

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Kemitraan**

#### **1. Teori Kemitraan**

Secara teoritis, Eisler dan Montuori (1997) membuat pernyataan yang menarik yang berbunyi bahwa “memulai dengan mengakui dan memahami kemitraan pada diri sendiri dan orang lain, dan menemukan alternatif yang kreatif bagi pemikiran dan perilaku dominator merupakan langkah pertama ke arah membangun sebuah organisasi kemitraan.” Dewasa ini, gaya-gaya seperti perintah dan kontrol kurang dipercaya. Di dunia baru ini, yang dibicarakan orang adalah tentang karyawan yang “berdaya”, yang proaktif, karyawan yang berpengetahuan yang menambah nilai dengan menjadi agen perubahan.

Kemitraan pada esensinya adalah dikenal dengan istilah gotong royong atau kerjasama dari berbagai pihak, baik secara individual maupun kelompok. Menurut Notoatmodjo (2003), kemitraan adalah suatu kerja sama formal antara individu-individu, kelompok-kelompok atau organisasi-organisasi untuk mencapai suatu tugas atau tujuan tertentu. Ada berbagai pengertian kemitraan secara umum (Promkes Depkes RI) meliputi:

- a. kemitraan mengandung pengertian adanya interaksi dan interelasi minimal antara dua pihak atau lebih dimana masing-masing pihak merupakan "mitra" atau "*partner*".
- b. Kemitraan adalah proses pencarian/perwujudan bentuk-bentuk kebersamaan yang saling menguntungkan dan saling mendidik secara sukarela untuk mencapai kepentingan bersama.
- c. Kemitraan adalah upaya melibatkan berbagai komponen baik sektor, kelompok masyarakat, lembaga pemerintah atau non-pemerintah untuk bekerja sama mencapai tujuan bersama berdasarkan atas kesepakatan, prinsip, dan peran masing-masing.
- d. Kemitraan adalah suatu kesepakatan dimana seseorang, kelompok atau organisasi untuk bekerjasama mencapai tujuan, mengambil dan melaksanakan serta membagi tugas, menanggung bersama baik yang berupa resiko maupun keuntungan, meninjau ulang hubungan masing-masing secara teratur dan memperbaiki kembali kesepakatan bila diperlukan. (Ditjen P2L & PM, 2004)

## **2. Prinsip Kemitraan**

Terdapat 3 prinsip kunci yang perlu dipahami dalam membangun suatu kemitraan oleh masing-masing naggota kemitraan yaitu:

- a. Prinsip Kesetaraan (*Equity*)

Individu, organisasi atau institusi yang telah bersedia menjalin kemitraan harus merasa sama atau sejajar kedudukannya dengan yang lain dalam mencapai tujuan yang disepakati.

- b. Prinsip Keterbukaan

Keterbukaan terhadap kekurangan atau kelemahan masing-masing anggota serta berbagai sumber daya yang dimiliki. Semua itu harus diketahui oleh anggota lain. Keterbukaan ada sejak awal dijalinnya kemitraan sampai berakhirnya kegiatan. Dengan saling keterbukaan ini akan menimbulkan saling melengkapi dan saling membantu diantara golongan (mitra).

c. Prinsip Azas manfaat bersama (*mutual benefit*)

Individu, organisasi atau institusi yang telah menjalin kemitraan memperoleh manfaat dari kemitraan yang terjalin sesuai dengan kontribusi masing-masing. Kegiatan atau pekerjaan akan menjadi efisien dan efektif bila dilakukan bersama.

### **3. Model-model Kemitraan dan Jenis Kemitraan**

Secara umum, model kemitraan dalam sektor kesehatan dikelompokkan menjadi dua (Notoadmodjo, 2003) yaitu:

a. Model I

Model kemitraan yang paling sederhana adalah dalam bentuk jaring kerja (*networking*) atau *building linkages*. Kemitraan ini berbentuk jaringan kerja saja. Masing-masing mitra memiliki program tersendiri mulai dari perencanaannya, pelaksanaannya hingga evaluasi. Jaringan tersebut terbentuk karena adanya persamaan pelayanan atau sasaran pelayanan atau karakteristik lainnya.

b. Model II

Kemitraan model II ini lebih baik dan solid dibandingkan model I. Hal ini karena setiap mitra memiliki tanggung jawab yang lebih besar terhadap

program bersama. Visi, misi, dan kegiatan-kegiatan dalam mencapai tujuan kemitraan direncanakan, dilaksanakan, dan dievaluasi bersama.

Menurut Beryl Levinger dan Jean Mulroy (2004), ada empat jenis atau tipe kemitraan yaitu:

a. *Potential Partnership*

Pada jenis kemitraan ini pelaku kemitraan saling peduli satu sama lain tetapi belum bekerja bersama secara lebih dekat.

b. *Nascent Partnership*

Kemitraan ini pelaku kemitraan adalah partner tetapi efisiensi kemitraan tidak maksimal

c. *Complementary Partnership*

Pada kemitraan ini, partner/mitra mendapat keuntungan dan pertambahan pengaruh melalui perhatian yang besar pada ruang lingkup aktivitas yang tetap dan relatif terbatas seperti *program delivery* dan *resource mobilization*.

d. *Synergistic Partnership*

Kemitraan jenis ini memberikan mitra keuntungan dan pengaruh dengan masalah pengembangan sistemik melalui penambahan ruang lingkup aktivitas baru seperti advokasi dan penelitian.

Bentuk-bentuk/tipe kemitraan menurut Pusat Promosi Kesehatan Departemen Kesehatan RI yaitu terdiri dari aliansi, koalisi, jejaring, konsorsium, kooperasi dan sponsorship. Bentuk-bentuk kemitraan tersebut dapat tertuang dalam:

a. SK bersama

b. MOU

- c. Pokja
- d. Forum Komunikasi
- e. Kontrak Kerja/perjanjian kerja

#### **4. Konflik dalam Kemitraan**

Beberapa literatur menyebutkan makna konflik sebagai suatu perbedaan pendapat di antara dua atau lebih anggota atau kelompok dan organisasi, yang muncul dari kenyataan bahwa mereka harus membagi sumber daya yang langka atau aktivitas kerja dan mereka mempunyai status, tujuan, nilai, atau pandangan yang berbeda, dimana masing-masing pihak berupaya untuk memenangkan kepentingan atau pandangannya. Sedangkan menurut Brown (1998), konflik merupakan bentuk interaksi perbedaan kepentingan, persepsi, dan pilihan. Wujudnya bisa berupa ketidaksetujuan kecil sampai ke perkelahian (Purnama, 2000).

Konflik dalam organisasi biasanya terbentuk dari rangkaian konflik-konflik sebelumnya. Konflik kecil yang muncul dan diabaikan oleh manajemen merupakan potensi munculnya konflik yang lebih besar dan melibatkan kelompok-kelompok dalam organisasi. Umstot (1984) menyatakan bahwa proses konflik sebagai sebuah siklus yang melibatkan elemen-elemen : 1) elemen isu , 2) perilaku sebagai respon dari isu-isu yang muncul, 3) akibat-akibat, dan 4) peristiwa-peristiwa pemicu. Faktor-faktor yang bisa mendorong konflik adalah:

- 1) perubahan lingkungan eksternal,
- 2) perubahan ukuran perusahaan sebagai akibat tuntutan persaingan,
- 3) perkembangan teknologi,
- 4) pencapaian tujuan organisasi, dan

5) struktur organisasi.

Menurut Myer dalam Purnama (2000), terdapat tiga bentuk konflik dalam organisasi, yaitu :

- 1) Konflik pribadi, merupakan konflik yang terjadi dalam diri setiap individu karena pertentangan antara apa yang menjadi harapan dan keinginannya dengan apa yang dia hadapi atau dia peroleh,
- 2) Konflik antar pribadi, merupakan konflik yang terjadi antara individu yang satu dengan individu yang lain, dan
- 3) Konflik organisasi, merupakan konflik perilaku antara kelompok-kelompok dalam organisasi dimana anggota kelompok menunjukkan “keakuan kelompoknya” dan membandingkan dengan kelompok lain, dan mereka menganggap bahwa kelompok lain menghalangi pencapaian tujuan atau harapan-harapannya.

## **B. Teori Konflik**

### **1. Definisi Konflik**

Konflik merupakan salah satu esensi dari kehidupan dan perkembangan manusia yang mempunyai karakteristik yang beragam. Manusia memiliki perbedaan jenis kelamin, strata sosial dan ekonomi, sistem hukum, bangsa, suku, agama, kepercayaan, serta budaya dan tujuan hidup yang berbeda, perbedaan inilah yang melatarbelakangi terjadinya konflik. Konflik adalah sebagai perbedaan persepsi mengenai kepentingan terjadi ketika tidak terlihat adanya alternatif. Selama masih

ada perbedaan tersebut, konflik tidak dapat dihindari dan selalu akan terjadi. yang dapat memuaskan aspirasi kedua belah pihak (Wirawan, 2010: 1-2).

Teori konflik yang sejalan dengan penelitian yang akan dilakukan adalah konflik berdasarkan perbedaan kepentingan ekonomi. Konflik sangat melekat di masyarakat. Konflik itu sendiri tidak memandang status atau tatanan dalam lingkup sosial. Ekonomi sangat memicu terjadinya konflik yang terjadi di dalam masyarakat.

Konflik dapat terjadi hanya karena salah satu pihak memiliki aspirasi tinggi atau karena alternatif yang bersifat integratif dinilai sulit didapat. Ketika konflik semacam itu terjadi, maka ia akan semakin mendalam bila aspirasi sendiri atau aspirasi pihak lain bersifat kaku dan menetap (Dean G. Pruitt, 2004; 27). Ketika terjadi suatu konflik dalam suatu masyarakat proses konsiliasi perlu di pertimbangkan jangan sampai terjadi kekerasan yang dapat merugikan salah satu pihak yang berkonflik.

Sejalan dengan teoritis konflik pada umumnya yang berlawanan dengan pendirian teori fungsionalisme struktural. Dahrendorf memandang masyarakat selalu berada dalam proses perubahan yang ditandai oleh pertentangan yang terus menerus diantara unsur-unsurnya. Setiap elemen-elemen yang ada dalam masyarakat memberikan sumbangan terhadap disintegrasi sosial. Sehingga selalu terdapat konflik dan pertikaian dalam sistem sosial. Kekuasaan mempunyai peran sentral dalam mempertahankan ketertiban masyarakat. Keteraturan yang ada merupakan paksaan pihak yang berkuasa kepada pihak yang dikuasai.

Menurut Dahrendorf masyarakat mempunyai sisi ganda, konflik dan konsensus yang menjadi persyaratan satu sama lain. Tidak akan ada konflik kecuali ada konsensus. Konflik tidak akan lahir tanpa adanya konsensus sebelumnya. Konsep konsensus menurut teori konflik merupakan ketidakbebasan yang dipaksakan, bukan hasrat untuk stabil sebagaimana menurut teori fungsionalisme. Hal ini posisi sekelompok orang dalam struktur sosial menentukan otoritas terhadap kelompok lainnya (otoritas berada di dalam posisi). Kepentingan dikategorikan Dahrendorf menjadi kepentingan tersembunyi dan kepentingan nyata (Poloma; 2007: 49).

Dilain pihak, konflik dapat menciptakan konsensus dan integrasi. Oleh sebab itu, proses konflik sosial merupakan kunci adanya struktur sosial. Dahrendorf berpendapat bahwa di dalam setiap asosiasi yang ditandai oleh pertentangan terdapat ketegangan diantara mereka yang ikut dalam struktur kekuasaan dan yang tunduk pada struktur itu (Poloma; 2007: 135-136). Kekuasaan memisahkan dengan tegas antara penguasa dan yang dikuasai, sehingga di dalam masyarakat terdapat dua pihak yang saling bertentangan karena adanya perbedaan kepentingan.

## **2. Jenis Konflik**

Konflik banyak jenisnya dan dapat dikelompokkan berdasarkan berbagai kriteria. Sebagai contoh, konflik dapat dikelompokkan berdasarkan latar terjadinya konflik, pihak yang terkait dalam konflik, dan substansi konflik diantaranya adalah konflik personal dan konflik interpersonal, konflik interes (*Conflict of interest*), konflik realitas dan konflik non realitas, konflik destruktif dan konflik

konstruktif, dan konflik menurut bidang kehidupan (Wirawan, 2010: 55). Berbagai macam jenis konflik di atas yang sesuai dengan topik penelitian yang akan diteliti ini adalah konflik menurut bidang kehidupan. Jenis konflik menurut bidang kehidupan ini tidak dapat berdiri sendiri, melainkan berkaitan dengan konflik sejumlah aspek kehidupan. Sebagai contoh, konflik sosial sering kali tidak hanya disebabkan oleh perbedaan suku, ras, kelas, atau kelompok sosial, tetapi sering kali disebabkan oleh kecemburuan ekonomi.

Konflik ekonomi terjadi karena perbutan sumber-sumber ekonomi yang terbatas. Konflik ekonomi misalnya terjadi dalam bentuk sengketa tanah pertanian antara anggota masyarakat dan perusahaan perkebunan, antara anggota masyarakat dan lembaga pemerintahan, atau antara anggota masyarakat lainnya. Konflik ekonomi bisa terjadi antara anggota masyarakat di suatu daerah dan anggota masyarakat di daerah lainnya mengenai hak wilayah ekonomi (Wirawan; 2010:55-69).

Konflik dapat dibedakan berdasarkan posisi pelaku konflik yang berkonflik, yaitu:

1) Konflik vertikal

Konflik yang terjadi antara elite dan massa (rakyat). Elit yang dimaksud adalah aparat militer, pusat pemerintah ataupun kelompok bisnis. Hal yang menonjol dalam konflik vertikal adalah terjadinya kekerasan yang biasa dilakukan oleh pemerintah terhadap rakyat.

2) Konflik horizontal

Konflik terjadi dikalangan massa atau rakyat sendiri, antara individu atau kelompok yang memiliki kedudukan yang relative sama. Artinya, konflik tersebut terjadi antara individu atau kelompok yang memiliki kedudukan

relative sederajat, tidak ada yang lebih tinggi dan rendah. (Wirawan; 2010: 116)

### **3. Faktor Penyebab Konflik**

Konflik memiliki sebab yang melatarbelakangi adanya konflik atau pertentangan (Soekanto, 2006:91):

1) Perbedaan antara individu-individu

Perbedaan pendirian dan perasaan mungkin akan melahirkan bentrokan antara mereka.

2) Perbedaan kebudayaan

Perbedaan kepribadian dari orang perorangan tergantung pula dari pola-pola kebudayaan yang menjadi latar belakang pembentukan serta perkembangan kepribadian tersebut.

3) Perbedaan kepentingan

Perbedaan kepentingan antara individu maupun kelompok merupakan sumber lain dari pertentangan.

4) Perubahan sosial

Perubahan sosial yang berlangsung dengan cepat untuk sementara waktu dapat mengubah nilai-nilai yang ada dalam masyarakat.

Hocker dan Wilmot mengatakan, konflik terjadi karena pihak-pihak yang terlibat konflik mempunyai tujuan yang berbeda. Konflik bisa juga terjadi karena tujuan pihak yang terlibat konflik sama, tetapi cara untuk mencapainya berbeda. Hal seperti ini banyak terjadi dalam dunia politik dan bisnis (Wirawan; 2010: 8).

Sebab-sebab terjadinya konflik antara lain:

1) Komunikasi

Salah pengertian yang berkenaan dengan kalimat, bahasa yang sulit dimengerti dan informasi yang tidak lengkap..

2) Struktur.

Pertarungan kekuasaan antara pemilik kepentingan atau sistem yang bertentangan, persaingan untuk merebutkan sumberdaya yang terbatas, atau saling ketergantungan dua atau lebih kelompok-kelompok kegiatan kerja untuk mencapai tujuan mereka.

3) Pribadi.

Ketidaksesuaian tujuan atau nilai-nilai sosial pribadi dengan perilaku yang diperankan mereka, dan perubahan dalam nilai-nilai persepsi. (Wirawan, 2010:59)

Konflik sering kali merupakan salah satu strategi para pemimpin untuk melakukan perubahan. Jika tidak dapat dilakukan secara damai, perubahan diupayakan dengan menciptakan konflik. Pemimpin menggunakan faktor-faktor yang dapat menimbulkan konflik untuk menggerakkan perubahan. Akan tetapi, konflik dapat terjadi secara alami karena adanya kondisi obyektif yang dapat menimbulkan terjadinya konflik. Berikut ini adalah kondisi obyektif yang bisa menimbulkan konflik:

- 1) Tujuan yang berbeda dikemukakan oleh Hocker dan Wilmot, konflik terjadi karena pihak-pihak yang terlibat konflik mempunyai tujuan yang berbeda.
- 2) Komunikasi yang tidak baik, komunikasi yang tidak baik seringkali menimbulkan konflik dalam organisasi. Faktor komunikasi yang menyebabkan konflik misalnya, distorsi, informasi yang tidak tersedia dengan

bebas, dan penggunaan bahasa yang tidak dimengerti oleh pihak-pihak yang melakukan komunikasi.

- 3) Beragam karakteristik sosial, konflik dimasyarakat sering terjadi karena anggotanya mempunyai karakteristik yang beragam; suku, agama, dan ideologi. Karakteristik ini sering diikuti dengan pola hidup yang eksklusif satu sama lain yang sering menimbulkan konflik.
- 4) Pribadi orang, dalam hal ini konflik terjadi karena adanya sikap curiga dan berpikiran negatif kepada orang lain, egois, sombong, merasa selalu paling benar, kurang dapat mengendalikan emosinya, dan ingin menang sendiri.
- 5) Kebutuhan, orang yang memiliki kebutuhan yang berbeda satu sama lain atau mempunyai kebutuhan yang sama mengenai sesuatu yang terbatas jumlahnya. Kebutuhan merupakan pendorong terjadinya perilaku manusia. Jika kebutuhan orang terhambat, maka bisa memicu terjadinya konflik (Wirawan, 2010: 7-13).

#### **4. Tipe Konflik**

Suatu konflik akan digambarkan persoalan-persoalan sikap, perilaku dan situasi yang ada. Tipe-tipe konflik terdiri atas tanpa konflik, konflik laten, konflik terbuka, dan konflik di permukaan:

- 1) Tanpa konflik, setiap kelompok atau masyarakat yang hidup damai itu lebih baik, jika mereka ingin agar keadaan ini terusberlangsung, mereka harus hidup bersemangat dan dinamis, memanfaatkan konflik perilaku dan tujuan, serta mengelola konflik secara kreatif.
- 2) Konflik laten, sifatnya tersembunyi dan perlu diangkat kepermukaan sehingga dapat ditangani secara efektif.

- 3) Konflik terbuka, adalah yang berakar dari semangat nyata, dan memerlukan berbagai tindakan untuk mengatasi akar penyebab dan berbagai efeknya.
- 4) Konflik di permukaan, memiliki akar yang dangkal atau tidak berakar dan muncul hanya karena kesalahpahaman mengenai sasaran, yang dapat diatasi dengan meningkatkan komunikasi. (Wirawan, 2010: 6)

## 5. Akibat Konflik

Beberapa akibat yang ditimbulkan oleh pertentangan atau konflik, antara lain:

- 1) Bertambahnya solidaritas/in-group

Apabila suatu kelompok bertentangan dengan kelompok lain, solidaritas antara warga-warga kelompok biasanya akan tambah erat.

- 2) Hancurnya atau retaknya kesatuan kelompok

Hal ini terjadi apabila timbul pertentangan antar golongan dalam suatu kelompok.

- 3) Adanya perubahan kepribadian individu

Ketika terjadi pertentangan, ada beberapa pribadi yang tahan dan tidak tahan terhadapnya. Mereka yang tidak tahan akan mengalami perubahan tekanan yang berujung tekanan mental.

- 4) Hancurnya harta benda dan jatuhnya korban manusia

Konflik yang berujung pada kekerasan maupun peperangan akan menimbulkan kerugian, baik secara materi maupun jiwa-raga manusia.

- 5) Akomodasi, dominasi, dan takluknya suatu pihak

Konflik merupakan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Konflik bisa terjadi ketika beberapa tujuan dari masyarakat tidak sejalan. (Wirawan: 2010: 106-109)

## 6. Manajemen Konflik

Ketika menghadapi situasi konflik, orang berperilaku tertentu untuk menghadapi lawannya. Perilaku mereka membentuk satu pola atau beberapa pola tertentu. Pola perilaku orang-orang dalam menghadapi situasi konflik disebut sebagai gaya manajemen konflik:

- 1) Koersi, yaitu suatu bentuk akomodasi yang terjadi melalui pemaksaan kehendak suatu pihak terhadap pihak lain yang lebih lemah. Misalnya, sistem pemerintahan totalitarian.
- 2) Kompromi, yaitu suatu bentuk akomodasi ketika pihak-pihak yang terlibat perselisihan saling mengurangi tuntutan agar tercapai suatu penyelesaian. Misalnya, perjanjian gencatan senjata antara dua negara.
- 3) Arbitrasi, yaitu terjadi apabila pihak-pihak yang berselisih tidak sanggup mencapai kompromi sendiri. Misalnya, penyelesaian pertentangan antara karyawan dan pengusaha dengan serikat buruh, serta Departemen Tenaga Kerja sebagai pihak ketiga.
- 4) Mediasi, seperti arbitrasi namun pihak ketiga hanya penengah atau juru damai. Misalnya, mediasi pemerintah RI untuk mendamaikan fraksi-fraksi yang berselisih di Kamboja.
- 5) Konsiliasi, merupakan upaya mempertemukan keinginan-keinginan dari pihak-pihak yang berselisih demi tercapainya suatu persetujuan bersama. Misalnya, panitia tetap menyelesaikan masalah ketenagakerjaan mengundang perusahaan dan wakil karyawan untuk menyelesaikan pemogokan.
- 6) Toleransi, yaitu bentuk akomodasi tanpa persetujuan yang resmi.

- 7) Stalemate, terjadi ketika kelompok yang terlibat pertentangan mempunyai kekuatan seimbang. Kemudian keduanya sadar untuk mengakhiri pertentangan. Misalnya, persaingan antara Blok Barat dan Blok Timur.
- 8) Ajudikasi, yaitu penyelesaian masalah melalui pengadilan. Misalnya, persengketaan tanah warisan keluarga yang diselesaikan di pengadilan (Soekanto, 2010: 84).

### **C. Pembagian Kekuasaan (*separation of power*)**

Pembagian kekuasaan adalah masalah yang selalu dihubungkan dengan ajaran moetesquieu yang terkenal dengan sebutan Trias Politika. Walaupun pada kenyataannya ajaran Moentesquieu sulit dilaksanakan, namun ajarannya itu mengikat kepada kita, bahwa kekuasaan negara itu harus dicegah jangan sampai berda didalam satu tangan, karena dengan demikian akan timbul kekuasaan yang sewenang-wenang. Oleh sebab itu kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisahkan satu sama lain dalam tiga macam kekuasaan yang lazim disebut sebagai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif, dengan pengertian, bahwa untuk melaksanakan kekuasaan-kekuasaan tersebut perlu dibentuk badan-badan tertentu terpisah satu sama lain, sehingga dengan demikian tidak ada campur tangan antara badan-badan itu dalam melaksanakan kekuasaannya masing-masing (Koesnardi, 1978:30).

Hubungan ketatanegaraan yang lazim melakukan kekuasaan legislatif adalah parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan kekuasaan eksekutif ada pada Presiden atau kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri, dan kekuasaan yudikatif di pegang oleh Badan-badan Kehakiman. Selanjutnya, bahwa didalam

ajaran Trias Political itu terdapat suasana checks and balance di mana di dalam hubungan antarlembaga negara itu terdapat saling menguji karena masing-masing lembaga tidak boleh melampaui batas kekuasaannya yang sudah ditentukan atau masing-masing lembaga tidak mau dicampuri kekuasaannya sehingga antar lembaga itu terdapat suatu perimbangan kekuasaan.

Namun dalam sebuah praktek ketatanegaraan tidak jarang terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan, sehingga terjadi pengelolaan sistem pemerintahan yang dilakukan secara absolut atau otoriter, sebut saja misalnya seperti dalam bentuk monarki dimana kekuasaan berada ditangan seorang raja. Maka untuk menghindari hal tersebut perlu adanya pembagian/pemisahan kekuasaan, sehingga terjadi kontrol dan keseimbangan diantara lembaga pemegang kekuasaan.

Pembagian kekuasaan terdiri dari dua kata, yaitu “pembagian” dan “kekuasaan”. Menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) pembagian memiliki pengertian proses menceraikan menjadi beberapa bagian atau memecahkan (sesuatu) lalu memberikannya kepada pihak lain. Sedangkan kekuasaan adalah wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus, dsb) sesuatu. Sehingga secara harfiah pembagian kekuasaan adalah proses menceraikan wewenang yang dimiliki oleh Negara untuk (memerintah, mewakili, mengurus, dsb) menjadi beberapa bagian (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) untuk diberikan kepada beberapa lembaga Negara untuk menghindari pemusatan kekuasaan (wewenang) pada satu pihak/ lembaga.

Seperti yang di terangkan diatas secara visual nampaklah bahwa kekuasaan dapat dibagi dengan dua cara:

- a. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antra beberapa tingkat pemerintah. Carl J. Friedrich memakai istilah pembagian kekuasaan secara teritorial (*territorial division of power*). Pembagian kekuasaan ini dengan jelas dapat kita saksikan kalau kita bandingkan antara negara kesatuan, negara federal, serta konfederasi.
- b. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya secara horizontal. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai trias politika atau pemabagian kekuasaan (*division of power*). (Budiardjo, 2008: 267).

Pembagian kekusaan menurut tingkatnya dapat dinamakan pembagian kekuasaan secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan atau dapat juga dinamakan pembagian kekuasaan secara teritorial, misalnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam satu negara kesatuan atau antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian suatu negara federal. Pembagian kekusaan semacam ini terutama banyak menyangkut persoalan federalisme.

Persoalan sifat kesatuan atau sifat federal dari sesuatu negara sesungguhnya merupakan bagian dari suatu persoalan yang lebih besar, yaitu persoalan integrasi dari golongan-golongan yang berbeda dalam sesuatu wilayah. Integrasi itu dapat

diselenggarakan secara minimal (yaitu dalam suatu konfederasi) atau dapat pula diselenggarakan secara maksimal (yaitu dalam suatu negara kesatuan).

Pembagian kekuasaan secara horizontal, seperti di muka sudah disinggung, adalah pembagian kekuasaan menurut fungsinya dan ini ada hubungannya dengan doktrin Trias Politik. Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule application function*); ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule adjudication function*). Trias Politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*functions*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalagunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian hak-hak asasi warga negara lebih terjamin (Budiardjo, 2008: 281).

## **D. Tinjauan Tentang Kepala Desa**

### **1. Pengertian Kepala Desa**

Pasal 11 Peraturan Daerah Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 menyatakan bahwa Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa. Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan bersama BPD. Dengan kata lain bahwa Kepala Desa merupakan pimpinan lembaga eksekutif desa yang dibantu oleh anggota

perangkat desa yang telah dibentuk oleh kepala desa untuk membantu menjalankan tugas-tugas Kepala Desa.

Menurut Sutardjo Kartohadikusumo (dalam Saparin 1985 : 30), pimpinan yang berwenang dalam pemerintahan desa ialah Kepala Desa atau dengan istilah adat dengan sebutan Lurah, Kuwu, Bekel, Petinggi (Jawa Tengah), Mandor, Lembur, Kekolot (Jawa Barat dan Banten), Kejuron, Pengulu Suku, Keucik, Pentua (Gayo, Alas, Aceh), Pengulu Adiko (Sumatera Barat), Penyimbang, Kepala Marga (Sumatera Selatan), Orang Kaya, Kepala Desa (Hitu, Ambon), Raja Penusunan (sekitar Danau Toba), Kesair Pengulu (Karo Batak), Parek, Klain, Marsaoleh (Gorontalo), Komelaho (Kalimantan Selatan).

Menurut Yumiko dan Prijono (2012 : 83) pada dasarnya pemimpin-pemimpin desa terdiri dari :

- a. Pemimpin formal yaitu kepala desa dengan pamongnya.
- b. Pemimpin informal yang terdiri dari para alim ulama atau pemuka agama, para tetua desa atau seringkali disebut pemuka desa/pemimpin adat, dan tokoh-tokoh partai politik yang saat ini tidak begitu berfungsi lagi karena usaha golkarisasi sejak menjelang pemilu 1971.

Masa jabatan Kepala Desa sendiri adalah selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya hal ini tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 Pasal 53. Dengan demikian seorang Kepala Desa hanya dapat menjabat sebagai Kepala Desa maksimal selama dua periode masa jabatan, pada periode ke tiga seorang Kepala Desa tersebut harus digantikan dengan orang lain

Kepala Desa dipilih langsung melalui Pemilihan Kepala Desa oleh penduduk desa setempat. Seseorang yang akan mencalonkan diri sebagai Kepala Desa harus memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan dalam PP Nomor 72 tahun 2005 Pasal 44, sebagai berikut:

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- b. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD 1945 dan kepada NKRI, serta Pemerintah.
- c. Berpendidikan paling rendah SLTP atau sederajat.
- d. Berusia paling rendah 25 tahun.
- e. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa.
- f. Penduduk desa setempat.
- g. Tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan dengan hukuman paling singkat 5 tahun.
- h. Tidak dicabut hak pilihnya.
- i. Belum pernah menjabat Kepala Desa paling lama 10 tahun dan atau 2 kali masa jabatan.
- j. Memenuhi syarat lain yang diatur Perda Kab/Kota.

## **2. Tugas dan Wewenang Kepala Desa**

Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, urusan pembangunan, dan urusan kemasyarakatan, hal tersebut tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 Pasal 14 ayat (1). Pada tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan antara lain pengaturan kehidupan masyarakat sesuai dengan kewenangan desa seperti, pembuatan peraturan desa,

pembentukan lembaga kemasyarakatan, pembentukan Badan Usaha Milik Desa, dan kerjasama antar desa.

Pada tugas menyelenggarakan urusan pembangunan antara lain pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana dan prasarana fasilitas umum desa seperti jalan desa, jembatan desa, irigasi desa, pasar desa. Sedangkan pada tugas menyelenggarakan urusan kemasyarakatan meliputi pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat seperti bidang kesehatan, pendidikan, serta adat istiadat.

Untuk melaksanakan tugas-tugas Kepala Desa di atas, maka Kepala Desa juga mempunyai wewenang sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 Pasal 14 ayat (2), yaitu :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa.
- b. Mengajukan rancangan peraturan desa.
- c. Menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD.
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB-Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD.
- e. Membina kehidupan masyarakat desa.
- f. Membina perekonomian desa.
- g. Mengkoordinasikan pembangunan desa (memfasilitasi dalam perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, pengembangan, dan pelestarian pembangunan di desa.

- h. Mewakili di desanya di dalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- i. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### **3. Kewajiban Kepala Desa**

Tugas dan wewenang kepala desa seperti yang telah dijabarkan di atas, maka kepala desa juga mempunyai kewajiban sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 Pasal 15 ayat (1) yaitu :

- a. Memegang teguh dan mengamalkan pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 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 mempertanggungjawabkan 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.

Selain itu Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Bupati atau Wali Kota, memberikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban kepada BPD, dan menginformasikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada masyarakat.

#### **4. Larangan Bagi Kepala Desa**

Kepala Desa juga mempunyai larangan, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 Pasal 16 yaitu :

- a. Menjadi pengurus partai politik.
- b. Merangkap jabatan sebagai ketua dan atau anggota BPD, dan lembaga kemasyarakatan di desa bersangkutan.
- c. Merangkap jabatan sebagai anggota DPRD.
- d. Terlibat dalam kampanye pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pemilihan kepala daerah.
- e. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat lain.

- f. Melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya.
- g. Menyalahgunakan wewenang.
- h. Melanggar sumpah atau janji jabatan.

Kepala Desa dapat berhenti atau diberhentikan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 Pasal 17 yaitu :

- a. Meninggal dunia.
- b. Permintaan sendiri.
- c. Diberhentikan.

Seorang kepala desa diberhentikan dari jabatannya sebagai kepala desa dikarenakan :

- a. Berakhinya masa jabatan dan telah dilantiknya pejabat baru yang akan menggantikannya sebagai kepala desa.
- 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 atau janji jabatan.
- e. Tidak melaksanakan kewajiban kepala desa.
- f. Melanggar larangan bagi kepala desa.

Pemberhentian Kepala Desa seperti hal yang telah dipejaskan di atas diusulkan oleh pimpinan BPD kepada Bupati atau Wali Kota melalui Camat berdasarkan keputusan musyawarah BPD yang dihadiri oleh minimal  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota BPD. Pengesahan pemberhentian Kepala Desa ditetapkan dengan keputusan Bupati atau Walikota paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak usulan dari BPD yang melalui Camat diterima oleh Bupati atau Walikota, dan selanjutnya Bupati atau Walikota mengangkat pejabat Kepala Desa yang tata caranya di atur melalui Peraturan Daerah atau Kota.

#### **E. Tinjauan Tentang Badan Permusyawaratan Desa**

Badan Permusyawaratan Desa atau disingkat dengan BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Anggota BPD mempunyai kewajiban untuk mengamalkan Pancasila dan melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mentaati segala peraturan Perundang-undangan, melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, mempertahankan dan memelihara hukum nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

menyerap, menampung, menghimpun dan menindak lanjut aspirasi masyarakat; memproses pemilihan kepala desa; mendahulukan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan. Menghormati nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat dan menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan peraturan desabersamaKepala Desa untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. Pasal 34 PP No. 72 Tahun 2005 disebutkan bahwa BPDberfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampungdan menyalurkan aspirasi masyarakat dan disamping itu BPD mempunyai fungsi mengawasi pelaksanaan peraturan desa dalam rangka pementapan pelaksanaan kinerja pemerintah Desa.

Pasal 35 PP No. 72 Tahun 2005, di jelaskan BPD mempunyaiwewenang:

- a. Membahas rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan
- c. Desa dan Peraturan Kepala Desa.
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa
- e. Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa
- f. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan, dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan menyusun tata tertib BPD

Pasal 37 PP No. 72 Tahun 2005, Anggota BPD mempunyai hak:

- a. Mengajukan rancangan Peraturan Desa

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

BPD mempunyai peran normative sebagai alat kontrol pemerintah desa. Akan tetapi, dalam konteks good governance, pendekatan kemitraan (partnership) lebih relevan ketimbang pendekatan konfrontatif, yang memungkinkan terjadi kesejajaran antara pemerintah desa dan BPD tanpa harus mengurangi makna kontrol BPD. Sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa, BPD juga memiliki posisi dan peranan yang sangat penting dalam menjawab kebutuhan masyarakat sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat desa setempat. Peran BPD sangat besar dalam mempercepat keberhasilan pembangunan desa dan melaksanakan pembangunan desa.

Selain harus memahami dan mampu melaksanakan kedudukan, fungsi, wewenang, hak dan kewajiban sesuai ketentuan yang berlaku, maka setiap anggota BPD juga harus benar-benar mampu untuk menjadikan lembaga tersebut sebagai saluran aspirasi masyarakat kepada pemerintah desa, mampu membaca kepentingan-kepentingan masyarakat, serta mampu bertanggungjawab atas aspirasi masyarakat. Sehingga pemerintahan desa dapat berjalan sesuai dengan harapan masyarakat desa.

## **F. Tinjauan Tentang Pembangunan Desa**

Pembangunan adalah perubahan yang dilakukan secara terencana dan menyeluruh yang dilakukan oleh negara-bangsa dalam rangka memperoleh kemajuan untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan. Rencana pembangunan desa pada dasarnya merupakan pedoman bagi pemerintah desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, dan menjadi satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan daerah kabupaten atau kota. Mengingat akan pentingnya kedudukan rencana pembangunan desa tersebut, maka proses penyusunan perencanaan pembangunan desa tersebut harus dilaksanakan secara demokratis dan partisipatif dengan melibatkan seluruh *stakeholders* desa.

Menurut Kuncoro (2004:3), pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak dapat dengan mudah dikendalikan dan direncanakan dari pusat. Karena itu dengan penuh keyakinan para pelopor desentralisasi mengajukan sederet panjang alasan dan argumen tentang pentingnya desentralisasi dalam pembangunan.

Menurut Siagian (2003:4), pembangunan adalah suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan secara berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Lebih jauh lagi dia menyatakan bahwa pembangunan mengandung aspek yang sangat luas salah satunya mencakup pembangunan di bidang politik.

Ndraha (2000:15) mengartikan pembangunan sebagai upaya untuk meningkatkan kemampuan manusia untuk mempengaruhi masa depannya. Sebaliknya dia mengatakan implikasi dari definisi tersebut yaitu:

1. Pembangunan berarti membangkitkan kemauan optimal manusia baik dan kesejahteraan (*Equity*)
2. Menaruh kepercayaan kepada masyarakat untuk membangun dirinya sendiri sesuai dengan kemampuan yang ada pada dirinya. Kepercayaan ini dinyatakan dalam bentuk kesempatan yang sama kebebasan memilih dan kekuasaan untuk memutuskan (*Empowerment*)
3. Pembangunan berarti membangkitkan kemampuan untuk membangun secara mandiri (*Sustainability*)
4. Pembangunan berarti mengurangi ketergantungan negara yang satu dengan yang lainnya dan menciptakan hubungan yang saling menguntungkan dan saling menghormati (*Interdependence*)

Sedangkan menurut Nugroho (2003:24) inti dari pembangunan pada dasarnya adalah pergerakan ekonomi rakyat. Ada pepatah mengatakan bahwa negara dalam kondisi paling berbahaya jika rakyatnya miskin. Kemiskinan mempunyai pengaruh paling buruk kepada setiap sisi kehidupan manusia. Oleh karena itu, tugas pembangunan adalah menanggulangi kemiskinan. Dengan pemahaman ini dapat dikatakan bahwa inti pembangunan adalah menggerakkan ekonomi agar rakyat mempunyai kemampuan untuk tidak berada dalam kemiskinan. Dalam bahasa politis disebut sebagai "menggerakkan ekonomi rakyat".

Pembangunan dapat secara efektif dicapai dengan melihat kekuatan pokok yang harus dibangun dan mengidentifikasi tugas pokok dan fungsi dari lembaga-lembaga strategis pembangunan. Kekuatan pokok yang dibangun oleh Indonesia adalah keunggulan bersaing. Dengan demikian, setiap bidang harus mendukung

kearah terbentuknya daya saing ekonomi. Secara khusus prioritas bagi sektor ekonomi adalah membangun daya saing pelaku ekonomi baik secara sektoral maupun secara regional.

Daya dukung ideologi, politik dan hukum adalah implementasi kebijakan otonomi daerah yang taat asas dan penegakkan hukum yang konsisten. Daya dukung di bidang sosial budaya adalah membangun paradigma pendidikan yang mencerdaskan kehidupan bangsa. Tentu saja kesemuanya tidak akan terjadi jika tidak didukung keamanan dan ketertiban yang mantap. Dengan melihat kondisi tersebut, maka strategi untuk pelaku ekonomi/usaha adalah mewajibkan implementasi *good cooperate governance*, dan untuk sektor bukan ekonomi bisnis dengan mewajibkan implementasi *good governance*.

Visi dari pembangunan adalah terwujudnya masyarakat yang maju, mandiri, sejatera, adil, dan setia kepada pancasila dan UUD 1945. Visi ini mempunyai jangka waktu tak terbatas, karena sifat dari "kemajuan" bersifat tergantung dengan waktu. Oleh karena itu, dapat pula disusun visi lima tahunan, dan disesuaikan dengan tantangan dan kebutuhan yang harus dijangkau dalam lima tahun kedepan.

Misi pembangunan tidak berbeda dengan misi dari Negara Indonesia, seperti yang dituangkan dalam pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan atas kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dikaitkan dengan konteks kekinian, maka misi pembangunan

disempurnakan lagi dengan mencermati kondisi objektif dalam masyarakat yaitu adanya kesenjangan sebagai tantangan pembangunan.

Fokus dari misi pembangunan ini adalah menanggulangi kesenjangan sosial, mempersiapkan kompetisi global, dan menjaga kesinambungan hidup bangsa dengan pola pembangunan untuk rakyat, dilaksanakan oleh rakyat sesuai aspirasi yang tumbuh dari rakyat. Keberhasilan Pembangunan desa juga merupakan wujud adanya efektifitas dan kemampuan serta etos kerja kepala desa dan aparatur pemerintah desa.

Banyak realitas di desa seorang kepala desa tidak memiliki orientasi yang maju dalam menjalankan pemerintahan desa. Hal ini banyak disebabkan banyak pemerintah desa tidak memiliki visi dan misi serta rencana yang kurang strategis untuk menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan pada masyarakat desa dari sosial ekonomi, politik dan fisik.

Pembangunan desa adalah pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nyata baik dalam aspek pendapatan, kesempatan kerja, lapangan usaha, akses terhadap pengambilan keputusan, pembangunan fisik desa, maupun indeks pembangunan manusia.

Pembangunan di desa menjadi tanggungjawab Kepala Desa sebagaimana diatur dalam PP No 72 Tahun 2005 ditegaskan bahwa Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Kegiatan pembangunan direncanakan dalam forum MUSRENBANGDES, dan hasil dari musyawarah tersebut ditetapkan dalam RKPDES (Rencana Kerja

Pemerintah Desa) selanjutnya ditetapkan dalam APBDES. Dalam pelaksanaan pembangunan kepala desa dibantu oleh perangkat desa dan dapat dibantu oleh lembaga kemasyarakatan desa.

Konsep pembangunan desa menjelaskan pembangunan masyarakat adalah suatu gerakan untuk memajukan suatu kehidupan yang lebih baik bagi seluruh masyarakat, dengan partisipasi aktif, bahkan jika mungkin dengan swakarsa (inisiatif) masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu bagaimana menggugah dan menumbuh kembangkan partisipasi sangatlah diperlukan untuk proses pembangunan masyarakat itu sendiri (DEPDAGRI).

### **G. Tinjauan Tentang Desa**

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, desa adalah kesatuan 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 sistem pemerintahan negara Republik Indonesia. Pengertian desa dari sudut pandang sosial budaya dapat diartikan sebagai komunitas dalam kesatuan geografis tertentu agar mereka saling mengenal dengan baik dengan corak kehidupan yang relatif homogen dan banyak bergantung secara langsung kepada alam.

Desa diasosiasikan sebagai masyarakat yang hidup secara sederhana pada sektor agraris, mempunyai ikatan sosial, adat dan tradisi yang kuat, bersahaja, serta tingkat pendidikan yang dikatakan rendah. Sedangkan dari sudut pandang politik dan hukum, desa sering diidentikkan sebagai organisasi kekuasaan. Melalui kaca

mata ini, desa dipahami sebagai organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politis mempunyai wewenang tertentu dalam struktur pemerintah negara. (Juliantara, 2000:18).

Desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dibentuk dalam sistem pemerintah nasional dan berada di kabupaten atau kota, sebagaimana dimaksud dalam UU 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Pengertian desa secara umum menurut Daldjoeni (2003: 53) adalah pemukiman manusia yang letaknya diluar kota dan penduduknya berjiwa agraris. Desa dalam arti administratif menurut Kartohadikusumo dalam Daldjoeni (2003: 54) yaitu desa dijelaskan sebagai suatu kesatuan hukum yang mana tempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.

Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, dan pembentukan desa sebagai mana yang dimaksud harus memenuhi syarat:

- a. Jumlah penduduk
- b. Luas wilayah
- c. Bagian wilayah kerja
- d. Perangkat, dan

- e. Sarana dan prasarana pemerintahan.

## **H. Penelitian Terdahulu**

Adapun penelitian terdahulu yang berkaitan dengan fenomenologi dan fokus masalah penelitian yakni mengenai harmonisasi Kepala Desa dan BPD yang dijadikan sebagai bahan literatur dalam penelitian ini, yakni sebagai berikut:

1. Komunikasi Dan Koordinasi Yang Sinergi Antara Pemerintah Desa Dan BPD Dalam Pembuatan Peraturan Desa, oleh Paulina Dwijayanti (2013).

Penulisan ini mendeskripsikan komunikasi dan koordinasi antara Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam pembuatan Peraturan Desa untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di Desa Benuang, Kecamatan Toho, Kabupaten Pontianak. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis hubungan yang sinergi yaitu komunikasi dan koordinasi antara Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam pembuatan peraturan desa di Desa Benuang. Lokasi Penelitian di Desa Benuang Kecamatan Toho Kabupaten Pontianak.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa komunikasi yang terjadi antara pemerintah desa dan BPD dalam pembuatan peraturan desa tidak terjalin baik, karena sering terjadi kesimpangsiuran antar yang satu dengan yang lain, sepertinya adanya anggapan dari pemerintah desa yang menganggap BPD bukan sebagai mitra melainkan lawan, serta BPD yang merasa bahwa kehadiran mereka tidak dihargai. Komunikasi merupakan salah satu persyaratan untuk mencapai koordinasi yang baik. Koordinasi antara

pemerintah desa dan BPD sering berjalan masing-masing. Kepala desa penyelenggaraan pemerintahan memegang kekuasaan penuh dan mengabaikan keberadaan BPD sebagai mitra yang menyebabkan BPD sering merasa mereka tidak dihargai.

2. Kemitraan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dengan Kepala Desa Dalam Penyusunan Peraturan Desa (Studi Kasus di Desa Bakalanpule Kecamatan Tikung Kabupaten Lamongan), Oleh Farisia Dwi Puspitarini (2012).

Penelitian ini dilakukan untuk mendeskripsikan dan menganalisis mengenai mekanisme penyusunan Peraturan Desa di Desa Bakalanpule, kemitraan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dengan Kepala Desa di Desa Bakalanpule dalam penyusunan Peraturan Desa dan Hasil Peraturan Desa Tahun 2012 yang telah disusun dan ditetapkan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam kemitraannya dengan Kepala Desa. Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data dengan wawancara, pengamatan, dan dokumentasi. Analisis data dengan menggunakan model interaktif.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa Dalam penyusunan peraturan desa yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dengan Kepala Desa Bakalanpule, proses penyusunannya menggunakan mekanisme yang benar dan semua tahap dilalui dengan baik. Yakni tahap pertama adalah :

- a. Persiapan penyusunan Peraturan Desa, yang terdiri dari tahap perencanaan dan persiapan dalam pembentukan peraturan desa.

- b. Proses penyusunan Peraturan Desa, melalui tahap proses perumusan pembahasan dan teknik penyusunan peraturan desa serta pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan peraturan desa. Adanya kemitraan yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Kepala Desa dalam penyusunan peraturan desa yang sangat diperlukan dalam proses penyusunan dan pengesahan peraturan desa agar apa yang menjadi keinginan masyarakat dapat terpenuhi dan tersalurkan. Kemitraan ini terjalin dengan baik karena Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Kepala Desa Bakalanpule menjalankan tugas dan wewenang masing-masing dengan baik.

## **I. Kerangka Pikir**

Sebagai salah satu lembaga perwakilan masyarakat BPD mempunyai peran normative. Perannya sebagai alat control pemerintah desa. Akan tetapi, dalam konteks *good governancem* pendekatan kemitraan (*partnership*) lebih relevan ketimbang pendekatan konfrontatif yang memungkinkan terjadi ksejajaran antara pemerintah desa dan BPD tanpa harus mengurangi makna control BPD. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa peran BPD memiliki posisi yang strategis dalam menjawab kebutuhan masyarakat sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat desa setempat. Perannya sangat besar dalam mempercepat keberhasilan pembangunan desa. Terlebih dalam melaksanakan otonomi desa.

Selain memahami dan mampu melaksanakan kedudukan, fungsi, wewenang, hak dan kewajiban sesuai ketentuan yang berlaku, maka setiap anggota BPD harus benar-benar dapat menjadikan lembaga tersebut sebagai saluran aspirasi

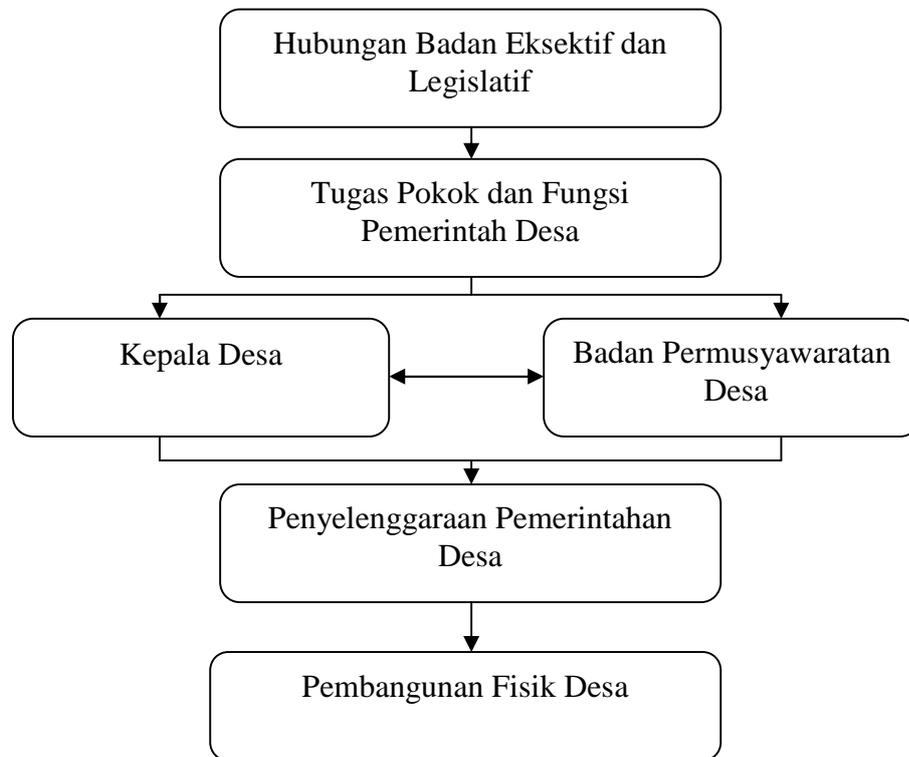
masyarakat kepada pemerintah desa. Sehingga pemerintahan desa dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan masyarakat desa. Setiap anggota BPD juga harus mampu membaca kepentingan-kepentingan masyarakatnya. Menyalurkan aspirasi serta menjembatani apa yang menjadi kebutuhan masyarakat desa.

Kepala desa juga memiliki tanggungjawab dalam pembangunan di desa sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) PP No 72 tahun 2005 ditegaskan bahwa Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Kegiatan pembangunan direncanakan dalam forum Musrenbangdes, hasil musyawarah tersebut ditetapkan dalam RKPDes (Rencana Kerja Pemerintah Desa) selanjutnya ditetapkan dalam APBDes. Dalam pelaksanaan pembangunan kepala desa dibantu oleh perangkat desa dan dapat dibantu oleh lembaga kemasyarakatan di desa.

Konsep pembangunan desa atau pembangunan masyarakat adalah suatu gerakan untuk memajukan suatu kehidupan yang lebih baik bagi seluruh masyarakat dengan partisipasi aktif bahkan jika memungkinkan dengan swakarsa (inisiatif) masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, bagaimana menggugah dan menumbuhkan kembangkan partisipasi masyarakat sangatlah diperlukan untuk proses pembangunan masyarakat itu sendiri (DEPDAGRI).

Penelitian ini memfokuskan pada hubungan masing-masing lembaga, yaitu Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa dalam Penyelenggaraan Pembangunan Fisik Desa Sripendowo Kecamatan Sri Bhawono Kabupaten Lampung Timur Tahun 2012-2016. Untuk memudahkan penulis dalam mengetahui dan memahami

hubungan BPD dengan Kepala Desa dalam Penyelenggaraan Pembangunan Fisik Desa, berikut ini adalah gambar bagan kerangka pikir dari penelitian ini :



**Gambar 1. Kerangka Pikir**