

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa memberi kesempatan yang luas bagi pemerintaahan desa untuk percepatan pembangunan. Adanya pembangunan desa diharapkan bisa mengubah cara pandang masyarakat desa dengan aturan-aturan yang berlaku. Kemakmuran dan keamanan ekonomi masyarakat tidak hanya berada di perkotaan saja, melainkan sampai ke pelosok negeri. Dalam Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa pasal 4 dijelaskan tujuan dari pengaturan desa untuk memberikan pengakuan, penghormatan, kejelasan, kepastian hukum, serta melestarikan dan mengembangkan adat istiadat, tradisi, serta budaya kemasyarakatan guna mendorong prakarsa, alur pengembangan potensi dan aset desa untuk kesejahteraan masyarakat dan membuat pemerintah desa yang profesional, efektif, efisien serta terbuka guna meningkatkan pelayanan publik untuk memudahkan dalam hal pelayanan publik yang bertujuan mempercepat terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakat, meningkatkan ketahanan masyarakat, sosial budaya masyarakat desa serta mampu mempertahankan kesatuan sosial sebagai ketahanan nasional.<sup>1</sup>Pemerintah mengharapkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang merata sampai di tingkat yang paling rendah hingga pelosok sekalipun dapat diwujudkan melalui pemanfaatan dana desa secara optimal.

Sejak bergulir tahun 2015 hingga tahun 2018 dana desa sudah digelontorkan pemerintah pusat sebanyak Rp 186 triliun untuk 74.954 desa di seluruh Indonesia dengan tujuan untuk peningkatan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat desa. Namun yang terjadi justru sebaliknya. Dukungan pemerintah pusat kepada pemerintah desa yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tersebut, justru jadi bumerang bagi pemerintah itu sendiri, baik di tingkat pusat maupun di tingkat Daerah Kabupaten/Kota hingga kelurahan/desa. Permasalahan yang sering terjadi dalam pengelolaan dana desa adalah penyalahgunaan Dana Desa oleh perangkat Desa itu sendiri. Hasil pantauan Indonesian Corruption Watch (ICW) sejak beberapa tahun terakhir tentang optimalisasi penggunaan Dana Desa justru menunjukkan kekecewaan. Persoalan utama yang terjadi yaitu tingkat 1 psi dana desa semakin tumbuh subur

---

<sup>1</sup> Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

di Indonesia. Tercatat pada tahun 2015 dalam data ICW ada 17 kasus korupsi dana desa di seluruh Indonesia. Selanjutnya di tahun 2016 naik menjadi 41 kasus dan di tahun 2017 meningkat dua kali lipat menjadi 96 kasus. Kemudian pada tahun 2018 terdapat 27 kasus korupsi dana desa oleh aparat pemerintah desa. Perkembangan kasus korupsi dari tahun 2015 hingga 2018, terhitung selama tiga tahun berturut-turut kalkulasinya mencapai 181 kasus dengan 184 tersangka korupsi dan nilai kerugian sebesar 40.6 milyar.<sup>2</sup>

Pemerintah pusat telah mengalokasikan anggaran untuk pemerintahan desa sejak tahun 2015 yang disebut dengan dana desa. Pemerintah pusat telah memberikan dana desa untuk seluruh desa yang ada di Indonesia dengan mendapatkan penambahan anggaran setiap tahunnya. Dengan diterapkannya kebijakan ini pemerintah pusat berharap dapat memajukan dan mensejahterakan masyarakat pedesaan. Pemerintah berharap pelayanan publik di desa semakin meningkat, masyarakatnya maju dan berdaya saing tinggi. Pemerintah Pusat berharap desa bisa menjadi subjek pembangunan. Dengan adanya dana desa pemerintah dapat mengukur pencapaian dan pengaruh positif atas adanya UU ini, namun dengan adanya permasalahan-permasalahan yang telah terjadi, menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah kedepan untuk dibahas dengan serius, penting untuk dilakukan guna memastikan langkah yang tepat sehingga pemerintah tidak di bayang-bayangi dengan persoalan-persoalan penyalahgunaan dana desa ataupun korupsi.

Penelusuran ICW terhadap maraknya korupsi di desa terutama menyangkut anggaran dana desa muncul karena anggarannya yang besar namun implementasinya di tingkat desa belum diiringi dengan prinsip transparansi, tidak akuntabel dan kurangnya partisipasi dalam pembangunan, serta pengawasan keuangan desa. Berbagai masalah yang muncul akibat terjadinya korupsi dana desa ini tentu menjadi pedoman bagi pemerintah untuk bergerak ke depannya seperti apa dan mau kemana serta bagaimana cara mengatasinya. Hal ini menimbulkan kekhawatiran akan meningkatnya angka penyalahgunaan dana desa di tahun 2018 yang merupakan tahun kontestasi pilkada serentak dan pemilu serentak 2019. Rasa kekhawatiran ini bukan hanya berasal dari hasil bacaan terhadap fenomena yang telah terjadi selama tiga tahun terakhir, tetapi juga karena kurangnya pengawasan dan perhatian publik serta

---

<sup>2</sup><https://nasional.kompas.com>

media-media lokal maupun nasional terhadap desa. Minimnya pengawasan dan pengetahuan masyarakat desa memperburuk rasa kekhawatiran yang telah ada.

Perangkat desa merupakan salah satu unsur penggerak di dalam tatanan pemerintahan desa. Perangkat desa harus mempunyai kemampuan dan pengetahuan terhadap pekerjaannya untuk menunjang perkembangan dan ketahanan sistem pemerintahan yang ada di setiap desa. Perangkat desa harus mempunyai pengetahuan yang baik guna melayani masyarakat dengan baik dan benar sehingga tidak terjadi kesalahan dan penyelewengan dalam tata kelola pemerintahan desa. Untuk menunjang kinerja perangkat desa seharusnya mereka menerima apa yang menjadi hak mereka, seperti honor dan lain sebagainya, karena hal itu merupakan hak mereka yang bekerja sebagai aparatur pemerintahan desa. Bukannya diselewengkan seperti kasus yang terjadi di Desa Lubuk Tenam Kecamatan Jujuhan Ilir yang menimbulkan konflik sosial di tengah-tengah masyarakat.

Timbulnya konflik penyalahgunaan dana desa di Desa Lubuk Tenam Kecamatan Jujuhan Ilir Kabupaten Bungo ini berangkat dari kondisi kemajemukan struktur lembaga desa. Menurut kaur keuangan desa, Kepala desa dinilai tidak kooperatif dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kepala desa tidak menetap di desa tersebut melainkan menetap di kota. Kepala desa sering absen dari jam dinas dan jarang datang, sehingga tidak dapat menyambut aspirasi masyarakat Desa Lubuk Tenam. Hal ini menyebabkan kepala desa tidak mengetahui apa yang menjadi keluhan dan kebutuhan masyarakatnya. Kebijakan kepala desa sering tidak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat setempat. Tidak berhenti di situ saja, banyak permasalahan lain yang muncul seiring berjalannya waktu yaitu permasalahan honor perangkat desa tidak dibayar, pembangunan infrastruktur yang mandek. Hal inilah yang merupakan awal terjadinya konflik di Desa Lubuk Tenam Kecamatan Jujuhan Ilir Kabupaten Bungo.<sup>3</sup>

Persoalan yang terjadi di Desa Lubuk Tenam Kecamatan Jujuhan Ilir Kabupaten Bungo ini memicu terjadinya konflik sosial ditengah-tengan masyarakat. Ratusan warga Lubuk Tenam mendatangi kantor kepala desa untuk membahas persoalan yang terjadi di Desa mereka menanyakan transparansi pemerintah Desa dalam mengelola anggaran dana desa. Jawaban yang diberikan kepala desa kepada

---

<sup>3</sup>Wawancara dengan Kaur Keuangan Desa Lubuk Tenam Kec. Jujuhan Ilir 25-06-2019 di kantor Desa

masyarakat justru tidak memberikan kepuasan, hingga pada akhirnya suasana rapat menjadi panas dan masyarakat membubarkan diri setelah itu. Setelah rapat bubar, masyarakat kembali mendatangi kantor kepala desa pada malam hari dan menyegel kantor kepala desa. Peristiwa itu akhirnya dimediasi oleh camat Kecamatan Jujuhan Ilir dan POLSEK Jujuhan. Dalam proses mediasi antara masyarakat dengan pihak kepolisian dan kecamatan, masyarakat menuntut kepala desa untuk berhenti dari jabatannya.

Menurut Kusnadi (2002:266) dilihat dari prosesnya, konflik itu paling tidak ada dua tahapan yaitu: tahap disorganisasi dan tahap disintegrasi. Tahap disorganisasi, memiliki ciri-ciri di antaranya banyak terjadi kesalahfahaman, pelanggaran-pelanggaran banyak terjadi di mana-mana, baik itu pelanggaran norma, penyimpangan terhadap perilaku anggota, di tambah lagi dengan keadaan sanksi yang sangat lemah. Tahap disintegrasi yang di maksud adalah timbulnya rasa suka marah-marah, emosi yang tidak stabil membuat kegaduhan dan rasa ingin menyerang. Lebih lanjut Kusnadi (2002: 266) menyebut bahwa penyebab terjadinya konflik itu ada beberapa faktor diantaranya : adanya pertentangan kepentingan, adanya perbedaan-perbedaan dari berbagai aspek kemudian banyak terjadi ketimpangan-ketimpangan baik itu dari tatanan sosial yang tidak merata dan sebagainya. Dari beberapa faktor terjadinya konflik di atas Utsman Sabian menawarkan cara untuk menyelesaikan konflik ini di antaranya : saling kompromi, saling toleransi, konversi, mediasi, *arbitrage*, *stalemate* dan *coersion* Utsman Sabian (2007:17). Konflik sangat erat kaitannya dengan kekerasan. Jika terjadi kekerasan sebagai akibat dari rasa tidak puas karena merasa dirugikan kepentingannya, penyelesaian konflik bisa dilakukan dengan cara yang lebih *soft* dalam artian dengan damai, caranya dengan melakukan musyawarah, adanya penjelasan yang kongkrit dari yang berkonflik sehingga tidak ada kesalahfahaman.

Konflik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah konflik berupa pertentangan perbedaan kepentingan yang terjadi antara individu atau kelompok, dimana desa tersebut mengeluarkan anggaran untuk menyelenggarakan pembangunan fisik seperti Pom Mini, Pustaka, Gorong-gorong namun sampai sekarang tidak selesai pengerjaannya bahkan ada yang tidak dikerjakan sama sekali pembangunan di desa tersebut. Ketiadaan transparansi dalam pengelolaan dana desa dan juga gaji perangkat desa tidak dibayar namun laporan dana desa terkuras habis lebih kurang satu milyar



rupiah kuat dugaan masyarakat setempat dana tersebut habis oleh individu atau kepala desa itu sendiri, itulah yang mengakibatkan terjadinya perselisihan antara Kepala Desa dan Warga Masyarakat di Desa Lubuk Tenam Kecamatan Jujuhan Ilir Kabupaten Bungo.

Mengamati fenomena konflik sosial antara masyarakat dengan kepala desa yang melakukan tindakan penyelewengan anggaran dana desa, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang konflik pertentangan yang terjadi di Desa Lubuk Tenam Kecamatan Jujuhan Ilir Kabupaten Bungo antara kepala desa dengan masyarakat dalam pengelolaan anggaran dana desa. Penelitian ini juga menjelaskan secara komprehensif tentang kronologi konflik di Desa Lubuk Tenam, faktor penyebab konflik dan bentuk-bentuk konflik, serta resolusi konflik yang ditempuh oleh para pemangku kepentingan di Desa Lubuk Tenam Kecamatan Jujuhan Ilir dalam menyelesaikan konflik yang terjadi. Banyak peneliti lain yang telah melakukan penelitian terhadap konflik yang ada di desa seperti konflik tanah ulayat, konflik sumberdaya manusia, konflik sosial dan ekonomi, dari konflik-konflik yang telah diteliti sebelumnya di sini penulis ingin meneliti konflik penyalahgunaan dana desa yang terjadi di desa Lubuk Tenam, Kecamatan Jujuhan Ilir Kabupaten Bungo.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Desa merupakan pemerintah terendah memiliki kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014. Dalam regulasi tersebut dijelaskan pada pasal 1 ayat 1 bahwa desa atau desa adat atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa sebagai komunitas terkecil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri dan otonom. Pemerintahan desa sebagaimana yang tertulis pada pasal 1 ayat 2 UU nomor 6 tahun 2014 tentang desa yaitu penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa sebagai pemerintahan terendah dipimpin

oleh seorang kepala desa. Sesuai dengan kearifan lokal masyarakat hukum adat di Kabupaten Bungo provinsi Jambi, kepala desa disebut dengan panggilan Datuk Rio.

Desa sebagai institusi pemerintahan terendah yang diakui secara konstitusional, memiliki anggaran pendapatan belanja desa yang diberikan oleh pemerintah pusat. Alokasi dana desa yang diberikan oleh pemerintah pusat ini tertuang dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 pasal 72 ayat 1 dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 tentang dana desa merupakan dana perimbangan APBN yang diterima oleh Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK) sebesar 10% yang dapat digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat desa. Jumlahnya tergantung dari kondisi geografis, jumlah penduduk dan angka kematian. Tercatat pada tahun 2018, jumlah desa yang ada di Indonesia sebanyak 74.958 dengan alokasi anggaran Dana Desa sebesar 70 triliun.

Desa Lubuk Tenam adalah salah satu dari 141 desa yang ada di Kabupaten Bungo. Lubuk Tenam adalah desa baru hasil pemekaran yang dilakukan oleh pemerintahan Kabupaten Bungo pada tahun 2007. Desa Lubuk Tenam terdiri dari 5 RT, memiliki jumlah penduduk sebanyak 702 jiwa dengan 197 keluarga. Nominal anggaran dana desa yang diperoleh Desa Lubuk Tenam pada tahun 2018 yaitu sebanyak Rp. 1.409.956.000 dengan rincian Alokasi Dana Desa (ADD) sebanyak Rp. 430.238.000 ditambah Dana Desa (DD) sebesar Rp. 979.718.000. Pemberian dana desa dari pemerintah pusat ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pembangunan desa dari berbagai sektor.

Pemanfaatan dana desa merupakan tanggung jawab kepala desa sebagaimana yang tertuang dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa pasal 75 yang menyatakan bahwa kepala desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa. Pengelolaan dana desa harus mengutamakan azas transparansi dan akuntabel baik kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun kepada masyarakat desa. Azas transparansi dan akuntabel ini menjadi tanggung jawab utama kepala desa selaku kuasa pengguna anggaran yang menjalankan roda pemerintahan. Ketiadaan transparansi seorang kepala desa dapat menimbulkan konflik internal dalam desa itu sendiri, seperti yang terjadi di Desa Lubuk Tenam Kecamatan Jujuhan Ilir Kabupaten

Bungo. Dalam menggunakan anggaran, kepala desa Lubuk Tenam melakukan penyalahgunaan wewenang untuk kepentingan pribadi.

Anggaran dana desa yang seharusnya digunakan untuk kegiatan pembangunan ataupun pemberdayaan justru tidak tepat sasaran. Hal itu dilihat dari terbengkalainya kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintahan Desa Lubuk Tenam, baik fisik maupun non fisik. Bahkan honor perangkat desa yang bekerja pun juga tidak dibayar, padahal anggaran untuk kegiatan tersebut dicairkan. Dikatakan oleh perangkat desa, bahwa pimpinannya juga tidak responsif terhadap keluhan-keluhan yang dirasakan oleh bawahannya. Koordinasi tatap muka antara kepala desa dengan perangkat desa terputus, akibat kepala desa jarang datang ke kantor. Setiap ada keluhan masyarakat, perangkat desa melaporkannya melalui telfon genggam, akan tetapi kepala desa tidak responsif dengan laporan yang disampaikan oleh bawahannya.

Melihat rendahnya respon kepala desa terhadap keluhan masyarakat, maka masyarakat memilih upaya lain untuk mencari tau tentang realisasi anggaran dana desa melalui perangkat desa. Melalui keterangan yang diperoleh dari perangkat desa, kemudian masyarakat mendesak tokoh-tokoh Desa Lubuk Tenam untuk menghubungi kepala desa, agar kepala desa duduk bersama dengan masyarakat memberikan penjelasan terkait realisasi dana desa sesuai dengan indikasi kecurigaan mereka melalui fakta-fakta yang terjadi dilapangan tentang mangkraknya pembangunan infrastruktur desa dan juga keterangan perangkat desa yang ikut menjadi korban penyelewengan dana desa, karena gajinya yang tidak dibayar selama berbulan-bulan. Namun kepala desa menolak permintaan tokoh-tokoh masyarakat untuk duduk bersama memberikan keterangan terkait keinginan masyarakat. Hal inilah yang membuka ruang konflik di Desa Lubuk Tenam Kecamatan Jujuhan Ilir Kabupaten Bungo. Akibat penyalahgunaan anggaran yang dilakukan oleh kepala desa, memicu terjadinya aksi protes masyarakat yang berujung dengan penyegelan kantor kepala desa oleh masyarakat Desa Lubuk Tenam.

Mengamati fenomena yang terjadi di Desa Lubuk Tenam tentang penyelewengan dana desa yang dilakukan oleh kepala desa, maka peneliti ingin mengkaji lebih dalam tentang konflik penyalahgunaan Dana Desa (DD) di Desa Lubuk Tenam Kecamatan Jujuhan Ilir Kabupaten Bungo. Peneliti akan menjelaskan

secara komprehensif bagaimana kronologi konflik yang terjadi di Desa Lubuk Tenam antara kepala desa dengan masyarakat dan apa saja faktor-faktor penyebab terjadinya konflik serta bagaimana bentuk konflik yang terjadi antara masyarakat dengan kepala desa pada kasus penyalahgunaan dana desa di Desa Lubuk Tenam. Konflik yang terjadi antara masyarakat dengan kepala desa ini tentu diselesaikan oleh pemangku kepentingan supaya kondisi sosial masyarakat Desa Lubuk Tenam kembali pulih seperti semula. Oleh sebab itu peneliti juga menjelaskan bagaimana proses resolusi konflik yang dilakukan oleh masyarakat Desa Lubuk Tenam Kecamatan Jujuhan Ilir dalam menyelesaikan permasalahan ini.

Penelitian konflik penyalahgunaan dana desa ini penting dilakukan untuk memberikan kerangka analisis tentang fenomena konflik dan proses resolusinya terhadap penyalahgunaan anggaran dana desa. Biasanya konflik penyalahgunaan dana desa ini terjadi secara horizontal antara aktor-aktor yang ada dalam internal pemerintahan desa seperti, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), perangkat desa dan kepala desa. Namun kasus konflik penyalahgunaan anggaran dana desa di Desa Lubuk Tenam terjadi secara vertikal antara kepala desa dengan masyarakat yang merasa curiga dengan kinerja pemimpinnya sendiri yang terindikasi melakukan penyelewengan dana desa. Proses penyelesaian kasus tidak dihadiri oleh kepala desa sebagai pelaku konflik tunggal dengan masyarakat. Kasus ini di mediasi oleh Camat dan Kaplosek Jujuhan Ilir serta BPD Lubuk Tenam yang membuat kesepakatan sepihak untuk melaporkan kepala desa sesuai dengan aturan yang berlaku.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan secara komprehensif tentang kronologi terjadinya konflik antara masyarakat dengan kepala desa yang melakukan penyalahgunaan anggaran dana desa. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui faktor penyebab konflik yang terjadi di Desa Lubuk Tenam dan bentuk konflik antara kepala desa dengan masyarakat, serta proses resolusi konflik dalam menyelesaikan persoalan yang terjadi di Desa Lubuk Tenam Kecamatan Jujuhan Ilir Kabupaten Bungo. Selain itu penelitian ini juga menjelaskan bagaimana proses pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan yang dilakukan pemerintahan Desa Lubuk



Tenam dan juga menjelaskan bagaimana tindakan penyalahgunaan dana desa yang dilakukan oleh kepala desa Lubuk Tenam sebagai pemimpin bagi masyarakat.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap ilmu pengetahuan terkait konflik yang ada di desa, terutama konflik penyalahgunaan dana desa terhadap peneliti-peneliti berikutnya. Peneliti berharap semoga penelitian ini bisa berguna dan bisa memberikan beberapa manfaat, diantaranya :

##### **1.4.1 Manfaat Akademis**

Manfaat secara akademis dari hasil penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pemikiran dan bahan rujukan ilmu baru pada aspek dinamika politik mengenai konflik penyalahgunaan dana desa oleh pemerintahan desa, dimana dalam pengelolaan dana desasesuai dengan amanat Undang-Undang Desa memiliki dua tujuan yang ingin dicapai, yaitu pembangunan desa dan pemberdayaan sumberdaya masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat desa.

##### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Manfaat secara praktis dari penelitian ini adalah memberi sumbangan pemikiran untuk meningkatkan efektifitas penggunaan dana desa dan menghindari terjadinya konflik dan menawarkan strategi resolusi konflik bagi desa-desa yang berkonflik.

