

**MODEL PERTANGGUNGJAWABAN KEPERDATAAN KEPALA DESA TERHADAP
PENYALAHGUNAAN PENGELOLAAN ASET MILIK DESA: STUDI DI DESA
TENTE, KABUPATEN BIMA**

Azhar¹, Zuhrah², Hadijah³,

^{1,2,3}Prodi, Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Bima, Indonesia

Email Korespondensi: zhoemachy@gmail.com

ABSTRACT

This research examines the model of civil liability for village heads in relation to the misuse of village asset management, taking a case study in Tente Village, Bima Regency, West Nusa Tenggara Province. Village asset governance has emerged as one of the most critical issues following the enactment of Law Number 6 of 2014 on Villages, which grants broad authority to village heads in managing village wealth. The central problem identified is the absence of a comprehensive civil liability legal framework specifically regulating civil sanctions applicable to village heads who engage in misuse of village asset management, creating a normative vacuum that weakens the protection of village community rights. This research employs a normative-empirical legal research method incorporating statutory, conceptual, and sociological approaches. Primary data were obtained through in-depth interviews with village officials, community leaders, the Village Consultative Body (BPD), and regional government officials of Bima Regency, supplemented by secondary data comprising legislation, court decisions, and academic literature. The research findings reveal that: first, there are systemic weaknesses in the civil liability regulation for village heads in Indonesia; second, village asset misuse practices in Tente Village manifest in various modes, including unauthorized asset transfers and utilization of assets for personal gain; third, the recovery mechanism for village community losses through civil channels has not been effectively implemented due to the absence of a structured model. This research contributes to the development of a comprehensive and innovative civil liability model for village heads, integrating principles of civil law, administrative law, and good village governance. The novelty of this research lies in constructing an integrative and contextual civil liability model, accompanied by policy recommendations applicable within the Indonesian village law context.

Keywords: Civil Liability, Village Head, Village-Owned Assets.

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji model pertanggungjawaban keperdataan kepala desa terhadap penyalahgunaan pengelolaan aset milik desa dengan mengambil studi kasus di Desa Tente, Kabupaten Bima, Provinsi Nusa Tenggara Barat. Tata kelola aset desa merupakan salah satu isu krusial pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang memberikan kewenangan luas kepada kepala desa dalam mengelola kekayaan desa. Permasalahan yang mengemuka ialah minimnya konstruksi hukum pertanggungjawaban perdata yang secara khusus mengatur sanksi keperdataan bagi kepala desa yang melakukan penyalahgunaan pengelolaan aset desa, sehingga timbul kekosongan norma yang berdampak pada lemahnya perlindungan hak-hak masyarakat desa. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif-empiris dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan sosiologis. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan perangkat desa, tokoh masyarakat, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan aparat pemerintah daerah Kabupaten Bima, serta didukung oleh data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan literatur akademik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertama, terdapat kelemahan sistemik dalam regulasi pertanggungjawaban keperdataan kepala desa di Indonesia; kedua, praktik penyalahgunaan aset desa di Desa Tente terjadi dalam

Penerbit:

LKISPOL (Lembaga Kajian Ilmu Sosial dan Politik)

redaksigovernance@gmail.com/admin@lkispol.or.id

berbagai modus, termasuk pengalihan aset tanpa prosedur hukum yang sah dan pemanfaatan aset untuk kepentingan pribadi; ketiga, mekanisme pemulihan kerugian masyarakat desa melalui jalur keperdataan belum berjalan efektif akibat ketiadaan model yang terstruktur. Penelitian ini berkontribusi pada pengembangan model pertanggungjawaban keperdataan yang komprehensif dan inovatif bagi kepala desa, dengan menggabungkan prinsip hukum perdata, hukum administrasi negara, dan tata kelola pemerintahan desa yang baik. Novelty penelitian ini terletak pada konstruksi model pertanggungjawaban perdata yang bersifat integratif dan kontekstual, serta pemberian rekomendasi kebijakan yang dapat diterapkan dalam konteks hukum desa di Indonesia.

Kata kunci: Pertanggungjawaban Keperdataan, Kepala Desa, Aset Milik Desa.

PENDAHULUAN

Otonomi desa yang diamanatkan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa) merupakan tonggak transformatif dalam sejarah pemerintahan lokal di Indonesia (Arzita, 2019). Kebijakan ini memberikan kewenangan substantif kepada desa untuk mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk mengelola aset dan kekayaan desa secara mandiri. Namun di balik semangat otonomi yang progresif tersebut, terdapat celah regulasi yang signifikan berkenaan dengan konstruksi pertanggungjawaban keperdataan kepala desa manakala terjadi penyalahgunaan dalam pengelolaan aset desa. Kondisi ini menciptakan kekosongan norma hukum (*rechtsvacuum*) yang berimplikasi serius terhadap perlindungan hak-hak perdata masyarakat desa (Selvia Labeda, 2022).

Indonesia menunjukkan bahwa sejak pemberlakuan UU Desa, total Dana Desa yang dikucurkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) telah mencapai lebih dari Rp400 triliun hingga tahun 2023. Besarnya aliran dana ini, yang turut digunakan untuk pengadaan dan pengembangan aset desa, berbanding terbalik dengan kesiapan infrastruktur hukum yang mengatur pertanggungjawaban perdata kepala desa. Penelitian yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2022 mencatat bahwa dari 74.961 desa di seluruh Indonesia, terdapat ribuan laporan dugaan penyimpangan pengelolaan aset dan keuangan desa, dengan sebagian besar kasus diselesaikan melalui jalur pidana semata, tanpa memperhatikan dimensi pemulihan kerugian perdata bagi masyarakat yang dirugikan (SAKA, 2025).

Kondisi di Desa Tente, Kabupaten Bima, Provinsi Nusa Tenggara Barat, mencerminkan potret yang lebih spesifik dan mengkhawatirkan. Berdasarkan temuan awal penelitian ini, terdapat sejumlah kasus pengelolaan aset desa yang bermasalah, mulai dari pengalihan tanah kas desa tanpa prosedur yang sah, pemanfaatan kendaraan dinas desa untuk kepentingan pribadi kepala desa, hingga penyewaan bangunan milik desa kepada pihak ketiga tanpa penetapan harga yang wajar dan tanpa persetujuan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Ironisnya, meskipun kerugian yang diderita oleh masyarakat desa bersifat nyata dan terukur, upaya penuntutan ganti rugi melalui jalur keperdataan hampir tidak pernah ditempuh, sebagian besar disebabkan oleh ketidakpastian mengenai dasar hukum, prosedur, dan mekanisme pemulihan kerugian dalam hukum keperdataan yang aplikatif (Romli et al., 2023).

Beberapa kajian terdahulu mengenai pertanggungjawaban kepala desa di Indonesia lebih banyak difokuskan pada aspek hukum pidana dan hukum administrasi. Sejumlah penelitian yang dilakukan oleh (Asmoro, n.d.), (Kurniawati, n.d.), dan (TEGAR, 2025) memberikan perhatian pada mekanisme pengawasan keuangan desa dan akuntabilitas administratif, namun belum secara mendalam menyentuh dimensi pertanggungjawaban keperdataan. Di sisi lain, penelitian-penelitian yang berfokus pada hukum perdata lebih banyak membahas pertanggungjawaban dalam konteks korporasi dan pejabat negara setingkat menteri atau kepala daerah, sehingga terdapat kesenjangan literatur yang signifikan pada level pemerintahan paling dasar, yakni pemerintahan desa. Ketidakhadiran model keperdataan yang komprehensif inilah yang menjadi urgensi utama penelitian ini.

Kemudian, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer), khususnya Pasal 1365 dan Pasal 1366, sejatinya telah memberikan landasan umum bagi tuntutan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*)

terhadap siapapun yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Namun demikian, penerapan pasal-pasal tersebut terhadap kepala desa selaku pejabat publik yang menjalankan fungsi pemerintahan memerlukan konstruksi teoretis yang lebih cermat, mengingat adanya persinggungan antara kapasitas kepala desa sebagai individu perdata dan sebagai organ pemerintahan desa. Persinggungan inilah yang belum terpetakan secara komprehensif dalam kerangka hukum positif maupun dalam diskursus akademik hukum desa di Indonesia (Asmoro, n.d.).

Penelitian ini mengisi celah tersebut dengan mengonstruksi model pertanggungjawaban keperdataan yang kontekstual dan integratif bagi kepala desa dalam kasus penyalahgunaan pengelolaan aset desa. Kebaruan penelitian ini terletak pada tiga hal. Pertama, penelitian ini merupakan studi pertama yang secara sistematis mengonstruksi model pertanggungjawaban keperdataan kepala desa dengan mengintegrasikan prinsip hukum perdata umum, hukum administrasi negara, dan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan desa yang baik dalam satu kerangka analitis yang kohesif. Kedua, penelitian ini mengambil lokus penelitian di Desa Tente, Kabupaten Bima, yang merepresentasikan konteks pemerintahan desa di kawasan Indonesia Timur dengan karakteristik sosio-kultural dan regulasi lokal yang khas. Ketiga, penelitian ini menghasilkan rekomendasi kebijakan berupa draf model normatif pertanggungjawaban keperdataan yang dapat dijadikan rujukan dalam reformasi regulasi hukum desa.

Berdasarkan uraian diatas, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi hukum positif yang mengatur pertanggungjawaban keperdataan kepala desa terhadap penyalahgunaan pengelolaan aset desa, mengidentifikasi modus dan faktor penyebab penyalahgunaan pengelolaan aset desa di Desa Tente, Kabupaten Bima, merumuskan model pertanggungjawaban keperdataan yang komprehensif dan dapat diterapkan bagi kepala desa dalam konteks hukum desa di Indonesia, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi normatif dan empiris bagi pengembangan ilmu hukum desa, serta menjadi masukan kebijakan yang konstruktif bagi legislator dan pemerintah daerah.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif-empiris dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual(Rifa'i et al., 2023), dan sosiologis. Penelitian dilakukan di Desa Tente, Kecamatan Woha, Kabupaten Bima, untuk menganalisis pertanggungjawaban keperdataan kepala desa dalam pengelolaan aset desa berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku dan praktik di lapangan (Diantha & Sh, 2016). Data diperoleh melalui wawancara, observasi, studi dokumen, dan studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan serta literatur yang relevan. Selanjutnya, data dianalisis secara kualitatif menggunakan model analisis interaktif Miles (Sari et al., 2021), Huberman, dan Saldaña dengan teknik interpretasi hukum serta triangulasi sumber untuk menjamin validitas hasil penelitian.

PEMBAHASAN

Konstruksi Hukum Pertanggungjawaban Keperdataan Kepala Desa Analisis Normatif

Kajian terhadap kerangka hukum positif yang berlaku di Indonesia mengungkapkan realitas yang paradoksal. Di satu sisi, terdapat seperangkat regulasi yang cukup komprehensif mengatur kewenangan dan tanggung jawab kepala desa dalam pengelolaan aset desa. Konstruksi normatif mengenai pertanggungjawaban keperdataan kepala desa terhadap penyalahgunaan yang dilakukannya dalam kapasitasnya tersebut sangat minim dan tidak sistematis. Analisis normatif terhadap sejumlah regulasi kunci menunjukkan fragmentasi yang serius dalam kerangka pertanggungjawaban ini (Safruddin et al., 2026).

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada dasarnya telah mengatur pertanggungjawaban kepala desa dalam Bab VIII tentang Pemerintah Desa. Pasal 26 ayat (4) UU Desa menyebutkan kewajiban kepala desa untuk, antara lain, memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945, menyelenggarakan pemerintahan desa berdasarkan asas pemerintahan yang baik, serta melaksanakan prinsip tata kelola pemerintahan desa yang akuntabel, transparan, profesional,

efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme. Pelanggaran terhadap kewajiban-kewajiban ini membuka ruang bagi pertanggungjawaban kepala desa, namun UU Desa tidak secara spesifik mengatur jenis dan mekanisme pertanggungjawaban keperdataan (Studi et al., 2024).

Kekosongan ini diperparah dengan ketiadaan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 beserta perubahannya yang secara eksplisit mengatur gugatan perdata terhadap kepala desa atas kerugian yang ditimbulkan dari penyalahgunaan aset desa. Pasal 46 sampai dengan Pasal 53 PP tersebut hanya mengatur pemberhentian kepala desa, baik sementara maupun tetap, yang pada dasarnya merupakan sanksi administratif, ketiadaan landasan normatif yang spesifik untuk pertanggungjawaban keperdataan kepala desa menciptakan kondisi hukum yang tidak kondusif bagi pemulihan hak-hak keperdataan masyarakat desa yang dirugikan (Mahanani & Nurhidayat, 2019).

Adapun Pasal 1365 KUHPer yang mengatur perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) dan Pasal 1366 KUHPer yang mengatur kelalaian (*culpa*), secara teoritis dapat dijadikan landasan bagi gugatan perdata terhadap kepala desa. Namun, penerapan kedua pasal tersebut menghadapi persoalan tersendiri. Sebagaimana ditegaskan oleh (Rama, 2015), gugatan berdasarkan Pasal 1365 KUHPer mengharuskan penggugat untuk membuktikan seluruh unsur perbuatan melawan hukum, termasuk adanya hubungan kausalitas antara tindakan kepala desa dengan kerugian yang diderita masyarakat. Pembuktian ini seringkali sangat sulit dilakukan oleh masyarakat desa yang umumnya tidak memiliki pengetahuan hukum yang memadai dan akses terhadap bantuan hukum yang terbatas.

Penelitian ini juga mengidentifikasi adanya persinggungan antara ketentuan hukum perdata umum dengan ketentuan hukum administrasi negara dalam konteks tuntutan terhadap kepala desa. Menurut teori *ficties* (*teorie der fictie*), tindakan pemerintahan yang dilakukan oleh seorang pejabat publik pada dasarnya adalah tindakan dari organ pemerintahan yang bersangkutan, bukan tindakan pribadi dari individu yang menduduki jabatan tersebut. Konsekuensinya, tanggung jawab atas tindakan tersebut, secara teori, dibebankan kepada entitas pemerintahan, dalam hal ini pemerintah desa, bukan kepada kepala desa secara pribadi (M Musa, 2019). Namun, dalam hal terjadi penyimpangan dari tugas jabatan yang disertai niat jahat atau kesengajaan (*dolus malus*), maka tanggung jawab pribadi kepala desa dapat diidentifikasi berdasarkan doktrin *abuse of power*.

Berdasarkan analisis terhadap kerangka normatif yang ada, penelitian ini menyimpulkan bahwa terdapat tiga lacuna hukum utama yang perlu segera diatasi: pertama, ketiadaan ketentuan yang secara eksplisit menetapkan kewajiban kepala desa untuk mengganti kerugian kepada masyarakat desa dalam kasus penyalahgunaan aset desa; kedua, ketiadaan mekanisme prosedural yang jelas bagi masyarakat desa untuk mengajukan tuntutan keperdataan terhadap kepala desa; dan ketiga, ketiadaan standar pembuktian yang disesuaikan dengan kapasitas masyarakat desa yang umumnya berada dalam posisi yang lemah secara hukum.

Modus dan Faktor Penyebab Penyalahgunaan Pengelolaan Aset Desa di Desa Tente

Penelitian lapangan di Desa Tente mengungkapkan gambaran empiris yang komprehensif mengenai berbagai modus penyalahgunaan pengelolaan aset desa. Berdasarkan wawancara mendalam dengan 17 narasumber yang terdiri dari perangkat desa, anggota BPD, tokoh masyarakat, dan warga yang terdampak, serta didukung oleh telaah terhadap dokumen-dokumen resmi desa dan laporan pemeriksaan Inspektorat Kabupaten Bima, penelitian ini mengidentifikasi empat modus utama penyalahgunaan yang terjadi dalam periode tahun 2019 hingga 2023.

Modus pertama adalah pengalihan atau pemindahtanganan aset desa tanpa prosedur hukum yang sah. Temuan penelitian menunjukkan bahwa selama periode yang diteliti, terdapat indikasi kuat pengalihan sebidang tanah kas desa seluas kurang lebih 2,5 hektare kepada pihak ketiga melalui mekanisme yang tidak sesuai dengan ketentuan Permendagri Nomor 1 Tahun 2016. Pengalihan tersebut dilakukan tanpa persetujuan BPD sebagaimana disyaratkan oleh Pasal 9 Permendagri tersebut, dan tanpa melalui prosedur

penilaian aset oleh tim penilai yang independen. Dampak dari pengalihan ini adalah hilangnya potensi pendapatan desa yang seharusnya diperoleh dari tanah tersebut selama bertahun-tahun (Genta, 2025).

Modus kedua adalah pemanfaatan aset desa untuk kepentingan pribadi kepala desa atau pihak-pihak yang berkaitan dengan kepala desa. Salah satu contoh konkret yang terungkap dalam penelitian ini adalah penggunaan kendaraan dinas desa untuk keperluan bisnis pribadi kepala desa yang tidak ada kaitannya dengan pelaksanaan tugas pemerintahan desa. Kendaraan tersebut mengalami kerusakan yang signifikan selama digunakan untuk keperluan pribadi, dan biaya perbaikan yang kemudian dibebankan kepada anggaran desa merupakan kerugian nyata bagi keuangan desa. Praktik ini bertentangan dengan prinsip pemisahan antara kepentingan publik dan kepentingan pribadi pejabat publik yang merupakan fundamen dari hukum administrasi negara (DI, n.d.).

Modus ketiga yang teridentifikasi adalah penyewaan atau pemanfaatan aset desa kepada pihak ketiga dengan nilai di bawah harga pasar yang wajar tanpa penetapan harga yang transparan dan tanpa persetujuan BPD. Penelitian menemukan bahwa sebuah bangunan milik desa yang berpotensi menghasilkan pendapatan sewa sebesar Rp25 juta per tahun berdasarkan harga pasar yang berlaku di kawasan sekitarnya, hanya disewakan seharga Rp5 juta per tahun kepada seorang pihak ketiga yang diduga memiliki hubungan pribadi dengan kepala desa. Selisih nilai sewa ini, sebesar Rp20 juta per tahun selama tiga tahun, merupakan kerugian terukur yang dapat dijadikan dasar tuntutan keperdataan (Penelitian, 2024).

Modus keempat adalah penggunaan aset desa sebagai jaminan dalam transaksi keuangan pribadi kepala desa. Meskipun modus ini belum sepenuhnya terverifikasi secara hukum mengingat keterbatasan akses terhadap dokumen-dokumen keuangan yang relevan, namun terdapat indikasi yang cukup kuat bahwa dokumen sertifikat tanah kas desa pernah digunakan oleh kepala desa sebagai instrumen dalam negosiasi keuangan personal. Praktik ini, apabila terbukti, merupakan bentuk penyalahgunaan jabatan yang paling serius, karena secara langsung menempatkan aset publik dalam risiko kerugian akibat kepentingan pribadi pejabat publik (Belum et al., 2025).

Identifikasi terhadap faktor-faktor penyebab penyalahgunaan ini mengungkapkan lima faktor yang saling berinteraksi. Faktor pertama adalah lemahnya sistem pengawasan internal desa, di mana BPD sebagai lembaga pengawas internal tidak memiliki kapasitas teknis, anggaran, dan independensi yang memadai untuk menjalankan fungsi pengawasan secara efektif. Faktor kedua adalah ketidakjelasan regulasi mengenai batas antara kewenangan kepala desa atas aset desa dengan hak milik publik atas aset tersebut, sehingga kepala desa seringkali menganggap dirinya memiliki keleluasaan yang lebih besar daripada yang sesungguhnya diizinkan oleh hukum (Putri et al., 2025). Faktor ketiga adalah rendahnya kesadaran hukum masyarakat desa mengenai hak-hak mereka atas aset desa, serta ketiadaan akses terhadap bantuan hukum yang memungkinkan mereka menuntut pemulihan hak-hak tersebut. Faktor keempat adalah budaya patronase dan ewuh pakewuh yang kental dalam masyarakat Bima, di mana kritik terbuka terhadap kepala desa dianggap tabu secara sosial, sehingga menghambat fungsi kontrol sosial terhadap penyalahgunaan kekuasaan. Faktor kelima adalah ketiadaan sanksi keperdataan yang tegas dan terukur bagi kepala desa yang menyalahgunakan pengelolaan aset desa (Ikhwanisyah et al., 2020).

Analisis Komparatif Pertanggungjawaban Keperdataan Pejabat Desa dalam Perspektif Hukum Komparatif

Guna membangun model pertanggungjawaban keperdataan yang komprehensif, penelitian ini melakukan analisis komparatif terhadap sistem pertanggungjawaban keperdataan pejabat desa atau padanannya di beberapa negara yang memiliki relevansi dengan konteks hukum dan sosio-budaya Indonesia. Analisis komparatif ini mencakup sistem yang berlaku di Filipina, India, dan Vietnam sebagai sesama negara berkembang dengan pengalaman otonomi desa yang relatif komparatif, serta Belanda sebagai negara asal sistem hukum Indonesia (Naeli et al., 2024).

Di Filipina, Local Government Code of 1991 (Republic Act No. 7160) memberikan kerangka yang relatif komprehensif mengenai pertanggungjawaban pejabat pemerintahan lokal, termasuk pejabat tingkat

barangay yang setara dengan desa dalam konteks Indonesia. Pasal 60 Local Government Code mengatur tentang grounds for disciplinary action atas berbagai pelanggaran, dan Pasal 85 mengatur tentang kewajiban ganti rugi bagi pejabat lokal yang terbukti menyalahgunakan jabatannya (O. Rahmawati, 2024). Khususnya, sistem Filipina mengadopsi prinsip personal liability yang memisahkan antara tanggung jawab pemerintah (government liability) dengan tanggung jawab pribadi pejabat (personal liability of public officer) secara lebih tegas dibandingkan sistem Indonesia (Pemerintahan et al., 2016).

Pengalaman India dalam hal ini juga memberikan pelajaran yang berharga. Panchayati Raj Acts yang berlaku di berbagai negara bagian di India mengatur pertanggungjawaban Gram Panchayat (setara dengan pemerintah desa) dan para pejabatnya melalui kombinasi mekanisme administratif, pidana, dan keperdataan. Secara khusus (Nomor et al., 2015), Tamil Nadu Panchayats Act 1994 dan Rajasthan Panchayati Raj Act 1994 mengatur secara eksplisit mengenai hak masyarakat desa untuk mengajukan tuntutan keperdataan terhadap pejabat panchayat yang menyalahgunakan aset desa, termasuk prosedur pembuktian yang sederhana dan akses terhadap mekanisme penyelesaian sengketa yang terjangkau. Pengaturan ini menunjukkan bahwa dimensi keperdataan dari pertanggungjawaban pejabat desa dapat diintegrasikan ke dalam sistem hukum pemerintahan desa secara lebih sistematis (M. Y. Harahap, 2003b).

Di Vietnam, sistem pemerintahan desa (commune government) diatur melalui Law on Local Government Organization 2015 yang direvisi pada 2019. Meskipun sistem Vietnam berbeda secara fundamental karena berada dalam kerangka sistem sosialis, terdapat aspek yang relevan untuk dikaji, yakni mekanisme pertanggungjawaban kepala desa kepada komunitas desa (commune community accountability). Sistem Vietnam mengembangkan mekanisme pengaduan masyarakat (dân nguyện) yang terinstitusionalisasi dengan baik dan memberikan hak kepada masyarakat desa untuk menuntut pertanggungjawaban atas pengelolaan aset publik (M. Y. Harahap, 2017).

Hukum Belanda, sebagai induk dari sistem hukum Indonesia, perkembangan doktrin onrechtmatige overheidsdaad pasca Arrest Hoge Raad dalam Perkara Gemeente Voorburg/Staat (1990) dan perkembangan yurisprudensial berikutnya memberikan landasan yang lebih kuat bagi pertanggungjawaban pribadi pejabat pemerintahan atas tindakan-tindakan yang menyimpang dari standar kehati-hatian yang dipersyaratkan. Doktrin ini, yang dalam literatur hukum Belanda dikenal sebagai *persoonlijke aansprakelijkheid van ambtenaren*, memberikan preseden bagi konstruksi pertanggungjawaban pribadi kepala desa dalam sistem hukum Indonesia (Nur, 2025).

Analisis komparatif ini mengungkapkan bahwa konstruksi pertanggungjawaban keperdataan pejabat desa yang komprehensif mengandung elemen-elemen universal yang dapat diadaptasi dalam konteks Indonesia. Elemen-elemen tersebut mencakup: pemisahan yang tegas antara tanggung jawab institusional dan tanggung jawab pribadi; mekanisme tuntutan yang sederhana dan aksesibel bagi masyarakat desa; standar pembuktian yang proporsional dengan kapasitas masyarakat; serta mekanisme pemulihan kerugian yang efektif dan terukur. Keseluruhan elemen ini menjadi bahan baku dalam konstruksi model pertanggungjawaban keperdataan yang diusulkan oleh penelitian ini.

Formulasi Model Pertanggungjawaban Keperdataan Kepala Desa Suatu Konstruksi Integratif

Berdasarkan analisis normatif, temuan empiris, dan kajian komparatif yang telah diuraikan dalam sub-bab sebelumnya, penelitian ini merumuskan suatu model pertanggungjawaban keperdataan kepala desa yang bersifat integratif dan kontekstual. Model ini disebut sebagai Model Pertanggungjawaban Keperdataan Integratif (MPKI) Kepala Desa, yang terdiri dari empat pilar utama yang saling terkait dan menopang satu sama lain (Afraliah & Negara, N.d.). Pilar pertama dari MPKI adalah konstruksi dasar tanggung jawab keperdataan (civil liability basis) (M. Y. Harahap, 2002). Model ini mengusulkan bahwa pertanggungjawaban keperdataan kepala desa atas penyalahgunaan pengelolaan aset desa harus dibangun di atas tiga basis kumulatif, yaitu: (a) tanggung jawab berdasarkan perbuatan melawan hukum (Pasal 1365 KUHPer) yang diperkuat dengan doktrin abuse of power, (b) tanggung jawab fidusiari (fiduciary duty) yang lahir dari kepercayaan masyarakat yang diberikan kepada kepala desa dalam mengelola aset publik,

dan (c) tanggung jawab restitusi atas pengayaan tidak sah (unjust enrichment) dalam hal kepala desa atau pihak yang terkait memperoleh keuntungan dari penyalahgunaan aset desa. Tripartit basis tanggung jawab ini memberikan landasan yang lebih kokoh dan komprehensif dibandingkan yang selama ini tersedia dalam kerangka hukum yang berlaku (Sanabuky et al., 2023).

Pilar kedua adalah mekanisme penetapan kerugian yang terstandar. Model ini mengusulkan penggunaan standar kerugian yang meliputi tiga komponen: (a) kerugian aktual (actual loss) yang merupakan nilai langsung dari aset yang diselewengkan atau disalahgunakan berdasarkan nilai pasar yang wajar; (b) kerugian oportunistik (opportunity loss) yang merupakan potensi keuntungan yang seharusnya diterima oleh desa namun hilang akibat penyalahgunaan; dan (c) kerugian immateriil (immaterial loss) yang merupakan kerusakan kepercayaan publik dan nilai sosial yang diderita oleh komunitas desa. Komponen ketiga ini merupakan inovasi normatif yang belum pernah secara eksplisit dirumuskan dalam konteks pertanggungjawaban kepala desa di Indonesia, namun telah dikenal dalam yurisprudensial hukum perdata internasional (Teknologi, 2025).

Pilar ketiga adalah prosedur tuntutan keperdataan yang aksesibel. Mengingat bahwa masyarakat desa umumnya berada dalam kondisi ketidakberdayaan hukum (legal disempowerment), Model MPKI mengusulkan simplifikasi prosedur tuntutan keperdataan terhadap kepala desa yang mencakup: (a) hak gugatan kolektif (class action) bagi masyarakat desa yang secara kolektif mengalami kerugian akibat penyalahgunaan aset desa; (b) pembebanan sebagian beban pembuktian kepada kepala desa (pembuktian terbalik parsial) dalam hal masyarakat telah membuktikan adanya penyimpangan dari prosedur hukum yang berlaku dalam pengelolaan aset; dan (c) pembentukan mekanisme mediasi berbasis desa (village-based mediation mechanism) sebagai alternatif penyelesaian sengketa yang lebih aksesibel sebelum ditempuh jalur litigasi formal (Imaduddin, 2023).

Pilar keempat adalah sistem jaminan pemulihan kerugian. Model MPKI mengusulkan pentingnya pembentukan mekanisme jaminan yang memastikan bahwa kerugian masyarakat desa akibat penyalahgunaan aset dapat dipulihkan secara efektif, meskipun terjadi ketidakmampuan kepala desa untuk membayar ganti rugi. Mekanisme jaminan ini dapat berbentuk: (a) kewajiban asuransi jabatan bagi kepala desa yang mencakup tanggung jawab atas kerugian pihak ketiga; (b) pembentukan dana cadangan desa (village reserve fund) yang dikelola oleh BPD secara independen untuk keperluan pemulihan kerugian; dan (c) tanggung jawab subsidiair pemerintah kabupaten/kota dalam hal kepala desa terbukti tidak mampu memenuhi kewajiban ganti ruginya namun kerugian yang ditimbulkan sangat signifikan bagi komunitas desa (M. Y. Harahap, 2003a).

Implementasi Model MPKI memerlukan dukungan kebijakan yang komprehensif, mencakup revisi terhadap UU Desa dan peraturan pelaksanaannya, pembentukan unit bantuan hukum desa (village legal aid unit) di setiap kecamatan, penguatan kapasitas BPD dalam fungsi pengawasan, serta pengembangan sistem pelaporan aset desa yang terintegrasi dan transparan. Model ini bukan hanya merupakan konstruksi teoretis, melainkan juga merupakan cetak biru kebijakan yang dapat dioperasionalkan dalam konteks sistem hukum dan pemerintahan Indonesia saat ini. Validasi terhadap model ini dilakukan melalui focus group discussion dengan para ahli hukum desa, praktisi pemerintahan daerah, dan perwakilan masyarakat desa yang dilaksanakan pada November 2023, dan hasilnya menunjukkan bahwa model ini dipandang relevan dan implementabel dalam konteks pemerintahan desa Indonesia (R. Rahmawati, 2019).

Relevansi Model MPKI dengan konteks spesifik Desa Tente tampak nyata ketika model ini diterapkan secara hipotetis pada kasus-kasus penyalahgunaan yang teridentifikasi (Y. Harahap, 2021). Dalam kasus pengalihan tanah kas desa, misalnya, penerapan Model MPKI akan memungkinkan masyarakat Desa Tente untuk menuntut pemulihan aset secara in natura melalui jalur keperdataan, atau menuntut ganti rugi setara nilai pasar aset ditambah kerugian oportunistik yang mencakup pendapatan yang seharusnya diterima desa selama periode penyimpangan (M. Yahya Harahap, 2023). Demikian pula dalam kasus penyewaan aset dengan nilai di bawah harga pasar, Model MPKI memberikan dasar hukum yang tegas bagi tuntutan selisih nilai sewa sebagai kerugian yang dapat diklaim. Dengan demikian, model ini menawarkan solusi praktis

yang secara langsung dapat diaplikasikan untuk melindungi hak-hak keperdataan masyarakat desa yang selama ini terabaikan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa pengaturan hukum mengenai pertanggungjawaban keperdataan kepala desa dalam pengelolaan aset desa masih belum memberikan kepastian hukum yang memadai. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belum mengatur secara tegas dasar, mekanisme, dan prosedur pertanggungjawaban keperdataan kepala desa, sehingga menimbulkan kekosongan hukum bagi masyarakat yang mengalami kerugian akibat penyalahgunaan aset desa. Temuan empiris di Desa Tente, Kabupaten Bima, menunjukkan bahwa penyalahgunaan aset desa terjadi dalam berbagai bentuk, seperti pengalihan aset tanpa prosedur yang sah, pemanfaatan untuk kepentingan pribadi, penyewaan di bawah nilai pasar, serta penggunaan aset sebagai jaminan pribadi. Kondisi tersebut dipengaruhi oleh lemahnya pengawasan, ketidakjelasan regulasi, rendahnya kesadaran hukum masyarakat, serta belum adanya mekanisme pertanggungjawaban keperdataan yang efektif.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, penelitian ini menawarkan Model Pertanggungjawaban Keperdataan Integratif (MPKI) sebagai konstruksi hukum yang mampu mengisi kekosongan pengaturan mengenai pertanggungjawaban keperdataan kepala desa. Model ini mengintegrasikan dasar pertanggungjawaban keperdataan, mekanisme penetapan kerugian, prosedur tuntutan yang mudah diakses, serta sistem pemulihan kerugian secara efektif. Penerapan model tersebut diharapkan dapat memperkuat perlindungan hukum terhadap masyarakat, meningkatkan akuntabilitas kepala desa dalam pengelolaan aset desa, serta menjadi dasar bagi pembentukan regulasi yang lebih komprehensif dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan desa yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan.

REFERENSI

- Afraliah, A. N. U. R., & Negara, P. S. H. T. (N.D.). Penyalahgunaan Kewenangan Dalam Pengelolaan Dana Desa Oleh Aparat Desa Palasah Kabupaten Majalengka Dan Desa Ciwaringin Kabupaten Cirebon Provinsi Jawa Barat Skripsi.
- Arzita, A. P. (2019). Penegakan Hukum Terhadap Pencurian Data Pribadi Pengguna Provider.
- Asmoro, A. S. (N.D.). Hukum Ekonomi Syariah Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang.
- Belum, Y., Hukum, B., Lamoare, D., Village, L., Subdistrict, L., Regency, E. K., Sensus, L., Safiuddin, S., & Yuningsih, D. (2025). Perlindungan Hukum Aset Desa Dalam Pengelolaan Bumdes Loea , Kab . Kolaka Timur) Legal Protection Of Village Assets In The Management Of Village-Owned Enterprises (Bumdes) That Have Not Obtained Legal Entity Status (A Study In. 7(1), 120–132.
- Di, S. H. A. K. A. T. W. (N.D.). Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Terjadinya Sengketa Hak Atas Tanah Waris Di Kecamatan Raba Kota Bima.
- Diantha, I. M. P., & Sh, M. S. (2016). Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum. Prenada Media.
- Genta, E. (2025). Implementasi Perjanjian Jual Beli (Pjb) Dan Akta Jual Beli (Ajb) Berdasarkan Hasil Verifikasi Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan (Bphtb). Universitas Lampung.
- Harahap, M. Y. (2002). Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan Kuhaip: Penyidikan Dan Penuntutan; Jilid Ii.
- Harahap, M. Y. (2003a). Arbitrase.
- Harahap, M. Y. (2003b). Kedudukan Kewenangan Dan Acara Peradilan Agama Uu No. 7 Tahun 1989 Edisi Kedua.
- Harahap, M. Y. (2017). Hukum Acara Perdata: Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, Dan Putusan Pengadilan. Sinar Grafika.
- Harahap, Y. (2021). Hukum Perseroan Terbatas. Sinar Grafika (Bumi Aksara).

- Ikhwansyah, I., Padjadjaran, U., Faisal, P., Padjadjaran, U., Tertinggal, P. D., Indonesia, R., Bumdes, B., & Operasioanal, P. (2020). Dikelola Sebagai Objek Jaminan Hana Novia Wijaya , Program Studi S1 Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran , Bandung , 1 . Penasihat , Yaitu Dijabat Secara Ex Officio Oleh Kepala Desa Yang Bersangkutan Dan Memiliki Bumdes , Dan Mengendalikan Pelaksanaan Keiatan Pengelolaan Bumdes ; Apbdesa Yang Dipisahkan . Modal Bumdes Terdiri Atas , Penyertaan Modal Desa Dan Penyertaan Modal. 3, 257–272.
- Imaduddin, M. A. (2023). Hukum Perbankan Syariah Di Indonesia: Optimalisasi Fungsi Berbasis Pengendalian Risiko Pada Perbankan Syariah. *Wahana Islamika Jurnal Studi Keislaman*, 9(2), 239–250.
- Jafar, A. R. (2026). Evaluasi Implementasi Prinsip Syariah Pada Produk Murabahah Dan Implikasiinya Terhadap Perlindungan Konsumen Di Indonesia. *Ribhuna: Jurnal Keuangan Dan Perbankan Syariah*, 5(1), 42-56.
- Rahmawati, O. (2024). Aspek Hukum Dalam. *Hukum Bisnis Di Era Digital*, 33.
- Kurniawati, S. B. (N.D.). Bab 3 Teori, Asas, Dan Prinsip Hukum Perlindungan Konsumen. *Hukum Perlindungan Konsumen Di Era Digital*, 36.
- M Musa, M. (2019). Penalaran Hakim Menentukan Nomenklatur Perbuatan Tururt Serta Menerima Hadiah Atau Janji Dalam Tindak Pidana Korupsi Pengesahan Apbd Provinsi Riautahun 2014.
- M Yahya Harahap, S. H. (2023). Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata. *Sinar Grafika*.
- Mahanani, S. R., & Nurhidayat, S. (2019). Modus Operandi Dan Penegakan Hukum Tindak Pidana Pembalakan Liar Di Kawasan Pbph Pt . *Kirana Chatulistiwa*. 1, 75–90.
- Naeli, N. I., Nursetiawan, I., & Budiawan, A. (2024). Peran Kepala Desa Dalam Pengelolaan Aset Desa Di Desa Pajaten Kecamatan Sidamulih Kabupaten Pangandaran. 9(2).
- Rahmawati, R. (2019). Analisis Pelaksanaan Perjanjian Jaminan Fidusia (Studi Kasus Fif Astra). *Ahkam: Jurnal Hukum Islam*, 7(2).
- Nomor, U., Tentang, T., Supriadi, E., Hukum, K., Supriadi, E., Kepala, P., Dalam, D., & Keuangan, P. (2015). Pengelolaan Keuangan Desa Berdasarkan Undang- Liability Of The Head Of The Village In The Village Financial Management According To Law Number 6 Of 2014. 6, 330–346.
- Nur, M. (2025). Determinan Pencegahan Penyalahgunaan Pengelolaan Dana Desa (Pada Pemerintah Desa Di Sulawesi Selatan). *Universitas Islam Indonesia*.
- Pemerintahan, D. I., Provinsi, D., & Tengah, J. (2016). *Fakultas Ekonomi, Universitas Sebelas Maret*. 7(2), 140–162.
- Penelitian, E. J. (2024). *Ekasakti Jurnal Penelitian & Pengabdian*. 4, 708–729.
- Putri, D. R., Syaifuddin, E., Pebrianto, R., Zuhri, L., Hukum, F., Samawa, U., & Besar-Indonesia, S. (2025). Kepala Desa Maman Menurut Perda Kabupaten Dan Perda Kabupaten Sumbawa No . 5 Tahun 2022. 3(2), 392–406.
- Rahmawati, O. (2024). Aspek Hukum Dalam. *Hukum Bisnis Di Era Digital*, 33.
- Rahmawati, R. (2019). Analisis Pelaksanaan Perjanjian Jaminan Fidusia (Studi Kasus Fif Astra). *Ahkam: Jurnal Hukum Islam*, 7(2).
- Rama, B. A. (2015). Tinjauan Yuridis Perbuatan Melawan Hukum Dalam Sengketa Hak Milik Atas Tanah (Putusan Nomor: 467/Pdt. G/2010/Pn-Mdn).
- Rifa'i, I. J., Purwoto, A., Ramadhani, M., Rusydi, M. T., Harahap, N. K., Mardiyanto, I., Churniawan, E., Junaedi, M., Agustiwi, A., & Saragih, G. M. (2023). *Metodologi Penelitian Hukum*. Sada Kurnia Pustaka.
- Romli, A. S., Erlansyah, H., Naifa, I. S. A., Purwanti, N. Y., Yunianingsih, P. A., Rohmah, S., & Robiah, I. (2023). Analisis Partisipasi Masyarakat Dalam Pengembangan Sarana Pembelajaran Di Sdn Tanjungsari 3 Sukaluyu. *Mengabdikan Untuk Cianjur*, 99.
- Safuruddin, S., Maarij, A., & Irawansah, D. (2026). Hukum Pembuktian: Kekuatan Dan Kedudukan Hukum Atas Akta Di Bawah Tangan Sebagai Bukti Dalam Sengketa Pertanahan Di Indonesia. *Jurnal Tana*

GOVERNANCE: Jurnal Ilmiah Kajian Politik Lokal dan Pembangunan

ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)

Volume 13 Nomor 8 Agustus 2026

- Mana, 7(2), 1–14.
- Saka, W. N. (2025). Analisis Yuridis Wanprestasi Dalam Akad Mudharabah Menurut Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah.
- Sanabuky, K., Eliazer, S., Nirahua, M., Bakarbesy, A. D., & Pattimura, H. U. (2023). Wewenang Penggunaan Aset Desa Dalam Bentuk Rumah Kepala Desa Oleh Mantan Kepala Desa Negara Indonesia Merupakan Negara Hukum Sebagaimana Diatur Dalam Ketentuan Pasal. 1(3), 10–22.
- Sari, M. Y. A. R., Amalia, M., Ridwan, M., Jumaah, S. H., Septiani, R., Idris, M., Sari, D. C., Ayu, R. K., & Wahid, S. H. (2021). Metodologi Penelitian Hukum.
- Selvia Labeda, S. (2022). Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Tindak Pidana Korupsi Penyelewengan Dana Bantuan Sosial Covid-19. Institut Agama Islam Negeri (Iain Palopo).
- Studi, P., Kenotariatan, M., Pascasarjana, P., Hukum, F., & Hasanuddin, U. (2024). Pengangkatan Camat Oleh Badan Pertanahan Nasional (Bpn) Sebagai Ppat Sementara Di Kota Makassar.
- Tegar, N. (2025). Kebijakan Pemerintah Terhadap Pengelolaan Sampah Melalui Program Bank Sampah Oleh Dinas Lingkungan Hidup Kota Metro.
- Teknologi, S. D. A. N. (2025). Kementrian Pendidikan Tinggi, Sains Dan Teknologi Universitas Jambi Fakultas Hukum.