

BAB II

KERANGKA REGULASI PEMBATASAN MASA JABATAN KEPALA DESA DAN TIPOLOGI KORUPSI DI DESA

Bab II berisikan pembahasan yang terdiri dari kerangka regulasi masa jabatan kepala desa. Kerangka regulasi ini akan dibagi menjadi dua sub bab yakni kerangka regulasi sebelum reformasi dan pasca reformasi. Kemudian, dalam bab ini juga berisikan mengenai tipologi korupsi sektor desa tahun 2015–2022. Selain itu, terdapat pula analisis umum mengenai faktor korupsi sektor desa yang berkaitan dengan tingkat partisipasi politik di desa.

2.1.1 KERANGKA PEMBATASAN MASA JABATAN KEPALA DESA SEBELUM REFORMASI

Kerangka regulasi pembatasan masa jabatan kepala desa di Indonesia tersebar di berbagai rezim undang-undang. Pada awalnya memang regulasi mengenai masa jabatan kepala ini tidak diatur secara pasti dan jelas, namun terdapat beberapa undang-undang yang menyebutkan mengenai kepala desa. Jika dilihat dari sisi historis, desa adalah cikal bakal terbentuknya masyarakat politik jauh sebelum negara Indonesia merdeka.⁵¹ Setelah Indonesia merdeka, eksistensi desa sebenarnya telah dimuat dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen)

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Dalam ketentuan Pasal 18 ini, menyatakan bahwa teori Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat *zelfbesturende landschappen* dan *volks gemeenschappen* yang artinya negara harus menghormati dan mengakui kedudukan daerah-daerah istimewa serta hak asal-usulnya.⁵² Namun,

⁵¹Achmad Mudatsir R, “Politik Hukum Hubungan Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Undang-Undang Yang Mengatur Tentang Pemerintahan Desa Pasca Reformasi” Tesis Magister, Universitas Islam Indonesia, 2017, hlm. 2.

⁵² Richard Timotius, “Revitalisasi Desa Dalam Konstelasi Desentralisasi Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 48, no. 2 (2018): 323–344, <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/1666>.

seiring berjalanya waktu terdapat inkonsistensi negara dalam mengakui kedudukan desa serta otonominya. Hal ini bisa dilihat dalam UU No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah. Dalam undang-undang ini menjelaskan mengenai bahwa struktur pemerintahan desa tidak di bawah struktur pemerintahan kecamatan. Melainkan sebuah struktur pemerintah tersendiri sebagai kesatuan masyarakat yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Namun, dalam UU No. 1 Tahun 1945 tidak mengatur tentang pembatasan masa jabatan kepala desa.

Pengaturan mengenai desa tertuang UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangga Sendiri. UU ini telah mengakui eksistensi desa sebagai pemerintahan yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. UU ini memberikan dikotomi tingkatan pemerintah yang terdiri dari provinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil). Desa (kota kecil) dalam undang-undang ini menempatkan posisi desa sebagai daerah tingkat III. Walaupun UU No.22 Tahun 1948 membahas mengenai desa, tetapi dalam UU ini tidak menjelaskan mengenai pembatasan masa jabatan kepala desa.

Selain itu, undang-undang yang membahas mengenai desa adalah UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah. Undang-undang ini berisikan mengenai pembagian daerah yang terdiri dari daerah swatantra dan daerah istimewa. Posisi desa dalam undang-undang ini adalah daerah tingkat III. Hal ini terdapat dalam memori penjelasan mengenai usul UU No. 1 Tahun 1957 yang menyatakan bahwa terdapat kesatuan masyarakat hukum yang paling bawah yang disebut dengan desa. Desa merupakan bagian dari lain kesatuan masyarakat hukum yang berdiri tunggal, mempunyai daerah sendiri, rakyat sendiri dan penguasa sendiri.⁵³ Namun, dalam undang-undang ini tidak mengatur pasti mengenai masa jabatan penguasa/kepala desa.

Berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) berakhir pada saat Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit Presiden 5 Juli 1959. Salah satu substansi dalam dekrit

⁵³ Memori Penjelasan Usul UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, bagian Ad.2.

presiden yakni perubahan sistem ketatanegaran Indonesia yakni peralihan demokrasi liberal ke demokrasi terpimpin. Pasca dikeluarkannya dekrit presiden di tahun 1965 lahirlah UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Dalam UU No. 18 Tahun 1965 membagi wilayah Indonesia menjadi tiga tingkat yang telah diatur dalam Pasal 2 ayat (1) sebagai berikut:

“Wilayah Negara Republik Indonesia terbagi habis dalam Daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan sebagai berikut

- 1) Provinsi dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat I
- 2) Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah tingkat II dan.
- 3) Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat II”

Berkaitan dengan unsur pemerintahan diisi oleh kepala daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dalam hal ini jabatan kepala daerah diatur dalam Pasal 11 menyatakan Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh:

- a. Presiden bagi Daerah tingkat I;
- b. Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi tingkat II dan
- c. Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat III yang ada dalam Daerah tingkat I.

Selain itu, dalam penjelasan umum menjelaskan bahwa pelaksanaan undang-undang ini harus mewujudkan pembentukan daerah-daerah tingkat III sebagai daerah tingkatan rendah.⁵⁴ Dalam penjelasan umum menempatkan posisi kecamatan daerah tingkat III, sehingga keberadaan desa atau kesatuan masyarakat hukum diarahkan menjadi daerah tingkat III yang otonom sehingga desa dipimpin oleh kepala daerah tingkat III. Kepala daerah tingkat III diangkat oleh kepala daerah tingkat I dengan persetujuan menteri dalam negeri.⁵⁵ Pasal 17 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1965 ini mengatur mengenai pembatasan masa jabatan kepala daerah baik tingkat I, II dan III yakni selama lima tahun atau masa yang sama dengan jabatan DPD dan dapat diangkat kembali.

Kemudian, peraturan mengenai desa diatur dalam UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja yang menempatkan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum. Namun, UU Desapraja ini tidak

⁵⁴ Penjelasan Umum Atas UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah hlm. 34

⁵⁵ Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Pasal 14 ayat (1)

dimaksudkan sebagai undang-undang desa secara permanen melainkan undang-undang transisi. UU Desapraja ini bertujuan membentuk daerah otonom tingkat III. Apabila daerah otonom tingkat III ini telah terbentuk maka UU Desapraja ini tidak digunakan. Dalam menjalankan roda pemerintahan desapraja dilakukan oleh kepala desapraja dan badan Musyawarah Desapraja yang diatur dalam Pasal 8 UU No. 19 Tahun 1965:

- (1) Kepala Desapraja adalah penyelenggara utama urusan rumah-tangga Desapraja dan sebagai alat Pemerintah Pusat.
- (2) Kepala Desapraja mengambil tindakan-tindakan dan keputusan keputusan penting setelah memperoleh persetujuan Badan Musyawarah Desapraja.

Kepala desapraja dipilih langsung oleh penduduk desapraja yang sudah berumur 18 tahun atau sudah pernah kawin.⁵⁶ Kemudian, kepala desa praja diangkat oleh Kepala Daerah Tingkat I guna menjalankan roda pemerintahan dengan masa jabatan paling lama delapan tahun.⁵⁷ Pada 1966 terjadi peralihan kekuasaan dari Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto ditandai dengan adanya peristiwa Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar 11 Maret 1966). Di era ini, banyak perubahan produk hukum yang terutama berkaitan dengan desa yakni UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

UU No. 5 Tahun 1974 mengalami distorsi kedudukan desa menjadi bagian pemerintah daerah yang dilandaskan pada asas desentralisasi. Pasal 3 ayat (1) UU ini menjelaskan bahwa dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk daerah tingkat I dan tingkat II. Hal ini yang membedakan UU ini dengan UU sebelumnya dimana dalam UU No. 19 Tahun 1965 pembagian daerah dibagi menjadi tiga tingkat. Akibat dihapusnya daerah tingkat III dan desa berada di tingkat III maka keberadaan desa menjadi tidak jelas dan tidak ditemukan bagaimana masa jabatan kepala desa.

Distorsi terhadap keberadaan desa terus terjadi hingga berlakunya UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-undang ini ber substansikan penyeragaman struktur desa

⁵⁶ Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, Pasal 9 ayat (1)

⁵⁷ Undang-undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, Pasal 9 ayat (2)

sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat.⁵⁸ Dalam UU ini kedudukan desa dan kelurahan sama yakni berada dibawah wilayah kecamatan. Namun, keduanya memiliki perbedaan yakni desa mempunyai hak atas menyelenggarakan rumah tangganya sendiri,⁵⁹ sedangkan kelurahan tidak memiliki hak menyelenggarakan rumah tangganya karena merupakan wilayah administratif.⁶⁰

Guna menjalankan roda pemerintahan desa dilakukan pemerintah desa yang terdiri dari kepala desa dan lembaga musyawarah desa. Dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh perangkat desa yang terdiri sekretaris desa dan kepala dusun. Tata cara pemilihan kepala desa dilakukan secara langsung, umum, bebas dan rahasia oleh penduduk desa yang telah berumur 17 tahun atau telah/pernah kawin. Kepala desa memiliki masa jabatan 8 tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 kali masa jabatan. Hal ini tertuang dalam pasal 7 UU No. 5 Tahun 1979

“Masa jabatan Kepala Desa adalah 8 (delapan) tahun terhitung sejak tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Kepala desa ini diangkat oleh bupati/walikota/madya sebagai kepala daerah tingkat II atas nama gubernur kepala daerah tingkat I. Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban kepala desa:

- a. bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang melalui camat;
- b. memberikan keterangan pertanggungjawaban tersebut kepada Lembaga Musyawarah Desa.”

Dengan demikian pembabakan periodisasi masa jabatan kepala desa pada era sebelum reformasi. Era ini menjelaskan pasang surut eksistensi desa dalam berbagai rezim undang-undang. Selain itu, juga terdapat ketidakpastian mengenai periodisasi masa jabatan kepala desa. Pengaturan masa jabatan kepala desa pertama kali muncul pada rezim UU No. 18 Tahun 1985 yakni lima tahun untuk satu periode yang kemudian dicabut oleh UU No. 5 Tahun 1974. Regulasi masa jabatan akhirnya muncul kembali pada UU No. 5 Tahun 1979 yakni delapan tahun dua kali periode.

⁵⁸ Dian Herdiana, “Urgensi Revisi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Perihal Pembangunan Desa” *Jurnal Hukum & Pembangunan* Vol.50 No. 1 (2020). hlm. 281

⁵⁹ Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Pasal 1 huruf a

⁶⁰ Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Pasal 1 huruf b

2.1.2 KERANGKA REGULASI PEMBatasan MASA JABATAN KEPALA DESA PASCA REFORMASI

Reformasi 1998 membawa banyak perubahan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini ditandai dengan banyaknya tuntutan masyarakat terhadap tata kelola pemerintahan yang bersih dan memihak rakyat. Salah satu perubahan mendasar yakni hubungan pemerintah pusat dan daerah melalui otonomi daerah. Guna merealisasikan hal tersebut dilakukan amandemen terhadap Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur mengenai hubungan pusat dan daerah yang menyatakan bahwa

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”

Berkaitan dengan desa, Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 secara eksplisit menjelaskan bahwa desa bukanlah salah satu daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 mengakui desa secara eksplisit sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Pasca reformasi desa diatur melalui UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Lahirnya UU Pemda terjadi pada saat Indonesia sedang transisi rezim orde baru menuju orde reformasi. Transisi ini memiliki pengaruh terhadap keberadaan desa di Indonesia. Pasal 1 huruf o UU No. 22 Tahun 1999 menjelaskan bahwa;

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.”

Namun, berdasarkan Pasal 2 ayat (1) desa bukanlah salah satu daerah yang bersifat otonom. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (2) UU Pemda menyatakan bahwa: Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang bersifat otonom. Selain itu, posisi desa diubah menjadi kelurahan sehingga hal ini menunjukkan ketidakjelasan status desa. Hal tersebut diatur dalam Pasal 126 ayat (2) yang menyatakan:

“Desa-desa yang ada dalam wilayah Kotamadya, Kotamadya Administratif, dan Kota Administratif berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 pada saat mulai berlakunya undang-undang ini ditetapkan sebagai Kelurahan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf n undang-undang ini”

Meskipun terdapat ketidakjelasan mengenai status desa dalam UU ini, tetap memberikan definisi yang jelas mengenai desa dan pemerintahan desa. Guna menjalankan roda pemerintahan desa dijalankan oleh kepala desa dan perangkat desa. Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa dan akan ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa yang kemudian disahkan oleh Bupati. Masa jabatan kepala desa dalam UU ini paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan. Kepala desa memiliki tugas dan kewajiban yang telah diatur dalam Pasal 101 UU No. 22 Tahun 1999:

- a. memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa;
- b. membina kehidupan masyarakat desa;
- c. membina perekonomian desa;
- d. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa;
- e. mendamaikan perselisihan di Desa;
- f. mewakili desanya di dalam dan diluar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum.

Kemudian undang-undang ini diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang ini mendapat kritik sebab menempatkan desa sebagai subordinat dari pemerintah daerah dan secara substansi kedua undang-undang ini tidak mencerminkan pemberian otonomi bagi desa.⁶¹ Dalam undang-undang ini menyongsong semangat otonomi sehingga penyeragaman nama desa, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintahan desa tidak sesuai dengan konstitusi sehingga perlu menghormati hak asal-usul daerah.⁶² Dengan dijadikanya desa sebagai subordinat maka akan berimplikasi pada hilangnya hak-hak asli yang dimiliki desa dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Misalnya dalam konteks pembangunan desa, desa tidak

⁶¹ Hasrat Arif Saleh, “Kajian Tentang Pemerintahan Desa Perspektif Otonomi Daerah,” *Jurnal Government* 1, no. 1 (2008): 1–23; Sakinah Nadir, “Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa : Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa,” *Jurnal Politik Profetik* 1, no. 1 (2013); M Silahuddin, *Kewenangan Desa Dan Regulasi Desa* (Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015); Udiyo Basuki, “Desa Mawa Cara Negara Mawa Tata: Dinamika Pengaturan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Jurnal Al-Mazahib* 5, no. 2 (2017): 321–344; Nurholis Hanif, “Dua Ratus Tahun Praktik Demokrasi Desa: Potret Kegagalan

⁶² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, (Malang: Setara Press) 2015. hlm. 171-172

mempunyai hak dalam menyusun rencana dan arah pembangunan. Oleh karena itu, kebijakan mengenai pembangunan desa hanya bisa mengikuti arahan dari pemerintah daerah.

Guna menjalankan roda pemerintahan, dalam UU No.32 Tahun 2004 diatur mengenai unsur penyelenggara pemerintah desa pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa (BPD). Pasal 202 ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa:

- (1) Pemerintah desa terdiri atas kepala desa perangkat desa
- (2) Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya.

Selain itu, kepala desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa setempat yang telah memenuhi persyaratan yang ditentukan. Pasal 204 UU No. 23 Tahun 2004 menjelaskan bahwa masa jabatan kepala desa adalah enam (6) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 masa kali masa jabatan berikutnya.

Pengakuan atas eksistensi desa juga diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa). UU Desa dianggap bisa menjawab permasalahan diatas sebab memisahkan ruang lingkup pemerintahan desa dengan pemerintahan. Dimana dalam UU Desa ini, desa dijalankan atas gabungan sistem *self governing community* dengan *local self government*.⁶³ Dalam UU Desa ini memberikan kewenangan pembangunan kepada pemerintah desa bukan ditangan pemerintah daerah lagi. Oleh karena itu, UU Desa telah memberikan legitimasi terhadap kewenangan pembangunan skala lokal sebagai salah satu bentuk otonomi.⁶⁴

Selain itu, Pasal 3 UU Desa ini memberikan kewenangan bagi desa untuk menyelenggarakan pemerintah desa berdasarkan: (a) rekognisi, (b) subsidiaritas, (dst).⁶⁵ Hak asal-usul (rekognisi) selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul ini terdiri dari kebebasan untuk menentukan

⁶³ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

⁶⁴ Sutoro Eko, *Regulasi Baru, Desa Baru* (Jakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), 2015

⁶⁵ Undang-Undang No. 6 Tahun 2014, Pasal 3 “a. rekognisi; b. subsidiaritas; c. keberagaman; d. kebersamaan; e. kegotongroyongan; f. kekeluargaan; g. musyawarah; h. demokrasi; i. kemandirian; j. partisipasi; k. kesetaraan; l. pemberdayaan; dan m. keberlanjutan.”

struktur pemerintahan desa, menyelesaikan sengketa dengan hukum adat, melestarikan budaya desa, dan pengelolaan aset desa.⁶⁶ sedangkan asas subsidiaritas memberikan kewenangan kepada desa untuk mengatur dan mengelola desa secara lokal. Salah satu kewenangan desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah kewenangan untuk membuat Peraturan Desa yang disusun bersama BPD.

Dalam menjalankan pemerintahan desa dilakukan oleh kepala desa atau dengan nama lain dan dibantu oleh perangkat desa. Pemilihan kepala desa dilakukan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten/ kota. Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk setempat dan dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dalam menjalankan roda pemerintahan kepala desa dibatasi dengan masa jabatan yang telah diatur dalam Pasal 39:

- (1) “Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan.
- (2) Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.”

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIX/2021 mengenai uji formil UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dimohonkan oleh Nedi Suwiran yang merupakan calon kepala desa di Desa Sungai Ketupak, OKU Sumatera Utara. Pemohon merupakan kades yang telah menjabat selama dua kali dan akan mengikuti kontestasi pilkades pada tahun sebelumnya. Pemohon menganggap bahwa keberadaan Pasal 39 ayat (2) bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan berpotensi merugikan hak konstitusional. Pertimbangan Mahkamah dalam putusan tersebut terdapat tiga pertimbangan yakni: (i) MK mengakui terdapat ketidakselarasan masa jabatan kepala desa yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No.6 Tahun 2014 sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.⁶⁷ (ii) Mahkamah berpendapat bahwa pembatasan tidak hanya dimaksudkan untuk masa jabatan tetapi juga untuk membatasi periodisasi

⁶⁶ Utang Rosidin, *Pemberdayaan Desa dan Sistem Pemerintahan Daerah* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2019), hlm. 15

⁶⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 42/PUU-XIX/2021, *Pengujian Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Ps. 39 ayat (1)*, Pemohon Nedi Suwiran, hlm 21.

masa jabatan.⁶⁸ (iii) MK beranggapan bahwa tidak relevan untuk menyamakan masa jabatan kepala desa dengan masa jabatan publik lainnya, termasuk dengan masa jabatan presiden dan wakil presiden serta masa jabatan kepala daerah, sehingga permohonan ini dianggap tak beralasan menurut hukum. Mahkamah Konstitusi menolak semua permohonan pemohon sehingga masa jabatan kepala desa tetaplah enam tahun untuk satu kali periode dan dapat dipilih kembali untuk kedua kalinya.

Pada 16 November 2021 sejumlah kepala desa mengajukan permohonan uji materi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Para pemohon merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan keberadaan Pasal 25, Pasal 39 ayat (1) dan Pasal 48 UU Desa, mereka menganggap bahwa kedua pasal tersebut bertentangan dengan konstitusi Pasal 18 ayat (2) dan (6), Pasal 28D. Pemohon menganggap masa jabatan limitatif merugikan hak konstitusional mereka sebagai warga negara. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-XX/2022, Mahkamah menolak permohonan permohonan sehingga masa jabatan kepala desa tetap mengacu pada Pasal 39 ayat (1) dan (2) UU Desa yakni enam tahun dan dapat dipilih kembali untuk kedua kalinya.⁶⁹

23 Januari 2023 empat orang kepala desa dan tiga orang perangkat desa mengajukan permohonan uji materi terhadap UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa pada Pasal 39 ayat (1) dan (2) yang bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), 28C ayat (2), 28D ayat (1), 28I ayat (2) UUD 1945. Para pemohon menganggap bahwa masa jabatan kepala desa yang diatur Pasal 39 ayat (1) dan (2) menghambat proses demokrasi dan nilai keadilan di tengah-tengah masyarakat desa, terlebih bagi para Pemohon yang tinggal di pedesaan yang kepala desanya dipilih melalui pemilihan langsung dan dapat menyebabkan kelanggengan kekuasaan yang berakibat pada korupsi.⁷⁰ Amar putusan ini, Mahkamah menolak permohonan pemohon dan mengatakan bahwa masa jabatan merupakan *open*

⁶⁸ *id.*, hlm 26

⁶⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-XX/2022, *Pengujian Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa*, Ps. 39 ayat (1), Pemohon Endang Kusnandar, dkk. hlm 78

⁷⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 15/PUU-XXI/2023, *Pengujian Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa* Ps. 39 ayat (1) dan (2), Pemohon Eliadi Hulu, dkk, 23 Januari 2023, hlm.15.

legal policy dari pembuat undang-undang. Dengan demikian, masa jabatan kepala desa tetap mengacu pada Pasal 39 ayat (1) dan (2) UU Desa yakni 6 tahun dan dapat dipilih untuk kedua kalinya.

Tabel 4. Periodisasi Masa Jabatan Kepala Desa di Indonesia

Rezim Undang-Undang	Undang-Undang dan Putusan Mahkamah Konstitusi	Masa Jabatan
Sebelum Reformasi	UU No. 1 Tahun 1945	Tidak diatur dengan pasti
	UU No. 22 Tahun 1948	Tidak diatur dengan pasti
	UU No. 1 Tahun 1957	Tidak diatur dengan pasti
	Pasal 17 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1965	Lima tahun satu masa jabatan
	Pasal 9 ayat (2) UU No. 19 Tahun 1965	Delapan tahun satu masa jabatan
	UU No.5 Tahun 1974	Tidak diatur pasti karena desa pada rezim ini dihapuskan
Reformasi	Pasal 96 UU No. 22 Tahun 1999	Sepuluh tahun dua kali masa jabatan
	Pasal 204 UU No. 32 Tahun 2004	Enam tahun dua kali masa jabatan
	Pasal 39 ayat (2) UU No. 6 Tahun 2014	Enam tahun tiga kali masa jabatan
	Putusan Mahkamah Konstitusi No. 42/PUU-XIX/2021	Enam tahun tiga kali masa jabatan
	Putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-XX/2022	Enam tahun tiga kali masa jabatan
	Putusan Mahkamah Konstitusi No. 15/PUU-XXI/2023	Enam tahun tiga kali masa jabatan

Berdasarkan kedua pembabakan diatas ditemukan banyak formulasi masa jabatan kepala desa dari masa sebelum reformasi hingga reformasi. Periodisasi masa jabatan kepala desa di

Indonesia diatur dalam beberapa rezim undang-undang. Perubahan masa jabatan dan periodisasi ini tidak ada alasan historisnya akan tetapi sedang mencari format masa jabatan kepala desa. Oleh karena itu, terdapat ketidak pakemnya formulasi masa jabatan kepala desa di Indonesia

2.2 TIPOLOGI KORUPSI DI DESA

UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa ini, telah menjamin ketersediaan dana untuk pembangunan desa. Ketentuan dalam UU desa ini telah mengatur mengenai kebijakan dana desa. Dana desa merupakan dana yang dialokasikan dalam APBN yang diperuntukan bagi desa yang ditransfer melalui APBN dan APBD yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah, pelaksanaan pembangunan, pembinaan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat.⁷¹ Pengalokasian dana desa kepada Pemerintah Kabupaten/Kota ini dihitung berdasarkan jumlah desa dengan mempertimbangkan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah dan tingkat kesulitan geografis.⁷² Dana desa ini digunakan untuk mendanai keseluruhan kewenangan desa yang mendukung program prioritas pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat.

Melalui dana tersebut, maka pemerintah desa diberi tanggung jawab mengelola dana desa untuk tujuan prioritas yang ada di desa masing-masing, sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) yang telah disusun sebelumnya. Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia No. 11 Tahun 2019 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa yakni digunakan untuk pembiayaan pelaksanaan program, dan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.

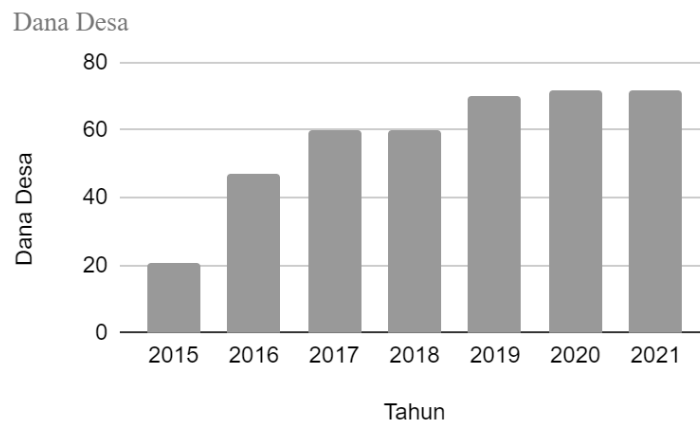
Pada setiap tahun Pemerintah mengalokasikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk desa, melalui dana desa, sebagaimana diamanatkan Pasal 72 ayat (1) UU Desa.

⁷¹ Tanpa Nama, "Dana Desa" dilansir dalam laman <https://berkas.dpr.go.id/puskajianggaran/kamus/file/kamus-261.pdf> diakses pada 17 Juni 2022

⁷² Peraturan Menteri Keuangan Nomor 199/PMK. 07/2017 Tentang Tata Cara Pengalokasian Dana Desa Setiap Kabupaten/Kota dan Rincian Dana Desa setiap Desa.

Lebih lanjut, pengalokasian dana desa juga merupakan wujud nawacita Presiden untuk “Membangun Dari Pinggiran Desa” demi meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desa. Berikut ini data alokasi dana desa sepanjang 2015-2021 yang diolah dari Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan.

Grafik 1. Alokasi Dana Desa



Sumber: Kementerian PMK

Dana desa pertama kali dikeluarkan oleh pertama kalinya pada tahun 2015. Dana desa langsung ditransfer oleh pemerintah pusat ke rekening pemerintah daerah, Namun, sejak 2020 terjadi perubahan metode pencairan dana desa yakni langsung ditransfer ke rekening pemerintah desa. Perubahan ini dilakukan berdasarkan evaluasi bahwa dana desa tidak segera ditransfer ke pemerintah desa.⁷³

Berdasarkan data diatas dapat dilihat bahwa terdapat pagu anggaran sebesar 401,74 T berasal dari APBN yang dialokasikan guna dana desa. Melalui dana desa pemerintah desa diberikan beban tanggung jawab untuk untuk mengelola dana guna melakukan pembangunan desa yang menjadi prioritas dalam Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa).

⁷³ Muh. Amin H, “Pemanfaatan Dana Desa dan Kesejahteraan Masyarakat Indonesia” *cnbcindonesia.com* 16 November 2022
<https://www.cnbcindonesia.com/opini/20221115104547-14-388052/pemanfaatan-dana-desa-dan-kesejahteraan-masyarakat-indonesia> diakses pada 06 Juni 2023

Keberadaan dana desa sangat berperan penting dalam pelaksanaan pembangunan desa berupa pembangunan infrastruktur fisik maupun pemberdayaan masyarakat desa. Berdasarkan catatan realisasi output dana desa yang telah di input oleh pemdes dalam aplikasi Online Monitoring Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (OMSPAN) sebagai berikut:

Tabel 5. Output Capaian Dana Desa di OM-SPAN

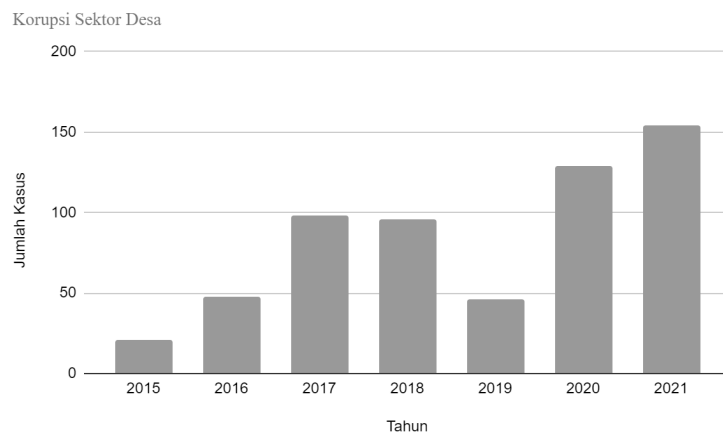
Tahun	Pelaksanaan Pembangunan	Pemberdayaan Masyarakat	Penanggulangan Bencana dan keadaan Darurat
2019	1.189,43	273,73	3,19
2020	856,47	273,73	550,22
2021	857,89	238,31	412,7

Sumber: OM-SPAN

Berdasarkan data tersebut dapat dilihat bahwa secara umum bidang pelaksanaan pembangunan terlihat dominan dibandingkan dengan pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan bencana dan dana darurat. Data tersebut menunjukkan bahwa dana desa berdampak langsung terhadap kondisi masyarakat. Namun, disisi lain pemanfaatan dana desa acapkali tidak tepat dan rawan akan korupsi.

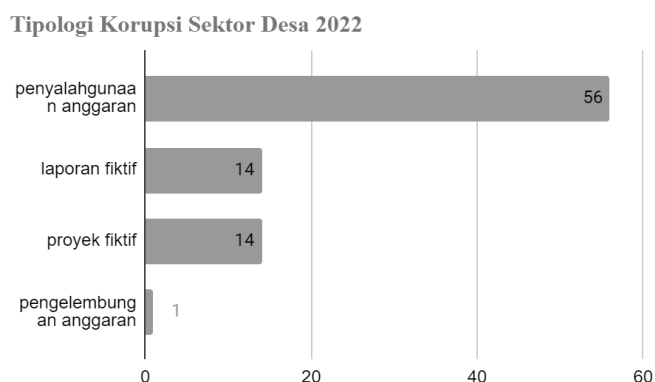
Berdasarkan hasil temuan yang didapatkan dari pemantauan ICW terhadap trend penindakan terdapat sejumlah kasus korupsi yang dilakukan oleh Pemerintah desa sebagai berikut:

Grafik 2. Tren Korupsi Sektor Desa



Jika dilihat dari grafik diatas tampak terjadi kenaikan angka korupsi dari tahun 2015 hingga 2018 dan mengalami penurunan pada 2019. Namun, pasca itu terjadi lonjakan angka korupsi sektor desa pada tahun 2020 dan 2021. Rata-rata setiap tahun terjadi 84 kasus korupsi sektor desa, yang dilakukan oleh 104 kepala desa dan merugikan keuangan negara mencapai Rp. 433,8 M. Tren kenaikan angka korupsi ini disebabkan adanya kenaikan dana desa yang diperoleh dari pemerintah pusat. Berdasarkan tren penindakan kasus korupsi sektor desa pada 2022 terdapat sebanyak delapan puluh lima kasus dengan tipologi sebagai berikut:⁷⁴

Grafik 3. Tipologi Korupsi Sektor Desa



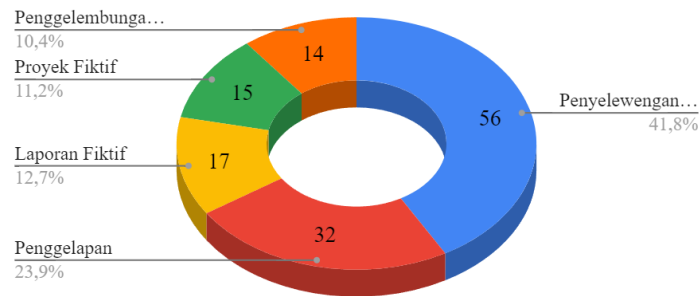
Sumber: ICW

Berdasarkan data diatas, penyalahgunaan anggaran 56 kasus, laporan fiktif dan laporan fiktif sebanyak 14 kasus. Tersangka pada kasus ini paling banyak kepala desa sebanyak 87 orang. Disusul oleh perangkat desa (Bendahara dan Kaur Keuangan) sebanyak 21 orang dan pengelola BUMDes serta pihak swasta sebanyak 6 orang. Tipologi kasus pada tahun 2022 tidak jauh berbeda dengan kasus pada 2015-2017 yakni penyalahgunaan anggaran sebanyak 51 kasus, penggelapan 32 kasus, laporan fiktif sebanyak 17 kasus, kegiatan/proyek fiktif sebanyak 15 kasus dan pengelembungan anggaran sebanyak 14 kasus.⁷⁵

⁷⁴ Hasil Wawancara dengan Almas Sjafrina (Indonesia Corruption Watch), pada 09 Juni 2023 melalui zoom, <https://us06web.zoom.us/j/84616296995?pwd=YVITenRxVmFVMWpVRG5lTURVMWozdz09>

⁷⁵ Indonesia Corruption Watch, Outlook Dana Desa 2018: Potensi Penyalahgunaan Anggaran Desa di Tahun Politik, (ICW, Jakarta, 5 Februari 2018), hlm 6

Grafik 4. Korupsi Sektor Desa
 Tipologi Kasus Korupsi Sektor Desa 2015-2021



Sumber: ICW

Berdasarkan data-data diatas, secara umum terdapat 5 tipologi korupsi pada sektor desa:

a. Penggelebungan Anggaran

Penggelebungan anggaran adalah proses perbuatan seseorang atau korporasi dengan menaikkan atau manipulasi anggaran yang tidak sesuai dengan perencanaan anggaran bertujuan untuk menguntungkan diri sendiri atau korporasi yang dilakukan dengan melawan hukum.⁷⁶ Modus penggelebungan anggaran atau *mark up* ini biasanya dilakukan dengan mengakali nota pembayaran.⁷⁷ Berdasarkan data ICW tahun 2015-2021 terdapat sebanyak 14 kasus penggelebungan anggaran, angka ini terus naik pada tahun 2022 terdapat 54 kasus. Kasus penggelebungan anggaran ini paling banyak dilakukan di tahap perencanaan anggaran. Oleh karena itu, dibutuhkan keterlibatan masyarakat desa untuk melakukan pengawasan dan terlibat dalam proses perencanaan hingga implementasi anggaran.

b. Kegiatan/Proyek Fiktif

Proyek fiktif adalah perbuatan yang dilakukan seseorang/korporasi/pemerintah untuk menyelenggarakan suatu kegiatan atau

⁷⁶Bambang Hartono, dkk. Tinjauan Kriminologi Terhadap Tindak Pidana Korupsi Penggelebungan Anggaran Rehabilitasi Gedung SMPN 10 Metro yang Dilakukan Oleh Aparatur Sipil Negara (Studi Putusan Nomor: 32/Pid.sus-Tpk/2021/Pn.Tjk).Jurnal Sol/Justisia Vol.5 No.2 Desember 2022.hlm. 195

⁷⁷ Almas Sjafrina, *Supra note*, 74

pekerjaan yang pengerjaannya dimulai dari tahapan perencanaan, tapi seluruhnya merupakan khayalan (fiktif).⁷⁸ Kemudian perbuatan ini bertujuan untuk menguntungkan diri sendiri/korporasi/pemerintah dengan menyalahgunakan kewenangan.⁷⁹ Berdasarkan temuan ICW 2015-2021 terdapat modus korupsi dengan proyek fiktif sebanyak 15 kasus.⁸⁰ Angka kegiatan/proyek fiktif di tahun 2022 di angka 14 kasus.⁸¹

c. Laporan Fiktif

Laporan fiktif merupakan proses penyusunan laporan dimana tidak ada kegiatan/proyek namun tetap ada laporan pertanggungjawaban atau memalsukan kegiatan/proyek seolah-olah telah selesai. Temuan ICW 2015-2021 terdapat sebanyak 17 kasus⁸² dan pada 2021 terdapat 19 kasus⁸³ serta 2022 terdapat 14 kasus.⁸⁴ Angka tersebut cenderung fluktuatif dibandingkan modus-modus korupsi lainnya.

d. Penggelapan

Pasal 372 KUHP menyebutkan bahwa barangsiapa yang sengaja memiliki dengan cara melawan hak suatu barang yang secara keseluruhan atau sebagian milik orang lain dan barang tersebut ada dalam tangannya bukan karena tindak kejahatan maka akan dihukum dengan tindakan penggelapan yang hukumannya penjara maksimal 4 tahun. Modus penggelapan merupakan salah satu modus yang paling

⁷⁸ Rasina Padeni Nasution, Proyek Fiktif Sebagai Modus Korupsi di Indonesia. Jurnal Syariah dan Hukum Vo.2, No.2 Juli-Desember 2020, hlm. 57

⁷⁹ *id.*,

⁸⁰ Indonesia Corruption Watch, Outlook Dana Desa 2018: Potensi Penyalahgunaan Anggaran Desa di Tahun Politik, (ICW, Jakarta, 5 Februari 2018), hlm 6

⁸¹ *supra note*, 68

⁸² *id.*,

⁸³ Vika Azikya Dihni, Korupsi Banyak Menggunakan Modus Laporan Fiktif pada 2021 Semester-1 *katadata* 14 Oktober 2021 dilansir pada laman <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/10/14/kasus-korupsi-banyak-gunakan-modus-proyek-fiktif-pada-semester-i-2021> diakses pada 21 Juni 2023

⁸⁴ Almas Sjafrina, *supra note*, 74

sering digunakan oleh aktor korupsi. Pada sektor korupsi desa, modus penggelapan selalu menjadi lima modus yang sering digunakan. Temuan ICW 2015–2017 korupsi sektor desa dengan modus penggelapan sebanyak 32 kasus,⁸⁵ di tahun 2021 41 kasus⁸⁶ dan 2022 tidak dijumpai kasus penggelapan.⁸⁷ Angka modus penggelapan ini cenderung fluktuatif terjadi kenaikan dari tahun 2017 ke tahun 2021. Namun, pada 2022 tidak ditemukan atau di angka 0.

e. Penyelewengan Anggaran

Penyelewengan anggaran merupakan tindakan menyelewengkan anggaran tidak sesuai kebutuhan atau rencana anggaran. Temuan ICW 2015-2021 terdapat 44 kasus dan 2022 turun menjadi 1 kasus.

Berdasarkan jbaran tipologi korupsi pada sektor desa dapat diketahui bahwa modus-modus korupsi diatas dapat dilakukan karena terdapat celah. Celah korupsi pada sektor desa ketiadaan partisipasi atau pelibatan masyarakat dalam tahap perencanaan hingga implementasi dana desa. Jika melihat data diatas dan dihubungkan dengan tangga partisipasi arnstein maka terlihat bahwa partisipasi yang dilakukan oleh pemerintah desa hanya sebatas formalitas atau tahap *informing*, karena masyarakat hanya diberikan informasi. Namun, masyarakat tidak diajak untuk terlibat dalam semua proses pengelolaan anggaran dana desa.

2.3 FAKTOR PENYEBAB KORUPSI YANG DILAKUKAN OLEH PEMERINTAH DESA

Pasca digelontorkan dana desa oleh pemerintah pusat terdapat lonjakan angka korupsi pada sektor desa. Angka korupsi sektor desa sebelum 2015 selalu masuk dalam 10 besar kasus yang ditangani oleh aparat penegak hukum. Namun, pasca 2015 korupsi sektor desa terus melonjak dan selalu di posisi tiga teratas kasus yang ditangani oleh aparat penegak hukum.⁸⁸ Hal ini terjadi

⁸⁵ *id.*,

⁸⁶ *id.*,

⁸⁷ *id.*,

⁸⁸ Almas Sjafrina, *supra note*, 74

sebagai konsekuensi logis terdapat sumber dana dan keaktifan aparat penegak hukum. Selain itu, ada beberapa faktor penyebab korupsi sektor desa yang dilakukan oleh pemerintah desa:

a. Minimnya transparansi pengelolaan anggaran

Minimnya transparansi pengelolaan anggaran menjadi faktor nomor satu penyebab korupsi di desa. Sejauh ini, informasi yang diberikan oleh pemerintah desa hanya sebatas penggunaan dana desa. Sementara itu, mengenai rincian penggunaan maupun program-program yang akan dilaksanakan tidak diinformasikan kepada masyarakat desa.⁸⁹ Informasi yang didapatkan oleh masyarakat desa hanya berbentuk papan informasi ataupun *banner*. Ketiadaan atau minimnya informasi membuat masyarakat desa tidak terdorong untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan anggaran dana desa. Kondisi ini diperparah dengan kondisi masyarakat desa yang memiliki budaya *ewuh pakewuh* atau segan untuk menanyakan informasi terkait anggaran. Hal ini dikarenakan terdapat relasi kuasa antara pemerintah desa yang masih dianggap memiliki status sosial lebih tinggi dari masyarakat biasa. Selain itu, terdapat anomali sosial dengan menganggap masyarakat tidak sopan maupun percaya ketika masyarakat menanyakan informasi mengenai anggaran yang sedang dikelola.⁹⁰

Pola komunikasi antara pemerintah desa dan masyarakat desa ini menunjukkan sebuah ketidakdewasaan demokrasi di desa. Kondisi sebuah desa yang dewasa secara demokrasi adalah kita terdapat komunikasi dua arah, pelibatan aktif peran masyarakat dan tidak hilangnya rasa segan berpendapat.⁹¹ Oleh karena itu, dibutuhkan peran aktif dari pendamping desa dan pemerintah desa untuk

⁸⁹ Hasil Wawancara dengan Arifin Abdul Majid (Ketua Asosiasi Pemerintah Desa Seluruh Indonesia/APDESI) pada Senin, 12 Juni 2023 di Plaza Festival, Kuningan Jakarta Selatan.

⁹⁰ *id.*,

⁹¹ Berdasarkan wawancara dengan Rohidin Sudarno. Selasa, 06 Juni 2023 di Kantor Pattiro, Jakarta Selatan.

menciptakan kedewasaan demokrasi dengan cara melibatkan dan pemberian informasi terhadap masyarakat desa.

b. Minimnya partisipasi masyarakat desa

Minimnya partisipasi masyarakat desa dalam semua tahapan pengelolaan dana desa menjadi permasalahan yang pelik. Masyarakat desa diharapkan aktif terlibat dalam semua tahapan pengelolaan dana desa. Salah satu ruang partisipasi yang diikuti yang disediakan oleh pemerintah desa adalah musyawarah dusun dan musyawarah desa. Musyawarah dusun dilakukan pada setiap dusun yang ada di desa-desa tersebut. Forum ini dihadiri oleh keterwakilan masyarakat dusun seperti tokoh agama, pemuda, kelompok petani/nelayan, perempuan, disabilitas dan kelompok marginal yang bertujuan menyerap aspirasi kelompok terdampak. Forum musyawarah dusun akan dilanjutkan dengan musyawarah desa yang diikuti keterwakilan kelompok masyarakat guna menyerap aspirasi tingkat desa. Namun, forum-forum tersebut sering tidak berjalan ideal. Sebab, forum-forum penyerapan aspirasi hanya menjadi forum sosialisasi program yang dilakukan oleh pemerintah desa.⁹² Partisipasi yang dilakukan hanya pada tahap *informing*. Padahal, masyarakat desa adalah subjek dan objek pembangunan yang akan berdampak dari suatu pembangunan tersebut. Selain itu, peran peran pendamping desa didorong lebih aktif untuk melakukan pendampingan.

c. Mandulnya Badan Perwakilan Desa

BPD memiliki fungsi (i) membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama kepala desa; (ii) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, (iii) melakukan pengawasan kinerja kepala desa. Ketiganya merupakan fungsi

⁹² *id.*,

yang vital bagi penyelenggaraan mekanisme *check and balances*. Namun, fakta dilapangan menunjukkan ketidak idealnya BPD.

Jika melihat banyaknya kasus korupsi sektor desa terdapat beberapa faktor lemahnya pengawasan BPD terhadap pelaksanaan pemerintahan desa. Lemahnya pengawasan BPD ini disebabkan oleh beberapa hal diantaranya kewenangan yang dimiliki, kapasitas hingga pembinaan BPD itu sendiri. Menurut Rohidin Sudarno, dewan pembina Pusat Telaah dan Informasi Regional (Pattiro) mengatakan bahwa “lemahnya BPD ini juga dipengaruhi oleh budaya *ewuh pakewuh* anggota BPD karena BPD sendiri itu diangkat oleh kepala desa.” Hal ini menyebabkan tumpulnya iklim untuk mengkritisi. Selain itu, lemahnya BPD ini juga didasari dengan ketiadaan pembinaan anggota BPD oleh kecamatan dan Kemendagri. Ketidadaan pembinaan ini disebabkan tidak adanya dana di Kemendagri. Hal tersebut dikarenakan terdapat dua kementerian yang menangani desa sehingga berpotensi tumpang tindih kewenangan dan saling lempar kewenangan antara Kementerian Desa dengan Kementerian Dalam Negeri.⁹³

d. Mahalnya Biaya Pemilihan Kepala Desa

Biaya pemenangan pemilihan kepala desa besar. Biaya yang dibutuhkan seseorang untuk maju menjadi kepala desa tergantung pada wilayahnya. Namun bisa patok 30–300 juta rupiah.⁹⁴ Memang dalam pemilihan kepala desa tidak terdapat mahar yang diberikan kepada partai politik. Namun, mahalnya biaya ini biasa digunakan untuk biaya sosial seperti uang bensin, uang makan, uang rokok yang diberikan calon kepala desa kepada tim pemenangan dan masyarakat. Uang tersebut

⁹³ Pusat Pemantauan Undang-Undang, UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, hlm. 4

⁹⁴ Almas Sjafrina, *supra note*, 74

disebut sebagai uang saku bagi pemilih ketika datang ke Tempat Pemungutan Suara (TPS).⁹⁵

Seorang calon kepala desa yang terpilih nantinya akan mendapatkan gaji sebesar Rp.2.426.640,00 atau setara dengan 120% dari gaji pokok PNS golongan ruang II/a.⁹⁶ Kecilnya gaji kepala desa disamping kondisi mahal biaya politik membuat banyak kepala desa melakukan penyelewengan dana desa agar cepat balik modal.

e. Ongkos Sosial

Berbeda dengan faktor penyebab korupsi pada level tinggi, ongkos sosial menjadi pembeda korupsi sektor desa. Ongkos sosial merupakan sejumlah dana yang digunakan oleh kepala desa guna melakukan kegiatan sosial seperti pernikahan, kelahiran, khitanan dan duka masyarakat desa. Seorang kepala desa guna menjaga reputasi ketika diundang dalam hajatan masyarakat diharuskan hadir dan mengeluarkan sejumlah uang.

“Jangan salah ya mbak, ongkos sosial untuk datang ke hajatan masyarakat juga gede, belum lagi kalau pas musim kawin biasa idul fitri dan adha banyak yang hajatan, nggak cukup cuma satu atau dua bisa lebih dari 15 kali hajatan yang ada di desa sendiri belum lagi desa tetangga. Ini yang bener-bener membuat kita jadi boncos kalau andelin gaji kades yang tak seberapa itu kita pasti akan korup maka saya sarankan jadi kades itu harus punya modal besar atau pasif income lainnya”⁹⁷

Selain itu, ongkos sosial ini juga digunakan oleh calon kepala desa maupun kepala desa petahana untuk melakukan “buka warung”. Istilah “buka warung” ini adalah kegiatan semacam *open house* yang dilakukan calon kepala desa maupun kepala desa guna menjamu tamu-tamu atau masyarakat yang datang ke kediaman dengan menyediakan jamuan seperti: minuman, makanan,

⁹⁵ Arifin, *supra note*, 89

⁹⁶ PP No.11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Perubahan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 81 ayat (2)

⁹⁷ *Supra note*, 83

rokok dan cemilan. Buka warung ini digunakan sebagai forum konsolidasi bagi calon/petahana dengan tim suksesnya. Besaran ongkos sosial yang dikeluarkan oleh seorang kades berbeda-beda tergantung wilayah dan jumlah penduduk. Oleh karena itu, ongkos sosial menjadi salah satu penyebab korupsi dana desa.

Hal tersebut senada dengan temuan ICW, menyebutkan bahwa penyebab korupsi dana desa yang marak terjadi, yaitu:

1. Kurangnya keterlibatan/peran masyarakat dalam proses perencanaan dan pengawasan dana desa;
2. Terbatasnya kompetensi kepala desa dan perangkat desa. Keterbatasan ini khususnya mengenai teknis pengelolaan dana desa pengadaan barang dan jasa serta penyusunan pertanggungjawaban keuangan desa;
3. Tidak optimalnya peran lembaga-lembaga desa baik langsung maupun tidak langsung. Lembaga-lembaga desa, kata dia, tidak memainkan peran penting dalam pemberdayaan masyarakat dan demokrasi tingkat desa, seperti Badan Permusyawaratan Desa atau BPD.
4. Tingginya *cost* politik akibat kompetitifnya arena pemilihan kepala desa. Meningkatnya anggaran desa disertai dengan meningkatnya minat banyak pihak untuk maju dalam pemilihan kepala desa tanpa agenda dan komitmen membangun desa.

Selain faktor-faktor yang ditemukan oleh penulis terdapat faktor utama dalam korupsi sektor desa yakni tidak ada pakemnya masa jabatan kepala desa. Ketidak pakeman ini muncul karena legislator dengan mencari format ideal masa jabatan kepala desa. Tidak ada pakem periode masa jabatan ini berimbas pada melemahnya sistem pengawasan dan akuntabilitas pengelolaan dana desa. Hal ini disebabkan aturan yang berubah-ubah sehingga berdampak pada pelaksanaan aturan tersebut sehingga apabila terdapat tidak pakemnya perodesasi pelaksanaan hanya berfokus pada penerapan saja bukan lagi pengawasan serta akuntabilitas. Hal ini berimbas pada tingkat korupsi yang dilakukan oleh kepala desa.