

PIERCING THE VEIL OF VILLAGE FINANCIAL ACCOUNTABILITY IN INDONESIA: A LEGAL LIABILITY PERSPECTIVE

Henry Dianto P. Sinaga

Law Doctoral Program, University of Diponegoro, Semarang, Indonesia. E-mail:
sinagahenrydp@gmail.com

Abstract

Transfer income in the Village Revenue and Expenditure Budget (APBDes) is in the context of increasing welfare in rural areas, reducing the gap between cities and villages, and reducing the poverty rate of rural communities in Indonesia. However, in practice, there is still misuse of village finances by certain elements as during 2015-2020 there were 676 defendants in corruption cases committed by village officials. Based on a qualitative approach using secondary data, it is concluded that handling and prevention of village financial abuse in Indonesia is carried out through regulation and enforcement of collective liability, considering that the management of village finances and APBDesa is the result of hard work with all the stakeholders in the village. It is suggested that there will be a renewal of village law which regulates collective liability, both administratively, civilly and criminally

Keywords: village financial; accountability; legal liability

A. Latar Belakang

Negara melalui pemerintah pusat dan daerah telah mengucurkan dana transfer ke desa, antara lain dana desa, bagi hasil pajak dan retribusi kabupaten/kota, alokasi dana desa, bantuan keuangan provinsi, dan bantuan keuangan kabupaten/kota. Untuk tahun 2020 dan 2021, terdapat sebanyak Rp. 117,69 triliun dan sebanyak Rp. 120,82 triliun pendapatan transfer yang dibukukan oleh seluruh desa di Indonesia.¹ Pendapatan transfer tersebut selayaknya dipergunakan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan di pedesaan, mengurangi kesenjangan antara kota dan desa, serta mengurangi tingkat kemiskinan masyarakat desa di Indonesia.² Namun dalam perjalanan waktunya, penyalahgunaan keuangan desa oleh oknum-oknum tertentu untuk memperkaya diri sendiri dan/atau memperkaya kelompok tertentu dengan cara melawan hukum.

Beberapa fakta terlihat dari beberapa kejadian berikut. Pertama, tren korupsi dalam tata kelola dana desa kian meningkat dari tahun ke tahun, sebagaimana *Indonesia Corruption Watch* (ICW) telah mencatat terdapat sebanyak 676 terdakwa kasus korupsi yang dilakukan oleh perangkat desa selama tahun 2015-2020.³ Kedua, Simanjuntak *et al* menegaskan bahwa lemahnya pertanggungjawaban, kurangnya partisipasi aktif warga desa, banyaknya hierarki dalam mengelola sumber pendapatan desa, jauhnya rentang kendali pemerintah pusat terhadap pemerintah desa yang berada di bawah pemerintah daerah, dan minimnya transparansi pemerintah desa, merupakan penyebab timbulnya korupsi dan kecurangan yang sangat massif dalam

¹ Badan Pusat Statistik, Statistik Keuangan Pemerintah Desa 2021, Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2022, hlm. 5.

² Ombudsman Republik Indonesia, "Mengawasi Dana Desa", 2022, tersedia di laman <https://www.ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwkmedia--mengawasi-dana-desa>, diakses tanggal 23 Februari 2023.

³ *Loc.cit.*

pengelolaan keuangan desa. Padahal terdapat banyak stakeholder yang memiliki hak dan kewajiban untuk terlibat dalam mengelola dan mengawasi keuangan desa.⁴ Salah satu contoh kasus penyalahgunaan pertanggungjawaban keuangan desa adalah pertanggungjawaban fiktif yang dilakukan oleh oknum Kepala Desa (Kades) Harumsari pada tahun 2016. Oknum Kades tersebut menikmati senilai Rp. 232 juta dari dana desa sekitar Rp. 1 milyar.⁵ Berdasarkan latar belakang tersebut, studi ini berusaha melakukan kajian terhadap rumusan permasalahan yang mempertanyakan bagaimana rekonstruksi pertanggungjawaban keuangan desa yang ideal di Indonesia pada masa yang akan datang.

B. Metode Penelitian

Pada penelitian kualitatif, data yang dikumpulkan berbentuk kata-kata, gambar dan kebanyakan bukan angka walaupun ada angka-angka hanya sebagai penunjang.⁶ Penelitian ini mempergunakan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari lapangan atau tempat penelitian, sedangkan data sekunder yang dipergunakan adalah data-data yang diperoleh dari sumber bacaan dan berbagai sumber lainnya seperti peraturan perundang-undangan yang berlaku, buku referensi, laporan pengelolaan keuangan, artikel ilmiah, hasil penelitian, dan dokumen-dokumen resmi dari berbagai instansi pemerintahan.⁷

C. Analisis dan Pembahasan

a. Pengaturan Pertanggungjawaban Keuangan Desa di Indonesia

Pasal 2 dan Pasal 3 Permendagri No. 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa telah merumuskan bahwa kepala desa sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa harus mengelola keuangan desa dalam masa 1 (satu) tahun anggaran yakni mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember berdasarkan asas transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran. Selain kepala desa, pelaksana atau unit kerja yang lain yang terlibat dalam pertanggungjawaban keuangan desa adalah Sekretaris Desa, Bupati/Walikota, Camat, dan Masyarakat. Adanya asas-asas ini menunjukkan bahwa setiap tahapan kegiatan pengelolaan keuangan desa harus dilakukan untuk kesejahteraan masyarakat desa dan harus bisa dipertanggungjawabkan oleh kepala desa beserta perangkatnya dan pihak-pihak yang terkait lainnya. Pihak-pihak yang harus mempertanggungjawabkan tersebut harus terbuka membagi informasi setiap tahapan kegiatan pengelolaan keuangan desa kepada masyarakat, baik melalui aplikasi yang dibangun pemerintah, manual, atau melalui musyawarah dan rembung desa.⁸

Hal-hal yang merupakan bagian dari pertanggungjawaban keuangan desa adalah Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB) Desa (terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan desa) yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari laporan penyelenggaraan Pemerintahan

⁴ Dumaria Simanjuntak, Retno Saraswati, dan Reny Y. Sinaga, "The Fit of Blockchain into Rural Financial Management Accountability in Indonesia," in *The 2nd International Conference on Blockchain Technology*, 2020.

⁵ Heru Cahyono *et al.*, *Pengelolaan Dana Desa*, Jakarta: LIPI Press, 2020, hlm. 188.

⁶ Siti Nurul Isnaini Wahidah, Robyan E. Bafedal, dan Dewita Hartanti, Money Politics in the Legislative Election in East Lombok Period 2014-2019 (Case Study in Sandubaya), *The Scientia Journal of Social and Legal Studies*, Vol. 1, No. 1, 2022, hlm. 14.

⁷ *Loc.cit.*

⁸ Dumaria Simanjuntak, Retno Saraswati, Yos Johan Utama, Sukirno, dan Reny Y. Sinaga, *Ibid.*

Desa, Peraturan Desa, Laporan Kekayaan Milik Desa, dan Laporan Program Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang masuk ke Desa.⁹ Kepala Desa menyampaikan laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa yang ditetapkan dengan Peraturan Desa kepada Bupati/Walikota melalui camat pada setiap akhir tahun anggaran. Peraturan Desa tentang laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa tersebut dilampiri sekurang-kurangnya dengan format Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APBDesa dan Laporan Kekayaan Milik Desa per 31 Desember Tahun Anggaran berkenaan, serta format Laporan Program Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang masuk ke desa. Kemudian, laporan realisasi dan laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa diinformasikan kepada masyarakat secara tertulis dan dengan media informasi yang mudah diakses oleh masyarakat, antara lain papan pengumuman, radio komunitas, dan media informasi lainnya. Laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa, disampaikan paling lambat 1 (satu) bulan setelah akhir tahun anggaran berkenaan.¹⁰

Salah satu asas yang menanganinya dalam hukum desa adalah asas akuntabel. Adanya asas akuntabel sebagai perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, akan menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹¹ Akuntabilitas yang berarti menyelenggarakan penghitungan terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan, harus merujuk pada institusi dan proses *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga, Pemerintah Desa akan disebut akuntabel bila mengemban amanat, mandat dan kepercayaan yang diberikan oleh warga, serta menjalankan tugas-tugasnya dengan baik, tidak melakukan penyimpangan, tidak berbuat korupsi, tidak menjual tanah kas Desa untuk kepentingan pribadi, dan seterusnya.¹²

b. Kajian Literature tentang Pertanggungjawaban Hukum

Lemahnya akuntabilitas sejalan dengan minimnya transparansi, yang merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapat akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan desa. Asas transparan dalam hukum berdesa akan membuat pemerintah (Pusat, Kabupaten/Kota, dan Desa) untuk senantiasa membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi secara benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹³ Dengan menjunjung tinggi asas akuntabel, kepala desa beserta perangkatnya dan pihak-pihak yang harus bertanggung jawab dalam keuangan desa tersebut dianggap telah menjalankan proses *checks and balances*.

⁹ Puji Agus, 2015, Pengelolaan Keuangan Desa: Sistem dan Prosedur Pertanggungjawaban Keuangan Desa, tersedia di laman <https://bppk.kemenkeu.go.id/balai-diklat-keuangan-cimahi/berita/pengelolaan-keuangan-desa-sistem-dan-prosedur-pertanggungjawaban-keuangan-desa-773157>, diakses tanggal 1 Maret 2023.

¹⁰ *Loc.cit.*

¹¹ *Loc.cit.*

¹² Dumaria Simanjuntak, 2021, Pembaharuan Konsep Pengawasan Keuangan Desa Berbasis Kemandirian (Implementasi Asas Rekognisi-Subsidiaritas Dalam UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa), Semarang: Suatu Disertasi Program Doktor Hukum Universitas Diponegoro.

¹³ Dumaria Simanjuntak, Retno Saraswati, Yos Johan Utama, Sukirno, dan Reny Y. Sinaga, *Ibid.*

Lemahnya akuntabilitas akibat minimnya transparansi harus ditangani dengan mengimplementasikan konsep *legal liability* yang tepat, mengingat *legal liability* erat dengan pemahaman perbuatan melawan hukum (*tort law*) yang pada dasarnya sangat berkontribusi mengatur perilaku setiap subjek hukum agar bertindak sesuai dengan standar kehati-hatian yang patut dan saling timbal balik, serta kewajiban melakukan pemulihan atas kerugian dalam hal terdapat perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian kepada seorang lain.¹⁴

Legal liability yang menjangkau pada pertanggungjawaban bukan hanya sebatas berdasarkan kesalahan dan pada pertanggungjawaban tanpa kesalahan diharapkan memiliki landasan filosofis dan landasan teoritis dalam pengelolaan keuangan desa di Indonesia. Diperlukan rekonstruksi terkait pertanggungjawaban hukum (*legal liability*) keuangan desa di Indonesia mempertimbangkan 2 (dua) pemikiran berikut. **Pertama**, kerumitan penerapan pertanggungjawaban hukum dan pendefinisiannya belum ada, baik oleh pembuat undang-undang, maupun pemerintah dan masyarakat umum. Kerumitan tersebut semakin membingungkan ketika korupsi dianggap sebagai fenomena yang sangat melekat dalam pengakuan budaya tertentu yang menghubungkan ruang publik dan ruang pihak swasta satu sama lain.¹⁵ **Kedua**, pemahaman bahwa perlunya kajian secara filosofis dan yuridis dalam menanggulangi pelanggaran atau kejahatan yang bersifat merugikan keuangan negara melalui suatu tindakan atau proses yang membangun kembali, menciptakan kembali, atau mengorganisasikan kembali¹⁶ konstruksi hukum yang telah ada sebelumnya, sehingga menjadi lebih ideal untuk dapat dipergunakan sebagai salah satu solusi yang mengutamakan *output* dan *outcome* yang lebih baik.¹⁷

Dalam hal keuangan desa, salah satu tahapan pengelolaan keuangan desa adalah fase pertanggungjawaban. Hal pertanggungjawaban keuangan desa sangat erat kaitannya dengan prinsip *good governance* dan demokrasi deliberatif, dimana para pengambil keputusan di pemerintah bertanggung jawab kepada masyarakat secara akuntabel, dalam hal menjalankan prinsip *good governance*, atau secara bersama dalam hal demokrasi deliberatif.¹⁸

¹⁴ Henry D. P. Sinaga and Benny R. P. Sinaga, *Rekonstruksi Model-Model Pertanggungjawaban di Bidang Perpajakan dan Kepabeanan*, Yogyakarta: PT. Kanisius, 2018.

¹⁵ Peter Fleming dan Stelios C. Zyglidopoulos, *Charting Corporate Corruption: Agency, Structure and Escalation*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009): 4.

¹⁶ Bryan A. Gardner, (Chief of Editor), 2009, *Black's Law Dictionary*, Minnesota: West Publishing Co.

¹⁷ Henry D. P. Sinaga and Benny R. P. Sinaga, *Rekonstruksi Model-Model Pertanggungjawaban di Bidang Perpajakan dan Kepabeanan*, Yogyakarta: PT. Kanisius, 2018.

¹⁸ Heru Cahyono *et al.*, *Op.cit.*, hlm. 40.

c. Konsep Ideal Pertanggungjawaban Keuangan Desa

Hal pertanggungjawaban keuangan desa lebih dominan dibebankan kepada kepala desa sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa), hal ini terlihat dari dua hal berikut:

- I. Pengawasan oleh lembaga BPD sebagai bagian dari fungsi pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa antara lain melalui tanggapan atas pertanggungjawaban Kepala Desa dan pengaduan masyarakat yang disampaikan melalui BPD sebagaimana telah diatur dalam Pasal 55 dan 82 UU Desa. Seperti halnya fungsi DPR dan DPRD, BPD juga memiliki fungsi pengawasan terhadap perangkat desa dalam mengelola keuangan desa.¹⁹
- II. Pengawasan oleh masyarakat yang dijamin haknya untuk memantau dan menanggapi laporan pertanggungjawaban kepala desa (Pasal 82 UU Desa). Pengawasan masyarakat kepada perangkat desa dalam mengelola keuangan desa didukung dengan kewajiban bagi desa untuk memiliki sistem informasi desa sebagai pelaksanaan ketentuan hak masyarakat untuk mendapatkan informasi (Pasal 26, Pasal 55, Pasal 82 UU Desa).²⁰

Adapun UU Desa hanya menyatakan bahwa laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa disampaikan maksimal satu bulan setelah akhir tahun anggaran berkenaan dan diinformasikan kepada masyarakat secara tertulis dan dengan media informasi yang mudah diakses oleh masyarakat.²¹

Adanya dua ketentuan diatas menunjukkan bahwa pertanggungjawaban keuangan desa masih banyak yang menyalahi aturan di mata pengawas dan hukum serta tidak membawa dampak pembangunan desa dan terwujudnya kemandirian desa. Padahal, UU Desa telah menjadikan asas rekognisi dan subsidiaritas sebagai azas utama, dimana dengan kedua azas tersebut, desa bisa mendapatkan kewenangan berdasarkan asal usul dan kewenangan desa berskala desa yang berarti juga desa mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.²² Asas rekognisi dan subsidiaritas merupakan harapan utama untuk menjadikan desa berdaulat, mandiri, dan berkepribadian yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sehingga desa bebas mengeluarkan dan menjalankan aturan main (regulasi), tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, sehingga mengikat kepada pihak-pihak yang berkepentingan, dan menjalankan aturan tersebut. Atau bertanggungjawab merencanakan, menganggarkan dan menjalankan kegiatan pembangunan atau pelayanan, serta menyelesaikan masalah yang muncul.²³

Asas rekognisi dan subsidiaritas harus menjadi dasar bagi desa dalam mengeluarkan dan membuat regulasi tentang pertanggungjawaban keuangan desa dengan melibatkan segenap komponen pemangku kepentingan yang ada. Misalnya, Bupati yang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan peran BPD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, kemudian Laporan Kinerja BPD yang disampaikan pada forum Musyawarah Desa merupakan wujud pertanggungjawaban pelaksanaan tugas BPD kepada masyarakat Desa.

¹⁹ Dumaria Simanjuntak, *Rancang Bangun Hukum Pengawasan Desa di Indonesia*, Jakarta: PT. Scientia Integritas Utama, 2022.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Kementerian Keuangan, *Buku Pintar Dana Desa: Dana Desa Untuk Kesejahteraan Rakyat*, 2017, 64.

²² Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, *Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*, Jakarta, 2015, hlm. 37.

²³ *Loc.cit.*

Prinsip *good governance*, demokrasi deliberative, serta asas rekognisi dan subsidiaritas dalam UU Desa menunjukkan bahwa keamana dan kepatuhan akan pengelolaan keuangan desa selayaknya mengadopsi model tanggung jawab bersama, sehingga tidak ada alasan bahwa penyalahgunaan pengelolaan keuangan desa yang dilakukan oleh oknum kepala desa atau oknum perangkat desa adalah tanpa sepengetahuan pemangku kepentingan lainnya yang terkait, seperti BPD dan masyarakat desa. Hal ini didasarkan pada pemahaman bahwa pengelolaan keuangan desa dan APBDesa merupakan hasil kerja keras bersama para pemangku kepentingan di desa, sehingga tidak hanya satu individu saja yang hanya dapat dimintai pertanggungjawaban (baik administrasi maupun pidana). Atas pelanggaran pengelolaan keuangan desa yang terjadi, maka secara politik negara harus menghukum pelaku pelanggaran tersebut dengan membuat penilaian normatif sebagai dasar untuk meminta pertanggungjawaban pelaku pelanggaran atau pelaku kejahatan.²⁴ Politik hukum pelanggaran pengelolaan keuangan desa selayaknya menganut *the agency conception of responsibility* dimana pelaku harus bertanggungjawab secara pribadi atas perbuatan (kejahatan) yang dilakukan hal ini berbeda dengan karakter politik kejahatan dimana tanggung jawab kejahatan adalah tanggung jawab kolektif (*collective liability*).²⁵ Pertanggungjawaban kolektif merupakan salah satu solusi atas kegagalan pendekatan tanggung jawab individualis yang tidak menghentikan laju penyalahgunaan²⁶ pengelolaan keuangan desa selama ini. Terlebih dalam politik terdapat “tangan kotor” yang sebenarnya memberikan tekanan atau rasionalisasi atau *exercise power* kepada pemerintahan desa, sehingga adalah berbahaya bila sekedar membenarkan kewenangan untuk menghukum tanpa melihat tanggung jawab bersama dari kontribusi pihak lain atas pelanggaran atau kejahatan yang dilakukan oleh pelaku.²⁷

D. Kesimpulan

Berdasarkan analisis dan pembahasan, disimpulkan bahwa penanganan penyalahgunaan keuangan desa di Indonesia harus ditangani dengan pertanggungjawaban kolektif, mengingat pengelolaan keuangan desa dan APBDesa merupakan hasil kerja keras bersama para pemangku kepentingan di desa sehingga selayaknya kewenangan untuk menghukum harus melihat tanggung jawab bersama dari kontribusi pihak lain atas pelanggaran atau kejahatan yang dilakukan oleh pelaku. Disarankan terdapat pembaharuan hukum desa yang mengatur tentang pertanggungjawaban kolektif, baik secara administrative, perdata, maupun pidana.

²⁴ Vidya Prahassacitta, *Tanggung Jawab Bersama (Collective Responsibility) dalam Hukum Pidana*, 2019, tersedia di laman <https://business-law.binus.ac.id/2019/03/31/tanggung-jawab-bersama-collective-responsibility-dalam-hukum-pidana/>, diakses tanggal 5 Oktober 2022.

²⁵ *Loc.cit.*

²⁶ *Loc.cit.*

²⁷ *Loc.cit.*