

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Indonesia sebagai salah satu Negara kesatuan yang mana dalam pemerintahannya menganut asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang diletakkan pada daerah Provinsi dalam kedudukannya sebagai suatu wilayah administrasi yang melaksanakan kewenangan tertentu yang diberikan pemerintah pusat terhadap pemerintahan Daerah. Sebagai konsekwensi dari asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang dianut sistem pemerintahan daerah, maka diadakan otonomi daerah dan daerah otonomi.<sup>1</sup>

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup>

Langkah-langkah yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab di era reformasi dan Desentralisasi Pemerintahan dalam melakukan penataan kewenangan, organisasi perangkat daerah, penataan relokasi personil, sebagai tindak lanjut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 25

---

<sup>1</sup> Inu Kencana Syafie, dkk., *Sistem Pemerintahan Indonesia*, ( Jakarta: Rineka Cipta, 2002), h.110

<sup>2</sup> J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2007), h.4

Tahun 2000 Tentang Otonomi Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Organisasi Perangkat Daerah.<sup>3</sup>

Tujuan pemberian otonomi Kepada Daerah berorientasi kepada pembangunan, yaitu pembangunan dalam arti luas, yang meliputi semua segi kehidupan dan penghidupan. Dengan demikian Otonomi Daerah, condong kewajiban dari pada hak. Hal ini berarti daerah berkewajiban melancarkan jalanya pembangunan dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggung jawab sebagai sarana untuk mencapai cita-cita bangsa, yaitu masyarakat yang adil, dan makmur, baik meterril maupun spiritual.<sup>4</sup>

Dengan diberikannya otonomi tersebut banyak daerah yang bergembira menyambutnya, dikarenakan selama ini daerah terkekang oleh pemerintahan pusat disebabkan selalu menunggu keputusan dari pemerintah pusat segala hal yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah, padahal apa yang dilakukan tersebut adalah untuk kepentingan masyarakat yang ada didaerah itu, tanpa melihat perbedaan setiap daerah yang kaya dengan daerah yang pendapatannya relatif kecil.

Melihat kenyataan bahwa sebagian besar penduduk Indonesia bertempat tinggal didaerah pedesaan, maka untuk itu pemerintah harus memberikan perhatian yang sebesar-besarnya, khususnya bagi pembangunan wilayah pedesaan, sehingga

---

<sup>3</sup> HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), h. 7

<sup>4</sup> C.S.T. Cansil Dan Cristine ST. Cansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2001), h. 9

hasil-hasil pembangunan dapat dirasakan secara adil dan merata oleh seluruh rakyat Indonesia.

Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 atas perubahan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Desa diberi pengertian: desa adalah masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>5</sup>

Untuk melaksanakan (implementasi) program/proyek pembangunan pedesaan diperlukan dukungan partisipasi masyarakat sebagai cerminan dari terkandungnya semangat bersama, rasa kebersamaan, dan kesediaan berkorban untuk keberhasilan pembangunan yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat desa. Partisipasi masyarakat merupakan potensi kekuatan dan peluang, tetapi sekaligus merupakan pula tantangan yaitu bagaimana mengaktualisasikannya dalam kegiatan pembangunan secara efektif, positif, produktif dan dinamis.<sup>6</sup>

Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan warganya dalam segala aspek penghidupan desa, baik dalam bidang pelayanan, pengaturan dan pemberdayaan masyarakat. Disamping itu pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal usul dan adat istiadat mengandung

---

<sup>5</sup> Sadu Wasito, M. Irwan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, (Bandung: Fokus Media, 2006), h. 7.

<sup>6</sup> Rahard Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Pedesaan dan Perkotaan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006), h. 41.

makna pemeliharaan terhadap hak-hak asli masyarakat desa dengan landasan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat.

Maka dibentuk Pemerintahan Desa terdiri atas desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat desa. Istilah kepala desa dapat disesuaikan dengan kondisi sosial budaya desa setempat. Ia dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat. Calon kepala desa yang dipilih dengan mendapat dukungan suara terbanyak, ditetapkan oleh badan perwakilan desa dan disahkan oleh Bupati

Kepala desa dilantik oleh bupati atau pejabat lain yang ditunjuk. Sebelum memangku jabatannya. Kepala desa mengucapkan sumpah/janji. Pengucapan sumpah/janji Kepala Desa dilakukan menurut agama yang diakui pemerintah. Yang menjadi tugas dan kewajiban Kepala Desa meliputi:

1. memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
2. mengajukan rancangan peraturan desa;
3. menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
4. menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
5. membina kehidupan masyarakat desa;
6. membina perekonomian desa;
7. mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
8. mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan

9. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Dalam melaksanakan tugas dan kewajiban sebagaimana dimaksud, Kepala Desa adalah:

- a. Bertanggung jawab kepada rakyat melalui badan perwakilan rakyat
- b. Menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada Bupati. Laporan kepala Desa disampaikan kepada dengan tembusan Kepada Camat.

Kepala Desa Berhenti, Karena:

- a. Meninggal Dunia
  - b. Permintaan Sendiri
  - c. Diberhentikan
1. Kepala Desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
    - a. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
    - b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
    - c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala desa;
    - d. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan;
    - e. tidak melaksanakan kewajiban kepala desa; dan/atau
    - f. melanggar larangan bagi kepala desa.
    - g. Usul pemberhentian kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b dan ayat (2) huruf a dan huruf b diusulkan oleh Pimpinan BPD kepada Bupati/Walikota melalui Camat, berdasarkan keputusan musyawarah BPD.

2. Usul pemberhentian kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, huruf d, huruf e dan huruf f disampaikan oleh BPD kepada Bupati/Walikota melalui Camat berdasarkan keputusan musyawarah BPD yang dihadiri oleh 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota BPD.
3. Pengesahan pemberhentian kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak usul diterima.
4. Setelah dilakukan pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Bupati/Walikota mengangkat Penjabat Kepala Desa.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengangkatan penjabat Kepala Desa diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>7</sup>

Kepala desa sebagai penyelenggara urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan Desa. Kepala desa adalah sebagai kepala eksekutif dalam pemerintahan desa yang mengatur jalannya pemerintahan desa. Kepala Desa sebagai pemimpin mempunyai peran untuk memimpin dan mengelola organisasi pemerintah desa dalam menjalankan sumber-sumber atau potensi yang dimiliki baik sumber daya manusia/pegawai maupun sarana dan prasarana yang dimiliki. Sukses dan kegagalan suatu organisasi ditentukan oleh kualitas kepemimpinan dalam suatu organisasi.

---

<sup>7</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Desa

Kepemimpinan merupakan inti manajemen, karena kepemimpinan merupakan motor bagi sumber-sumber dan alat-alat manusia lainnya dalam suatu organisasi.<sup>8</sup>

Demikian pentingnya peranan kepemimpinan dalam mencapai tujuan organisasi, sehingga dapat dikatakan sukses dan kegagalan yang dialami sebagian besar ditentukan oleh kualitas kepemimpinan yang dimiliki oleh orang-orang yang disertai tugas memimpin dalam suatu organisasi.

Berdasarkan dari uraian diatas. khususnya Desa Teratak Kec Rumbio Jaya, dimana Pemerintahan Desa Teratak terdiri Kepala Desa, BPD, Plt Sekdes, Kaur Umum, Kaur Keuangan, Kaur Pemerintahan dan Kaur Pembangunan. Pada Tanggal 22 Maret 2013 Kepala Desa tersebut mengundurkan diri. Dalam pengunduran diri Kepala Desa, perangkat desa mengusulkan PJS Kepala Desa sejak usul pemberhentian kepala desa diterima oleh BPD desa Teratak. Namun kenyataan di lapangan lebih kurang Dua (2) Bulan PJS Kepala Desa Teratak juga belum ada setelah batas yang ditentukan dalam Peraturan Perundang-Undangan 30 hari sejak usulan pemberhentian di terima. Sehingga disini terjadi kekosongan jabatan sebagai Kepala Desa di Desa Teratak Kec. Rumbio jaya.<sup>9</sup>

Dalam konsep Negara hukum kekosongan jabatan tidak boleh terjadi, karena hal ini menyangkut dengan asas tertib penyelenggaraan pemerintahan yang lebih mengutamakan kepentingan rakyat, untuk menjaga kesinambungan dan keberlanjutan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

---

<sup>8</sup> [Http://www. Google](http://www.google.com), Journal. UNSIL, ac.id di Akses 14 Juni 2013

<sup>9</sup> Wawancara Penulis dengan Abu Bakar Siddik (Ketua BPD Desa Teratak) 18 Juni 2013

Maka Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan ini dalam suatu penelitian dengan Judul: **Mekanisme Penggantian Kepala Desa Yang Mengundurkan Diri Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Desa (Study Di Desa Teratak Kecamatan Rumbio Jaya).**

### **B. Batasan Masalah**

Dalam penelitian ini penulis membatasi ruang lingkup permasalahan hanya pada Desa Teratak Kec. Rumbio Jaya adalah salah satu dari beberapa Daerah yang merupakan bagian dari Kabupaten Kampar.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan pada latar belakang serta permasalahan yang menjadi obyek penelitian, maka rumusan masalah pokok dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana mekanisme penggantian Kepala Desa yang mengundurkan diri di Desa Teratak Kec. Rumbio Jaya?
2. Apa hambatan dalam proses penggantian Kepala Desa yang mengundurkan diri di Desa Teratak Kec. Rumbio Jaya?



#### **D. Tujuan dan Manfaat penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah

1. untuk mengetahui mekanisme penggantian Kepala Desa yang mengundurkan diri di Desa Teratak Kec. Rumbio Jaya
2. Untuk mengetahui hambatan dalam proses penggantian Kepala Desa yang mengundurkan diri di Desa Teratak Kec. Rumbio Jaya.

Sedangkan manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan/informasi bagi peneliti lain yang masih berkaitan dengan masalah ini.
2. Penelitian ini sebagai pelengkap tugas dan syarat untuk meraih gelar Sarjana Ilmu Hukum (SH) pada Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum UIN SUSQA RIAU.

#### **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan seluruh upaya untuk mencari dan menemukan jawaban yang benar dan jawaban yang tidak sekali-kali keliru mengenai suatu permasalahan.<sup>10</sup> Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif-kualitatif. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan sebuah gambaran tentang suatu kelompok tertentu atau suatu gejala atau hubungan

---

<sup>10</sup> Zainuddin Ali, MA, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 18.

dua gejala atau lebih.<sup>11</sup> Teknik pengambilan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik purposive sampling, yaitu teknik pengambilan sumber data dengan pertimbangan tertentu. Pertimbangan tertentu ini misalnya orang tersebut yang dianggap paling mengetahui tentang apa yang kita harapkan, atau mungkin dia sebagai orang yang paling menguasai sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi objek atau situasi sosial yang diteliti.<sup>12</sup>

### 1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk kedalam Penelitian Sosiologi dengan cara survey, dimana penulis turun langsung ke lapangan untuk mengumpulkan data yang akan di jadikan bahan dalam penulisan karya ilmiah ini, data tersebut di peroleh melalui wawancara langsung dengan pihak-pihak yang ada kaitanya dalam penelitian.

Sedangkan dilihat dari sifatnya, penulis ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran secara jelas dan rinci mengenai Mekanisme Penggantian Kepala Desa Yang Mengundurkan Diri Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Desa (Study Di Desa Teratak Kecamatan Rumbio Jaya).

### 2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini di lakukan di Desa Teratak Kec. Rumbio Jaya. Dimana di desa tersebut terdapat permasalahan yang penulis tertarik untuk di teliti.

---

<sup>11</sup> Soehartono, Irawan, *Metodelogi Penelitian Sosial* . (Bandung: Remaja Rosdakarya,2008). h. 35.

<sup>12</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian kuantitatif Kualitatif dan R&D*. ( Bandung: Afabeta, 2011), h. 219.

### 3. Subjek dan Objek Penelitian

Subjek dari penelitian ini adalah kepala desa yang mengundurkan diri dan PJ kepala desa Teratak beserta Perangkatnya Desa Teratak Kecamatan Rumbio Jaya. Sedangkan Objeknya adalah Penggantian kepala Desa Menurut PP No 72 Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Desa

### 4. Populasi dan Sampel

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan objek dengan cirri yang sama.<sup>13</sup> Sedangkan sampel adalah bagian dari populasi yang dianggap mewakili Populasi atau yang menjadi Objek penelitian.<sup>14</sup>

No	Populasi	Jumlah	Sampel
1	Bupati Cq BPMPD	1	1
2	Camat Rumbio Jaya	1	1
3	PJ Kepala Desa	1	1
4	Mantan Kepala Desa	1	1
5	Badan Perwakilan Desa	9	9
6	Kaur Pemerintahan	1	1
	Jumlah	14	14

Dengan demikian seluruh populasi di dalam penelitian berjumlah 14 (Empat belas) orang. Sampel dalam penelitian ini dilakukan dengan cara menggunakan metode sensus.

<sup>13</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, ( Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), h. 118.

<sup>14</sup> Zainuddin Ali, MA, *Op Cit*, h. 98.

## 5. Data dan Sumber Data

Data adalah bahan mentah yang harus diolah sehingga menghasilkan informasi atau keterangan yang utuh, baik kualitatif maupun kuantitatif yang menunjukkan fakta yang terjadi terhadap situasi sosial.<sup>15</sup>

### a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat.<sup>16</sup>

Adapun data yang penulis kumpulkan dilapangan melalui wawancara dengan, Bupati Cq BPMPD, Camat Rumbio Jaya, BPD, Kaur Pemerintahan, Mantan Kepala Desa dan PJ Kepala Desa mengenai Mekanisme Penggantian Kepala Desa Yang Mengundurkan Diri Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Desa (Study Di Desa Teratak Kecamatan Rumbio Jaya).

### b. Data sekunder

Data sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai Bahan Hukum Primer, seperti, Undang-Undang, hasil-hasil peneltian, Buku-buku dan lainnya.<sup>17</sup>

## 6. Alat pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini maka digunakan sarana sebagai berikut:

---

<sup>15</sup> Riduwan, *Skala Pengukuran Variabel-variabel Penelitian*, (B a n d u n g : Alfabeta, 2002), h. 5.

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, SH., MA, Sri Mamudji, SH., M.L.L, *Peneltian Hukum Normatif*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), h. 12

<sup>17</sup> *Ibid*, h. 13.

a. Wawancara

Pengumpulan data yang dilakukan dengan cara penulis mengadakan Tanya Jawab secara langsung dengan Responden. Wawancara ini dilakukan terhadap, Bupati Cq BPMPD, BPD, Kaur Pemerintahan, Mantan Kepala Desa dan PJ Kepala Desa.

7. Analisis Data

Dari hasil penelitian yang sudah penulis lakukan, yaitu data yang diperoleh penulis melalui wawancara disajikan dalam bentuk kalimat. Data yang telah disajikan dibahas dengan cara perbandingannya dengan teori serta perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan penelitian ini. Dari data yang di bahas selanjutnya ditarik suatu kesimpulan dengan menggunakan metode induktif yaitu data yang bersifat khusus kepada peraturan perundang-undangan, teori, serta pendapat para ahli yang bersifat umum.

## **F. Sistematika Penulisan**

Penulisan tugas akhir ini terdiri dari 5 (lima) bab. Tiap-tiap bab terbagi lagi dalam sub bab-sub-bab yang memuat uraian dan bahasan tersendiri tetapi antara satu bab dengan bab yang lain saling berhubungan, dan memuat rangkaian yang tidak terpisahkan. Untuk lebih jelasnya sistematika tugas akhir ini adalah sebagai berikut:

BAB 1. Bab Pertama Ini Memuat Uraian Tentang Permasalahan-Permasalahan Yaitu: latar Belakang, Batasan Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Dan Kegunaan, Metode Penelitian, Selanjutnya Akan Diakhiri Dengan Sistematika Penulisan.

BAB II. Adalah Memuat Tentang Tinjauan Umum Lokasi Penelitian

BAB III. Adalah Memuat Tentang Pemerintahan Desa yang mencakup Tentang, Otonomi Daerah, Dasar Hukum, Desa Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 dan Pemerintahan Desa

BAB IV. Adalah Memuat Tentang Hasil penelitian mekanisme penggantian Kepala Desa yang mengundurkan diri di Desa Teratak Kec. Rumbio Jaya, dan hambatan dalam proses pengganti Kepala Desa yang mengundurkan diri di Desa Teratak Kec. Rumbio Jaya.

BAB V. Merupakan penutup yang mencakup antara lain kesimpulan dan saran yang diambil berdasarkan uraian pada bab sebelumnya.

## OUT LINE

## BAB I. PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Batasan Masalah
- C. Rumusan Masalah
- D. Tujuan dan Manfaat Penelitian
- E. Metode Penelitian
- F. Sistematika

## BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG LOKASI PENELITIAN

- A. Gambaran Desa Tretak
- B. Keadaan Geografis dan Demografis
- C. Struktur Pemerintahan Desa Teratak

## BAB III. TINJAUAN TENTANG PEMERINTAHAN DESA

- A. Otonomi Daerah
- B. Desa Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005
- C. Pemerintahan Desa
- D. Mekanisme Pemberhentian Kepala Desa
- E. Konsekuensi Hukum Pemilihan Tidak Berdasarkan Prosedur Yang  
Diamankan PP No. 72 Tahun 2005

#### BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Mekanisme penggantian Kepala Desa yang mengundurkan diri di Desa Teratak Kec. Rumbio jaya.
- B. Hambatan dalam proses penggantian Kepala Desa yang mengundurkan diri di Desa Teratak Kec. Rumbio Jaya.

#### BAB V. PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Saran