

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum, pernyataan ini tertera jelas dalam ketentuan pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang kemudian disingkat UUD NRI 1945), yang berbunyi “*Indonesia adalah Negara Hukum*”. Jika dilihat berdasarkan pernyataan tersebut, maka konsekuensinya semua aspek kehidupan di negara Indonesia diatur dan dibatasi oleh norma hukum yang berlaku (*Hukum Positif*) baik di bidang sosial, politik, budaya, ketahanan dan keamanan dan lain sebagainya. Oleh karena itu, segala permasalahan dalam masyarakat harus diselesaikan dengan mekanisme hukum yang berlaku.

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hal asal usul yang bersifat istimewa, landasan pemikiran dalam pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.¹ Sebagai pemerintahan yang langsung bersentuhan dengan masyarakat menjadi bagian penting dalam upaya pembangunan nasional, yang mana Sebagian besar wilayah Indonesia yang ada di wilayah pedesaan. Termasuk dalam pengelolaan keuangan desa yang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-

¹ Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Unik* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), 3.

Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (yang kemudian disebut dengan Undang-undang tentang Desa), yang menyatakan penatausahaan keuangan pemerintahan desa terpisah dari keuangan pemerintah daerah kabupaten. Hal tersebut bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan keuangan desa dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat desa. Desa memberikan kontribusi dalam mengembangkan perekonomian Indonesia.

Desa adalah bentuk pemerintahan terkecil yang ada di negeri ini. Luas wilayah desa biasanya tidak terlalu luas dan dihuni oleh sejumlah keluarga. Mayoritas penduduknya bekerja di bidang agraris dan tingkat pendidikannya cenderung rendah. Karena jumlah penduduknya tidak begitu banyak, maka biasanya hubungan kekerabatan antar masyarakatnya terjalin kuat. Para masyarakatnya juga masih percaya dan memegang teguh adat dan tradisi yang ditinggalkan para leluhur mereka. Sebagai bagian terkecil dari sistem pemerintahan di Indonesia, Desa memegang peranan penting terutama berkaitan dengan pembangunan-pembangunan yang langsung menyentuh kepada masyarakat. Banyak program yang dikeluarkan oleh Pemerintah untuk terciptanya tatanan kehidupan desa yang lebih baik dan lebih mensejahterakan rakyatnya.²

Kelonggaran yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah desa untuk mengelola Dana Desa tentu membawa banyak manfaat terutama dalam

² yuyun yulianah, "Potensi Penyelewengan Alokasi Dana Desa Di Kaji Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa," *Jurnal Hukum Mimbar Justitia* 1, no. 2 (2015): 610.

proses pembangunan desa. Namun apabila wewenang tersebut tidak diimbangi dengan sadar hukum justru akan membawa kesulitan bagi aparat desa bahkan berpotensi menimbulkan kerugian bagi warga desa. Padahal desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat dan pemerintahan di Indonesia. Jauh sebelum bangsa-bangsa modern terbentuk, kelompok sejenis desa atau masyarakat adat dan lain sebagainya, telah menjadi bagian penting dalam suatu tatanan negara.³

Dana desa untuk pertama kali dikucurkan pemerintah pada Tahun 2015, seiring terbitnya Undang-Undang tentang Desa. Sedangkan sumber pendanaannya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diperuntukkan bagi desa dan desa adat. Namun, dalam perjalanannya selama sembilan tahun ini, dana desa tersebut menjadi dilema. Dalam rentang waktu tujuh tahun sejak dana desa itu dikucurkan, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah menyelidiki 851 kasus korupsi dana desa dengan 973 pelaku. Sebanyak 50 persen pelakunya adalah kepala desa itu sendiri.⁴

Setelah sembilan tahun mendapat kucuran dana desa dari pemerintah yang jumlahnya rata-rata mencapai Rp1 Miliar setiap desa, wajah desa semestinya sudah berubah. Kesejahteraan masyarakat desa tentu sudah semakin meningkat. Itulah kabar baiknya yang mesti kita dengar. Namun setelah sembilan tahun berlalu, kabar buruknya ternyata ada dan memprihatinkan. Ratusan kepala desa terjerat kasus

³ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatan Dan Gagasan Penyempurnaan)* (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press, 2014), 361.

⁴ DPR RI SENATOR, "SENATOR : 'Ratusan Pak Kades Terjerat Korupsi?' Majalah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia," *Majalah DPR RI SENATOR* (2023): 3.

korupsi. Dana desa yang mengucur tiap tahun ini, ternyata telah diselewengkan oleh sejumlah oknum kepala desa dan sebagian oknum aparatnya.⁵

Penyelewengan dana desa seringkali berujung korupsi. Korupsi merupakan kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) yang tidak hanya dirasakan sebagai sesuatu yang merugikan keuangan negara dan/atau perekonomian negara saja, melainkan juga melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat sebagai bagian dari hak asasi manusia.⁶

Kabupaten Pamekasan merupakan salah satu daerah di Indonesia yang memiliki potensi penyelewengan dana desa. Penyelewengan dana desa dapat merugikan masyarakat dan menghambat pembangunan di tingkat lokal. Oleh karena itu, penelitian mengenai kebijakan non-penal (tindakan preventif) dalam pencegahan dan pemberantasan penyelewengan dana desa di Kabupaten Pamekasan menjadi sangat relevan.

Selain itu, penelitian ini juga dapat merujuk pada situasi penyelewengan dana desa secara lebih luas di Indonesia. Penyelewengan dana desa telah menjadi perhatian serius pemerintah dan masyarakat karena dampak negatifnya terhadap pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kebijakan yang efektif dalam

⁵ DPR RI SENATOR, "SENATOR : 'Ratusan Pak Kades Terjerat Korupsi?' Majalah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia," 11.

⁶ Danil Elwi, *Korupsi: Konsep, Tindak Pidana, Dan Pemberantasannya*, PT. Raja Grafindo Persada, 2014, 5.

pencegahan dan pemberantasan penyelewengan dana desa, tidak hanya di Kabupaten Pamekasan tetapi juga di tingkat nasional.

Dengan demikian, latar belakang pendahuluan penelitian ini dapat memberikan pemahaman mengenai jenis penyelewengan dana desa yang terjadi di Kabupaten Pamekasan serta kebijakan non penal yang dilakukan untuk mencegah penyelewengan dana desa di Kabupaten Pamekasan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan yang mendalam dan solusi yang berkelanjutan dalam upaya pencegahan dan pemberantasan penyelewengan dana desa.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah

- 1.2.1. Apa saja jenis penyelewengan dana desa yang terjadi di Kabupaten Pamekasan?
- 1.2.2. Apa saja kebijakan non penal yang dilakukan untuk mencegah penyelewengan dana desa di Kabupaten Pamekasan?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

- 1.3.1. Untuk mengetahui jenis penyelewengan dana desa yang terjadi di Kabupaten Pamekasan.

- 1.3.2. Untuk mengetahui kebijakan non penal dalam upaya pencegahan penyelewengan dana desa di Kabupaten Pamekasan.

1.4. Kegunaan Penelitian

Dalam penelitian ini disusun dengan harapan dapat memberikan manfaat pada perkembangan ilmu hukum serta memiliki muatan fungsi secara teoritis maupun praktis, diantaranya sebagai berikut :

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Berdasarkan hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan terkait ilmu hukum pidana di bidang korupsi atau penyelewengan dana.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Berdasarkan hasil penelitian ini diharapkan dapat mengetahui parameter efektif atau tidaknya upaya pencegahan dan pemberantasan penyelewengan dana desa melalui kebijakan penal dan non penal di Kabupaten Pamekasan.

1.5. Keaslian Penelitian

Adapun beberapa penelitian-penelitian lain dengan judul yang berkaitan dengan penelitian yang disusun terdahulu, sebagai berikut :

Tabel. 5.1 Keaslian Penelitian

No.	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang Diusulkan
1.	Upaya Non Penal Bhabinkamti bnas Polsek Pariaman Timur Dalam Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Dana Desa. (Afdhal Bustami, Universitas Ekasakti Padang, 2021)	Bagaimana upaya non-penal Bhabinkamtibmas Polsek Pariaman Timur dalam pencegahan tindak pidana korupsi dana desa dihadapi oleh berbagai kendala, baik secara internal maupun eksternal, serta bagaimana strategi yang dapat dilakukan untuk mengatasi kendala tersebut	Kendala dalam pengawasan dan pendampingan dana desa oleh Bhabinkamtibmas Polsek Pariaman Timur, serta strategi yang dapat dilakukan untuk mengatasi kendala tersebut. Hal ini meliputi rendahnya pemahaman tugas dan tanggung jawab anggota Bhabinkamtibmas dalam melaksanakan tugas di lapangan, terutama dalam membangun kemitraan dengan masyarakat melalui	Bahwa penelitian penulis memiliki kesamaan yaitu studi penelitian berkaitan dengan korupsi atau penyelewengan dana desa. Namun yang menjadi pembeda adalah penelitian sebelumnya hanya terfokus pada upaya non penal dalam penanganan tindak pidana korupsi dana desa oleh Bhabinkamtibnas Polsek Pariaman Timur. Sedangkan penelitian penulis terfokuskan pada

			pendekatan Polmas tanpa umpan balik dari masyarakat	upaya non penal sebagai upaya preventif dalam penanganan penyelewengan dana desa pada wilayah hukum Kabupaten Pamekasan.
2.	Penegakan Tindak Pidana Korupsi Dana Desa di Kabupaten Kampar (Tri Novita Sari Manihuruk, Universitas Lancang Kuning, 2020)	Bagaimana penegakan hukum tindak pidana korupsi dana desa di Kabupaten Kampar, apa saja hambatan nya dan bagaimana upaya penegakan hukumnya.	Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Dana Desa di Kabupaten Kampar untuk mengantisipasi agar korupsi dana desa di Kabupaten Kampar tidak terus berkembang.	Bahwa penelitian penulis memiliki kesamaan yaitu studi penelitian berkaitan dengan korupsi dana desa. Yang menjadi pembeda adalah penelitian sebelumnya terfokus untuk mengantisipasi penurunan angka korupsi dana desa sedangkan penelitian penulis terfokus untuk menganalisis kebijakan-kebijakan non penal dalam penanganan

				penyelewengan dana desa yang telah di terapkan di Kabupaten Pamekasan
3.	Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Dana Desa Penuba Timur di Kabupaten Lingga (Windiyan, Universitas Maritim Raja Ali Haji, 2023)	Bagaimana Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Dana Desa Penuba Timur di Kabupaten Lingga? Apa faktor penyebab terjadinya Tindak Pidana Korupsi Dana Desa Penuba Timur di Kabupaten Lingga?	<i>miss management</i> dalam pengelolaan dana desa, mulai dari perencanaan sampai dengan penggunaannya, yang berakhir pada kasus korupsi karena tidak adanya pengawasan dari internal desa.	Bahwa penelitian penulis memiliki kesamaan yaitu studi penelitian berkaitan dengan korupsi dana desa. Yang menjadi pembeda adalah bahwa penelitian sebelumnya hanya terfokus pada satu objek penelitian di salah satu desa di kabupaten Lingga, sedangkan penelitian penulis lebih komprehensif karna tidak hanya terfokus pada satu desa melainkan satu Kabupaten yakni Kabupaten Pamekasan.

Dalam Menyusun penelitian ini, telah dilakukan perbandingan terhadap penulisan penelitian-penelitian berupa skripsi dengan judul yang berkaitan dengan penelitian yang sedang disusun. Hal ini dilakukan untuk menghindari adanya kesamaan dari hasil penelitian dan/atau karya orang lain. Dari perbandingan tersebut, diketahui bahwa tidak ada kesamaan terhadap penelitian-penelitian lain dengan judul yang berkaitan dengan penelitian yang disusun baik terhadap judul, isi serta pembahasan.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang penulis gunakan dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris merupakan penelitian hukum yang mencakup dua hal yakni:

- a. Penelitian terhadap identifikasi hukum (hukum tidak tertulis) dan
- b. Penelitian terhadap efektifitas hukum.⁷

Dalam penelitian ini, penulis lebih menitikberatkan pada penelitian terhadap efektifitas hukum, sehingga data yang akan dihimpun berdasarkan data primer yakni data yang sampelnya diambil langsung melalui wawancara kepada masyarakat.

1.6.2 Jenis Pendekatan

⁷ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2009), 22.

Jenis pendekatan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan hukum yuridis sosiologis. Penelitian hukum yang penulis gunakan bukan semata-mata untuk menganalisis sistem norma tertentu, melainkan penulis mengkaji sejauh mana efektifitas dari peraturan perundang-undangan dapat diterapkan secara tepat sasaran sesuai dengan roh dari peraturan perundang-undangan tersebut.

Objek kajiannya mengenai perilaku masyarakat. Perilaku masyarakat yang akan penulis kaji adalah perilaku menyimpang yang timbul dari akibat interaksi dengan norma yang berlaku (*Ius Constitutum*). Interaksi muncul sebagai bentuk reaksi masyarakat atas diterapkannya suatu ketentuan peraturan perundang-undangan dan dapat juga ditinjau dari perilaku masyarakat sebagai bentuk aksi dalam mempengaruhi pembentukan sebuah ketentuan hukum positif. Menurut Mukti Fajar penelitian yuridis sosiologis juga dapat digunakan untuk meneliti efektifitas bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Ketika berinteraksi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Hukum Positif).⁸

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penyusunan penelitian ini, menggunakan Teknik pengumpulan data primer dan Teknik pengumpulan data sekunder sebagai berikut :

⁸ Yulianto Achmad Mukti Fajar, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 53.

1. Sumber Data Primer

a. Observasi

Observasi/pengamatan adalah kegiatan peninjauan awal yang dilakukan di lokasi penelitian dengan pencatatan, pemotretan, dan perekaman tentang situasi dan kondisi serta peristiwa hukum yang terjadi. Ada dua jenis observasi, yaitu:⁹

- 1) Observasi pra-penelitian berupa peninjauan di lapangan dan penjajakan awal mengenai segala hal yang berhubungan dengan penyusunan proposal penelitian dan perkiraan data yang diperlukan. Observasi pra-penelitian merupakan kelanjutan dari studi pustaka.
- 2) Observasi berupa kegiatan pengumpulan data di lokasi penelitian dengan berpedoman pada alat pengumpulan data yang sudah disiapkan terlebih dahulu. Alat pengumpulan data lapangan dibuat berdasarkan proposal penelitian. Penyusunan alat pengumpulan data dilakukan dengan teliti untuk dijadikan pedoman pengumpulan data yang diperlukan. Observasi tipe ini sangat relevan pada penelitian studi kasus, penelitian eksploratif dan penelitian deskriptif.

b. Wawancara

⁹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), 85.

Wawancara adalah proses tanya jawab yang akan dilakukan oleh penelitian terhadap responden dan informan serta narasumber. Apabila dibandingkan dengan pengamatan/ observasi, maka terdapat perbedaan dalam tujuannya dan hasil-hasilnya. Tujuan Wawancara dipergunakan dengan tujuan-tujuan sebagai berikut :¹⁰

- 1) Memperoleh data mengenai persepsi manusia
- 2) Mendapatkan data mengenai kepercayaan manusia
- 3) Mengumpulkan data mengenai perasaan dan motivasi seseorang atau kelompok manusia
- 4) Memperoleh data mengenai antisipasi ataupun orientasi ke masa depan manusia
- 5) Memperoleh informasi mengenai perilaku pada masa lainnya
- 6) Mendapatkan data mengenai perilaku yang sifatnya sangat pribadi atau sensitif

2. Sumber Data Sekunder

Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan ialah berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah dan literatur-literatur lainnya yang sesuai dengan pedoman penulisan ilmiah.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia (UI-PRESS), 2015), 67.

1.6.4 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kabupaten Pamekasan objek penelitian ialah pendekatan kebijakan penal dan penal dalam upaya pencegahan dan pemberantasan penyelewengan dana desa. Penelitian ini juga menemukan dimana lokasi yang tepat di Kabupaten Pamekasan untuk dijadikan wilayah penelitian yang mana dalam penelitian ini bekerjasama dengan Kejaksaan Negeri Pamekasan, Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan, Inspektorat Daerah. Alasan pemilihan Kabupaten Pamekasan sebagai lokasi penelitian didasarkan karena di Kabupaten Pamekasan terdapat beberapa kasus penyelewengan dana desa dan terdapat beberapa kebijakan non penal dalam penanganannya.

1.6.5 Penentuan Responden

Untuk mendukung penelitian hukum yang sifatnya empiris, maka juga penting untuk menentukan responden yang akan memberikan jawaban atau yang menjadi subjek dalam tahap wawancara. Sehingga pemilihan responden menggunakan teknik Purposive Sampling, menurut Dr. Mukti Fajar ND. dan Yulianto Achmad, MH. dalam bukunya yang berjudul “Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris” sistem dalam menentukan teknik pengambilan sampel dibagi menjadi dua jenis yaitu random sampling dan non random sampling. Akan tetapi istilah non random sampling memiliki konsep yang sama dengan istilah purposive sampling, yaitu *“Jenis Sampling ini digunakan apabila jumlah sampel dalam populasi*

kecil atau sedikit, yaitu suatu cara menentukan sampel di mana peneliti telah menentukan/menunjuk sendiri sampel dalam penelitiannya.

Sehingga pada penelitian ini sampling terfokus pada Kejaksaan Negeri Pamekasan, Inspektorat Daerah Kabupaten Pamekasan, dan Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan.

1.6.6 Metode Analisa Data

Analisis bahan hukum yang telah dikumpulkan dilakukan menurut cara-cara analisis dan penafsiran gramatikal serta sistematis dimana interpretasi dilakukan dengan menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan menghubungkannya dengan undang-undang lain secara logis dan sistematis.¹¹

Hasil penelitian yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif dan penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif yaitu pemikiran dimulai dari hal yang umum kepada hal yang khusus.¹² Penelitian ini bersifat deskriptif yang tujuannya menggambarkan sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan hubungan antara gejala satu dengan lainnya dalam masyarakat. Sedangkan dari segi bentuknya, termasuk penelitian perspektif yaitu untuk mendapatkan saran-saran yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu.

¹¹ Nunuk Nuswardani Mukti Fajar, *Penelitian Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2012), 12.

¹² Syamsul Arifin, *Falsafah Hukum* (Medan: Uniba Press, 2011), 23.