

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) amandemen ketiga menyebutkan “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Konsekuensi dari pasal tersebut mengisyaratkan bahwa; seluruh elemen masyarakat dan seluruh elemen unsur penyelenggara Negara dan/atau penyelenggara Pemerintahan harus menjunjung tinggi serta patuh terhadap peraturan perundang-undangan atau norma-norma hukum yang sudah disepakati bersama melalui Pembentuk Undang-undang yang telah diberikan kewenangan untuk Pembentukan tersebut. Negara Hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.¹ Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan dan bidang penegakan hukum harus dilaksanakan berdasarkan atas norma-norma hukum dan Peraturan perundang-undangan yang telah disepakati melalui pejabat pembentuk undang-undang tersebut.

Sebagai suatu Negara yang berdasarkan hukum, selain hukum dijadikan sebagai pengatur tatanan kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara agar tercapai sebuah ketertiban didalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hukum juga dijadikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara, yakni kesejahteraan bagi seluruh masyarakat.

Untuk mencapai sebuah kesejahteraan masyarakat disebuah negara lazimnya harus ada sebuah norma-norama hukum, peraturan perundang-undangan atau prodak hukum yang mengatur pelaksanaan terhadap pelaksana/penyelenggara negara tersebut, termasuk norma-norma hukum, peraturan perundang-undangan atau prodak hukum yang memberikan sebuah sanksi bagi pelaksana/penyelenggara yang melakukan pelanggaran terhadap kewajiban-nya.

¹ Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Penghantar Hukum Tata negara Indonesia*, (Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV ‘Sinar Bakti’), hlm. 153.

Dalam kaitannya dengan negara hukum, asas legalitas menjadi salah satu elemen (unsur) penting dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara. Di kemudian hari, asas legalitas berkembang menjadi salah satu soko guru (tiang penopang) negara hukum.² Asas legalitas mengandung ajaran, semua perbuatan atau tindakan pemerintah (penyelenggara negara) harus didasarkan atau berpedoman pada ketentuan hukum yang sudah ada sebelum perbuatan atau tindakan itu dilakukan.³

Fungsi utama asas legalitas sebagai elemen (unsur) negara hukum diantaranya; (1). Fungsi pembatasan kekuasaan pemerintah (penguasa atau penyelenggara negara) dan (2) instrumen yang berfungsi melindungi hak-hak warga negara dan hak asasi manusia.⁴ Kedua fungsi asas legalitas tersebut berkaitan erat satu sama lain.

Pembatasan kekuasaan pemerintah (penguasa atau penyelenggara negara) berkorelasi positif terhadap perlindungan hak-hak warga negara dan hak asasi manusia, jika pemerintah memiliki kekuasaan yang sangat besar karena pembatasan kekuasaan yang tidak ketat pembatasan kekuasaan yang demikian membuka peluang kelahiran potensi penyalahgunaan kekuasaan dan tindakan sewenang-wenang.⁵

Pembatasan kekuasaan pemerintah telah diatur secara jelas dalam setiap jenjang (horizontal dan vertikal) Pusat dan Daerah. Pembatasan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tercermin dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain daerah-daerah otonom provinsi, kabupaten/kota, masih ada satuan pemerintahan yang lebih kecil yang kedudukannya di bawah kabupaten/kota satuan pemerintahan tersebut adalah desa. Namun, eksistensi pemerintahan desa sebagai bagian dari susunan pemerintahan Indonesia tidak diatur atau disebut dalam konstitusi. Eksistensi

² Hotma P. Sibuea dan Asmak ul Hosnah, *Sendi-Sendi Hukum Konstitusional, Problematika Wewenang organ Negara Dalam Penetapan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2020), hlm. 47

³ Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung, Alumni, 1997), hlm.103-104.

⁴ Hotma P. Sibuea, *Op.Cit*, hlm. 49

⁵ *Ibid*.

Pemerintahan Desa diatur Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.⁶

Kedudukan desa di bawah kabupaten/kota adalah bukti desa sebagai bagian pemerintahan kabupaten/kota. Desa adalah satuan pemerintahan yang bersifat otonom sama seperti provinsi, kabupaten/kota. Akan tetapi, karakteristik otonominya berbeda dari otonomi pemerintahan provinsi, kabupaten/kota. Otonomi provinsi, kabupaten/kota berasal dan bersumber dari wewenang pemerintah pusat. Wewenang pemerintah pusat mengalir dari atas ke bawah sebagai bentuk pelimpahan wewenang kepada daerah-daerah otonom. Akan tetapi, Desa bertumbuh dan berkembang sebagai satuan pemerintahan otonom sejak dahulu.

Keberadaan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan diakui dalam pasal satu (1) ayat dua (2) Undang-undang (NRI) Nomor. 6 Tahun 2014 tentang desa, menyebutkan bahwa Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bayu Suryaningrat mengemukakan wawasan mengenai desa sebagai berikut: “Semula sekelompok penduduk yang wajib membayar pajak bertempat tinggal bersama dan tempat tinggal ini kemudian berkembang menjadi suatu badan hukum dengan pemerintahan sendiri, mengatur dan mengurus rumah tangganya dan mempunyai kekayaan sendiri, segala sesuatunya untuk kepentingan penduduk yang bertempat tinggal tadi.”⁷

Sesuai dengan proses sosiologis pertumbuhan dan perkembangan desa dari sudut pandang historis, karakteristik otonomi desa dapat diperbedakan dengan otonomi provinsi, kabupaten/kota yang berasal dari pelimpahan wewenang pemerintah pusat. Otonomi desa bukan berasal dari pelimpahan wewenang pemerintah pusat. Otonomi desa berasal dari bawah yakni bersumber dari masyarakat desa. Sebelum negara kesatuan republik Indonesia berdiri sebagai

⁶ Pasal 371 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 mengatur sebagai berikut “Dalam daerah Kabupaten/Kota dapat dibentuk desa.”

⁷ Bayu Suryaningrat, *Sejarah Pemerintahan di Indonesia, Babak Hindia Belanda dan Jepang* (Dewaruci Press, Bandung, 1981), hlm. 65.

negara merdeka dan berdaulat, pemerintahan desa sudah lebih dahulu bertumbuh dan berkembang dalam realitas kehidupan bersama masyarakat Indonesia. Bayu Suryaningat mengemukakan pendapat sebagai berikut “Bentuk tertua dari susunan masyarakat dijumpai di seluruh pelosok wilayah dengan nama masing-masing seperti desa di Jawa dan Madura, huta di wilayah Batak, marga di Sumatera Selatan dan sebagainya.⁸ Jauh sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia berdiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, desa sudah bertumbuh dan berkembang lebih dahulu dalam realitas kehidupan bersama bangsa Indonesia sebagai suatu badan (subjek) hukum. H.A.W Widjaja mengemukakan komentar tentang eksistensi desa sebagai berikut “Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara bangsa ini terbentuk.⁹

Peranan penting Desa atau Kepala Desa dalam mewujudkan cita-cita negara (untuk mensejahterakan rakyat) terlihat dari besarnya Anggaran Negara yang diberikan untuk Desa/Kepala Desa dalam kurun waktu tahun 2015-2020 atau pasca terbentuknya Undang-undang nomor. 6 tahun 2014 tentang desa.

Berdasar atas latar belakang sejarah pertumbuhan desa sebagai unit pemerintahan, otonomi desa memiliki sifat-hakikat yang berbeda dari provinsi, kabupaten/kota. Salah satu aspek keunikan desa berkenaan dengan ciri khas otonomi desa. Sebagai satuan pemerintahan yang bersifat otonom, pemerintahan desa memiliki karakteristik otonomi yang berbeda dari otonomi provinsi, kabupaten/kota. H.A.W Widjaja mengemukakan komentar tentang karakteristik otonomi desa sebagai berikut “Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri.¹⁰

⁸ *ibid*

⁹ HAW Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Asli, Bulat Dan Utuh*, Jakarta; Rajawali Pers, 2008, hlm. 4

¹⁰ *Ibid.*,

Desa memiliki batas wilayah dan hak-hak asal-usul atau hak yang bersifat tradisional. Frasa hak-hak asal-usul atau hak tradisional mengandung makna yang memberikan penegasan perbedaan karakteristik otonomi desa dengan otonomi provinsi, kabupaten/kota. Berdasar atas hak-hak tradisionalnya, desa memiliki batas-batas wilayah dan wewenang mengurus dan menyelenggarakan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasar atas prakarsa masyarakat dan bukan berdasar atas wewenang pemerintah pusat. Keberadaan desa sebagai satuan pemerintahan tumbuh dan berkembang berdasarkan atas inisiatif (prakarsa) masyarakat sejak dahulu diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 1 ayat 1 (satu) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 menetapkan pengertian desa atau desa adat sebagai berikut:

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa 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.”

Susunan organisasi dan segenap aspek kelembagaan pemerintahan desa diatur Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Salah satu aspek kelembagaan desa adalah pemerintahan desa. Pasal 23 UU Nomor 6 Tahun 2014 mengatur sebagai berikut “Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa.” Pemerintah desa adalah organ-organ pemerintahan desa yang menyelenggarakan desa. Keberadaan Pemerintah Desa diatur Pasal 25 UU Nomor 6 Tahun 2014 sebagai berikut “Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain.” Perangkat desa terdiri atas seperangkat jabatan yang berfungsi membantu pelaksanaan tugas dan wewenang Kepala Desa. Perangkat desa terdiri atas (1) Sekretaris Desa, (b) pelaksana kewilayahan dan pelaksana teknis. Organ pemerintahan desa yang lain selain Kepala Desa dan Perangkat Desa adalah Badan Musyawarah Desa. Badan Musyawarah Desa adalah organ penyelenggara pemerintahan desa yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa.

Salah satu jabatan dalam sistem pemerintahan desa sebagai fokus tulisan adalah Kepala Desa. Kepala Desa adalah salah satu jenis jabatan publik dalam sistem pemerintahan desa. Sebagai jabatan publik, jabatan Kepala Desa memiliki tugas, wewenang, hak, kewajiban dan larangan yang tidak boleh dilanggar. Tugas, wewenang, hak dan kewajiban Kepala Desa diatur UU Nomor 6 Tahun 2014. Dalam Pasal 26 ayat (1) UU Nomor 6 Tahun 2014 disebut “Kepala Desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.” Dalam konteks tugas tersebut, Kepala Desa memiliki seperangkat wewenang yang diatur Pasal 26 ayat (2) UU Nomor 6 Tahun 2014. Kepala Desa memiliki hak yang diatur Pasal 26 ayat (3) UU Nomor 6 Tahun 2014 antara lain (a) mengusulkan struktur organisasi desa dan tata kerja Pemerintah Desa, (b) mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa, (c) menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah serta mendapat jaminan kesehatan dan lain-lain.

Dalam hubungan dengan tugas Kepala Desa seperti diatur Pasal 26 ayat (1) UU Nomor 6 Tahun 2014, jabatan Kepala Desa memiliki kewajiban seperti diatur Pasal 26 ayat (4) UU Nomor 6 Tahun 2014 antara lain (a) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (b) meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa, memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa, menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan, melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender dan lain-lain. Selain tugas, wewenang dan kewajiban, Kepala Desa dilarang melakukan perbuatan atau tindakan yang diatur Pasal 29 UU Nomor 6 Tahun 2014 antara lain (a) merugikan kepentingan umum, (b) membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu, (c) menyalahgunakan wewenang, tugas, hak dan/atau kewajibannya, (d) melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu, (e) melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat Desa, (f) melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi

keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya, (f) menjadi pengurus partai politik dan lain-lain.

Dalam praktik, pejabat Kepala Desa tidak selalu mampu melaksanakan tugas, wewenang, hak dan kewajibannya dengan baik serta dapat menghindari perbuatan yang dilarang dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, seorang pejabat Kepala Desa didakwa melakukan tindak pidana korupsi berdasarkan Surat Dakwaan Jaksa Penuntut Umum No. Reg. Perkara: PDS-04/BGR/Ft.1/07/2020. Dalam register nomor perkara tersebut, Jaksa Penuntut Umum mendakwa Kepala Desa dengan dakwaan sebagai berikut. *Pertama*, dalam dakwaan kesatu, Jaksa Penuntut Umum mendakwa Kepala Desa melanggar Pasal 12 huruf A UU RI Nomor 20 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo Pasal 65 ayat 1 (satu) KUHP. *Kedua*, dalam dakwaan kedua, Kepala Desa didakwa melanggar Pasal 12 huruf B UU RI Nomor 20 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo Pasal 65 ayat 1 (satu) Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). *Ketiga*, dalam dakwaan ketiga, Jaksa Penuntut Umum (JPU) mendakwa Kepala Desa melanggar Pasal 11 UU RI Nomor 20 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo Pasal 65 ayat 1 (satu) Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

Ketiga dakwaan JPU tersebut berkenaan dengan dakwaan tindak pidana korupsi sebagai tindak pidana khusus. Berdasarkan sifat kekhususannya, tindak pidana korupsi disebut *extra ordinary crime*. Setiap dakwaan dalam pasal-pasal yang disebut di atas memiliki elemen-elemen perbuatan tindak pidana korupsi dengan subjek “penyelenggara negara” atau “pegawai negeri.” Sebagai contoh, Pasal 12 huruf (a) UU Nomor 20 Tahun 2011 mengatur sebagai berikut:

Dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp.200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000 (satu milyar) pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk menggerakkan

agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajiban.”

Istilah “penyelenggara negara” dan “pegawai negeri” dalam Pasal 5, Pasal 11, Pasal 12 dan Pasal 12 B UU Nomor 20 Tahun 2001 adalah subjek yang didakwa melakukan tindak pidana korupsi. Status hukum sebagai pegawai negeri sipil diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok Kepegawaian serta Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Status hukum penyelenggara negara diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Peraturan perundang-undangan yang disebut di atas adalah peraturan yang mengatur tentang (1) pegawai negeri sipil dan (2) pejabat negara yang termasuk kategori penyelenggara negara.

Bagaimana dengan status hukum kepala desa, apakah kepala desa termasuk kategori “pegawai negeri sipil” atau “penyelenggara negara” seperti dimaksud Pasal 5, Pasal 11, Pasal 12 dan Pasal 12 B UU Nomor 20 Tahun 2001. Berbagai undang-undang yang disebut di atas tidak mengatur status hukum penjabat kepala desa sebagai “pegawai negeri sipil” atau “penyelenggara negara.” Sebagai akibatnya, status hukum penjabat Kepala Desa sebagai subjek yang didakwa melakukan tindak pidana korupsi Pasal 5, Pasal 11, Pasal 12 dan Pasal 12 B UU Nomor 20 Tahun 2001 yang memiliki elemen (unsur) “pegawai negeri” atau “penyelenggara negara” tidak dapat diketahui berdasarkan berbagai undang-undang yang disebut di atas. Ketiadaan peraturan perundang-undangan yang mengatur status hukum kepala desa sebagai “pegawai negeri sipil” atau “penyelenggara negara” mencerminkan kekosongan undang-undang (*wetvacuum*). Kekosongan undang-undang (*wetvacuum*) adalah kondisi yang tidak ideal yang menunjukkan kelemahan peraturan perundang-undangan sebagai kaidah yang mengatur tingkah laku anggota masyarakat. Pedoman bertingkah laku bermanfaat untuk menentukan perbuatan yang tidak boleh dilakukan, subjek yang harus bertanggung jawab dalam suatu tindakan atau peristiwa dan lain-lain.

Sudah barang tentu, kekosongan undang-undang berpotensi menimbulkan kekeliruan dalam praktik peradilan tindak pidana korupsi karena ketidakjelasan status hukum pejabat Kepala Desa yang didakwa melakukan tindak pidana korupsi menurut Pasal 5 atau Pasal 11, Pasal 12 dan Pasal 12B UU Nomor 20 Tahun 2001 termasuk kategori “pegawai negeri sipil” atau “penyelenggara negara”. Penyidik, jaksa penuntut umum dan hakim mengalami kesulitan menetapkan status hukum pejabat kepala desa yang didakwa melakukan tindak pidana korupsi seperti dikemukakan di atas dalam konteks penegakan hukum dan praktik peradilan tindak pidana korupsi. Kesulitan tersebut berpotensi menimbulkan kekeliruan dan kesalahan penegakan hukum dan praktik peradilan tindak pidana korupsi. Kondisi demikian terjadi jika penyidik dan jaksa penuntut umum melakukan kesalahan menetapkan status hukum kepala desa termasuk kategori “pegawai negeri” atau “penyelenggara negara”. Kekeliruan dalam penetapan status hukum kepala desa sebagai tersangka, terdakwa atau terpidana terjadi karena tindakan penegak hukum yang tidak cermat dan sewenang-wenang. Tindakan demikian akan mengakibatkan seorang pejabat kepala desa mengalami penderitaan dan kerugian material maupun immateril sebagai akibat kekeliruan penegak hukum menetapkan status hukum kepala desa. Untuk mencegah potensi kekeliruan dalam penegakan hukum dan praktik peradilan tindak pidana korupsi seperti dipaparkan di atas, penelitian tentang status hukum pejabat Kepala Desa sebagai “pegawai negeri sipil” atau “penyelenggara negara” dalam konteks tindak pidana korupsi berdasar atas pasal-pasal yang dikemukakan di atas perlu dilakukan penelitian terkait status Kepala Desa sebagai subjek hukum dalam Undang-Undang Nomor. 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan di atas, Penulis tertarik melakukan penelitian hukum dengan judul **“KEDUDUKAN HUKUM KEPALA DESA DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR. 31 TAHUN 1999 Jo UNDANG-UNDANG NO 20 TAHUN 2001 TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI (STUDI KASUS PERKARA NOMOR. 38/PID.SUS-TPK/2020/PN.BDG)”**.

1.2. Batasan Masalah

Pembatasan suatu masalah digunakan untuk menghindari adanya penyimpangan maupun pelebaran pokok masalah agar penelitian lebih terarah dan memudahkan dalam pembahasan sehingga tujuan penelitian akan tercapai. Dalam penelitian tesis ini, Penulis akan melakukan pembatasan pembahasan dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Pidana khususnya Beberapa batasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Ruang lingkup penelitian ini dibatasi kedudukan hukum Kepala Desa dalam Undang-Undang Pemberantasan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
2. Fokus penelitian dilakukan untuk menganalisis status kedudukan hukum Kepala Desa Dalam Undang-Undang Pemberantasan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

1.3. Identifikasi Masalah

Dari uraian yang dikemukakan pada latar belakang, ada beberapa masalah yang dapat diidentifikasi. Penulis menentukan masalah-masalah sebagai berikut:

1. Status Kepala Desa merupakan bagian dari Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Dan mempunyai peranan Penting dalam Percepatan Pembangunan serta Peningkatan Kesejahteraan rakyat.
2. Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara, Kepala Desa bukan termasuk Kualifikasi Aparatur Sipil Negara.
3. Undang-Undang Nomor. 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi belum mengatur kedudukan Kepala Desa, sehingga dalam penerapan hukum jika kepala desa melanggar dan/atau menyalahgunakan kewenangannya terjadi kekosongan hukum.

1.4. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan paparan yang dikemukakan, penulis dapat menetapkan beberapa masalah penelitian. Masalah penelitian yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Apakah Kepala Desa memiliki status hukum sebagai pegawai negeri sipil atau penyelenggara negara?
2. Bagaimana status hukum Kepala Desa yang ideal dalam konteks undang-undang nomor no 31 tahun 1999 jo undang-undang no 20 tahun 2001 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi?

1.5. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah kepala desa dapat dikategorikan sebagai pegawai negeri sipil atau penyelenggara negara seperti dimaksud dalam undang-undang nomor. 31 tahun 1999 jo undang-undang no 20 tahun 2001 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi?
2. Untuk mengetahui status hukum yang ideal kepala desa dalam undang-undang nomor. 31 tahun 1999 jo undang-undang no. 20 tahun 2001 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi?

Sebagai penelitian ilmiah di bidang hukum, penelitian ini mempunyai 2 (dua) manfaat yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat dari segi teori penelitian ini adalah sebagai karya ilmiah untuk mengembangkan ilmu hukum yang berkaitan dengan kaidah-kaidah hukum.

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai masukan yang dapat dipakai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk melakukan perubahan undang-undang no 31 tahun 1999 jo undang-undang nomor. 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, supaya menjadi lebih baik sesuai semangat negara hukum.

1.6. Kerangka Teori

Setiap penelitian harus berdasarkan pada landasan teori yang sesuai dengan karakteristik cabang ilmu pengetahuan yang bersangkutan supaya hasil yang diperoleh penelitian tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Penelitian ini bertitik tolak dari teori-teori dan asas-asas hukum. Teori-teori yang dimaksud terdiri atas 2 (Dua) macam dengan kedudukan yang berbeda yakni sebagai berikut (1) Asas Negara Hukum sebagai *grand theory*, (2) Asas Legalitas sebagai *middle rank theory* dan (3) Asas Pemidanaan sebagai *Applied theory*.

Ketiga teori (asas hukum) tersebut adalah landasan teoretik penelitian ini. Tiap teori memiliki kedudukan dan fungsi yang berbeda dalam penelitian yakni sebagai *grand theory*, *middle rank theory* dan *applied theory*. Ketiga teori dipergunakan sebagai wawasan penelitian sampai pada tingkat filosofi (*grand theory*) dan tingkat aplikasi (*applied theory*). Sebagai landasan teoretik, ketiga teori berfungsi sebagai dasar untuk mengungkap permasalahan (problematika) penelitian dan sekaligus berfungsi sebagai landasan ilmiah untuk menyusun argumentasi dalam rangka membangun sikap ilmiah yang bertujuan untuk menjawab permasalahan penelitian yang menghasilkan ide baru sebagai temuan penelitian.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Lokasi Penelitian

Penelitian hukum dilakukan dengan metoda penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder.¹¹ Oleh karena itu, penelitian yuridis normatif tidak memerlukan lokasi penelitian. Sebab, bahan-bahan hukum sudah didokumentasikan dalam perpustakaan atau tempat-tempat lain yang berfungsi untuk menyimpan data kepustakaan. Data sekunder tersebut penulis dapatkan dari perpustakaan tempat buku-buku itu didokumentasikan. Yakni, perpustakaan;

- 1) Perpustakaan Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, Jalan Perjuangan Bekasi Utara.

¹¹ Hotma P. Sibuea, *Metoda Penelitian Hukum*, Jakarta. Krakataw Bokk, 2007. hlm. 72

- 2) Perpustakaan Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, Jakarta Selatan.
- 3) Perpustakaan Nasional Jakarta Pusat

1.7.2 Pendekatan

Dalam penelitian ini objek yang diteliti adalah kaidah-kaidah hukum, teori-teori hukum dan asas-asas hukum, sehingga metoda penelitian yang dipergunakan adalah metoda penelitian hukum normatif.¹² Sebagai penelitian hukum dengan metoda penelitian yuridis normatif, pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian hukum dengan pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara memahami, mengungkap dan menafsirkan makna norma-norma hukum yang menjadi bahan hukum. Penelitian norma-norma hukum itu dipahami, diungkap dan ditafsirkan maknanya dengan penafsiran yang ada dalam ilmu hukum. Penelitian hukum dengan pendekatan konseptual yaitu mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin didalam ilmu hukum untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi.¹³

1.7.3. Bahan Hukum.

Penelitian hukum bertujuan untuk mengumpulkan bahan-bahan hukum dengan maksud untuk menjawab masalah hukum yang sudah diidentifikasi sebelumnya, bahan-bahan hukum adalah bahan-bahan yang mempunyai kekuatan mengikat dari sudut pandang hukum.¹⁴ Data penelitian hukum yang digunakan adalah data sekunder dalam bentuk bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer adalah norma-norma hukum positif (undang-undang) yang ditetapkan dan ditegakkan oleh negara dengan kekuasaan untuk

¹²Roni Hanintjo Soemitro., *Metoda Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1999. hlm. 10

¹³ Peter Mahpud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta. Prenada Media, 2005, hlm. 95

¹⁴Soerjono Sukanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta. Rajawali Pers, 2004. hlm. 33

melaksanakan keberlakuan norma-norma hukum itu. Contohnya seperti Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang atau peraturan perundangan, peraturan pemerintah, putusan mahkamah konsitusi dan lain-lain.¹⁵ Bahan hukum skunder adalah bahan hukum yang meliputi buku-buku ilmiah dibidang hukum yang mengandung doktrin-doktrin. Sebagai penelitian hukum dengan objek kaidah-kaidah hukum, pemahaman terhadap kaidah hukum dilakukan dengan cara menggunakan sarana penafsiran. Misalnya buku dan jurnal ilmiah yang berisi pendapat para pakar hukum.¹⁶ Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat atas dasar kesepakatan sekelompok masyarakat berkaitan dengan suatu hal tertentu. Contohnya yaitu Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, dan lain-lain.

Bahan-bahan hukum yang diuraikan diatas dasar kekuatan mengikatnya masing-masing. Bahan hukum primer seperti Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang, peraturan pemerintah dan lain-lain mempunyai kekuatan mengikat yang lebih kuat terhadap bahan hukum sekunder dan tersier.

Bahan-bahan hukum sekunder mempunyai kekuatan yang lebih lemah daripada bahan-bahan primer. Sebab, kekuatan mengikat bahan-bahan hukum sekunder tidak dipaksakan oleh negara seperti halnya bahan-bahan hukum primer.¹⁷ Kekuatan mengikat bahan-bahan hukum sekunder terletak pada sikap penerimaan dan keyakinan akan kebenaran dari pendapat atau teori yang dikemukakan dalam buku-buku ilmiah dan jurnal-jurnal ilmiah tersebut.

Isi buku-buku ilmiah dan jurnal-jurnal ilmiah adalah pendapat para pakar hukum dibidangnya masing-masing. Oleh karena itu, kekuatan mengikat pendapat atau teori yang tercantum dalam buku ilmiah atau jurnal ilmiah tersebut terletak pada sikap penerimaan atau penolakan orang banyak terhadap pendapat tersebut. Fungsi dari bahan-bahan sekunder adalah memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer.

¹⁵ *Ibid.*, hlm.142

¹⁶ Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 1996, hlm.103

¹⁷ Hotma P. Sibuea, *Ibid.* hlm.69

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang terlemah kekuatan mengikatnya diantara ketiga bahan hukum tersebut. kekuatan mengikat bahan-bahan hukum tersier hanya didasarkan pada suatu kesepakatan (*konvensi*). Dalam hal ini istilah-istilah (kata) yang terdapat dalam kamus Bahasa tiap Negara berbeda-beda. Bahasa Inggris menyebut Pemerintahan dengan Kata “*Goverment*” dan bahasa Belanda dengan kata “*Bestuur*”. Bahan hukum tersier berpungsi untuk memberikan penjelasan dan atau keterangan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum skunder tersebut.

1.7.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.

Teknik pengumpulan data penelitian yang dilakukan adalah studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan adalah suatu teknik pengumpulan atau penggalian data kepustakaan.¹⁸ Data kepustakaan didapat langsung dari masyarakat. Akan tetapi, dilakukan dimana data kepustakaan itu berada. Dalam hal ini mencari data kepustakaan dari buku-buku ilmiah dibidang hukum, perundang-undangan dan lain-lain.

Data kepustakaan tidak selalu tersimpan diperpustakaan tetapi bisa ada dimana saja. Sehingga penggalian data kepustakaan bisa saja dapat di Pengadilan,kantor-kantor lembaga negara atau tempat-tempat lain yang berpungsi untuk menyimpan data kepustakaan tersebut.

1.7.5. Teknik Pengolahan Bahan Hukum.

Pengolahan bahan-bahan hukum dalam rangka penelitian hukum normatif meliputi berbagai aktifitas intelektual yakni sebagai berikut; memafarkan hukum yang berlaku, menginterfretasikan hukum yang berlaku, menganalisa hukum yang berlaku dan menistemasi hukum yang berlaku.¹⁹

Hukum itu merupakan produk manusia atau bangsa sebagai bentuk ungkapan isi hati,pikiran dan perasaan manusia. Oleh karena itu,memahami ilmu

¹⁸ Bambang Sunggono,*Metoda Penelitian Hukum*,Jakarta: Grafindo,1996,hlm.112

¹⁹ Hotma P.Sibuea,*Op.Cit*,hlm.34

hukum salah satu cara yang paling penting adalah dengan cara melakukan interpretasi atau penafsiran hukum.

Data (bahan-bahan hukum) yang telah dikumpulkan kemudian dideskripsikan dan ditafsirkan untuk menentukan makna dan kaidah-kaidah hukum tersebut dengan sarana interpretasi (penafsiran). Sebagai penelitian hukum dengan *objek* kaidah-kaidah hukum, pemahaman terhadap kaidah-kaidah hukum dilakukan dengan cara menggunakan penafsiran terhadap suatu peraturan perundang-undangan dengan cara mempelajari suatu sistem tertentu yang terdapat dalam suatu tata hukum. Kemudian di tata dalam suatu tatanan atau jaringan bersifat koheren dan sistematis.²⁰ Beberapa undang-undang dari suatu bidang yang sama atau dari berbagai bidang yang berbeda dapat ditata dalam suatu tatanan sehingga tampak hubungannya.²¹

1.7.6. Analisis Bahan Hukum.

Hukum dalam pengertian ilmu hukum adalah suatu aktifitas akal budi yang pada dasarnya bertujuan untuk mengurai norma-norma hukum agar kandungan norma yang terdapat dalam suatu kaidah hukum dapat diketahui. Burhan Ashofa menyatakan “Proses analisis data itu sebenarnya merupakan pekerjaan untuk menemukan tema-tema dan merumuskan hipotesa-hipotesa. Meskipun sebenarnya tidak ada formula yang pasti untuk dapat dipergunakan untuk merumuskan hipotesa”.²²

Ilmu hukum menganalisa norma hukum bukan data empiris. Alat Bantu (sarana berpikir ilmiah) yang dapat dipergunakan untuk menganalisa norma-norma hukum adalah logika dan bahasa. Oleh karena itu, dalam ilmu hukum tidak lazim dikenal istilah analisis kualitatif atau analisis kuantitatif.

Analisis hukum adalah upaya mengungkap kandungan norma hukum sehingga dapat diketahui;

1. Kaidah-kaidah hukum yang berisikan suruhan (*gebod*)

²⁰ Hotma P. Sibuea, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, Jakarta: Krakataw Book, 2006. hlm. 62

²¹ Hotma P. Sibuea, *Lok, Cit*

²² Burhan Ashofa, *Op. Cit*, hlm. 66

2. Kaidah-kaidah hukum yang berisikan larangan (*verbod*)
3. Kaidah-kaidah hukum yang berisikan kebolehan (*mogen*)

Jika sudah berhasil mengungkap isi dan sifat dari suatu kaidah (norma) hukum seperti dikemukakan di atas. Kemudian tindakan yang harus dilakukan yaitu melihat hubungan antara kandungan norma hukum yang diteliti dengan kandungan hukum yang lain.

Kandungan norma-norma hukum itu meliputi kandungan norma-norma hukum diantara pasal-pasal dalam suatu undang-undang. Maupun kandungan norma hukum dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan yang berbeda. Selain itu, suatu kaidah hukum yang telah disistematikasi dapat menjadi rujukan sebagai bahan perbandingan hukum antar Negara. hal tersebut bermanfaat untuk menjawab permasalahan hukum yang sama dari dua negara atau lebih. Oleh karena itu, hasil perbandingan kaidah hukum yang berlaku di banyak negara tersebut dapat menciptakan perubahan atau penyusunan terhadap undang-undang.²³

1.8. Sistematika Penelitian

Berpedoman pada proposal penelitian sebagai suatu usulan penelitian, maka dikemukakan kerangka atau sistematika laporan penelitian sebagai rancangan yang hendak ditulis. Pedoman yang Penulis pakai untuk menyusun sistematika laporan penelitian ini adalah buku pedoman teknis penulisan tugas akhir Universitas Bhayangkara Jakarta Raya. Adapun sistematika laporan penelitian yang dapat penulis kemukakan adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pendahuluan yang terdiri dari tentang latar belakang permasalahan, batasan masalah, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

²³ Peter Mahmud Marzuki., *Op.Cit.* hlm.133

Tinjauan Pustaka akan diuraikan tinjauan teoritis tentang asas negara hukum, asas legalitas, asas pemidanaan.

BAB III : KEDUDUKAN KEPALA DESA TIDAK DAPAT DIKATEGORIKASI MEMILIKI STATUS HUKUM PEGAWAI NEGERI SIPIL ATAU PENYELENGGARA NEGARA SEPERTI DIMAKSUD UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2001 TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI.

Dalam bab ini penulis menguraikan terkait (a) karakteristik pemerintahan desa menurut undang-undang dan; (b) kedudukan kepala desa menurut undang-undang desa.

BAB IV : STATUS HUKUM KEPALA DESA YANG IDEAL DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR. 20 TAHUN 2001 TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI.

Dalam bab ini penulis menguraikan tentang (a) subjek hukum yang dapat dipidana menurut undang-undang tindak pidana korupsi da; (b) kedudukan kepala desa dalam hubungan undang-undang tindak pidana korupsi pasa, 5, 11 dan 12 serta 12 B.

BAB V : PENUTUP