

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Hubungan

1. Pengertian Hubungan

Hubungan adalah sesuatu yang terjadi apabila dua orang atau hal atau keadaan saling mempengaruhi dan saling bergantung antara satu dengan yang lainnya. Menurut Tams Jayakusuma (2001:25), hubungan adalah suatu kegiatan tertentu yang membawa akibat kepada kegiatan yang lain. Selain itu arti kata hubungan dapat juga dikatakan sebagai suatu proses, cara atau arahan yang menentukan atau menggambarkan suatu obyek tertentu yang membawa dampak atau pengaruh terhadap obyek lainnya.

Berdasarkan definisi di atas maka yang dimaksud dengan hubungan dalam penelitian ini adalah suatu keadaan saling keterkaitan, saling mempengaruhi dan saling ketergantungan antara Lembaga Eksekutif Desa dan Legislatif Desa dalam pembangunan desa.

2. Jenis-Jenis Hubungan

Menurut pendapat Yukl sebagaimana dikutip oleh Sumartono (2005 : 8) ada beberapa jenis hubungan organisasional, yaitu:

1. hubungan dominasi artinya dalam melaksanakan hubungan tersebut pihak pertama menguasai pihak kedua.
2. hubungan subordinasi artinya dalam melaksanakan hubungan tersebut pihak kedua menguasai pihak pertama, atau pihak kedua dengan sengaja menempatkan diri tunduk pada kemauan pihak pertama.
3. hubungan kemitraan artinya pihak pertama dan kedua selevel dimana mereka bertumpu pada kepercayaan, kerjasama dan saling menghargai.

Sistem hubungan kemitraan bertumpu pada kepercayaan, dengan ciri-cirinya antara lain:

- a. persamaan dan organisasi yang lebih landai,
- b. hirarki aktualisasi yang luwes (dimana kekuasaan dipedomani oleh nilai- nilai seperti *caring* dan *caretaking*),
- c. spiritualitas yang berbasis alamiah,
- d. tingkat kekacauan yang rendah yang terbentuk dalam sistem, dan
- e. persamaan dan keadilan *gender*.

Menurut Bryden et al dalam Sumartono (2005 : 16) mengemukakan bahwa keunggulan-keunggulan dalam hubungan kemitraan lokal terletak pada :

1. Persiapan dari strategi setempat yang melihat seluruh kebutuhan bagi pembangunan pedesaan di wilayah tersebut, dan kebijakan-kebijakan yang tersedia untuk mencapai semua ini.

2. Pertimbangan tentang cara pemberian pelayanan yang lebih efektif, termasuk kerja bersama di antara mitra, penggunaan bersama atas gedung-gedung atau sumberdaya lainnya, dan pendekatan terpadu terhadap pemberian informasi kepada orang-orang setempat.
3. Penyediaan sebuah pusat untuk promosi tentang prakarsa masyarakat.

Selain yang disebutkan di atas, masih menurut Bryden et al dalam Sumartono (2005 : 17). Ada beberapa persyaratan bagi keberhasilan kerja dalam hubungan kemitraan, yaitu badan-badan dan departemen pemerintah dan masyarakat setempat sendiri. Selanjutnya ia mengajukan pedoman terselenggaranya proses kemitraan ini yang meliputi :

1. Pelatihan semua pihak yang terlibat.
2. Penggunaan yang hati-hati bahasa yang digunakan ketika berinteraksi dengan orang-orang setempat.
3. Penggunaan contoh-contoh, akuntabilitas dan pemerintahan yang terbuka, menjabarkan tujuan-tujuan ke dalam tugas-tugas yang mudah dicapai.
4. Mendorong masyarakat setempat menjadi sadar informasi.
5. Adaptasi secara terus menerus untuk menghadapi perubahan-perubahan dan kebutuhan-kebutuhan baru.

B. Tinjauan Tentang Desa

1. Pengertian Desa

Desa berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batasa-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa adalah kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa untuk melaksanakan pemerintahan sendiri. Menurut Widjaja (2001:46) persyaratan terbentuknya desa terdiri dari lima syarat, yaitu :

1. Jumlah Penduduk minimal 1500 atau 33 Kepala Keluarga
2. Luas Wilayah
3. Sosial Budaya
4. Potensi Desa/Marga
5. Sarana dan Prasarana

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa istilah desa dapat diartikan sebagai tanah tumpah darah atau tanah kelahiran, desa dapat didefinisikan sebagai suatu organisasi wilayah hukum yang memiliki wilayah, masyarakat dan kekuasaan atau wewenang untuk mengatur

pemerintahannya sendiri dengan ciri khas atau adat istiadat yang dimiliki tiap-tiap wilayah.

Desa di Indonesia pertama kali ditemukan oleh Mr. Herman Warner Muntinghe, seorang Belanda anggota *Raad van Indie* pada masa penjajahan kolonial Inggris, yang merupakan pembantu Gubernur Jenderal Inggris yang berkuasa pada tahun 1811 di Indonesia. Dalam sebuah laporannya tertanggal 14 Juli 1817 kepada pemerintah disebutkan tentang adanya desa-desa di daerah-daerah Pesisir Utara Pulau Jawa, dan dikemudian hari ditemukan juga desa-desa di Kepulauan luar Jawa yang kurang lebih sama dengan desa yang ada di Jawa.

Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada. Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa bersama BPD dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat. Desa yang berubah menjadi Kelurahan, Lurah dan Perangkatnya diisi dari Pegawai Negeri Sipil. Desa yang berubah statusnya menjadi Kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat setempat. Desa mempunyai ciri budaya khas atau adat istiadat lokal.

2. Pemerintahan Desa

Berdasarkan PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada pemerintahan kabupaten/kota dibentuk Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa. Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada dasarnya susunan organisasi pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana dan unsur wilayah. Unsur staf terdiri dari Sekretaris Desa dan Kepala-Kepala Urusan, sedangkan unsur pelaksana terdiri dari Kepala-kepala Seksi dan unsur wilayah terdiri dari Kepala-Kepala Dusun.

Susunan organisasi pemerintah desa memiliki 2 (dua) pola yaitu: pola minimal dan pola maksimal. Susunan organisasi pemerintah desa berdasarkan pola minimal terdiri dari:

- a. Kepala Desa
- b. Unsur staf yang terdiri dari: Sekretaris Desa dan dibantu oleh

Kepala Urusan yaitu kepala Urusan Umum, Kepala Urusan Pemerintahan dan Pembangunan, serta Kepala Urusan Kesejahteraan Sosial dan Kemasyarakatan.

- c. Unsur wilayah dan sekaligus sebagai unsur pelaksana yang terdiri dari Kepala-kepala Dusun.

Susunan organisasi pemerintah desa berdasarkan pola maksimal terdiri dari:

- a. Kepala Desa
- b. Unsur staf yang terdiri dari: Sekretaris Desa, Kepala Urusan Keuangan dan Kepala Urusan Umum,
- c. Unsur pelaksana yang terdiri dari Kepala Seksi Pemerintahan, Kepala Seksi Pembangunan, Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial & Kemasyarakatan.
- d. Unsur wilayah yang terdiri dari Kepala-kepala Dusun.

C. Pemisahan Kekuasaan

Pemisahan kekuasaan juga disebut dengan istilah *trias politica* adalah sebuah ide bahwa sebuah pemerintahan berdaulat harus dipisahkan antara dua atau lebih kesatuan kuat yang bebas, mencegah satu orang atau kelompok mendapatkan kuasa yang terlalu banyak.

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 negara-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 kewenangan di 3 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 mulus atau tanpa halangan.

Pada masa lalu, bumi dihuni masyarakat pemburu primitif yang biasanya mengidentifikasi diri sebagai suku. Masing-masing suku dipimpin oleh seorang kepala suku yang biasanya didasarkan atas garis keturunan ataupun kekuatan fisik atau nonfisik yang dimiliki. Kepala suku ini memutuskan seluruh perkara yang ada di suku tersebut.

Pada perkembangannya, suku-suku kemudian memiliki sebuah dewan yang diisi

oleh para tetua masyarakat. Contoh dari dewan ini yang paling kentara adalah pada dewan-dewan negara-kota Yunani. Dewan ini sudah menampakkan 3 kekuasaan Trias Politika yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Bahkan di Romawi Kuno, sudah ada perwakilan daerah yang disebut Senat, lembaga yang mewakili aspirasi daerah-daerah. Kesamaan dengan Indonesia sekarang adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Namun, keberadaan kekuasaan yang terpisah, misalnya di tingkat dewan kota tersebut mengalami pasang surut. Tantangan yang terbesar adalah persaingan dengan kekuasaan monarki atau tirani. Monarki atau Tirani adalah kekuasaan absolut yang berada di tangan satuborang raja. Tidak ada kekuasaan terpisah di keduanya.

Pada abad Pertengahan (kira-kira tahun 1000-1500 M), kekuasaan politik menjadi persengketaan antara Monarki (raja/ratu), pimpinan gereja, dan kaum bangsawan. Kerap kali Eropa kala itu dilanda perang saudara akibat sengketa kekuasaan antara tiga kekuatan politik ini. Sebagai koreksi atas ketidakstabilan politik ini, pada tahun 1500 M mulai muncul semangat baru di kalangan intelektual Eropa untuk mengkaji ulang filsafat politik yang bertujuan melakukan pemisahan kekuasaan.

Tokoh-tokoh seperti John Locke, Montesquieu, Rousseau, Thomas Hobbes, merupakan contoh dari intelektual Eropa yang melakukan kaji ulang seputar bagaimana kekuasaan di suatu negara/kerajaan harus diberlakukan. Meski

pemikiran mereka saling bertolak-belakang, tetapi tinjauan ulang mereka atas relasi kekuasaan negara cukup berharga untuk diperhatikan.

John Locke (1632-1704)

Pemikiran John Locke mengenai Trias Politika ada di dalam *Magnum Opus* (karya besar) yang ia tulis dan berjudul *Two Treatises of Government* yang terbit tahun 1690. Dalam karyanya tersebut, Locke menyebut bahwa fitrah dasar manusia adalah "bekerja (mengubah alam dengan keringat sendiri)" dan "memiliki milik (*property*).". Oleh sebab itu, negara yang baik harus dapat melindungi manusia yang bekerja dan juga melindungi milik setiap orang yang diperoleh berdasarkan hasil pekerjaannya tersebut.

Dalam masa ketika Locke hidup, milik setiap orang, utamanya bangsawan, berada dalam posisi rentan ketika diperhadapkan dengan raja. Seringkali raja secara sewenang-wenang melakukan akuisisi atas milik para bangsawan dengan dalih beraneka ragam

Negara ada dengan tujuan utama melindungi milik pribadi dari serangan individu lain, demikian tujuan negara *versi* Locke. Untuk memenuhi tujuan tersebut, perlu adanya kekuasaan terpisah, kekuasaan yang tidak melulu di tangan seorang raja/ratu. Menurut Locke, kekuasaan yang harus dipisah tersebut adalah Legislatif, Eksekutif dan Federatif

Kekuasaan Legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang. Hal

penting yang harus dibuat di dalam undang-undang adalah bahwa masyarakat ingin menikmati miliknya secara damai. Untuk situasi 'damai' tersebut perlu terbit undang-undang yang mengaturnya. Namun, bagi John Locke, masyarakat yang dimaksudkannya bukanlah masyarakat secara umum melainkan kaum bangsawan. Rakyat jelata tidak masuk ke dalam kategori struktur masyarakat yang dibela olehnya. Perwakilan rakyat versi Locke adalah perwakilan kaum bangsawan untuk berhadapan dengan raja/ratu Inggris.

Eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan amanat undang-undang. Dalam hal ini kekuasaan Eksekutif berada di tangan raja/ratu Inggris. Kaum bangsawan tidak melaksanakan sendiri undang-undang yang mereka buat, melainkan diserahkan ke tangan raja/ratu.

Federatif adalah kekuasaan menjalin hubungan dengan negara-negara atau kerajaan-kerajaan lain. Kekuasaan ini mirip dengan Departemen Luar Negara di masa kini. Kekuasaan ini antara lain untuk membangun liga perang, aliansi politik luar negeri, menyatakan perang dan damai, pengangkatan duta besar, dan sejenisnya. Kekuasaan ini oleh sebab alasan kepraktisan, diserahkan kepada raja/ratu Inggris, sebagai kekuasaan eksekutif.

Dari pemikiran politik John Locke dapat ditarik satu simpulan, bahwa dari 3 kekuasaan yang dipisah, 2 berada di tangan raja/ratu dan 1 berada di tangan kaum bangsawan. Pemikiran Locke ini belum sepenuhnya sesuai dengan

pengertian Trias Politika di masa kini. Pemikiran Locke kemudian disempurkan oleh rekan Perancisnya, Montesquieu.

Montesquieu (1689-1755).

Montesquieu (nama aslinya Baron Secondat de Montesquieu) mengajukan pemikiran politiknya setelah membaca karya John Locke. Buah pemikirannya termuat di dalam *magnum opusnya, spirit of law*, yang terbit tahun 1748.

Sehubungan dengan konsep pemisahan kekuasaan, Montesquieu menulis sebagai berikut : "Dalam tiap pemerintahan ada tiga macam kekuasaan: kekuasaan legislatif; kekuasaan eksekutif, mengenai hal-hal yang berkenaan dengan dengan hukum antara bangsa; dan kekuasaan yudikatif yang mengenai hal-hal yang bergantung pada hukum sipil.

Dengan kekuasaan pertama, penguasa atau magistrat mengeluarkan hukum yang telah dikeluarkan. Dengan kekuasaan kedua, ia membuat damai atau perang, mengutus atau menerima duta, menetapkan keamanan umum dan mempersiapkan untuk melawan invasi. Dengan kekuasaan ketiga, ia menghukum penjahat, atau memutuskan pertikaian antar individu-individu. Yang akhir ini kita sebut kekuasaan yudikatif, yang lain kekuasaan

Pemisahan kekuasaan merupakan suatu cara pembagian dalam tubuh pemerintahan agar tidak ada penyalahgunaan kekuasaan, antara legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pemisahan kekuasaan juga merupakan suatu prinsip normative bahwa kekuasaan-kekuasaan itu sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama, untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.

Sebelum perubahan UUD 1945, sistem kelembagaan yang dianut bukan pemisahan kekuasaan (separation of power) tetapi sering disebut dengan istilah pembagian kekuasaan (distribution of power). Presiden tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (eksekutif) tetapi juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang atau kekuasaan legislatif bersama-sama dengan DPR sebagai co-legislator-nya. Sedangkan, masalah kekuasaan kehakiman (yudikatif) dalam UUD 1945 sebelum perubahan dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

Dengan adanya perubahan kekuasaan pembentukan undang-undang yang semula dimiliki oleh Presiden menjadi dimiliki oleh DPR berdasarkan hasil Perubahan UUD 1945, terutama Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), maka yang disebut sebagai lembaga legislatif (utama) adalah DPR, sedangkan lembaga eksekutif adalah Presiden. Walaupun dalam proses pembuatan suatu undang-undang dibutuhkan persetujuan Presiden, namun fungsi Presiden dalam hal ini adalah sebagai co-legislator sama seperti DPD untuk materi undang-undang tertentu, bukan sebagai legislator utama. Sedangkan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh

Mahkamah Agung (dan badan-badan peradilan di bawahnya) dan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

Hubungan antara kekuasaan eksekutif yang dilakukan oleh Presiden, kekuasaan legislatif oleh DPR (dan dalam hal tertentu DPD sebagai co-legislator), dan kekuasaan yudikatif yang dilakukan oleh MA dan MK merupakan perwujudan sistem checks and balances. Sistem checks and balances dimaksudkan untuk mengimbangi pembagian kekuasaan yang dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga pemegang kekuasaan tertentu atau terjadi kebuntuan dalam hubungan antar lembaga. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan suatu kekuasaan selalu ada peran lembaga lain.

Dalam pelaksanaan kekuasaan pembuatan undang-undang misalnya, walaupun ditentukan kekuasaan membuat undang-undang dimiliki oleh DPR, namun dalam pelaksanaannya membutuhkan kerja sama dengan co-legislator, yaitu Presiden dan DPD (untuk rancangan undang-undang tertentu). Bahkan suatu ketentuan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden serta telah disahkan dan diundangkan pun dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh MK jika dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Di sisi lain, Presiden dalam menjalankan kekuasaannya pemerintahannya mendapatkan pengawasan dari DPR. Pengawasan tidak hanya dilakukan setelah suatu kegiatan dilaksanakan, tetapi juga pada saat dibuat perencanaan

pembangunan dan alokasi anggarannya. Bahkan kedudukan DPR dalam hal ini cukup kuat karena memiliki fungsi anggaran secara khusus selain fungsi legislasi dan fungsi pengawasan sebagaimana diatur pada Pasal 20A UUD 1945. Namun demikian kekuasaan DPR juga terbatas, DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden dan atau Wakil Presiden kecuali karena alasan pelanggaran hukum. Usulan DPR tersebut harus melalui forum hukum di MK sebelum dapat diajukan ke MPR.

Dalam konsep pemisahaan kekuasaan menjelaskan bahwa adanya pemisahaan kekuasaan antar lembaga-lembaga pemerintahan dalam tingkat pusat, daerah, maupun desa. Dalam tingkat desa ada dua lembaga penting yang mempunyai tugas/wewenang dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa, yaitu lembaga eksekutif desa yang dimaksud disini kepala desa dan perangkat-perangkat desa dan lembaga legislatif desa yang disebut Badan Permusyawarahan Desa (BPD).

Menurut PP No. 72 tahun 2005 pasal 14 lembaga eksekutif desa ataupun kepala desa memiliki tugas sebagai penyelenggara urusan pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan. Sedangkan dalam peraturan desa tugas kepala desa merancang dan menetapkan peraturan desa sesuai persetujuan BPD. Lembaga legislative desa sebagai unsure penyelenggara pemerintahan yang berfungsi sebagai pengawas jalannya proses pemerintahan dan bertugas dalam membahas rancangan peraturan desa dan menetapkan peraturan desa bersama kepala desa.

Dalam UU No. 32 tahun 2004 menjelaskan pula mengenai pemisahan kekuasaan antarlembaga desa, tugas dan wewenang antara lembaga eksekutif desa dengan lembaga legislatif desa. Seperti dalam PP No. 72 tahun 2005 tugas kepala desa sebagai penyelenggara pemerintahan desa dan sebagai pelaksana pemerintahan desa, yang merancang peraturan desa dan menetapkan peraturan desa bersama BPD. BPD bertugas sebagai penyelenggara desa dan pengawas pemerintahan desa, yang merancang dan menetapkan peraturan desa.

D. Tinjauan Tentang Lembaga Eksekutif Desa

Menurut Locke (dalam Miriam Budiardjo 2004:151-158) kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili. Kekuasaan eksekutif itu menunjukkan bahwa yang berwenang itu adalah presiden.

Lembaga eksekutif adalah lembaga yang ditetapkan menjadi pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang telah dibuat oleh pihak legislative. Eksekutif berasal dari kata eksekusi (execution) yang berarti pelaksana. Adapun yang dimaksud eksekutif desa itu sendiri adalah kepala desa, sekretaris desa dan perangkat desa. Lembaga eksekutif desa yang disebut pemerintah desa di pimpin oleh kepala desa.

Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 PP No 72 Tahun 2005 Tentang Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa. Kepala Desa

merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk satu kali masa jabatan. Kepala Desa juga memiliki wewenang menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD.

Kepala Desa dipilih langsung melalui Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) oleh penduduk desa setempat. Syarat-syarat menjadi calon Kepala Desa sesuai Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 adalah :

1. Bertakwa kepada Tuhan YME
2. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD 1945 dan kepada NKRI, serta Pemerintah
3. Berpendidikan paling rendah SLTP atau sederajat
4. Berusia paling rendah 25 tahun
5. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa
6. Penduduk desa setempat
7. Tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan dengan hukuman paling singkat 5 tahun
8. Tidak dicabut hak pilihnya
9. Belum pernah menjabat Kepala Desa paling lama 10 tahun dan atau 2 kali masa jabatan
10. Memenuhi syarat lain yang diatur Perda Kab/Kota

Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Kepala Desa mempunyai wewenang, diantaranya adalah:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD.
- b. Mengajukan rancangan peraturan desa.
- c. Menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD.
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APBDes untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD.
- e. Membina kehidupan masyarakat desa.
- f. Membina perekonomian desa.
- g. Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif.
- h. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- i. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya memiliki kewajiban antara lain :

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI.
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi.
- e. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme.
- f. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa.
- g. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan.
- h. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik.
- i. Melaksanakan dan bertanggung jawabkan segala pengelolaan keuangan desa.
- j. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa.
- k. Mendamaikan perselisihan masyarakat di desa.
- l. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa.
- m. Membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat.
- n. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa.
- o. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Kepala Desa juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati atau Walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat.

Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dalam melaksanakan tugasnya, Perangkat Desa bertanggung jawab kepada Kepala Desa. Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya. Perangkat Desa lainnya yang dimaksud adalah :

- a. Sekretaris Desa
- b. Pelaksana Teknis Lapangan
- c. Unsur Kewilayahan

Sekretaris Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) PP No 72 Tahun 2005 tentang Desa, diisi dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memenuhi persyaratan yaitu :

- a. Berpendidikan paling rendah lulusan SMU atau sederajat.
- b. Mempunyai pengetahuan tentang teknis pemerintahan.
- c. Mempunyai keahlian di bidang administrasi perkantoran.
- d. Mempunyai pengalaman di bidang administrasi keuangan dan di bidang perencanaan.
- e. Memahami kondisi sosial budaya masyarakat setempat.
- f. Bersedia tinggal di desa yang bersangkutan.

Jumlah perangkat desa disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa ditetapkan dengan peraturan desa (Perdes). Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya Perangkat Desa bertanggung jawab kepada Kepala Desa.

E. Tinjauan Tentang Lembaga Legislatif Desa

Menurut Locke (dalam Miriam Budiardjo 2004:151-158) kekuasaan legislative ialah kekuasaan membuat undang-undang. Legislatif adalah **badan deliberatif pemerintah** dengan kuasa membuat **hukum**. Legislatif dikenal dengan beberapa nama, yaitu *parlemen*, *kongres*, dan *asembli nasional*. Dalam **sistem Parlemen**, legislatif adalah badan tertinggi dan menunjuk **eksekutif**. Dalam **sistem Presidentil**, legislatif adalah cabang pemerintahan yang sama, dan bebas, dari eksekutif. Sebagai tambahan atas menetapkan hukum, legislatif biasanya juga memiliki kuasa untuk menaikkan pajak dan menerapkan budget dan pengeluaran uang lainnya.

Lembaga legislative adalah lembaga yang ditetapkan membuat peraturan perundang-undangan. Adapun yang dimaksud lembaga legislative desa adalah BPD.

1. Pengertian Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 11 tentang Desa, Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa. BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

2. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 34 tentang Desa, dijelaskan bahwa BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

3. Tugas dan Wewenang Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 35 tentang Desa, dijelaskan bahwa BPD mempunyai wewenang :

- a. Membahas rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa.
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan Kepala Desa.
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa.
- d. Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa.

- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan juga dapat menyalurkan aspirasi masyarakat.
- f. Menyusun tata tertib BPD.

4. Hak Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

- a. Meminta keterangan kepada Pemerintah Desa.
- b. Menyatakan pendapat.

Anggota BPD mempunyai hak antara lain :

- a. Mengajukan rancangan peraturan desa.
- b. Mengajukan pertanyaan.
- c. Menyampaikan usul dan pendapat.
- d. Memilih dan dipilih.
- e. Memperoleh tunjangan.

5. Kewajiban Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD Negara RI Tahun 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan.
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.
- c. Mempertahankan dan memelihara hukum nasional serta keutuhan NKRI.
- d. Menyerap, menampung, menghimpun, dan
- e. menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- e. Memproses pemilihan Kepala Desa.

- f. Mendahulukan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan.
- g. Menghormati nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat.
- h. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan.

Jumlah anggota BPD ditentukan berdasarkan jumlah penduduk desa yang bersangkutan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Jumlah penduduk desa sampai dengan 1.500 jiwa, jumlah anggota BPD sebanyak 5 (lima) orang.
- b. Jumlah penduduk desa antara 1.501 sampai dengan 2.000 jiwa, jumlah anggota BPD sebanyak 7 (tujuh) orang.
- c. Jumlah penduduk desa antara 2.001 sampai dengan 2.500 jiwa, jumlah anggota BPD sebanyak 9 (sembilan) orang.
- d. Jumlah penduduk desa antara 2.501 sampai dengan 3.000 jiwa atau lebih, jumlah anggota BPD sebanyak 11 (sebelas) orang.

F. Tinjauan Tentang Peraturan Desa (Perdes)

Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 72 Tahun 2005 Bab V, Pasal 55 tentang Desa, dijelaskan mengenai Peraturan Desa diantaranya adalah :

1. Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa bersama BPD.
2. Peraturan Desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
3. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial dan budaya masyarakat desa setempat.
4. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 72 Tahun 2005 Bab V, Pasal 56-60 tentang Desa, dijelaskan bahwa :

1. Peraturan Desa (Perdes) dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan ataupun tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Peraturan Desa.
3. Peraturan Desa disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui Camat sebagai bahan pengawasan dan pembinaan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
4. Untuk melaksanakan Peraturan Desa, Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa.

5. Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa, dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
6. Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa dimuat dalam Berita Daerah.
7. Pemuatan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa dilakukan oleh Sekretaris Daerah.
8. Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa disebarluaskan oleh Pemerintah Desa.

Pembuatan Perdes dalam konteks otonomi daerah hendaknya ditujukan dalam kerangka yang diantaranya mencakup unsur :

- a. Melindungi dan memperluas ruang otonomi dan kebebasan masyarakat.
- b. Membatasi kekuasaan (kewenangan dan intervensi) pemerintah daerah dan pusat, serta melindungi hak-hak prakarsa masyarakat desa.
- c. Menjamin kebebasan masyarakat desa.
- d. Melindungi dan membela kelompok yang lemah di desa.
- e. Menjamin partisipasi masyarakat desa dalam proses pengambilan keputusan antara lain, dengan memastikan bahwa masyarakat desa terwakili kepentingannya dalam Badan Permusyawaratan Desa.
- f. Memfasilitasi perbaikan dan pengembangan kondisi sosial politik dan sosial ekonomi masyarakat desa.

Pembentukan Peraturan Desa harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi :

- a. Kejelasan tujuan
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat .
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan.
- d. Dapat dilaksanakan
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f. Kejelasan rumusan dan Keterbukaan

G. Tinjauan Tentang Pembangunan

Pembangunan menurut pasal 1 ayat 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No.5 Tahun 2007 tentang pedoman penataan lembaga kemasyarakatan adalah upaya untuk melakukan proses perubahan sosial ke arah yang lebih baik bagi kepentingan masyarakat di segala bidang baik di desa maupun di kelurahan.

Pembangunan menurut Soedjatmoko (Nasution, 2004:90) adalah :

”Kemampuan untuk berkembang secara sosial, ekonomi, politis di semua tingkat dan di dalam semua komponen masyarakat sehingga memungkinkan bangsa yang bersangkutan untuk mengurangi kemiskinan, pengangguran, dan ketimpangan lalu survive dan berkembang di tengah dunia yang tidak stabil, rumit dan makin tunduk pada persaingan”.

Sedangkan Sondang P.Siagan, (1997:13), menyatakan bahwa pembangunan adalah keseluruhan proses perubahan atau pertumbuhan yang berencana

dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa.

Agus Hadiawan, (2006:5) menjelaskan bahwa dalam pengertian pembangunan terkandung arti adanya usaha untuk mengembangkan, memperbaharui, mengganti yang tidak atau kurang baik dengan yang baik, memuat yang lebih baik, yang sudah baik diusahakan agar semakin baik. Dalam pengertian pembangunan tersebut terkandung pula arti adanya suatu usaha agar benar-benar lebih maju, lebih modern, usaha untuk maju terus dengan modernisasi dan pembaharuan.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pembangunan adalah suatu usaha dasar yang dilakukan untuk perubahan atau memperbaharui disegala bidang kehidupan ke arah yang lebih baik dengan perencanaan yang optimal untuk mencapai sasaran pembangunan dan perubahan di masa datang.

H. Tinjauan Tentang Pembangunan Desa

Menurut CST Kansil (1983:134), pembangunan desa/kampung adalah pembangunan yang dilakukan di desa/kampung secara menyeluruh dan terpadu dengan imbalan kewajiban yang serasi antara pemerintah dan masyarakat dan pemerintah wajib memberikan bimbingan, pengarahan, bantuan dan fasilitas yang diperlukan, sedangkan masyarakat kampung memberikan partisipasinya dalam bentuk swakarsa dan swadaya gotong royong masyarakat pada setiap pembangunan yang diinginkan.

Pembangunan skala Desa adalah pembangunan fisik, ekonomi, dan sosial budaya dengan jangkauan dan manfaat hanya terbatas untuk kebutuhan masyarakat desa setempat.

Tujuan pembangunan pedesaan jangka panjang adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan secara langsung melalui peningkatan kesempatan kerja, kesempatan berusaha dan pendapatan berdasarkan pendekatan bina lingkungan, bina usaha dan bina manusia, dan secara tidak langsung adalah meletakkan dasar-dasar yang kokoh bagi pembangunan nasional. Sedangkan tujuan pembangunan pedesaan jangka pendek adalah untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan ekonomi dan pemanfaatan sumberdaya manusia dan sumberdaya alam. Pembangunan pedesaan yang dilaksanakan harus sesuai dengan masalah yang dihadapi, potensi yang dimiliki, serta aspirasi dan prioritas masyarakat pedesaan/kampung.

Sasaran pembangunan pedesaan adalah terciptanya :

- a. Peningkatan produksi dan produktivitas;
- b. Percepatan pertumbuhan kampung;
- c. Peningkatan keterampilan dalam memproduksi dan pengembangan lapangan kerja dan lapangan usaha produktif;
- d. Peningkatan prakarsa dan partisipasi masyarakat;
- e. Perkuatan kelembagaan.

Berdasarkan UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, proses Pembangunan Desa/kampung harus melalui tahap-tahap sebagai berikut :

1. Perencanaan

Dalam proses pembangunan desa/kampung, tahap perencanaan ini merupakan tahap yang sangat penting. Perencanaan pembangunan desa/kampung harus melibatkan masyarakat kampung agar kebijakan yang akan disusun benar-benar sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat kampung setempat (bottom-up), sehingga masyarakat merasa terikat dan memiliki serta bertanggung jawab akan proses maupun hasil pembangunan tersebut karena merasa menjadi bagian dalam proses pembangunan kampung.

2. Penganggaran

Tahap selanjutnya adalah penganggaran. Perencanaan pembangunan kampung yang telah disusun kemudian dilakukan proses penganggaran melalui RAPBDes/RAPBK (Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa/Kampung) yang disusun dan diajukan oleh pemerintah kampung untuk kemudian dimintakan persetujuan dan disahkan oleh BPK. Tahap penganggaran ini harus dilakukan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan serta kebutuhan kampung agar pembangunan kampung menjadi efektif dan efisien.\

3. Pelaksanaan

Apabila tahap perencanaan dan penganggaran telah dilalui, proses pembangunan kampung dapat diimplementasikan sesuai dengan apa yang telah direncanakan dan dianggarkan. Tahap pelaksanaan pembangunan desa ini diharapkan diselenggarakan sesuai dengan apa yang telah disepakati bersama dengan memperhatikan apa yang menjadi kebutuhan kampung dengan melibatkan masyarakat masyarakat kampung setempat agar masyarakat dapat diberdayakan dan juga agar masyarakat merasa bertanggung jawab terhadap hasil pembangunan kampung tersebut.

Pelaksanaan/implementasi kebijakan pembangunan kampung yang telah direncanakan ini diharapkan dilaksanakan dengan menjunjung tinggi asas partisipatif, transparan, dan akuntabel.

4. Pengawasan

Pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.

Apabila pelaksanaan pembangunan kampung dilaksanakan, tahap pengawasan ini sangat penting dilakukan untuk dapat melihat apakah pelaksanaan pembangunan kampung telah benar-benar dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pengawasan ini dapat dilakukan oleh pemerintah yang lebih tinggi (kecamatan/kabupaten), lembaga-lembaga independen, maupun oleh segenap masyarakat.

5. Evaluasi

Tahap akhir yang perlu dilaksanakan dalam proses pembangunan kampung adalah evaluasi pembangunan. Evaluasi/peninjauan ini dilaksanakan dengan maksud untuk menilai apakah pembangunan di kampung benar-benar sesuai dengan aspirasi dan keputusan masyarakat setempat.

Evaluasi pembangunan ini dianggap penting karena dapat dijadikan pedoman/acuan dalam merencanakan pembangunan kampung selanjutnya karena pembangunan kampung dapat berjalan efektif apabila dilaksanakan secara berkesinambungan.

I. Kerangka Pikir

Kerangka pikir adalah konsep yang terdiri dari hubungan antara sebab akibat atau kausal hipotesa antar variabel bebas dan variabel terikat atau tidak bebas dalam rangka memberikan jawaban sementara terhadap permasalahan yang sedang diselidiki, (Sukardi, 2005:92).

Penyelenggara Pemerintahan Desa terdiri dari Lembaga Eksekutif Desa (Kepala Desa dan Perangkat Desa) dan Lembaga Legislatif Desa (Badan Permusyawaratan Desa). Dalam penetapan peraturan desa mengenai pembangunan fisik desa, antara Kepala Desa dan BPD terjalin suatu hubungan kemitraan .Hubungan yang

dimaksud dalam hal ini merupakan mitra yang sejajar, yang bertumpu pada rasa kerjasama, komunikasi dan musyawarah mufakat.

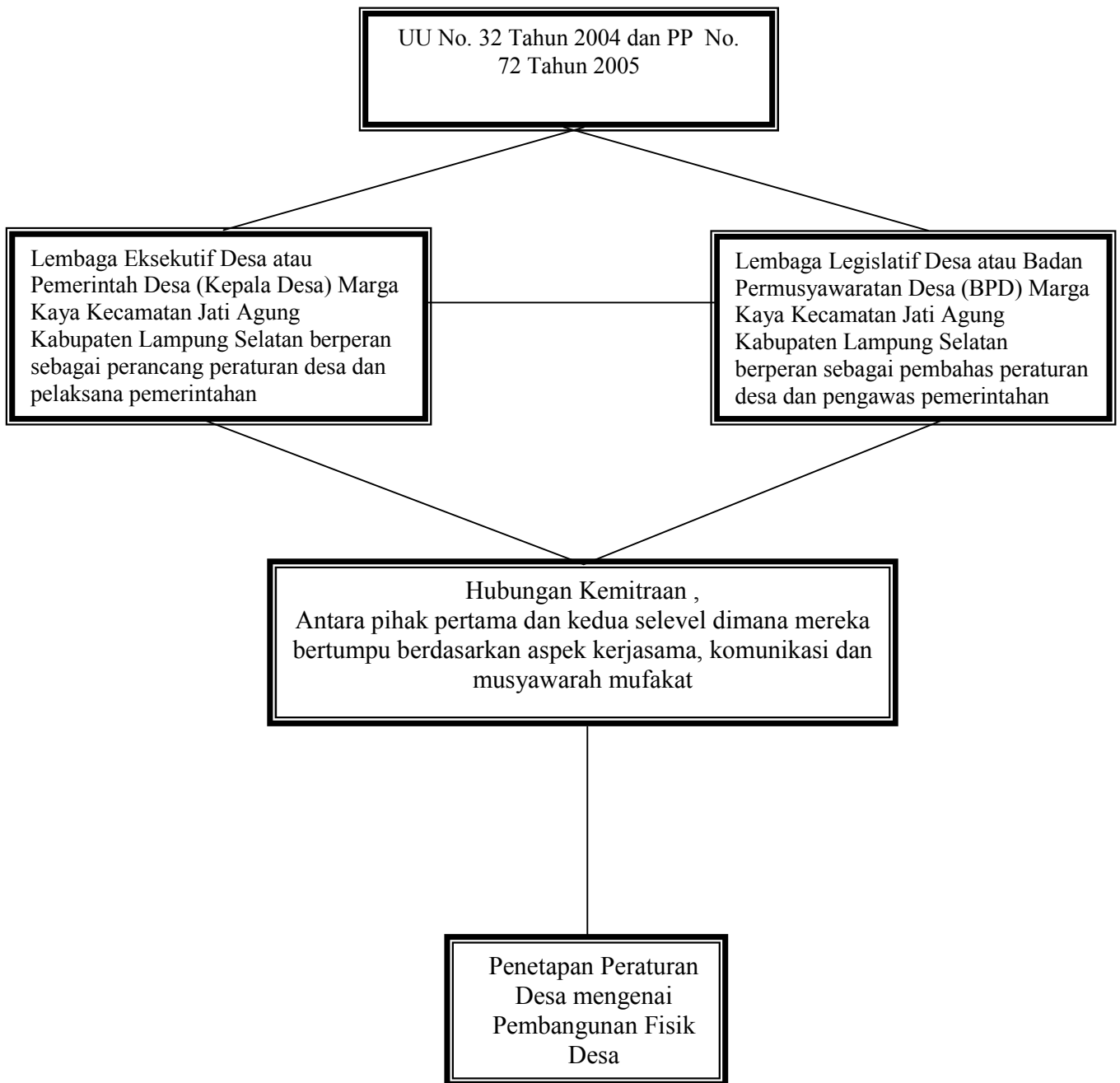
Hubungan Lembaga Eksekutif Desa (Kepala Desa) dan Lembaga Legislatif Desa (BPD) diatur lebih jauh dalam Peraturan Daerah, sehingga dua lembaga ini mempunyai tugas, hak dan kewajiban dalam penetapan peraturan desa mengenai pembangunan fisik desa. Hak, tugas dan kewajiban itulah yang diharapkan menciptakan hubungan kedua lembaga dalam bentuk kerja sama bagi pembangunan desa.

Penetapan peraturan desa mengenai pembangunan fisik desa untuk menciptakan suatu landasan aturan yang kuat dalam mengatur pelaksanaan pembangunan desa terutama pembangunan fisik desa. Dengan control dari BPD dan kepala desa sebagai pelaksananya dua lembaga ini proses penetapan peraturan desa mengenai pembangunan fisik desa dapat berjalan.

UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 72 Tahun 2005 telah menjelaskan tugas dan wewenang Kepala Desa dan BPD dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembuatan peraturan desa. Terkait peraturan desa mengenai pembangunan fisik desa, kepala desa dapat menjalankan tugas sebagai perancang, penetapan peraturan desa dan pelaksanaan pemerintahan desa bekerjasama dengan BPD sebagai pengawas pemerintahan desa. Oleh karena itu, maka dua lembaga desa ini dapat menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing tetapi tetap ada kerjasama yang terjalin agar *check and balance* bisa berjalan dengan baik dalam

pemerintahan desa. Oleh karena itu, maka dalam penetapan peraturan desa mengenai pembangunan fisik desa diperlukan kerjasama yang memiliki hubungan kemitraan antara lembaga eksekutif desa (kepala desa dan perangkat desa) dan lembaga legislatif desa (BPD) tetapi tetap fungsi dan tugasnya tidak melenceng dari koridor urusan penyelenggaraan pemerintahan desa masing-masing.

Kerangka pikir dalam penelitian ini digambarkan dalam bentuk sebagai berikut:



Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir Pola Hubungan Eksekutif Desa dengan Legislatif Desa dalam Penetapan Peraturan Desa tentang Pembangunan Fisik Desa.