

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara republik yang dimana pemimpinnya yang biasa disebut dengan presiden. Sementara wilayah Indonesia adalah kepulauan yang tidak bisa hanya dipimpin oleh satu orang pemimpin saja. Presiden memimpin dan mengatur negaranya dibantu dengan para menteri sesuai bidangnya dan dibantu beserta jajarannya. Wilayah Indonesia dibagi menjadi beberapa bagian dari yang terbesar hingga yang terkecil. Seperti provinsi kabupaten kota dan yang terkecil yaitu desa. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum dengan batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan negara, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, diakui dan dihormati dalam sistem ketatanegaraan.

Desa adalah bagian wilayah terkecil dari suatu negara. Desa secara etimologis berasal dari bahasa Sanskerta deca yang berarti tanah air atau tempat kelahiran.¹ Desa merupakan bagian wilayah terkecil di Indonesia yang berada di bawah kecamatan, dipimpin oleh seorang kepala desa. Desa memiliki daerah otonominya sendiri dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri, sesuai dengan adat istiadat dan budaya setempat.

Selanjutnya di bahas dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (selanjutnya disebut UU Nomor 3 Tahun 2024)

¹ Udin Saripudin, *Hukum Pemerintahan Desa*, (Bandung : Widina Media Utama, 2023) 2.

Pasal 4 Huruf b menyatakan pengaturan desa bertujuan memberikan kejelasan kedudukan Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan Desa dan kepentingan masyarakat setempat demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. UU Desa yang lahir untuk pemerintahan desa yang lebih otonom, secara tidak langsung menugaskan kepada pemerintah di lingkup daerah otonom tersebut untuk menumbuhkan sektor-sektor potensial daerahnya, sehingga, segala urusan yang bersifat kekhasan daerah dapat muncul serta menjadi keunggulan dari lingkungan masyarakat paling dasar, yaitu masyarakat desa, agar otonomi daerah itu dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman, seperti dalam penelitian, supervise, pengendalian koordinasi, pemantauan dan evaluasi.²

Dalam masyarakat desa, kegiatan ekonomi, sosial, dan pemerintahan cenderung lebih berfokus pada komunitas sosial. Selain itu, desa memiliki Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang berfungsi sebagai lembaga legislatif di tingkat desa, serta lembaga kemasyarakatan lainnya yang mendukung pembangunan dan kesejahteraan masyarakat desa. Indonesia mempunyai bentang geografis sangat luas dari Sabang hingga Merauke. Terdiri dari ribuan pulau yang memiliki potensi sumber daya alam melimpah, mulai dari hasil bumi, keragaman flora, fauna hingga adat budaya masyarakat. Potensi sumber

² Abdul , Yadi, “Pengaruh Kepemimpinan Penjabat Kepala Desa Dalam Pemerintahan Desa Haurngombong,” *GOVERNMENT : Jurnal Ilmu Pemerintahan* (January 27, 2021): 10–20.

daya alam tersebut akan sangat bermanfaat bagi masyarakat Indonesia jika dapat dikelola dengan sebaik mungkin.³

Sistem pemerintahan desa langsung berada di bawah pemerintah kabupaten. Desa merupakan bagian terkecil dari wilayah suatu negara dan mayoritas masyarakat Indonesia tinggal di wilayah pedesaan. Dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menyatakan bahwa pembentukan pemerintahan adalah untuk kesejahteraan umum. 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.⁴ Pemerintahan desa bertugas menciptakan dan mewujudkan kehidupan yang demokratis, memberikan pelayanan sosial yang baik sehingga mewujudkan kehidupan masyarakat yang sejahtera, rasa tenteram dan berkeadilan bagi seluruh lapisan masyarakat desa.⁵

Kedudukan Pemerintah Desa secara hirarki merupakan sistem pemerintahan yang berada paling bawah karena dalam hal ini Pemerintah Desa berinteraksi secara langsung dengan masyarakat.

³ Goestyari Kurnia Amantha, "PERAN PEMERINTAH DESA DALAM MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT," *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja* (June 30, 2021): 67–79.

⁴ "UU Nomor 3 Tahun 2024," , Pasal 1 (Ayat) 1.

⁵ Siti Hajar, *Pemerintahan Desa dan Kualitas Pelayanan Publik*, (Medan:umsuPress,2021).7.

Pemerintah Desa hanya dijadikan sebagai tempat pelaksanaan proyek Pemerintah Pusat yang sama sekali tidak partisipatif dan tidak melibatkan masyarakat Desa, baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun dalam mengevaluasi hasil-hasil pembangunan desa yang dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah Desa bersusah payah membuat Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa atau Musrenbangdes, tetapi pelaksanaannya ditentukan oleh pemerintah Kabupaten dan mereka selalu berulah dengan mengatakan tidak ada uang untuk membiayai perencanaan pembangunan Desa.⁶ Sistem pemerintahan desa dipimpin secara langsung oleh kepala desa. Kepala desa memimpin dan juga berwenang memberi aturan di desa yang dirinya pimpin. Kepala Desa adalah berdasarkan ketentuan Pasal 26 UU Nomor 3 Tahun 2024, Kepala Desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat di Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peran kepala desa sangatlah penting untuk menjaga dan terus meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Dalam hal terjadinya kekosongan jabatan sangatlah berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat desa itu sendiri. Dalam hal kepala desa meninggal sebelum masa jabatannya berakhir, seperti yang terjadi di Desa Bogem Pinggir Kecamatan Balongbendo Kabupaten Sidoarjo yang maka bupati mengangkat pegawai negeri sipil dari daerah kabupaten /kota yang selanjutnya disebut Penjabat Kepala Desa. Pengangkatan Penjabat kepala desa oleh Bupati

⁶ Grogorius Sahdan, "TRANSFORMASI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA," *GOVERNABILITAS (Jurnal Ilmu Pemerintahan Semesta)* 3, no. 2 (December 27, 2022): 116–131.

sangatlah penting untuk mengisi kekosongan kepemimpinan dikarenakan suatu daerah tidak akan bisa berjalan tanpa adanya seorang pemimpin.

Dalam Pasal 12 Ayat 5 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (selanjutnya disebut PP Nomor 43 Tahun 2014) mengatur Penjabat Kepala Desa Persiapan berasal dari unsur Pegawai Negeri Sipil pemerintah daerah kabupaten/kota, untuk masa jabatan paling lama satu tahun dan dapat diperpanjang paling banyak dua kali dalam masa jabatan yang sama, Peran Pejabat Kepala Desa berperan untuk menjalankan tugas-tugas kepala desa ketika terjadi kekosongan jabatan kepala desa, misalnya karena masa jabatan kepala desa yang lama telah berakhir, kepala desa meninggal, kepala desa diberhentikan, atau hal-hal lainnya yang menyebabkan jabatan tersebut kosong. Peran utama Pejabat kepala desa menjaga stabilitas pemerintahan desa.

Di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Desa (selanjutnya di sebut Perda Kabupaten Sidoarjo Nomor 8 Tahun 2015) Pasal 3 Ayat 2 Huruf c menyatakan ketersediaan pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan sebagai penjabat Kepala Desa dan Pasal 4 Ayat 3 menyatakan Penjabat Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat 2 berasal dari pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah Daerah yang mempunyai kompetensi dalam bidang pemerintahan desa dan kepemimpinan.

Dalam Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 5 Tahun 2020 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 8 Tahun

2015 Tentang Pemilihan Kepala Desa (selanjutnya disebut Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 5 tahun 2020) Pasal 67 ayat 1 menyatakan dalam hal terjadi kekosongan jabatan Kepala Desa dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa Serentak, Bupati menunjuk Penjabat Kepala Desa dengan Keputusan Bupati atas usul Camat. Dalam konteks ini penjabat kepala desa diangkat secara langsung oleh Bupati yang sebagaimana sudah tercantum dalam PP Nomor 43 Tahun 2014, Perda Kabupaten Sidoarjo Nomor 8 Tahun 2015 dan Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 5 tahun 2020.

Berdasarkan Pasal 39 UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyatakan Pejabat Kepala Desa bertanggung jawab untuk memastikan agar pemerintahan desa tetap berjalan dengan baik selama masa transisi, sampai kepala desa selanjutnya dilantik, Pejabat kepala desa juga memiliki kewajiban menjalankan tugas administratif Kepala Desa harus melanjutkan kegiatan administratif desa, seperti pengelolaan anggaran desa, pelayanan publik, dan pelaksanaan program-program pembangunan yang sedang berjalan. Pejabat kepala desa juga memiliki kewajiban membuat kebijakan jangka pendek. Pejabat Kepala Desa dapat membuat kebijakan yang sifatnya sementara, namun tidak boleh membuat kebijakan besar atau strategis yang dapat mengikat desa dalam jangka panjang. Jadi, meskipun bersifat sementara, peran Pejabat Kepala Desa sangat penting untuk menjaga kelangsungan dan stabilitas pemerintahan desa hingga kepala desa yang selanjutnya terpilih.

Dengan berbagai alasan pentingnya penjabat kepala desa dalam mengisi kekosongan jabatan kepala desa tentu akan muncul pro dan kontra hal ini

disebabkan karena pemilihan penjabat kepala desa dipilih/diangkat secara langsung oleh Bupati. Berdasarkan pernyataan Bapak Sukarto selaku Kepala Seksi (KASI) kesejahteraan desa Bogem Pinggir Kecamatan Balongbendo Kabupaten Sidoarjo menyatakan bahwa penjabat kepala desa belum berani mengambil keputusan yang berbenturan secara langsung terhadap masyarakat setempat karena penjabat kepala desa berusaha menghindari risiko terhadap penolakan masyarakat dikarenakan pengangkatan PJS tanpa persetujuan masyarakat.⁷

Masyarakat sendiri akan bisa menilai efektif atau tidaknya saat dipimpin oleh penjabat kepala desa. Setiap peraturan dan pemimpin baru tentu saja akan ada yang menolak dan juga akan ada yang menerima. Oleh sebab itu perlu dilakukan analisis efektifitas pengangkatan penjabat kepala desa dari segi sosial dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam Pasal 12 Ayat 5 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menjelaskan pengangkatan penjabat Kepala Desa dalam mekanismenya tidak ada unsur keterlibatan partisipasi masyarakat sama sekali bahkan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai yang mewakili tidak diberi ruang sama sekali dalam proses mekanisme penangkatan penjabat Kepala Desa di desa Bogem Pinggir Kecamatan Balongbendo Kabupaten Sidoarjo.

⁷ Hasil Wawancara dengan Bapak Sukarto, Kepala Seksi (KASI) kesejahteraan desa Bogem Pinggir Kecamatan Balongbendo Kabupaten Sidoarjo, Pada Hari Kamis, 21 November 2024.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka penulis ingin menganalisis serta menyusun dalam sebuah penelitian yang berjudul :

“EFEKTIFITAS PENGANGKATAN PENJABAT SEMENTARA (PJS) KEPALA DESA DI DESA BOGEM PINGGIR KECAMATAN BALONGBENDO KABUPATEN SIDOARJO”

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana prinsip demokrasi dalam pengangkatan pejabat Kepala Desa di desa Bogem Pinggir Kecamatan Balongbendo Kabupaten Sidoarjo oleh Bupati tanpa adanya keterlibatan partisipasi masyarakat ?
2. Bagaimana efektivitas pengangkatan pejabat Kepala Desa Bogem Pinggir Kecamatan Balongbendo Kabupaten Sidoarjo?

1.3 Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui prinsip demokrasi dalam pengangkatan pejabat kepala desa di desa Bogem Pinggir Kecamatan Balongbendo Kabupaten Sidoarjo oleh Bupati tanpa adanya keterlibatan partisipasi masyarakat.
2. Untuk mengetahui efektivitas pengangkatan pejabat Kepala Desa Bogem Pinggir Kecamatan Balongbendo Kabupaten Sidoarjo.

1.4 Kegunaan

- a. Secara Teoritis

Manfaat secara teoritis yang dihasilkan dari penelitian skripsi ini yaitu diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam bidang ketatanegaraan,

hususnya dalam meningkatkan prinsip demokrasi partisipasi masyarakat pemerintah desa dan masyarakat.

b. Secara Praktis

Manfaat secara praktis yang dihasilkan dari penelitian skripsi ini yaitu diharapkan dapat menambah wawasan bagi penulis khususnya dan para pembaca pada umumnya serta dapat dijadikan sebagai bahan referensi atau pertimbangan bagi semua orang dan peneliti selanjutnya.

1.5 Keaslian

Tabel 1.1 Keaslian Penelitian

NO.	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perebedaan Dengan Tugas Akhir Yang Diusulkan
1.	PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DESA SEBAGAI PENGANTI KEPALA DESA ANTARWAKTU PERSPEKTIF FIQH SIYASAH (Studi Kasus di Desa Krangean, Kecamatan Kertanegara, Kabupaten Purbalingga) (2024)	1. Bagaimana Praktik penunjukan Penjabat Kepala Desa (Pj) sebagai Pengganti Kepala Desa Antarwaktu di Desa Krangean Kecamatan Kertanegara Kabupaten Purbalingga? 2. Bagaimana Praktik Penunjukan Penjabat Kepala Desa (Pj) sebagai Pengganti Kepala Desa Antarwaktu Perspektif Fiqh Siyasah ?	Isu hukum ingin mengetahui praktik pejabat Sementara (PJS) dari Perspektif Fiqh Siyasah	Dalam penelitian yang peneliti usulkan ini membahas terkait prinsip demokrasi dalam pengangkatan penjabat Kepala Desa di desa Bogem Pinggir Kecamatan Balongbendo Kabupaten Sidoarjo oleh Bupati tanpa adanya keterlibatan

				partisipasi masyarakat dan efektivitas pengangkatan (PJS) kepala desa Desa Bogem Pinggir Kecamatan Balongbendo Kabupaten Sidoarjo penelitian sebelumnya tidak membahas kedua rumusan masalah tersebut.
2.	KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DESA DALAM PEMBERHENTIAN PERANGKAT DESA DI DESA TOPEJAWA (2021)	1. Bagaimana pengaturan Kewenangan Penjabat Kepala Desa dalam pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa? 2. Bagaimana pelaksanaan pemberhentian perangkat desa oleh penjabat kepala desa di Desa Topejawa?	Isu hukum ingin mengetahui bagaimana pengaturan kewenangan Penjabat kepala desa dalam pengangkatan dan bagaimana pelaksanaan pemberhentian perangkat desa oleh penjabat kepala desa di Desa Topejawa.	Dalam penelitian yang peneliti usulkan ini membahas terkait prinsip demokrasi dalam pengangkatan penjabat Kepala Desa di desa Bogem Pinggir Kecamatan Balongbendo Kabupaten Sidoarjo oleh Bupati tanpa adanya keterlibatan partisipasi masyarakat dan efektivitas

				pengangkatan (PJS) kepala desa Desa Bogem Pinggir Kecamatan Balongbendo Kabupaten Sidoarjo penelitian sebelumnya tidak membahas kedua rumusan masalah tersebut.
3.	PERANAN PEJABAT SEMENTARA (PJS) KEPALA DESA DALAM MENJALANKAN TUGAS POKOK DAN FUNGSI DI DESA SITOLUAMA KECAMATAN LAGUBOTI KABUPATEN TOBA (2022)	1. Bagaimana Peranan Pejabat Sementara (PJS) Kepala Desa dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi di desa Sitoluama Kecamatan Laguboti Kabupaten Toba? 2. Apa saja yang menjadi faktor Penghambat Pejabat Sementara (PJS) Kepala Desa dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi di desa Sitoluama Kecamatan Laguboti Kabupaten Toba?	Isu hukum ingin mengetahui Peranan Pejabat Sementara (PJS) Kepala Desa Dalam Menjalankan Tugas Pokok Dan Fungsi	Dalam penelitian yang peneliti usulkan ini membahas terkait prinsip demokrasi dalam pengangkatan pejabat Kepala Desa di desa Bogem Pinggir Kecamatan Balongbendo Kabupaten Sidoarjo oleh Bupati tanpa adanya keterlibatan partisipasi masyarakat dan efektivitas pengangkatan (PJS) kepala desa Desa Bogem

				Pinggir Kecamatan Balongbendo Kabupaten Sidoarjo peneletian sebelumnya tidak membahas kedua rumusan masalah tersebut.
--	--	--	--	---

Sumber: Data diolah, 2025

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam penulisan ini yaitu dengan menggunakan penelitian empiris. Penelitian hukum empiris adalah hukum meninjau atau menilik dirinya dari unsur-unsur di luar dirinya (hukum), yaitu fenomena-fenomena sosial di dunia kenyataan (empiris) yang mempengaruhi perilaku hukum baik secara personal individual, maupun secara institusional masyarakat dan lembaga-lembaga hukum yang eksis.⁸ Topik-topik atau tema yang relevan untuk diteliti menggunakan metode penelitian hukum empiris adalah Penelitian terhadap identifikasi hukum, dan penelitian terhadap efektifitas hukum. Penelitian hukum difokuskan pada menguji kepatuhan masyarakat terhadap suatu norma hukum dengan tujuan mengukur efektif atau tidak suatu pengaturan/materi hukum yang

⁸ Nurul Qamar, Farah, *Metode Penelitian Hukum Doktrinal Dan Non-Doktrinal*, (Makassar: CV. Social Politic Genius (SIGn), 2020) 5..

berlaku. Topik-topik inilah yang bisa diteliti dengan menggunakan metode penelitian empiris.⁹

1.6.2 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan fakta dan pendekatan kasus. Teori yang digunakan merupakan serangkaian asumsi, konsep, dan definisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.¹⁰

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data hukum dalam penelitian hukum empiris dilakukan dengan cara survey dan wawancara secara langsung. Survey merupakan sarana untuk mengumpulkan data dari nara sumber atau informan penelitian untuk melakukan pengamatan dan wawancara pada pendekatan empiris (penelitian hukum non doktrinal) survey riset dikembangkan sebagai bentuk pendekatan positivist pada ilmu-ilmu sosial.¹¹

1.6.4 Metode Analisis data/Bahan Hukum

Landasan analisis dalam penelitian hukum empiris, adalah hasil kesimpulan data yang dikumpulkan dari proses survey dan wawancara. Fokus studi pada tahap ini adalah perilaku artinya analisis penelitian hukum

⁹ Kornelius, "Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer," *Gema Keadilan* 7, no. 1 (April 1, 2020): 20–33.

¹⁰ Susila Adiyanta, "Hukum dan Studi Penelitian Empiris: Penggunaan Metode Survey sebagai Instrumen Penelitian Hukum Empiris," *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 4 (November 8, 2019): 697–709.

¹¹ Ibid.

empiris dilakukan dengan berlandaskan pada hasil survey terhadap perilaku manusia sebagai objek penelitian.¹²

1.6.5 Sistematika Penulisan

Penulis menggunakan sistematika penulisan dimulai dari pendahuluan dan diakhiri dengan penutup, Adapun sistematikanya diawali dengan bab pendahuluan sebagai bab pertama. Pada bab ini akan diisi dengan latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan, kugunaan, keaslian, metode penelitian yang terdiri dari jenis penelitian, metode penedekatan, teknik pengumpulan data, metode analisis data dan sistematika penulisan. Selanjutnya isi bab dua yang akan menjelaskan kajian pustaka secara umum terkait dengan teori kewenangan, efektifitas, penjabat sementara (PJS), parsisipasi masyarakat, demokrasi, dan kepala desa serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan.

Pembahasan yang selanjutnya bab tiga berisi hasil penelitian dan pembahasan, penyajian dan analisis data. Pada bab ini penulis akan memaparkan berupa prinsip demokrasi dalam pengangkatan penjabat Kepala Desa di desa Bogem Pinggir Kecamatan Balongbendo Kabupaten Sidoarjo oleh Bupati tanpa adanya keterlibatan partisipasi masyarakat dan analisis terkait efektifitas pengangkatan penjabat sementara (PJS) kepala desa di desa bogem pinggir kecamatan balongbendo kabupaten sidoarjo Selanjutnya sebagai akhir pembahasan adalah bab empat sebagai penutup.

¹² Ibid.

Pada bab ini penulis memuat cakupan berupa kesimpulan dan saran yang penulis teliti.