

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Peran Badan HIPPUN Pemekonan

Peran atau peranan dapat dikatakan sebagai sebuah proses dinamis dari serangkaian perilaku atau tindakan yang dilakukan sebuah badan atau organisasi dalam menjalankan fungsinya sesuai kedudukan yang dimilikinya untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Hal ini sejalan dengan pendapat Taneko (1986: 23) bahwa yang dimaksud dengan peran adalah “kegiatan organisasi yang berkaitan dengan menjalankan tujuan untuk mencapai hasil yang diharapkan”. Selanjutnya, pengertian peranan menurut R. Linton adalah “*the dynamic aspect of status*” yakni, organisasi menjalankan perannya sesuai hak dan kewajibannya. Menurut Biddle peran adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan organisasi yang penting bagi struktur sosial masyarakat, peranan meliputi norma-norma yang dikembangkan dengan posisi atau tempat organisasi dalam masyarakat (Soekanto, 2009: 82).

Mill dalam Nuryanto (2013: 15) membagi peranan lembaga meliputi 2 (dua) hal yaitu:

1. Kekusaan yang bersifat swasta, digunakan bersama-sama dan karenanya saling menguntungkan bagi penguasa maupun rakyat. Oleh karenanya ada kerjasama antar pihak-pihak untuk mencapai tujuan.
2. Lembaga mempunyai tujuan, bersifat membantu, menangani dan membuat sesuatu menjadi moderat, dalam hal ini melalui perencanaan lembaga agar tepat sasaran.

Peran ditujukan pada hal yang bersifat kolektif dalam masyarakat seperti himpunan atau organisasi, berarti perangkat tingkah sangat diharapkan dimiliki oleh organisasi yang berkedudukan dalam sebuah masyarakat agar tujuan dari adanya lembaga atau organisasi tersebut dapat tercapai. Terkait dengan penelitian ini dan berdasarkan pada pemahaman penulis tentang konsep peran, maka yang dimaksud peran adalah serangkaian tindakan dari Badan HIPPUN Pemekonan dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang diatur dalam undang-undang atau peraturan lainnya untuk menetapkan Peraturan Pekon tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Pekon (APBPekon).

Badan HIPPUN Pemekonan (BHP) adalah sebutan lain dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah pekan. Dalam menjalankan perannya untuk menetapkan peraturan pekan, keberadaan BHP sangat erat kaitannya dengan teori pemisahan kekuasaan yang dipopulerkan oleh Montesquieu. Menurut Montesquieu dalam Kansil (2008: 9) bahwa kekuasaan dalam negara dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu:

- 1) Kekuasaan *Legislatif*, kekuasaan untuk membuat undang-undang.
- 2) Kekuasaan *Eksekutif*, kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang.
- 3) Kekuasaan *Yudikatif*, kekuasaan untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Kekuasaan dalam negara demokratis dibagi menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu: kekuasaan untuk membuat undang-undang dilaksanakan oleh badan perwakilan rakyat. Sebagai badan legislatif, badan perwakilan rakyat dilarang untuk menjalankan undang-undang karena tugas untuk menjalankan undang-undang diserahkan kepada badan eksekutif atau pemerintah. Sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang berkewajiban untuk mempertahankan idealitas undang-undang dan berhak memberikan peradilan kepada rakyat serta menjatuhkan hukuman atas pelanggaran undang-undang baik yang dilakukan oleh badan legislatif maupun eksekutif. Tujuan dari dibagi-baginya kekuasaan tersebut adalah agar kekuasaan tidak terpusat pada satu tangan saja yang dapat berakibat pada pemerintahan yang otoriter sehingga dapat menghambat peran serta rakyat dalam menentukan suatu kebijakan (Kansil, 2008: 10).

Berdasarkan teori pemisahan kekuasaan di atas, dapat dijelaskan bahwa Badan HIPPUN PEMEKONAN (BHP) selaku lembaga *legislatif* dalam pemerintahan pekon. BHP sebagai lembaga legislatif di pekon, fungsi legislasi yang dimilikinya tidak seperti fungsi legislasi pada DPR di tingkat pusat yang memiliki kewenangan untuk membuat sebuah undang-undang sendiri. Fungsi legislasi pada BHP dibatasi oleh peraturan perundang-undangan. Fungsi daripada BHP sebagaimana diatur dalam Pasal 209 UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Pengaturan lebih eksplisit terkait dengan kewenangan BPD diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa. Sebagaimana diatur pada pasal 34 dalam peraturan tersebut menyebutkan bahwa BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Selanjutnya disebutkan pada Pasal 35 bahwa BPD mempunyai wewenang, yaitu:

- 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 menyalurkan aspirasi masyarakat dan menyusun tata tertib BPD.

Badan HIPPUN Pekon (BHP) sebagai badan perwakilan merupakan wadah untuk melaksanakan demokrasi pancasila. Kedudukan BHP dalam struktur pemerintahan pekon adalah sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah pekon. BHP diangkat oleh Camat atas nama Bupati. BHP beranggotakan tokoh-tokoh masyarakat di pekon. Keanggotaan BHP seperti yang disebutkan dalam Pasal 30 Peraturan Pemerintahan Nomor 72 Tahun 2005 adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BHP terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BHP adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan anggota BHP tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai kepala pekon dan perangkat pekon. Anggota BHP harus berjumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 11 (sebelas) orang, dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah

penduduk, dan kemampuan keuangan pekon. Ada beberapa syarat yang harus dipenuhi yang merupakan suatu keharusan untuk dapat menjadi calon anggota BHP dalam proses rekrutmen anggota BHP. Adapun syarat-syarat calon anggota BHP adalah Penduduk Desa Warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. Penduduk setempat sekurang kurangnya 1 (satu) tahun.
 - b. Mempunyai izasah serendah-rendahnya Sekolah Dasar atau yang sederajat.
 - c. Berumur sekurang-kurangnya 20 Tahun atau telah kawin atau pernah kawin.
 - d. Sehat jasmani dan rohani.
 - e. Tidak sedang menjalani hukuman atau berstatus sebagai terdakwa.
 - f. Bersedia dicalonkan.
- (Peraturan Daerah Kabupaten Pringsewu Nomor 02 Tahun 2013 tentang Badan HIPPUN Pemekonan)

Peran BHP dalam mendukung tata penyelenggaraan pemerintahan desa atau pekon adalah sebagai berikut:

a. Fungsi Penyerapan Aspirasi

Aspirasi dari masyarakat yang diserap oleh BPD dilakukan melalui mekanisme atau cara:

1. Penyampaian langsung kepada BPD.
2. Penyampaian melalui forum warga.
3. Penyampaian melalui pertemuan tingkat desa.

b. Fungsi Pengayoman Adat

Pelaksanaan fungsi pengayoman adat oleh BPD dapat berjalan dengan baik apabila peran dari BPD dan juga kesadaran masyarakat yang cukup tinggi terhadap nilai-nilai sosial seperti musyawarah dalam menyelesaikan perselisihan yang timbul di dalam masyarakat tetap dijaga dan dipatuhi.

c. Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi yang dilakukan oleh BPD mengacu kepada peraturan yang ada seperti PP 72 tahun 2005, dijelaskan bahwa BPD berwenang:

1. Membahas rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa;
2. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan Kepala Desa;

3. mengusulkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa;
4. membentuk panitia pemilihan Kepala Desa;
5. menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan;
6. menyusun tata tertib BPD.

d. Fungsi Pengawasan

Pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan merupakan salah satu alasan terpenting mengapa BPD perlu dibentuk. Pengawasan oleh BPD terhadap pelaksanaan pemerintahan desa yang dipimpin Kepala Desa merupakan tugas BPD. Upaya pengawasan dimaksudkan untuk mengurangi adanya penyelewengan atas kewenangan dan keuangan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Konsistensi BPD dalam melakukan pengawasan terhadap bagaimana suatu program pemerintah, fungsi pemerintahan, peraturan dan keputusan yang telah ditetapkan bersama BPD dilaksanakan oleh Pemerintah Desa. Sikap Kepala Desa yang tidak otoriter dalam menjalankan kepemimpinannya menjadikan BPD mampu melaksanakan tugas dan kewenangannya untuk mewujudkan adanya pemerintahan yang baik dan berpihak kepada warga. (<https://pramudyarum.wordpress.com/2013/02/09/penyelenggaraan-pemerintahan-desa/> diakses pada tanggal 4 Januari 2015 Pukul 20.00 WIB)

Berdasarkan pemaparan di atas, dalam konteks penelitian ini BHP dapat melakukan beberapa fungsi dalam menjalankan perannya pada penetapan peraturan pekon, yaitu:

1. Penyerapan Aspirasi

Tatanan sistem demokrasi pemerintahan negara, secara sosial politik dapat diukur salah satunya berdasarkan adanya kebebasan berserikat dan berpendapat yang dimiliki setiap warga negara, oleh karena itu negara harus menjamin setiap hak warganya termasuk hak menyampaikan pendapat di depan umum. Hak menyatakan pendapat tersebut dapat disampaikan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui forum perwakilan. Melalui forum perwakilan tersebut pendapat atau aspirasi

yang berasal dari masyarakat diserap, dikelola dan dibahas secara kolektif dengan mempertimbangkan azas manfaat. Proses tersebut dilakukan jika berkaitan dengan masyarakat atau yang akan melibatkan masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan sangat penting untuk dilakukan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberi masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.

BHP dapat menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat atau melaksanakan fungsi penyerapan aspirasi dengan berbagai macam cara, seperti:

- a. Penyampaian langsung kepada BHP. Penyampaian aspirasi oleh warga kepada BHP dapat dilakukan baik secara individu maupun bersama-sama dengan menyampaikan langsung kepada anggota BHP yang ada di lingkungannya (RW) masing-masing.
- b. Penyampaian melalui forum warga. BHP dapat menyerap aspirasi dari masyarakat dengan mengadakan forum-forum kecil pada tiap lingkungan/wilayah RT/RW.
- c. Penyampaian melalui pertemuan tingkat desa, penyampaian aspirasi melalui forum rembug pekon atau rapat koordinasi yang diselenggarakan oleh pemerintah pekon. Pada forum ini pemerintah

mengundang perwakilan dari masyarakat yaitu ketua RT/RW, tokoh agama, adat, masyarakat serta mengikut sertakan BHP guna membahas mengenai permasalahan maupun program yang sedang atau akan dijalankan oleh pemerintah pekan.

2. Membahas dan Merumuskan Rancangan Peraturan Pekon Bersama Kepala Pekon

Pelaksanaan pembuatan peraturan pekan, usul dan inisiatif dapat muncul bergantian antara pemerintah pekan dan BHP. Hal ini sesuai dengan Pasal 6 Permendagri Nomor 29 Tahun 2006 Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa, dimana rancangan peraturan desa dapat diprakarsai oleh pemerintah desa dan dapat berasal dari usul BPD. Pemerintah pekan mengundang BHP dan tokoh-tokoh masyarakat untuk memberikan masukan mengenai materi yang akan dimasukkan dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Pekon (RAPBPekon) saat proses pembuatan peraturan pekan. RAPBPekon yang telah disusun oleh pemerintah kemudian diserahkan kepada BHP untuk dibahas dan disetujui bersama. Proses pembahasan ini sangat penting untuk dilakukan agar peraturan pekan yang sudah ditetapkan tidak bertolak belakang dengan kebutuhan masyarakat atau melenceng dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Terkait proses membahas dan merumuskan rancangan peraturan pekan bersama kepala pekan, BHP seharusnya mengimplementasikan tahapan-tahapan dalam proses pembuatan kebijakan publik, karena rancangan peraturan pekan yang dibuat harus benar-benar mewakili aspirasi

masyarakat dan untuk kepentingan masyarakat. Menurut Agustino (2008: 96), hal terpenting dalam proses kebijakan publik adalah formulasi (perumusan) kebijakan. Namun, sebelum sampai itu semua, hal dasar yang perlu dipelajari dalam proses formulasi kebijakan adalah bagaimana para analis kebijakan dapat mengenal masalah-masalah publik yang dibedakan dengan masalah-masalah *privat*. Terdapat tiga aspek pembentukan kebijakan yaitu:

1. Bagaimana persoalan publik dapat menjadi perhatian bagi para analis kebijakan.
2. Bagaimana usulan kebijakan dibuat untuk menyelesaikan permasalahan publik tertentu, dan
3. Bagaimana pula usulan kebijakan dipilih diantara berbagai alternatif yang ada guna diformulasikan.

Tahapan–tahapan perumusan kebijakan menurut Winarno (2012: 122) terdapat empat tahapan yaitu perumusan masalah (*defining problem*), agenda kebijakan, pemilihan alternatif untuk memecahkan masalah, dan tahap penetapan kebijakan. Pertama, isu permasalahan atau perumusan masalah (*defining problem*). Winarno (2012: 123) menjelaskan bahwa perumusan masalah adalah :

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan publik. Namun demikian, apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak bergantung pada ketepatan masalah-masalah publik tersebut dirumuskan.

Kedua, agenda setting. Winarno (2012: 123) menjelaskan bahwa agenda kebijakan adalah :

Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Secara panjang lebar kita telah mendiskusikan agenda kebijakan pada bab sebelumnya. Namun untuk kepentingan pembahasan bab ini, kita akan kembali sedikit menyinggung bagaimana masalah tersebut mendapat perhatian para pengambil kebijakan di tingkat pemerintahan. Suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan? Masalah publik yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan akan dibahas oleh para perumus kebijakan, seperti kalangan legislatif (DPR), kalangan eksekutif (presiden dan para pembantunya), agen-agen pemerintah dan mungkin juga kalangan yudikatif. Masalah-masalah tersebut dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk segera diselesaikan.

Menurut Cobb dalam Fitria (2014: 52) agenda setting merupakan bagian sebuah bentuk dari tuntutan dan dukungan publik terhadap kebijakan tertentu yang menjadi input dari proses ini. Proses agenda setting inilah kemudian terjadi beragam proses seperti agregasi, tawar menawar, dll.

Ketiga, legitimasi. Menurut Agustino (2008: 135) legitimasi dalam konteks formulasi kebijakan adalah mencari dukungan politik agar dapat diterima dan direalisasi penetapan dan pelaksanaan kebijakannya. Winarno (2012: 123) menjelaskan bahwa pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah adalah :

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Di sini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan

kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut.

Keempat, penetapan kebijakan. Winarno (2012: 123) menjelaskan bahwa penetapan kebijakan adalah :

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut. Penetapan kebijakan dapat berbentuk berupa undang-undang, yurisprudensi, keputusan presiden, keputusan-keputusan menteri dan lain sebagainya.

Berdasarkan pemaparan tersebut dapat diketahui bahwa dalam proses pembahasan dan perumusan rancangan peraturan pekon dengan menggunakan teori pembuatan kebijakan publik maka ada beberapa tahap yang harus dilakukan oleh BHP dan kepala pekon serta masyarakat sebagai aktor pembuat kebijakan yaitu tahap formulasi atau perumusan masalah, agenda setting, legitimasi dan penetapan kebijakan.

Berkaitan dengan peran BHP dalam penetapan peraturan pekon, maka tahap formulasi adalah proses dimana BHP menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat untuk mencari permasalahan yang menjadi titik acuan sebagai landasan dibuatnya peraturan pekon. Agenda setting adalah proses pembahasan dalam rancangan peraturan pekon untuk memilih masalah mana yang harus diutamakan terlebih dahulu, dimana terjadi suatu negosiasi atau tawar menawar antara BHP dan kepala pekon. Legitimasi adalah proses

dimana antara BHP dan kepala pekon berusaha untuk mencari dukungan politik atas rancangan peraturan pekon yang sudah dibuat untuk ditetapkan menjadi peraturan pekon. Penetapan adalah langkah terakhir yang dilakukan BHP bersama kepala pekon untuk menetapkan rancangan peraturan pekon menjadi peraturan pekon setelah mendapatkan kesepakatan bersama.

3. Penetapan Peraturan Pekon

Pelaksanaan fungsi penetapan peraturan pekon merupakan tindakan untuk memutuskan sebagai tahap terakhir, dimana bila pihak eksekutif dan legislatif saling setuju/sepakat, maka rancangan peraturan pekon tersebut sah menjadi peraturan pekon namun bila salah satu pihak ada yang tidak setuju maka rancangan peraturan pekon tersebut tidak dapat disahkan menjadi peraturan pekon. Dijelaskan dalam Permendagri Nomor 29 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa Bab IV mengenai pengesahan dan penetapan peraturan desa, yaitu:

Pasal 12

- 1) Rancangan Peraturan Desa yang telah disetujui bersama oleh Kepala Desa dan BPD disampaikan oleh Pimpinan BPD kepada Kepala Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa.
- 2) Penyampaian Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Pasal 13

Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 wajib ditetapkan oleh Kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya Rancangan Peraturan Desa tersebut.

Pasal 14

Peraturan Desa wajib mencantumkan batas waktu penetapan pelaksanaan.

Pasal 15

- 1) Peraturan Desa sejak ditetapkan, dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Desa tersebut.
- 2) Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak boleh berlaku surut.

B. Tinjauan Tentang Peraturan Pekon

Perwujudan dalam rangka pengaturan kepentingan masyarakat, maka guna meningkatkan kelancaran dalam penyelenggaraan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan perkembangan dan tuntutan reformasi serta dalam rangka mengimplementasikan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 55 ayat 1, 2 dan 3, Peraturan Desa ditetapkan oleh kepala desa bersama Badan Perwakilan Desa. Peraturan Desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa dan merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.

Peraturan pekon dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan pekon untuk mencapai tujuan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek. Secara teoritis, pembentukan suatu peraturan atau produk hukum didasari oleh landasan pemikiran. Menurut Halim (2009: 12) ada 4 (empat) dasar pemikiran sebagai landasan pembentukan produk hukum, yaitu:

1. Dasar filosofis, merupakan dasar filsafat atau pandangan hidup yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat kedalam suatu rancangan/draft peraturan perundang-undangan sehingga hukum yang dibentuk tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral atau nilai-nilai adat yang dijunjung tinggi dimasyarakat. Menurut Satjipto Raharjo, asas hukum ini juga lazim disebut sebagai dasar/alasan bagi lahirnya suatu peraturan hukum atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum.
2. Landasan sosiologis, bahwa Peraturan Perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat dan harus sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Aturan hidup yang dibuat harus sesuai dengan keutuhan, keyakinan dan kesadaran masyarakat.
3. Landasan yuridis, bahwa yang menjadi landasan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan adalah peraturan atau sederet peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan dasar kewenangan seorang pejabat atau badan membentuk Peraturan Perundang-undangan.
4. Dasar hukum, tolak ukur di atas dapat memberikan jaminan bahwa rancangan peraturan perundang-undangan yang dibuat merupakan cikal bakal peraturan perundang-undangan yang diterima oleh masyarakat (*acceptable*), populis dan efektif. Populis, karena mengakomodir sebanyak-banyaknya keinginan penduduk di daerah. Efektif, karena peraturan yang dibuat itu operasional dan jangkauan peraturannya mencakup sebanyak-banyaknya kepentingan masyarakat dan senantiasa sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman sehingga setiap kebutuhan masyarakat pada setiap era, mampu diwadahnya.

Peraturan pekon dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Menurut Pasal 2 Permendagri Nomor 29 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik 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;
- g. keterbukaan.

1. Materi Muatan Peraturan Pekon

Materi muatan peraturan pekon merupakan bahan atau komponen yang ada dalam peraturan pekon tersebut. Menurut Soemantri (2011: 47) ada beberapa materi muatan dalam peraturan desa, yaitu:

- 1) Materi muatan peraturan desa adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat.
- 2) Materi muatan peraturan kepala desa adalah penjabaran pelaksanaan peraturan desa yang bersifat pengaturan
- 3) Materi muatan keputusan kepala desa adalah penjabaran pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa yang bersifat penetapan
- 4) Materi muatan peraturan desa dapat memuat masalah-masalah yang berkembang di desa, antara lain:
 - a. Menetapkan ketentuan-ketentuan yang bersifat mengatur penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.
 - b. Menetapkan segala sesuatu yang menyangkut kepentingan masyarakat desa.
 - c. Menetapkan segala sesuatu yang membebani keuangan desa dan masyarakat desa.
 - d. Menetapkan segala sesuatu yang memuat larangan, kewajiban dan membatasi serta membebani hak-hak masyarakat.
 - e. Ketentuan-ketentuan yang mengandung himbauan perintah, larangan atau keharusan untuk berbuat sesuatu dan atau tidak berbuat sesuatu yang ditunjukkan kepada masyarakat desa.
 - f. Ketentuan-ketentuan yang memberikan suatu kewajiban atau beban kepada masyarakat.
- 5) Materi peraturan desa tidak boleh mengatur urusan pemerintahan yang belum diserahkan oleh kabupaten/kota kepada desa dan tidak boleh bertentangan dengan:
 - a. Kepentingan umum.
 - b. Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

2. Jenis Peraturan Pekon

Peraturan desa/pekon merupakan penjabaran lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005

Tentang Desa. Beberapa peraturan desa yang wajib dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 adalah sebagai berikut:

- a. Peraturan Desa tentang Pembentukan Dusun(atau sebutan lain) (Pasal 3).
- b. Peraturan Desa tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa (Pasal 12 ayat 5).
- c. Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (Pasal 73 ayat 3).
- d. Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMD) (Pasal 64 ayat 2).
- e. Peraturan Desa tentang Pengelolaan Keuangan Desa (Pasal 76).
- f. Peraturan Desa tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Desa(Pasal 78 ayat 2), apabila Pemerintah Desa membentuk BUMD.
- g. Peraturan Desa tentang Pembentukan Badan Keja Sama (Pasal 82 ayat 2).
- h. Peraturan Desa tentang Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan (Pasal 89 ayat 2).

Selain peraturan desa yang masih dibentuk di atas, lebih lanjut Soemantri (2011: 49) menjelaskan bahwa pemerintahan desa juga dapat membentuk peraturan desa yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya yang disesuaikan dengan kondisi sosial budaya setempat, antara lain:

- a. Peraturan Desa tentang Pembentukan panitia pencalonan, dan pemilihan Kepala Desa.
- b. Peraturan Desa tentang Penetapan yang berhak menggunakan hak pilih dalam Pemilihan Kepala Desa.
- c. Peraturan Desa tentang Penentuan tanda gambar calon., pelaksanaan kampanye, cara pemilihan dan biaya pelaksanaan pemilihan Kepala Desa.
- d. Peraturan Desa tentang Pemberian penghargaan kepada mantan Kepala Desa dan Perangkat Desa.
- e. Peraturan Desa tentang Penetapan pengelolaan dan pengaturan pelimpahan/pengalihan fungsi sumber-sumber pendapatan dan kekayaan desa.
- f. Peraturan Desa tentang Pungutan desa.

3. Mekanisme Persiapan, Pembahasan, Pengesahan dan Penetapan Peraturan Pekon

Ada beberapa mekanisme atau tahapan yang harus dilakukan dalam proses penetapan sebuah peraturan pekon yaitu mulai dari tahap persiapan, pembahasan, pengesahan hingga penetapan sebuah rancangan menjadi peraturan pekon. Berbagai mekanisme tersebut harus dilalui agar peraturan yang dihasilkan berkualitas bagus bukan sebatas formalitas belaka. Soemantri (2011: 49) memberikan sedikit gambaran mengenai mekanisme persiapan, hingga penetapan sebuah peraturan desa, yaitu:

- a) Rancangan peraturan desa diprakarsai oleh pemerintah desa dan dapat berasal dari usul BPD.
- b) Masyarakat dan lembaga kemasyarakatan, berhak memberikan masukan terhadap hal-hal yang berberkaitan dengan materi peraturan desa, baik secara tertulis maupun lisan terhadap rancangan peraturan desa dan dapat dilakukan dalam proses penyusunan rancangan peraturan desa.
- c) Rancangan peraturan desa dibahas secara bersama oleh pemerintah desa dan BPD.
- d) Rancangan peraturan desa yang berasal dari pemerintah desa, dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama BPD.
- e) Rancangan peraturan desa yang telah disetujui bersama oleh kepala desa dan BPD selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama, disampaikan oleh pimpinan BPD kepada kepala desa untuk ditetapkan menjadi peraturan desa, paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya rancangan peraturan desa tersebut.
- f) Peraturan desa wajib mencantumkan batas waktu penetapan pelaksanaan.
- g) Peraturan desa sejak ditetapkan, dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan desa tersebut dan tidak boleh berlaku surut.
- h) Peraturan desa yang telah ditetapkan, disampaikan oleh kepala desa kepada camat sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- i) Khusus rancangan peraturan desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan dan penataan ruang yang telah disetujui bersama BPD,
 - 1) Sebelum ditetapkan oleh kepala desa, paling lama 3 (tiga) hari disampaikan oleh kepala desa kepada Bupati/Walikota untuk dievaluasi.

- 2) Hasil evaluasi tersebut disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada kepala desa paling lama 20 (dua puluh) hari sejak rancangan peraturan desa tersebut diterima.
- 3) Apabila Bupati/Walikota dalam waktu 20 (dua puluh) hari belum memberikan hasil evaluasi Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa tersebut, maka kepala desa dapat menetapkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa menjadi peraturan desa. Bupati/walikota dapat mendelegasikan evaluasi Rancangan Peraturan Desa tentang APBDes kepada Camat.

Menurut Permendagri Nomor 29 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa, terdapat aturan normatif untuk persiapan, pembahasan, pengesahan, penetapan, penyampaian dan penyebarluasan peraturan desa pada Bab III hingga Bab VI, yaitu:

BAB III PERSIAPAN DAN PEMBAHASAN

Pasal 6

Rancangan Peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa dan dapat berasal dari usul inisiatif BPD.

Pasal 7

- 1) Masyarakat berhak memberikan masukan baik secara tertulis maupun lisan terhadap Rancangan Peraturan Desa.
- 2) Masukan secara tertulis maupun lisan dari masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat dilakukan dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Desa.
- 3) Mekanisme penggunaan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Pasal 8

Rancangan Peraturan Desa dibahas secara bersama oleh Pemerintah Desa dan BPD.

Pasal 9

Rancangan Peraturan Desa yang berasal dari Pemerintah Desa, dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama BPD.

Pasal 10

- 1) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, dan penataan ruang yang telah disetujui bersama

dengan BPD, sebelum ditetapkan oleh Kepala Desa paling lama 3 (tiga) hari disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota untuk dievaluasi.

- 2) Hasil evaluasi rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada Kepala Desa paling lama 20 (dua puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Desa tersebut diterima.
- 3) Apabila Bupati/Walikota belum memberikan hasil evaluasi Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala Desa dapat menetapkan Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) menjadi Peraturan Desa.

Pasal 11

Evaluasi Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dapat didelegasikan

BAB IV PENETAPAN DAN PENGESAHAN

Pasal 12

- 1) Rancangan Peraturan Desa yang telah disetujui bersama oleh Kepala Desa dan BPD disampaikan oleh Pimpinan BPD kepada Kepala Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa.
- 2) Penyampaian Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Pasal 13

Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 wajib ditetapkan oleh Kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya Rancangan Peraturan Desa tersebut.

Pasal 14

Peraturan Desa wajib mencantumkan batas waktu penetapan pelaksanaan.

Pasal 15

- 1) Peraturan Desa sejak ditetapkan, dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Desa tersebut.
- 2) Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak boleh berlaku surut.

BAB V PENYAMPAIAN PERATURAN DESA

Pasal 16

Peraturan Desa disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui Camat sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.

BAB VI PENYEBARLUASAN

Pasal 17

Peraturan Desa dan peraturan pelaksanaannya wajib disebarluaskan kepada masyarakat oleh Pemerintah Desa.

4. Bentuk dan Susunan Peraturan Pekon

Bentuk dan susunan peraturan pekon menurut Sulaiman dalam Widjaja (2012: 99) adalah :

1. Judul

- a) Judul peraturan desa memuat keterangan mengenai jenis nomor, tahun pengundangan atau penetapan dan nama peraturan desa.
- b) Nama peraturan desa dibuat secara singkat dan mencerminkan isi peraturan desa.
- c) Judul ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan detengah margin tanpa diakhiri tanda baca.

2. Pembukaan

- a) Jabatan pembentukan peraturan desa.
- b) Konsideran yang diawali dengan kata menimbang dan seterusnya.
- c) Dasar hukum.
- d) Memutuskan.
- e) Menetapkan.
- f) Nama peraturan desa.

3. Batang Tubuh

- a) Memuat pasal yang berisikan ketentuan umum.
- b) Memuat pasal – pasal yang berisikan materi peraturan desa.

4. Penutup

Penutup atau bagian akhir peraturan desa terdiri dari :

- a) Nama tempat ditetapkan.
- b) Tanggal, bulan dan tahun ditetapkan.
- c) Nama jabatan.

5. Penjelasan

- a) Uraian singkat mengenai latar belakang perlunya penetapan peraturan desa.
- b) Uraian pasal demi pasal.

6. Lampiran (jika diperlukan)

C. Tinjauan Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Pekon (APBPekon)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Pekon disingkat APBPekon merupakan bagian dari peraturan pekon yang berisi tentang penerimaan dan pengeluaran kas pekon setiap tahunnya. APBPekon terdiri dari anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan pekon. Rancangan APBPekon dibahas pada musyawarah pekon dan ditetapkan oleh BHP bersama dengan kepala pekon. Sumpeno dalam Astuty dan Hany (2011: 6) menyatakan bahwa APBDes merupakan suatu rencana keuangan tahunan desa yang ditetapkan berdasarkan peraturan desa yang mengandung prakiraan sumber pendapatan dan belanja untuk mendukung kebutuhan program pembangunan desa yang bersangkutan.

Berdasarkan Ketentuan Umum Pasal 1 angka 3 Permendagri Nomor 37 Tahun 2007, yang dimaksud Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan desa yang dibahas

dan disetujui bersama oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa dan ditetapkan dengan peraturan desa. Dapat dimaknai bahwa APBDes atau APBPekon merupakan rencana operasinal tahunan dari program pemerintahan dan pembanguna desa yang dijabarkan dan diterjemahkan dalam angka-angka rupiah yang mengandung perkiraan target pendapatan dan perkiraan batas tertinggi belanja pekon.

APBPekon sangat berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan di pekon dimana dengan adanya APBPekon pemerintahan dapat dilaksanakan secara strategis, terukur berdasarkan jumlah anggaran yang tersedia. Penggunaan dana APBPekon harus seimbang berdasarkan prinsip pengelolaan keuangan daerah, sehingga hasil dari pelaksanaan pembangunan yang direncanakan dapat melayani masyarakat secara baik.

Pasal 73 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa menetapkan bahwa:

- a. Anggaran pendapatan dan belanja desa terdiri atas bagian pendapatan desa, belanja desa dan pembiayaan.
- b. Rancangan APBDes dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa.
- c. Kepala Desa bersama BPD menetapkan APBDes setiap tahun dengan Peraturan Desa.

Selanjutnya Permendagri Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa menjelaskan lebih rinci mengenai struktur APBDes sebagai berikut:

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) terdiri dari:

- a. Pendapatan desa.
- b. Belanja desa.
- c. Pembiayaan desa.

Pendapatan desa meliputi semua penerimaan uang melalui rekening desa yang merupakan hak desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh desa, meliputi:

- a. Pendapatan Asli Desa (PADesa).
- b. Bagi Hasil Pajak Kabupaten/Kota.
- c. Bagian dari Retribusi Kabupaten/Kota.
- d. Alokasi Dana Desa (ADD).
- e. Bantuan Keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Desa lainnya.
- f. Hibah.
- g. Sumbangan Pihak Ketiga.

Belanja desa meliputi semua pengeluaran dari rekening desa yang merupakan kewajiban desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh desa yang terdiri dari:

- 1) Belanja Langsung, terdiri dari:
 - a. Belanja Pegawai.
 - b. Belanja Barang dan Jasa.
 - c. Belanja Modal.
- 2) Belanja Tidak Langsung, terdiri dari:
 - a. Belanja Pegawai/Penghasilan Tetap.
 - b. Belanja Subsidi.
 - c. Belanja Hibah (Pembatasan Hibah).
 - d. Belanja Bantuan Sosial.
 - e. Belanja Bantuan Keuangan.
 - f. Belanja Tak Terduga.

Pembiayaan desa, meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya yang terdiri dari:

- 1) Penerimaan Pembiayaan, meliputi:
 - a. Sisa lebih perhitungan anggaran (SilPA) tahun sebelumnya.
 - b. Pencairan Dana Cadangan.
 - c. Hasil penjualan kekayaan desa yang dipisahkan.
 - d. Penerimaan Pinjaman
- 2) Pengeluaran Pembiayaan, meliputi:
 - a. Pembentukan Dana Cadangan.
 - b. Penyertaan Modal Desa.
 - c. Pembayaran Utang.

1. Penetapan Rancangan APBPekon

Proses dalam pembuatan rancangan APBPekon, sekretaris pekon yang ditugaskan untuk menyusun rancangan Peraturan Pekon Tentang APBPekon berdasarkan pada Rencana Kerja Pembangunan Pekon (RKPPekon) dan menyampaikan rancangan peraturan tersebut kepada kepala pekon untuk memperoleh persetujuan. Kepala pekon menyampaikan rancangan peraturan pekon, paling lambat minggu pertama bulan November tahun anggaran sebelumnya, kepada BHP untuk dibahas bersama dalam rangka memperoleh persetujuan bersama. Pembahasan rancangan peraturan pekon, menitikberatkan pada kesesuaian dengan RKPPekon. Rancangan peraturan pekon tentang APBPekon yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh kepala pekon sebagaimana dimaksud, paling lambat 3 (tiga) hari kerja disampaikan kepada Bupati/Walikota untuk dievaluasi, dan Rancangan Peraturan Pekon tentang APBPekon ditetapkan paling lambat 1 (satu) bulan setelah APBD Kabupaten/Kota ditetapkan (Soemantri, 2011:153).

2. Evaluasi Rancangan APBPekon

Penetapan evaluasi rancangan APBPekon dilakukan oleh Bupati/walikota paling lama 20 (dua puluh) hari kerja. Apabila hasil evaluasi melampaui batas waktu dimaksud, Kepala Pekon dapat menetapkan Rancangan Peraturan Pekon tentang APBPekon menjadi peraturan pekon. Bupati/Walikota menyatakan hasil evaluasi Rancangan Peraturan Pekon tentang APBPekon tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi, maka kepala pekon bersama BHP dapat melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh kepala pekon dan BHP, dan kepala pekon tetap menetapkan rancangan peraturan pekon tentang APBPekon tersebut menjadi peraturan pekon, Bupati/walikota membatalkan peraturan pekon dimaksud dan sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBPekon tahun anggaran sebelumnya. Pembatalan peraturan pekon dan pernyataan berlakunya pagu tahun anggaran sebelumnya tersebut, ditetapkan dengan peraturan Bupati/Walikota. Paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah pembatalan, kepala pekon harus memberhentikan pelaksanaan peraturan pekon dan selanjutnya kepala pekon bersama BHP mencabut peraturan pekon dimaksud dan dilakukan dengan peraturan pekon tentang pencabutan peraturan pekon tentang APBPekon. Pelaksanaan pengeluaran atas pagu APBPekon tahun sebelumnya, ditetapkan dengan keputusan kepala pekon (Soemantri, 2011: 154).

3. Pelaksanaan APBPekon

Semua pendapatan pekon dilaksanakan melalui rekening kas pekon, khusus bagi pekon yang belum memiliki pelayanan perbankan di wilayahnya maka pengaturannya diserahkan kepada daerah. Program dan kegiatan yang masuk pekon merupakan sumber penerimaan dan pendapatan pekon dan wajib dicatat dalam APBPekon. Setiap pendapatan pekon tersebut harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah. Kepala

pekon wajib mengintensifkan pemungutan pendapatan pekon yang menjadi wewenang dan tanggungjawabnya. Pemerintah pekon dilarang melakukan pungutan selain dari yang ditetapkan dalam peraturan pekon. Pengembalian atas kelebihan pendapatan pekon dilakukan dengan membebankan pada pendapatan pekon yang terjadi dalam tahun yang sama. Untuk pengembalian kelebihan pendapatan pekon yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya dibebankan pada belanja tidak terduga. Pengembalian dimaksud, harus didukung dengan bukti yang lengkap dan sah. Setiap pengeluaran belanja atas beban APBPekon harus didukung dengan bukti yang lengkap dan sah dan harus mendapat pengesahan oleh sekretaris pekon atas kebenaran material yang timbul dari penggunaan bukti yang dimaksud. Pengeluaran kas pekon yang mengakibatkan beban APBPekon tidak dapat dilakukan sebelum rancangan peraturan pekon tentang APBPekon ditetapkan menjadi peraturan pekon. Pengeluaran kas pekon dimaksud tidak termasuk untuk belanja pekon yang bersifat mengikat dan belanja pekon yang bersifat wajib yang ditetapkan dalam peraturan kepala pekon. Bendahara pekon sebagai wajib pungut pajak penghasilan (PPh) dan pajak lainnya, wajib menyetorkan seluruh penerimaan potongan dan pajak yang dipungutnya ke rekening kas negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Soemantri, 2011: 155).

4. Perubahan APBPekon

Menurut Soemantri (2011: 156) bahwa perubahan APBPekon dapat dilakukan apabila terjadi:

- a. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran antar jenis belanja.
- b. Keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran (SilPA) tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun berjalan.
- c. Keadaan darurat.
- d. Keadaan luar biasa.

5. Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBPekon

- a. Penetapan pertanggungjawaban pelaksanaan APBPekon

Sekretaris pekon menyusun rancangan peraturan pekon tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBPekon dan rancangan keputusan kepala pekon tentang pertanggungjawaban kepala pekon dan menyampaikan kepada kepala pekon untuk dibahas bersama BHP paling lambat setelah 1 (satu) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Berdasarkan persetujuan kepala pekon dan BHP, maka rancangan peraturan pekon tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBPekon dapat ditetapkan menjadi peraturan pekon.

- b. Penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBPekon

Peraturan Pekon tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBPekon dan Keputusan Kepala Pekon tentang Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Pekon sebagaimana dimaksud di atas, disampaikan kepada bupati/walikota melalui camat, paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah

peraturan tersebut ditetapkan.

D. Tinjauan Pemerintah Pekon

Pemerintah pekon merupakan organisasi birokrasi yang bertugas untuk menyelenggarakan jalannya roda pemerintahan di pekon. Pemerintah pekon terdiri dari kepala pekon yang dibantu oleh perangkat pekon. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, bahwa pengertian pemerintah desa adalah kepala desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Menurut Soemantri (2011: 7) menyebutkan bahwa:

“Pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa, sedangkan perangkat desa terdiri dari sekertaris desa dan perangkat lainnya, yaitu sekretariat desa, pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan, yang jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya setempat”.

1. Kepala Pekon

Kepala desa atau kepala pekon mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Menurut Soemantri (2011: 7) dalam melaksanakan tugas kepala desa mempunyai wewenang :

- 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; dan
- i. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, kepala desa mempunyai kewajiban:

- 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; dan
- o. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Kepala desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada bupati/walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat.

2. Perangkat Pekon

a) Sekretaris Desa

Berdasarkan ketentuan Pasal 25 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, jabatan Sekretaris Desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan. Bagi Sekretaris yang ada selama ini bukan PNS dan memenuhi persyaratan, secara bertahap diangkat menjadi PNS sesuai peraturan perundang-undangan.

b) Perangkat Desa Lainnya

Perangkat desa lainnya terdiri dari staf atau kepala urusan yang bertugas membantu sekretaris desa. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, Perangkat Desa lainnya adalah staf sekretariat, pelaksana teknis lapangan dan perangkat kewilayahan. Perangkat desa tersebut diangkat oleh kepala desa dari masyarakat desa setempat, yang berusia paling rendah 20 tahun dan paling tinggi 60 tahun, dan ditetapkan dengan keputusan Kepala Desa.

E. Interaksi Antar Aktor dalam Pembuatan Kebijakan Publik

a. Aktor dalam Pembuatan Kebijakan Publik

Aktor dalam pembuatan kebijakan merupakan orang yang mempunyai peran dan wewenang yang sah untuk ikut dalam formulasi hingga penetapan suatu kebijakan publik, walaupun pada kenyataannya sering dijumpai orang yang mempunyai wewenang sah untuk bertindak namun

masih dikendalikan oleh orang lain. Aktor memiliki posisi strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan itu sendiri. Interaksi antar aktor inilah yang kemudian menentukan arah tujuan dari suatu kebijakan. Menurut Agustino (2008: 29) yang termasuk aktor dalam pembuat kebijakan secara normatif adalah badan legislatif, eksekutif, administrator, dan para hakim.

Berdasarkan penjelasan di atas, yang dimaksud aktor pembuat kebijakan dalam penelitian ini adalah kepala pekon, Badan HIPPUN Pemekonan (BHP), dan masyarakat. Ketiga aktor tersebut terlibat secara langsung dalam proses perumusan hingga penetapan peraturan pekon tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Pekon (APBPekon).

b. Interaksi Kepala Pekon, Badan HIPPUN Pemekonan (BHP) dan Masyarakat

Interaksi dalam hal ini difokuskan pada hubungan timbal balik antar orang atau lembaga yang saling mempengaruhi. Interaksi hanya akan terjadi bila antara orang atau lembaga mempunyai reaksi atau saling menanggapi. Menurut Madani dalam Fitria (2014: 16) syarat terjadinya interaksi sosial adalah adanya kontak sosial dan komunikasi. Kontak sosial dapat terjadi antara orang dengan orang, orang dengan kelompok, dan kelompok dengan kelompok lainnya.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dimaknai bahwa bentuk interaksi sosial dalam penelitian ini adalah antara kelompok dengan kelompok, yaitu antara kepala pekon bersama aparatur pekon dengan Badan HIPPUN

Pemekonan (BHP) dan masyarakat pekon Gadingrejo Timur dalam proses penetapan peraturan pekon tentang APBPekon.

Menurut Madani dalam Fitria (2014: 95), terdapat mekanisme interaksi Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam pembahasan rancangan APBD, yaitu:

1. Akomodasi

Akomodasi diartikan sebagai suatu keadaan saling menguntungkan kedua kelompok aktor karena masing-masing sudah dipenuhi kepentingannya sehingga tidak terjadi perdebatan program yang serius.

2. Dominasi

Dominasi diartikan sebagai suatu keadaan yang menunjukkan adanya pertanyaan yang tidak terarah dan asal bertanya sehingga tidak substantif terhadap materi bahasan, sehingga menyebabkan pemerintah tidak mampu memberikan jawaban yang semestinya.

3. Kompromi

Kompromi diartikan sebagai suatu keadaan dengan adanya tawar-menawar program yang pada akhirnya dapat berakibat pada adanya pemberian fee pada DPRD.

Berdasarkan penjelasan di atas, dalam penelitian ini akan melihat bentuk interaksi yang terjadi antara BHP Gadingrejo Timur dengan Kepala Pekon Gadingrejo Timur dalam tahapan pembuatan peraturan pekon yaitu dimulai dari perumusan, pembahasan hingga penetapan peraturan pekon.

Selanjutnya Madani dalam Fitria (2014: 17) membagi proses interaksi sosial *assosiatif* dan *disosiatif* dalam tiga bentuk yaitu:

1. Proses interaksi asosiatif terbagi dalam bentuk-bentuk :

a. Kerjasama (*corporation*)

Kerjasama merupakan suatu usaha bersama untuk mencapai tujuan bersama. Kerjasama timbul apabila orang menyadari bahwa mereka mempunyai kepentingan-kepentingan yang sama pada saat bersamaan mempunyai cukup pengetahuan dan pengendalian terhadap diri sendiri untuk memenuhi kepentingan-kepentingan tersebut, kesadaran akan adanya kepentingan-kepentingan yang sama dan adanya organisasi merupakan fakta-fakta yang penting dalam kerjasama yang berguna.

Berdasarkan pemaparan tersebut yang dimaksud kerjasama dalam penelitian ini adalah bentuk usaha bersama antara kepala pekon, BHP dan masyarakat dalam membuat peraturan pekon tentang APBPekon.

b. Akomodasi (*accomodation*)

Akomodasi adalah upaya dalam mengatasi pertentangan atau konflik yang terjadi antara organisasi yang satu dengan yang lainnya tanpa menimbulkan kekalahan atau kerugian organisasi yang terlibat di dalamnya. Ada dua tujuan yang terdapat dalam akomodasi yaitu mengurangi pertentangan yang terjadi dengan menghasilkan solusi baru yang dapat diterima oleh pihak-pihak yang terlibat dan mengatasi atau mencegah terjadinya konflik sebagai akumulasi pertentangan yang terjadi.

Berdasarkan penjelasan tersebut, akomodasi dilakukan untuk mengatasi pertentangan yang ada dalam rapat pada saat penetapan peraturan pekon.

c. Asimilasi (*assimilation*).

2. Proses interaksi disosiatif terbagi dalam bentuk-bentuk :

a. Persaingan (*competition*)

Persaingan adalah suatu proses sosial, di mana individu atau kelompok-kelompok manusia yang bersaing, mencari keuntungan melalui bidang-bidang kehidupan yang pada suatu masa tertentu

menjadi pusat perhatian umum (baik perseorangan maupun kelompok manusia) dengan cara menarik perhatian publik atau dengan mempertajam prasangka yang telah ada

Berdasarkan penjelasan tersebut, yang dimaksud persaingan dalam penelitian ini adalah bentuk persaingan yang terjadi antara kepala pekon dan BHP yang disebabkan karena keduanya memiliki kedudukan yang sama/ sederajat dalam pemerintahan pekon.

b. Kontravensi (*contravention*)

Bentuk kontrovensi terjadi diantara bentuk persaingan dan pertentangan atau pertikaian yang ditandai oleh sikap atau perilaku ketidaksukaan yang tersembunyi terhadap orang perorang atau kelompok namun tidak sampai mengarah kepada pertikaian ataupun jika terjadi cenderung tertutup.

Berdasarkan penjelasan tersebut, kontroversi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah adanya perilaku ketidaksukaan kepala pekon, BHP, dan masyarakat dalam pembahasan peraturan pekon secara tersembunyi. Sehingga, mengakibatkan tidak berjalan dengan baik rapat terkait pembuatan peraturan pekon tersebut. Kontroversi yang terjadi biasanya berupa, penolakan terhadap rancangan peraturan pekon, menyangkal pernyataan dari yang memberi pernyataan dan memberitahukan rahasia kelompoknya kepada kelompok lainnya.

c. Pertentangan, pertikaian (*conflict*.)

Adalah suatu proses sosial dimana individu atau kelompok berusaha untuk memenuhi tujuannya dengan jalan menentang pihak lawan yang disertai dengan ancaman dan kekerasan.

Berdasarkan penjelasan tersebut, pertentangan yang dimaksud dalam penelitian ini terdapat dua pertentangan. Yang pertama, pertentangan yang terjadi antara kepala pekon dan Ketua BHP, atau Ketua BHP dengan masyarakat, dan sebagainya. Kedua, pertentangan yang terjadi antar lembaga yaitu Pemerintah Pekon dan BHP atau Pemerintah Pekon dan masyarakat dalam hal pembuatan peraturan pekon tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Pekon (APBPekon).

F. Kerangka Pikir

Penyelenggaraan pemerintahan pekon terdiri dari pemerintah pekon dan Badan Hipun Pemekonan (BHP). BHP sebagai lembaga legislatif di pekon, memiliki peran yang besar dalam penetapan suatu peraturan pekon. Kewenangan yang dimiliki BPD atau BHP begitu besar, seharusnya BHP dapat berperan aktif dalam proses penetapan peraturan pekon, sehingga *output* dari peraturan pekon yang dihasilkan dapat memberikan dampak yang positif bagi penyelenggaraan pemerintahan di pekon.

BHP, sebagai sebuah lembaga perwujudan demokrasi di pekon sangat membutuhkan partisipasi masyarakat dalam proses penetapan peraturan pekon agar hasil akhir dari produk BHP dapat memenuhi aspek keberlakuan hukum dan dapat dilaksanakan sesuai tujuan pembentukannya. Partisipasi masyarakat dalam hal ini dapat berupa masukan dan sumbang pikiran dalam perumusan peraturan pekon, selanjutnya perlu dilakukan kerjasama yang harmonis antara kepala pekon dan BHP.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, BPD berfungsi untuk menetapkan Peraturan Desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Dapat disimpulkan bahwa BHP memiliki peran dalam penetapan peraturan pekon, yaitu:

- c. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
- d. Membahas dan merumuskan rancangan peraturan pekon bersama kepala pekon.
- e. Menetapkan peraturan pekon bersama kepala pekon.

Proses pembuatan Peraturan Pekon tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Pekon dibagi melalui empat tahapan pembuatan kebijakan, yaitu tahap formulasi adalah proses dimana BHP menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat untuk mencari permasalahan yang menjadi titik acuan sebagai landasan dibuatnya peraturan pekon. Agenda setting adalah proses pembahasan dalam rancangan peraturan pekon untuk memilih masalah mana yang harus diutamakan terlebih dahulu, dimana terjadi suatu negosiasi atau tawar menawar antara BHP dan kepala pekon. Legitimasi adalah proses dimana antara BHP dan kepala pekon berusaha untuk mencari dukungan politik atas rancangan peraturan pekon yang sudah dibuat untuk ditetapkan menjadi peraturan pekon. Penetapan peraturan adalah langkah terakhir yang dilakukan BHP bersama kepala pekon untuk menetapkan rancangan peraturan pekon menjadi peraturan pekon setelah mendapatkan kesepakatan bersama.

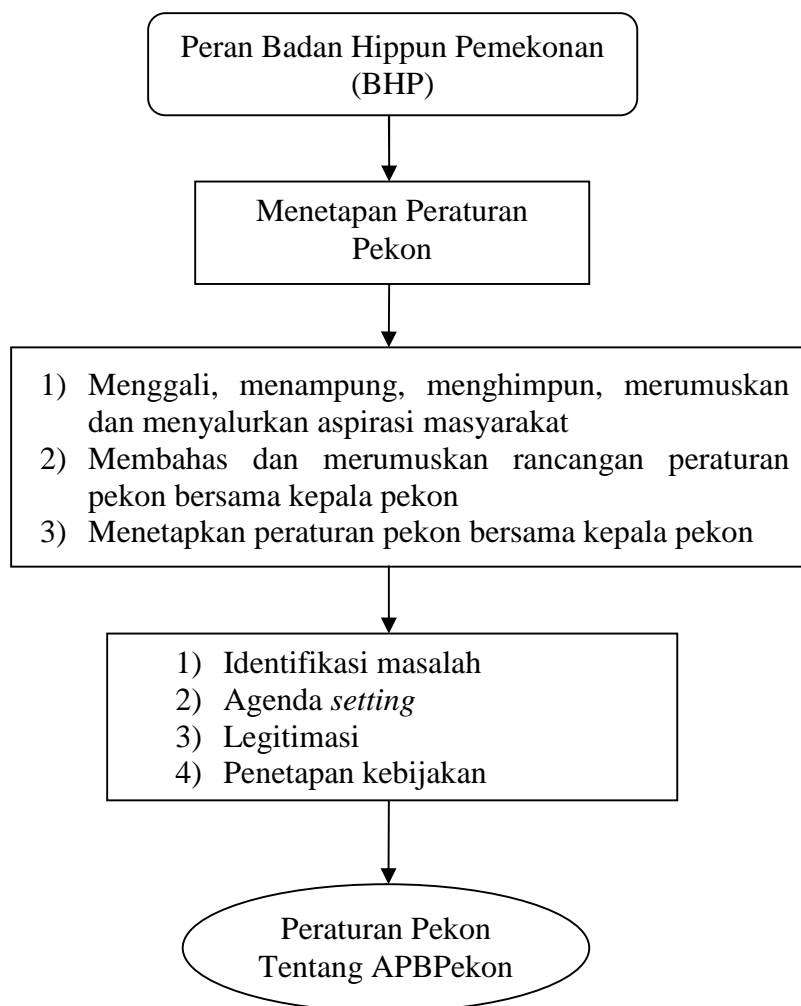
Aturan dalam pembuatan peraturan pekon terdiri dari beberapa tahapan, yaitu Pertama, rancangan peraturan pekon diprakarsai oleh pemerintah pekon dan dapat berasal dari usul inisiatif BHP. Kedua, masyarakat berhak memberikan masukan baik secara tertulis maupun lisan dalam rancangan peraturan pekon. Ketiga, rancangan peraturan pekon dibahas bersama oleh pemerintah dpekon dan BHP. Keempat, rancangan peraturan pekon dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama BHP. Kelima, rancangan peraturan pekon yang telah disetujui bersama oleh kepala pekon dan BHP disampaikan oleh BHP kepada kepala pekon untuk ditetapkan menjadi peraturan pekon. Keenam, jangka waktu tujuh hari peraturan pekon diserahkan kepada Camat dan Bupati. Ketujuh, peraturan pekon wajib disebarluaskan kepada masyarakat oleh pemerintah pekon.

Proses penetapan peraturan pekon hendaknya dilakukan dengan tahapan mekanisme yang telah ditentukan, sehingga hasil output dari peraturan pekon tersebut dapat mewakili aspirasi masyarakat dan bermanfaat bagi kepentingan masyarakat banyak bukan kepada kepentingan kepala pekon dan unsur penyelenggara pemerintah pekon saja. BHP dan kepala pekon dapat sama-sama berkontribusi secara seimbang karena keduanya memiliki kedudukan yang setara, bukan sekedar menjadi formalitas pelengkap dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di pekon.

Hasil dari proses perumusan dan penetapan peraturan pekon adalah berupa pengaturan atau kebijakan. Kebijakan yang dihasilkan dalam konteks penelitian ini adalah Peraturan Pekon Gadingrejo Timur tentang Anggaran

Pendapatan dan Belanja Pekon Tahun 2014. Untuk lebih memperjelas, penulis memaparkan dalam bentuk kerangka pikir sebagai berikut:

Bagan Kerangka Pikir



Gambar 1. Kerangka Pikir