

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Kerangka Teoritis**

##### **2.1.1 Pemerintahan Daerah**

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Trias Politika merupakan konsep pemerintahan yang kini banyak dianut diberbagai negara di aneka belahan dunia. Konsep dasarnya adalah, kekuasaan di suatu negara tidak boleh dilimpahkan pada satu struktur kekuasaan politik melainkan harus terpisah di lembaga-lembaga negara yang berbeda. Trias Politika yang kini banyak diterapkan adalah, pemisahan kekuasaan kepada 3 lembaga berbeda: Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Legislatif adalah lembaga untuk membuat undang-undang; Eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang; dan Yudikatif adalah lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan dan negara secara keseluruhan, menginterpretasikan undang-undang jika ada

sengketa, serta menjatuhkan sanksi bagi lembaga ataupun perseorangan manapun yang melanggar undang-undang.

Dengan terpisahnya 3 (tiga) kewenangan di 3 (tiga) lembaga yang berbeda tersebut, diharapkan jalannya pemerintahan negara tidak timpang, terhindar dari korupsi pemerintahan oleh satu lembaga, dan akan memunculkan mekanisme check and balances (saling koreksi, saling mengimbangi). Kendatipun demikian, jalannya Trias Politika di tiap negara tidak selamanya serupa, mulus atau tanpa halangan.

### **2.1.2 Desa**

Dalam Undang-undang Nomor 06 Tahun 2014 tentang desa menyebutkan bahwa: 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.

Sedangkan menurut R. Bintarto, Desa adalah perwujudan geografis yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografis, sosial, ekonomis politik, kultural setempat dalam hubungan dan pengaruh timbal balik dengan daerah lain. Desa merupakan kesatuan hukum tempat tinggal suatu masyarakat yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri merupakan pemerintahan terendah di bawah camat (Sutarjo Kartohadikusumo).

Desa memiliki kewenangan antara lain, a) kewenangan berdasarkan hak asal usul; b) kewenangan lokal berskala Desa; c) kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan d) kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **2.1.3 Pemerintahan Desa**

Dalam Undang-undang Nomor 06 Tahun 2014 tentang desa menyebutkan bahwa: Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan asas: a) kepastian hukum; b) tertib penyelenggaraan pemerintahan; c) tertib kepentingan umum; d) keterbukaan; e) proporsionalitas; f) profesionalitas; g) akuntabilitas; h) efektivitas dan efisiensi; i) kearifan lokal; j) keberagaman; dan k) partisipatif.

Dalam melaksanakan tugas, Kepala Desa memiliki wewenang: a) memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa; b) mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa; c) memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa; d) menetapkan Peraturan Desa; e) menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa; f) membina kehidupan masyarakat Desa; g) membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa; h) membina

dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa; i) mengembangkan sumber pendapatan Desa; j) mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; k) mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa; l) memanfaatkan teknologi tepat guna; m) mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif; n) mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan o) melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **2.1.4 Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**

##### **2.1.4.1 Hakikat Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**

Dalam Undang-undang Nomor 06 Tahun 2014 tentang desa menyebutkan bahwa: Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang, dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan Keuangan Desa. Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa terdiri atas 1 (satu) orang ketua, 1 (satu) orang wakil ketua, dan 1 (satu) orang sekretaris. Pimpinan

Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa secara langsung dalam rapat Badan Permusyawaratan Desa yang diadakan secara khusus.

Anggota Badan Permusyawaratan Desa memiliki hak dan kewajiban. Hak anggota Badan Permusyawaratan Desa yaitu: 1) mengajukan usul rancangan Peraturan Desa; 2) mengajukan pertanyaan; 3) menyampaikan usul dan/atau pendapat; 4) memilih dan dipilih; dan 5) mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Sedangkan kewajiban anggota Badan Permusyawaratan Desa yaitu: 1) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika; 2) melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa; 3) menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat Desa; 4) mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/atau golongan; 5) menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat Desa; dan 6) menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan Desa.

#### **2.1.4.2 Fungsi dan Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**

Dalam Undang-undang Nomor 06 tahun 2014 Pasal 55, menyebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai fungsi dan peran: 1) membahas dan menyetujui Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; 2)

menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan 3) melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

### **2.1.5 Peraturan Desa**

Dalam Undang-undang Nomor 06 Tahun 2014 tentang desa menyebutkan bahwa: Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan ini berlaku di wilayah desa tertentu. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Peraturan Desa.

Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan mengklasifikasikan Peraturan Desa sebagai salah satu bentuk Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah sebagaimana disebutkan pada pasal 7 ayat (1) dan (2) :

1. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :
  - a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - b) Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
  - c) Peraturan Pemerintah

- d) Peraturan Presiden
  - e) Peraturan Daerah
2. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi :
- a) Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur
  - b) Peraturan daerah Kabupaten/ Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota bersama Bupati/ Walikota
  - c) Peraturan Desa/ Peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 10 tahun 2004 harus dibaca secara lengkap dengan menambah pemahaman terhadap bunyi pasal 7 ayat (4) yaitu : “ Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi ”.

Peraturan Desa yang wajib dibentuk berdasarkan PP No. 72 tahun 2005 adalah sebagai berikut :

- 1. Peraturan Desa tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa (pasal 12 ayat 5)
- 2. Peraturan Desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa (pasal 73 ayat 3)
- 3. Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMD) (pasal 64 ayat 2)
- 4. Peraturan Desa tentang pengelolaan keuangan desa (pasal 76)

5. Peraturan Desa tentang pembentukan Badan Usaha Milik Desa (pasal 78 ayat 2), apabila pemerintah desa membentuk BUMD
6. Peraturan Desa tentang Pembentukan Badan Kerjasama (pasal 82 ayat 2)
7. Peraturan Desa tentang Lembaga Kemasyarakatan (pasal 89 ayat 2)

Selain peraturan desa yang wajib dibentuk seperti tersebut di atas, pemerintah desa juga dapat membentuk peraturan desa yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari peraturan dan perundang-undangan lainnya yang sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat, antara lain :

1. Peraturan desa tentang pembentukan panitia pencalonan dan pemilihan kepala desa
2. Peraturan desa tentang penetapan yang berhak menggunakan Hak Pilih dalam pemilihan kepala desa
3. Peraturan desa tentang penentuan tanda gambar calon, pelaksanaan kampanye, cara pemilihan dan biaya pelaksanaan pemilihan kepala desa
4. Peraturan desa tentang pemberian penghargaan kepada mantan kepala desa dan perangkat desa
5. Peraturan desa tentang penetapan pengelolaan dan pengaturan pelimpahan/ pengalihan fungsi sumber-sumber pendapatan dan kekayaan desa
6. Peraturan desa tentang pungutan desa.

Guna untuk melaksanakan Peraturan Desa, Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa dan/ atau Keputusan Kepala Desa (pasal 59 ayat (1) PP No. 72 tahun 2005).

Secara umum ada beberapa langkah maju dengan implementasi regulasi tersebut, antara lain :

1. Adanya penegasan tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa, termasuk urusan pemerintahan Kabupaten/ Kota yang dapat diserahkan pengaturannya kepada Desa beserta rinciannya.
2. Adanya penegasan tentang besaran pendapatan desa yang berasal dari bagian bagi hasil pajak dan dana perimbangan sebesar minimal 10% dari dana yang diterima oleh Kabupaten/ Kota.
3. Adanya upaya memperbaiki manajemen Pemerintahan Desa dari manajemen tradisional menjadi manajemen yang lebih modern melalui pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS atau pengisian Sekretaris Desa dari PNS yang memenuhi persyaratan.
4. Adanya upaya memperbaiki tingkat kesejahteraan para perangkat desa termasuk Kepala Desa, melalui penegasan pendapatan desa minimal sebesar Upah Regional Minimum Kabupaten/ Kota.

Peraturan Desa memiliki manfaat sebagai berikut: a) Sebagai pedoman kerja bagi semua pihak dalam penyelenggaraan kegiatan di desa; b) Terciptanya tatanan kehidupan yang serasi, selaras dan seimbang di desa; c) Memudahkan pencapaian tujuan; d) Sebagai acuan dalam rangka pengendalian dan pengawasan; e) Sebagai dasar .pengenaan sanksi atau hukuman; dan f) Mengurangi kemungkinan terjadinya penyimpangan atau kesalahan.

## 2.2 Kerangka Konseptual

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Oleh karena itu, Negara Republik Indonesia yang membagi daerah Indonesia atas daerah-daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan tingkatan pemerintahan terendah adalah desa atau kelurahan. Desa, merupakan 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. Untuk menjalankan pemerintahan desa, pemerintah desa bekerja sama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) guna melaksanakan tugas yang terdapat dalam Undang-undang tentang Desa.