

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sesuai amanat Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 1 angka 5 memberikan definisi bahwa: “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang undangan”. Hal ini menjelaskan bahwa di era reformasi saat ini, sistem Pemerintahan diatur oleh Pemerintah daerah masing-masing namun masih tetap dalam pengawasan Pemerintah pusat khususnya dalam hal ini yaitu tentang pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) baik dari tingkat Provinsi sampai ke tingkat terendah yaitu Pemerintah desa yang dimana memiliki hak dalam mengelola dana desa dari Pemerintah Pusat sebesar 1 Milyar sebagaimana yang tertuang dalam UU No.60 tahun 2014 bahwa dana Desa berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang menjelaskan bahwa.

Hal ini menjelaskan bahwa di era reformasi saat ini, sistem Pemerintahan diatur oleh Pemerintah daerah masing-masing namun masih tetap dalam pengawasan Pemerintah pusat khususnya dalam hal ini yaitu tentang pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) baik dari tingkat Provinsi sampai ke tingkat terendah yaitu Pemerintah desa yang dimana memiliki hak dalam mengelola dana

desa dari Pemerintah Pusat sebesar 1 Milyar sebagaimana yang tertuang dalam UU No.60 tahun 2014 bahwa dana Desa berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang menjelaskan bahwa Desa diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kewenangannya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas desa. Hal itu berarti dana Desa akan digunakan untuk mendanai keseluruhan kewenangan Desa sesuai dengan kebutuhan dan prioritas dana Desa tersebut. Namun, mengingat dana desa bersumber dari Belanja Pusat, untuk mengoptimalkan penggunaan dana desa, Pemerintah diberikan kewenangan untuk menetapkan prioritas penggunaan dana desa untuk mendukung program pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.

Penetapan prioritas penggunaan dana tersebut tetap sejalan dengan kewenangan yang menjadi tanggung jawab Desa. Oleh karena itu, berdasarkan tujuan pembangunan desa yang diamanatkan dalam Undang-Undang No.06 Tahun 2014, yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, pengalokasian dana desa lebih banyak mempertimbangkan tingkat kemiskinan. Dalam rangka mewujudkan pengelolaan dana Desa yang tertib, transparan, akuntabel, efisien dan berkualitas, Pemerintah dan kabupaten/kota diberi kewenangan untuk dapat memberikan sanksi berupa penundaan penyaluran dana Desa dalam hal laporan penggunaan dana Desa tidak/terlambat disampaikan. Disamping itu, Pemerintah dan Kabupaten/Kota juga dapat memberikan sanksi berupa pengurangan dana Desa apabila penggunaan dana tersebut tidak sesuai dengan prioritas penggunaan dana Desa, pedoman umum, pedoman teknis kegiatan,

atau terjadi penyimpanan uang dalam bentuk deposito lebih dari 2 (dua) bulan. Dengan diberikan kesempatan kepada masyarakat luas untuk mengetahui berbagai informasi mengenai penyelenggaraan pemerintah, maka dapat mempermudah upaya masyarakat dalam menilai keberpihakan pemerintah terhadap kepentingan publik. Masyarakat secara muda dapat menentukan apakah akan memberikan dukungan kepada pemerintah, atau sebaliknya, kritik dan protes perlu dilakukan agar pemerintah lebih berpihak kepada kepentingan publik. Lebih dari itu hak untuk memperoleh informasi adalah hak asasi dari setiap warga Negara agar dapat melakukan penilaian terhadap kinerja pemerintah secara tepat.

Namun dalam sistem tata kelola dana Desa yang diberikan oleh Pemerintah pusat sering terjadi penyelewengan-penyelewengan yang dilakukan oleh aparatur Pemerintah Desa khususnya dalam pengadaan barang dan jasa karena merupakan salah satu kegiatan pemerintah yang rawan terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam prosesnya, yakni Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Hasil kajian Pemerintah Indonesia bekerjasama dengan Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia yang tertuang dalam Country Procurement Assesment Report (CPAR) tahun 2001 menyebutkan bahwa 10%-50% pengadaan barang/jasa mengalami kebocoran. Temuan tersebut memperkuat sinyalemen bahwa 30% pinjaman bank dunia dikorupsi, di indikasikan salah satu modus korupsinya lewat mekanisme pengadaan barang/jasa. Hal ini yang mengakibatkan banyak sekali aparatur Pemerintah Desa yang harus berurusan dengan hukum.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah sesungguhnya merupakan bagian yang sangat penting dalam proses pelaksanaan pembangunan. Bagi pemerintah, ketersediaan barang dan jasa pada setiap instansi pemerintah akan menjadi faktor penentu keberhasilan pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing unit kerja. Tanpa sarana dan prasarana yang memadai tentu saja pelaksanaan tugas pemerintah akan terganggu dan tidak akan mencapai hasil yang maksimal. Artinya pengadaan barang dan jasa pemerintah yang efisien, terbuka dan kompetitif akan berdampak pada peningkatan pelayanan publik sehingga untuk mewujudkan hal tersebut harus diatur tata cara pengadaan barang dan jasa, sehingga pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 yang mengatur tentang pengadaan barang/jasa Pemerintah.

Berdasarkan PERKA LKPP ( Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah), No.22 TAHUN 2015, pengadaan barang/jasa pemerintah yang disebut dengan pengadaan barang/jasa adalah kegiatan untuk memperoleh barang dan jasa oleh Kementrian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa. Pengadaan barang/jasa pemerintahan adalah kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai dengan APBN/APBD, baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang/jasa. Pengadaan barang dan jasa identik dengan adanya berbagai fasilitas baru, berbagai bangunan, jalan, rumah sakit, gedung perkantoran, alat tulis,

sampai dengan kursus bahasa Inggris yang dilaksanakan di sebuah instansi pemerintah.

Desa yang dulunya bisa mengelola kekayaan dan potensinya sendiri. Setelah kemerdekaan harus tunduk pada peraturan pemerintah Indonesia yang belum pernah 100 persen peduli dan berpihak pada Desa. Desa seakan duri dalam daging, atau kerikil dalam sepatukarena Desa sudah ada sebelum negeri ini ada dan merdeka. Desa memerlukan perhatian dan pengurusan khusus yang super istimewa sebenarnya, baru setelah ada UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang dengan perjuangan lama oleh para pemerhati Desa. Saat ini Desa sudah lumayan mendapatkan pengakuan dari Republik yang sering sesat pikir ini. Berbagai peraturan telah membodohi Desa utamanya dalam menggerogoti kewenangannya. Misalnya dulu Desa dapat bantuan uang namun tidak bisa mengelola dan membelanjakannya sehingga tidak bermanfaat bagi masyarakat, atau ketika Desa mendapatkan kewenangan untuk mengelola desanya namun tidak sama sekali dana yang dikucurkan dari negara. Semua dikelola oleh piranti birokrasi dari Kabupaten dan di atasnya. Sementara Desa memiliki hak swakelola dan sebagai ujung tombak negara terbawah dihadapan rakyatnya. Saat ini pun yang berkaitan dengan Pengadaan Barang dan Jasa di Desa masih harus mengikuti aturan yang dikeluarkan oleh Bupati. Semoga saja aturan-aturan dari Kabupaten berpihak dan mampu mengakomodasi keberagaman desa di Nusantara.

Pengadaan barang dan jasa di Desa, desa harus mengikuti Peraturan Bupati yang memang di tegaskan dari UU Desa. Jadi daerah memiliki kewenangan untuk membuat

aturan tersendiri mengenai pengadaan barang/ jasa di desa dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Perka LKPP No. 13 tahun 2013 dan perubahannya (Perka LKPP No. 22 tahun 2015) mengatur bahwa tatacara pengadaan barang/jasa di desa yang pembiayaannya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa diatur oleh bupati/walikota dengan tetap berpedoman pada Perka LKPP tersebut dan kondisi sosial masyarakat setempat. Perka LKPP No. 22 Tahun 2015 sendiri di terbitkan dalam rangka meningkatkan evektevitias dan kelancaran dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah desa.

Kedudukan dan Jenis Desa, Penataan Desa, Kewenangan Desa, Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Hak dan Kewajiban Desa dan Masyarakat Desa, Keuangan dan Aset Desa, Pembangunan Desa, dan Pembangunan Kawasan Perdesaan. Dalam UU ini disebutkan bahwa desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota yang terdiri atas Desa dan Desa Adat atau sesuai dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat diatur dalam UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pendapatan Desa menurut UU No 6 tahun 2014 tentang Desa

1. Pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
2. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
3. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
4. Alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;

5. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
6. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
7. Lain-lain pendapatan Desa yang sah seperti Badan Usaha Milik Desa (BUMD), pengelolaan pasar desa, pengelolaan kawasan wisata skala desa, pengelolaan tambang mineral bukan logam dan tambang batuan dengan tidak menggunakan alat berat, serta sumber lainnya dan tidak untuk dijual belikan. Lebih lanjut Pasal 4 Perka LKPP No 13 Th 2013 tentang Pedoman Tata Cara Pengadaan barang/Jasa di Desa.

Pengadaan Barang/Jasa di Desa pada prinsipnya dilakukan secara swakelola dengan memaksimalkan penggunaan material/bahan dari wilayah setempat, dilaksanakan dengan melibatkan partisipasi masyarakat setempat, untuk memperluas kesempatan kerja, dan pemberdayaan masyarakat setempat”

Berdasarkan Peraturan Kepala LKPP Nomor 13 tahun 2013 tentang Pengadaan Barang dan Jasa di Desa, Pengadaan barang dan jasa di desa yang pembiayaannya bersumber dari APBDes tidak mengikuti aturan dalam Perpres 54 tahun 2010. Pengadaan barang/jasa di desa pada prinsipnya dilakukan secara swakelola dengan aturan sebagai berikut:

- Memaksimalkan penggunaan material/bahan dari wilayah setempat
- Laksanakan secara gotong royong dengan melibatkan partisipasi masyarakat setempat

- Untuk memperluas kesempatan kerja
- Untuk pemberdayaan masyarakat setempat

Namun, ternyata tidak semua pengadaan barang/ jasa di desa dilaksanakan secara swakelola. Jika dalam proses pengadaan tersebut ada yang tidak dapat dilaksanakan secara swakelola, baik sebagian maupun keseluruhan, dapat dilaksanakan oleh penyedia barang/jasa yang dianggap mampu.

Tahapan Persiapan Swakelola Pengadaan Barang/Jasa di Desa:

1. Jadwal Pelaksanaan Pekerjaan,
2. Rencana Penggunaan Tenaga Kerja, kebutuhan bahan an peralatan,
3. Gambar Renca Kerja jika pekerjaan konstruksi,
4. Spesifikasi Teknis, jika diperlukan,
5. Perkiraan Biaya ( Rencana Anggaran dan Biaya ).

Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa di Desa secara Swakelola

1. Berdasarkan swakelola dilakukan berdasarkan pengadaan barang/jasa melalui swakelola
2. Kebutuhan barang/jasa termasuk didalamnya material untuk mendukung kegiatan swakelola yang tidak dapat disediakan dengan cara swadaya, dilakukan oleh penyedia barang/jasa yang dianggap mampu oleh TPK.
3. Pekerjaan Konstruksi
  - Ditunjuk satu orang penanggungjawab teknis pelaksanaan pekerjaan dari anggota TPK yang dianggap mampu atau mengetahui teknis pekerjaan,

- Dapat dibantu oleh personil dari dinas terkait,
- Dapat dibantu oleh pekerja tukang/mandor.

#### Perencanaan Pengadaan Barang/Jasa di Desa bersama Penyedia

1. Tahap 1 : RAB berdasarkan data harga pasar setempat atau pasar terdekat (HPS)
2. Tahap 2: Dalam penyusunan RAB dapat memperhitungkan ongkos kirim dan/atau ongkos pengambilan atas barang yang akan diadakan.
3. Tahap 3 : spesifikasi teknis (apabila ada diperlukan)
4. Tahap 4 : Rencana Gambar dan Rencana Kerja (konstruksi) Matrik perbandingan prinsip dasar pengadaan barang dan jasa berdasarkan Perpres 16 tahun 2018 Perka LKPP Nomor 13 Tahun 2013 dan Perka LKPP No.22 Tahun 2015. Dalam perubahan Perka LKPP Nomor 13 tahun 2013 ke Perka LKPP No. 22 tahun 2015 tidak ada perubahan mengenai prinsip pengadaan barang/jasa di desa.

#### Etika Pengadaan Barang dan Jasa di Desa:

1. Bertanggung jawab
2. Mencegah kebocoran dan pemborosan keuangan desa
3. Patuh terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan

Pengadan barang/jasa secara umum memerlukan ULP/Pejabat pengadaan, maka setiap desa wajib membentuk Tim Pengelola Kegiatan (TPK) melalui surat keputusan Kepala Desa. Tim Pengelola Kegiatan (TPK) terdiri atas unsur pemerintah desa dan

unsur lembaga kemasyarakatan desa untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa. TPK inilah yang akan melaksanakan kegiatan pengadaan barang/jasa melalui swakelola, yang meliputi kegiatan persiapan, pelaksanaan, pengawasan, penyerahan, pelaporan dan pertanggungjawaban hasil pekerjaan.

Walaupun secara garis besar PBJ desa dilaksanakan dengan swakelola, namun tetap menggunakan Penyedia jika dalam kegiatan tersebut membutuhkan material dan peralatan yang mendukung pelaksanaan swakelola atau untuk memenuhi kebutuhan barang/jasa secara langsung. Persyaratan penyedia barang/jasa desa sendiri diantaranya adalah penyedia yang dianggap mampu serta memiliki tempat/lokasi usaha, kecuali untuk tukang batu, tukang kayu dan sejenisnya. Khusus untuk pekerjaan konstruksi, maka penyedia harus mampu menyediakan tenaga ahli/peralatan yang diperlukan selama pelaksanaan pekerjaan hingga selesai.

Tugas Tim Pengelola Kegiatan (TPK) desa dalam proses pengadaan

1. menyusun RAB
2. menyusun spesifikasi teknis barang/jasa jika diperlukan
3. melaksanakan pembelian/pengadaan
4. memeriksa penawaran
5. melakukan negosiasi (tawar menawar)
6. menandatangani surat perjanjian (ketua TPK)
7. melakukan perubahan ruang lingkup pekerjaan

8. melaporkan kemajuan pelaksanaan pengadaan kepada kepala desa menyerahkan hasil pekerjaan setelah selesai 100% kepada kepala desa

Pengadaan barang/jasa melalui swakelola dilakukan oleh TPK. Khusus untuk konstruksi, maka dipilih salah satu anggota TPK sebagai penanggung jawab teknis pelaksanaan pekerjaan yang dianggap mampu dan mengetahui teknis pekerjaan. Untuk pengadaan barang/jasa melalui penyedia, ketentuan yang berlaku sebagai berikut:

1. Pengadaan barang/jasa dengan nilai sampai dengan Rp 50.000.000,00. Pengadaan barang/jasa yang bernilai sampai dengan Rp50.000.000,00 (Lima Puluh Juta Rupiah) dilakukan pembelian langsung oleh TPK kepada satu penyedia tanpa permintaan penawaran dan tanpa penawaran tertulis dari penyedia serta ditindaklanjuti dengan negosiasi (tawar-menawar) dan akhirnya mendapatkan bukti transaksi untuk dan atas nama TPK. Bukti transaksi cukup menggunakan nota, faktur pembelian, atau kuitansi.
2. Pengadaan barang/jasa dengan nilai diatas Rp 50.000.000,00 sampai dengan Rp200.000.000,00. Pengadaan barang/jasa yang bernilai di atas Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sampai dengan Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dilakukan oleh TPK melalui pembelian langsung kepada satu penyedia dengan cara mengirimkan permintaan penawaran dan kemudian penyedia memasukkan penawaran tertulis yang dilampiri dengan daftar barang/jasa dan harga. TPK kemudian melakukan tawar menawar untuk mendapatkan harga yang lebih murah.

Setelah deal (kedua belah pihak setuju), penyedia menyiapkan dan memberikan bukti transaksi dengan menggunakan nota, faktur pembelian, atau kuitansi untuk dan atas nama TPK.

3. Pengadaan barang/jasa dengan nilai diatas Rp 200.000.000,00. Pengadaan barang/jasa yang bernilai di atas Rp200.000.000,00 (Dua Ratus Juta Rupiah) dilakukan oleh TPK dengan mengundang/mengirimkan permintaan penawaran kepada dua penyedia barang/jasa dan kemudian penyedia memasukkan penawaran tertulis yang dilampiri daftar barang/jasa, spesifikasi dan harga.

TPK kemudian melakukan penilaian terhadap pemenuhan spesifikasi dan dilanjutkan dengan tawar menawar secara bersamaan kepada dua penyedia yang memenuhi persyaratan teknis tersebut. Namun jika hanya satu yang memenuhi spesifikasi teknis, dilanjutkan dengan tawar menawar kepada penyedia yang memenuhi spesifikasi teknis tersebut. Akan tetapi, jika keduanya tidak memenuhi spesifikasi teknis, maka proses akan diulang dari awal. Hasil negosiasi dituangkan dalam bentuk surat perjanjian.

Berdasarkan uraian di atas maka di bawah ini tepat tabel tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah desa palanggay bersama rekanan yang tidak sesuai dengan Perka LKPP No. 22 tahun 2015.

Tabel 1

Nama CV. yang merupakan pemenang pengadaan barang dan jasa pemerintah desa palanggay kecamatan Pahunga Lodu Kabupaten Sumba Timur.

NO	Nama Kontraktor	Jenis Kegiatan	Volume Kegiatan	Besar Anggaran	Keterangan
1	CV Jaya Sama	Peningkatan Jalan Usaha Tani	1045 M	Rp262.255.700	Tidak sesuai Perka no 22 tahun 2015
2	Tunas Abadi				

Sumber: *Data Primer 2019*

Berdasarkan uraian di atas, maka lewat kesempatan ini penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang kiranya dapat menjadi bahan refleksi bagi Pemerintah Desa Palanggaagar betul-betul memahami manfaat dana Desa sehingga kedepannya tidak terjadi penyalagunaan danaDesa berdasarkan UU yang mengakibatkan terjadinya pelanggaran hukum Perdata.Adapun judul dalam penelitian ini, yaitu: “Deskripsi Tentang Penyimpangan Penerapan Prinsip Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Desa Palanggai Kecamatan PahungaLoduKabupaten Sumba Timur berdasarkan Perka No. 22 tahun 2015”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut: Bagaimanakah tata cara pengadaan barang dan jasa pemerintah Desa Palangai Kecamatan Pahunga Lodu Kabupaten Sumba Timur tidak sesuai dengan PERKA NO.22 TAHUN 2015?

## **C. Tujuan penulisan**

Adapun tujuan penulisan ini adalah untuk menemukan penjelasan dari permasalahan yang dikemukakan di atas, yaitu untuk mengetahui Bagaimanakah tata cara tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah di Desa Palangai Kecamatan Pahunga Lodu Kabupaten Sumba Timur berdasarkan PERKA LKPP NO 22 TAHUN 2015?

## **D. Manfaat penulisan**

Mengacu pada tujuan penulisan diatas, maka kiranya hasil dari penelitian ini dapat memberikan manfaat baik dari sisi teoritis dan praktis, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis Penelitian ini diharapkan bermanfaat membawa kontribusi secara teoritis sebagai bahan pengetahuan dan bahan kajian untuk penelitian selanjutnya, khususnya penelitian yang terkait dengan hukum Perdata tentang sistim pengadaan barang dan jasa pemerintah Desa berdasarkan PERKA N0 22 Tahun 2015.

## 2. Manfaat praktis

- a. Dapat menambah wawasan peneliti dalam mengembangkan dan menerapkan ilmu yang sudah didapat dalam bangku perkuliahan serta salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Kristen ArthaWacanaKupang.
- b. Dapat memberikan informasi bagi masyarakat luas tentang dampak dan hukum Perdata bagi oknum-oknum yang melakukan penyelewengan dalam pengelolaan dana Desa dalam pengadaan barang dan jasa berdasarkan PERKA No. 22 Tahun 2015.