

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan Penelitian-penelitian yang telah dilakukan mengenai topik yang hampir sama dengan penelitian ini, penelitian terdahulu yang telah dilakukan antara lain:

1. Penelitian Fauzan, Ali (2010) dengan judul Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa Terkait Dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembuatan Peraturan Desa sudah dilakukan melalui tahapan-tahapan yang benar dan telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 juncto Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005 Tentang Desa juncto Peraturan Mendagri No 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa, yakni melalui tahap inisiasi, sosio-politis dan yuridis. Simpulan dari hasil penelitian di atas adalah BPD dalam melaksanakan fungsi legislasi yaitu proses pembuatan Peraturan Desa telah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang ada namun fungsi legislasi BPD belum dapat berjalan secara maksimal, hal ini ditunjukkan dengan kurang komprehensipnya BPD di Kecamatan Wanasari dalam membingkai

peraturan-peraturan desa yang masih bersifat konvensional atau kebiasaan kedalam bentuk peraturan tidak tertulis. Adapun Langkah-langkah yang dilakukan untuk mengatasi kendala yakni secara Intern dan Ekstern. Sehingga saran yang diajukan dalam Tesis ini ialah perlu adanya perhatian khusus dari Pemerintah daerah serta perlu diadakanya pelatihan cara menyusun dan merancang Perdes bagi Pemerintah Desa.

2. Noviar Satriadi (2013) tentang Pengaruh Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pembentukan Peraturan desa dengan keluarnya UU NO. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Di Kecamatan Praya Barat), hasil penelitian menunjukkan peran BPD sesuai dengan temuan dalam penelitian ini belum mampu menjalankan peran dan fungsinya secara efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, terutama berkaitan dengan fungsi legislasi desa, tetapi masih sebatas pada pembentukan panitia pemilihan kepala desa dan pembuatan RAPBdes.
3. Viky Zulkarnain (2012) Efektivitas fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Kabupaten Tulungagung (Studi kasus di Desa Gesikan, Desa Pucung Kidul, Desa Jatimulyo). Hasil penelitian yang diperoleh dari penelitian ini adalah: pelaksanaan fungsi BPD dalam pemerintahan desa di Kabupaten tulungagung, untuk melaksanakan fungsi-fungsi BPD diperlukan beberapa cara ataupun strategi yang harus dilakukan. Cara-cara yang telah dilakukan oleh BPD di Kabupaten Tulungagung dalam menjalankan fungsi menyerap dan menyalurkan aspirasi antara lain yaitu: memanfaatkan acara yasinan atau tahlilan untuk menampung aspirasi masyarakat,

memanfaatkan acara takziah untuk menampung aspirasi masyarakat, dan juga acara pengajian di lingkungan sekitar juga dimanfaatkan untuk menyerap aspirasi masyarakat.

4. Hindun Shabrina dkk (2012) tentang Kajian Yuridis Mengenai Fungsi dan Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Pembentukan Peraturan Desa di Desa Sukorejo Kecamatan Bangsalsari Kabupaten Jember Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Desa. Hubungan tata kerja yang dilakukan antara kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pembentukan peraturan desa di Desa Sukorejo Kecamatan Bangsalsari Kabupaten Jember merupakan hubungan kemitraan, yang harmonis dimana telah sesuai seperti yang diamanatkan dalam Pasal 1 dan Pasal 55. Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005, yaitu pemerintahan desa masing-masing memahami tugas dan fungsi serta kedudukan lembaga yang mereka wakili. Hubungan kemitraan BPD dan kepala desa disebut juga sebagai hubungan kerja eksternal dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di desa Sukorejo yaitu hubungan kerja antara kepala desa dengan BPD dalam menetapkan kebijakan bersama BPD dan menyusun rancangan peraturan desa serta menetapkan peraturan desa (perdes) yang telah mendapat persetujuan BPD tersebut, yaitu dengan dasar niat membangun Desa Sukorejo menuju arah lebih baik dan masyarakat Desa Sukorejo yang sejahtera.
5. Paulina Dwijayanti (2013) tentang Komunikasi dan Koordinasi yang Sinergi Antara Pemerintah Desa dan BPD Dalam Pembuatan Peraturan

Desa. Hasil penelitian menunjukkan 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. Salah satu faktor yang menghambat kinerja dari BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah selain kekuasaan dominan pemerintah desa juga mereka terjebak rutinitas harian mereka yaitu sebagai petani sehingga urusan dalam pemerintahan bukan menjadi hal yang pokok dalam pekerjaan mereka, sehingga kinerja pelaksanaan fungsi BPD belum dapat dilakukan secara maksimal karena terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi yaitu selain yang telah disampaikan diatas adalah kurangnya pemahaman anggota BPD maupun masyarakat terkait lembaga desa yang relatif masih baru ini

B. Peranan Badan Permusyawaratan Desa

Peranan menurut Nasution (1994: 74) mencakup kewajiban hak yang bertalian kedudukan. Lebih lanjut Setyadi (1996: 29) berpendapat peranan adalah suatu aspek dinamika berupa pola tindakan baik yang abstrak maupun yang kongkrit serta status yang ada dalam organisasi. Usman (2001: 4) mengemukakan peranan adalah terciptanya serangkaian tingkah laku yang saling berkaitan yang dilakukan dalam suatu situasi tertentu serta

berhubungan dengan kemajuan perubahan tingkah laku. Jadi peranan dalam konteks penelitian ini adalah kedudukan lembaga BPD dalam menjalankan fungsinya sebagai fungsi legislasi dalam proses penyusunan dan penetapan Perdes APBDes.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam penetapan peraturan desa erat kaitannya dengan teori pemisahan kekuasaan seperti yang dipopulerkan oleh John Locke disebut dengan istilah *trias politica*. Lebih lanjut dalam teori *trias politica* membagi kekuasaan negara menjadi tiga bidang sebagai berikut:

1. *Legislatif*: kekuasaan untuk membuat undang-undang;
2. *Eksekutif*: kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang;
3. *Yudikatif*: kekuasaan mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.

Pada pemerintahan yang demokratis kekuasaan tidak berada dan dijalankan oleh satu badan tapi dilaksanakan oleh beberapa badan atau lembaga. tujuan dari dibagi-baginya penyelenggaraan kekuasaan tersebut, agar kekuasaan tidak terpusat hanya pada satu tangan yang dapat berakibat pada terjadinya pemerintahan yang otoriter dan terhambatnya peran serta rakyat dalam menentukan keputusan-keputusan politik, dengan adanya pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan negara sebagai salah satu ciri negara demokrasi, di dalamnya terdapat beberapa badan penyelenggara kekuasaan seperti, badan legislatif, eksekutif, yudikatif dan lain-lain. pada umumnya negara yang menerapkan sistem pembagian kekuasaan mengacu pada teori

“*trias politica*” Montesquieu dengan melakukan beberapa variasi dan pengembangan dari teori tersebut dalam penerapannya.

Trias politica adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan : pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making functions*); 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 politica* adalah satu prinsip normative bahwa kekuasaan-kekuasaan (*functions*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. dengan demikian diharapkan hak-hak azasi warga negara lebih terjamin.

Menurut Miriam Budiardjo (2008; 151-158) doktrin ini pertama kali dikemukakan oleh John Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1755) dan pada taraf ini ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). filsuf Inggris John Locke mengemukakan konsep ini dalam bukunya berjudul *two treatises on civil government* (1690) yang ditulisnya sebagai kritik atas kekuasaan absolut dari raja-raja Stuart serta membenarkan revolusi gemilang tahun 1688 (*the glorious revolution of 1688*) yang telah dimenangkan oleh parlemen Inggris. menurut Locke kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan yaitu : kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif, yang masing-masing terpisah-pisah satu sama lain.

kekuasaan legislatif ialah kekuasaan membuat peraturan dan undang-undang.; kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili (locke memandang mengadili itu sebagai “*uitvoring*”, yaitu dipandanginya sebagai termasuk pelaksanaan undang-undang) dan kekuasaan federatif ialah kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri), akan tetapi, sekalipun ketiga kekuasaan sudah dipisah satu sama lain sesempurna mungkin, namun para penyusun undang-undang dasar amerika serikat masih juga menganggap perlu untuk menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak akan melampaui batas kekuasaannya. maka dari itu dicoba untuk membendung kecenderungan ini dengan mengadakan suatu sistem “*checks and balances*” (pengawasan dan keseimbangan) dimana setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya (Miriam Budiardjo 2008 : 151).

Berbicara teori *check and balances* akan lebih lengkap bila melihat teori itu dalam sistem ketatanegaraan amerika karena teori ini sudah cukup lama diterapkan. Bambang Cipto (2005: 58); sejarah kolonial amerika memberikan cap khusus pada sistem politik amerika modern. Selama berkuasa pihak pemerintah kolonial inggris menentukan siapa yang akan menjadi gubernur. Pengalaman pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif agaknya cukup dalam terbenam ke dalam kesadaran masyarakat amerika pada awal-awal kemerdekaan. dorongan dari pemikiran montesqueiu menjadikan kecenderungan ke arah prinsip pemisahan kekuasaan sangat kuat mewarnai

pemikiran politik para bapak pendiri amerika. itulah sebabnya parlemen di negara-negara bagian Amerika lebih dikenal sebagai *legislature* daripada “parlemen”. sementara diluar Amerika digunakan istilah “parlemen”, “*diet*”, atau “*assembly*” yang maknanya adalah tempat untuk mendiskusikan urusan politik.

Sekalipun demikian harus diingat bahwa amerika mengenal sistem “*checks and balances*”. sistem ini menutup kemungkinan bagi tumbuhnya sebuah badan pengambil keputusan tunggal atau monopoli kekuasaan pada satu badan politik. dengan sendirinya legislature dalam sistem amerika bukan satu-satunya pembuat dan pelaksana undang-undang. sebagai konsekwensinya badan eksekutif juga memiliki wewenang untuk menjalankan fungsi yang sama seperti yang dilakukan oleh *legislature*. jika disimak penjelasan di atas, akan terlihat bahwa perbedaan antara satu sistem parlemen dengan sistem parlemen lainnya terletak pada derajat pemisahan tersebut. jadi secara prinsip masing-masing parlemen memiliki wewenang yang kurang lebih sama namun pada tingkat tertentu mereka menunjukkan perbedaan.

Hubungan legislatif eksekutif juga dipengaruhi oleh masa bakti masing-masing anggota. besarnya tingkat kemandirian baik kongres maupun eksekutif amerika dimungkinkan antara lain oleh masa bakti yang berbeda. Prinsip pemisahan kekuasaan dicerminkan dalam cara pemilihan anggota kedua badan yang ditopang oleh kedua masyarakat pemilih berbeda serta masa bakti berbeda. Kongres tidak berhak untuk menentukan pemilihan

kepala eksekutif, demikian pula sebaliknya. Kecuali dalam kasus luar biasa dalam mana proses pemilihan presiden gagal menentukan calon presiden, maka terbuka peluang bagi kongres untuk ikut serta dalam penentuan kepala eksekutif. kongres bahkan tidak mudah menghentikan tugas kepresidenan kecuali dengan prosedur impeachment yang sangat jarang dilakukan. keterbatasan-keterbatasan di atas sangat diyakini oleh masyarakat politik amerika sehingga menimbulkan apa yang kemudian dikenal luas sebagai prinsip *checks and balances*.

Berdasarkan uraian di atas, menunjukkan bahwa sistem atau mekanisme *check and balances* itu berlaku dalam pemerintahan yang menganut sistem parlementer. Menyangkut pelaksanaan sistem “*checks and balances*” dengan kewenangan presiden, Miriam Budiardjo (2008: 24) menjelaskan; dalam rangka “*checks and balances*” ini presiden diberi wewenang untuk memveto rancangan undang-undang yang telah diterima oleh *congress*, akan tetapi di pihak lain *veto* ini dapat dibatalkan oleh *congress* dengan dukungan 2/3 suara dari kedua majelis. Mahkamah agung mengadakan check terhadap badan eksekutif dan badan legislatif melalui *judicial review* (hak uji). Di lain pihak hakim agung yang telah diangkat oleh badan eksekutif seumur hidup dapat dihentikan oleh *congress* kalau ternyata telah melakukan tindak kriminal. Begitu pula presiden dapat di “*impeach*” oleh badan itu. presiden boleh menandatangani perjanjian internasional, tetapi baru dianggap sah jika senat juga mendukungnya. begitu pula untuk pengangkatan jabatan-jabatan yang termasuk wewenang presiden, seperti hakim agung dan duta besar, diperlukan persetujuan dari senat. Sebaliknya menyatakan perang (suatu

tindakan eksekutif) hanya boleh diselenggarakan oleh *congress*, jadi sistem “*checks and balances*” ini, yang mengakibatkan satu cabang kekuasaan lain, tidak dimaksud untuk memperbesar efisiensi kerja (seperti yang dilihat di Inggris dalam fungsi dari kekuasaan eksekutif dan legislatif), tetapi untuk membatasi kekuasaan dari setiap cabang kekuasaan secara lebih efektif oleh karena keadaan tersebut di atas, maka ada kecenderungan untuk menafsirkan *trias politica* tidak lagi sebagai pemisahan kekuasaan (*sapARATION of powers*), tetapi sebagai pembagian kekuasaan (*devisiON of powers*) yang diartikan bahwa hanya fungsi pokoklah yang dibedakan menurut sifatnya serta diserahkan kepada badan yang berbeda (*distinct hands*), tetapi untuk selebihnya kerjasama diantara fungsi-fungsi tersebut tetap diperlukan untuk kelancaran organisasi.

Dahlan Thaib (2000: 25) mengemukakan bahwa dengan adanya pemisahan kekuasaan maka tidak ada campur tangan antara organ-organ negara itu dalam operasional kekuasaan masing-masing. dengan sistem yang demikian maka di dalam ajaran *trias politica* terdapat suasana “*check and balances*”, dimana di dalam hubungan antara lembaga-lembaga negara itu terdapat sikap saling mengawasi, saling menguji, sehingga tidak mungkin masing-masing lembaga negara itu melampaui batas kekuasaan yang telah di tentukan, dengan demikian akan terdapat hubungan kekuasaan antar lembaga-lembaga negara tersebut oleh karena itu dapat dipahami bahwa sistem *check and balances* dapat mencegah lembaga atau badan-badan yang telah mempunyai kekuasaan masing-masing untuk tidak melakukan hal-hal yang bukan menjadi bagian kekuasaannya. Penyelenggaraan kekuasaan akan menjadi

lebih efektif karena antara cabang kekuasaan yang satu dengan yang lain hubungannya diatur sedemikian rupa dalam kerangka keseimbangan dan pengawasan.

Penjelmaan konsep *trias politica* dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia antara lain dapat dilihat dari undang-undang dasar negara. Dengan menelaah tiga undang-undang dasar yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu; undang-undang dasar 1945 yang berlaku dari 1945 sampai 1949 yang kemudian diganti dengan UUD Federal dan UUD Sementara 1950, selanjutnya diberlakukan kembali tahun 1959 melalui dekrit presiden 5 Juli 1959.

Miriam Budiardjo (2008) berpandangan bahwa ketiga undang-undang dasar tersebut tidak secara eksplisit mengatakan bahwa doktrin *trias politica* yang dianut, tetapi oleh karena ketiga undang-undang dasar menyelami jiwa dari demokrasi konstitusional, maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut *trias politica* dalam arti pembagian kekuasaan. Hal ini jelas dari pembagian bab dalam undang-undang dasar 1945.

Miriam Budiardjo melihat penggunaan konsep *trias politica* dengan cara pandang terhadap pasal-pasal dan bab yang terdapat dalam hukum dasar yang berkaitan dengan pengaturan pembagian kekuasaan dalam negara, serta penerapannya pada lembaga-lembaga penyelenggara kekuasaan tersebut. Sementara Inu Kencana (2004: 118-119) dalam bukunya “sistem pemerintahan Indonesia” mengemukakan beberapa model pembagian kekuasaan yang dikutip dari beberapa pakar, disini ia menggunakan kata praja untuk kekuasaan. Pendapat-pendapat tersebut dapat digolongkan serta

diberi istilah sebagai berikut : eka praja adalah apabila kekuasaan dipegang oleh satu badan. bentuk ini sudah tentu diktator (autokrasi) karena tidak ada balance (tandingan) dalam era pemerintahannya. Jadi yang ada pihak eksekutif saja, dan bisa muncul pada suatu kerajaan absolut atau pemerintahan *facisme*. Dwi praja adalah apabila kekuasaan dipegang oleh dua badan. Bentuk ini oleh Frank J. Goodnow dikategorikan sebagai lembaga administratif (unsur penyelenggara pemerintahan) dan lembaga politik (unsur pengatur undang-undang). Tri praja ialah apabila kekuasaan dipegang oleh tiga badan. bentuk ini diusulkan oleh para pakar yang menginginkan demokrasi, yaitu dengan pemisahan atas lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. tokohnya Montesquieu dan John Locke, serta yang agak identik Gabriel Almond. Catur praja ialah apabila kekuasaan dipegang oleh empat badan. bentuk ini baik apabila benar-benar dijalankan dengan konsekwen, bila tidak akan tampak kemubaziran. van valen hoven pernah mengkategorikan bentuk ini menjadi *regiling, bestuur, politie* dan *rechtspraak*. Panca praja adalah apabila kekuasaan dipegang oleh lima badan. Bentuk ini sekarang dianut oleh indonesia karena walaupun dalam hitungan tampak enam badan yaitu konsultatif, eksekutif, legislatif, yudikatif, inspektif, dan konstitutif. namun dalam kenyataannya konstitutif (MPR) anggota-anggotanya terdiri dari anggota legislatif bahkan ketuanya sampai saat ini dipegang oleh satu orang, karena kaburnya gagasan *trias politica* dewasa ini, maka ada usaha untuk mencari peristilahan yang lebih mendekati kenyataan. salah satu usaha kearah ini dapat dilihat dalam analisis gabriel d. almond seorang sarjana yang terkenal sebagai penganut pendekatan tingkah

laku. sarjana ini lebih suka memakai istilah *rule making function*, dari pada istilah fungsi legislatif untuk menghindarkan pengertian seolah-olah ketentuan-ketentuan dan perundang-undangan yang akhirnya mengikat masyarakat politik hanya ditentukan dalam badan legislatif. istilah "*rule making*" mencakup juga kegiatan membuat ketentuan-ketentuan yang mengikat yang diselenggarakan dalam badan eksekutif dan panitia-panitia kecil, dewan-dewan ataupun rapat-rapat diluar lingkungan badan legislatif. dalam analisa ini istilah *rule application function* mengganti istilah fungsi eksekutif, sedangkan istilah *rule adjudication function* mengganti istilah fungsi yudikatif (Miriam Budiardjo, 2008;151-158)

Pada tingkat penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia pembagian kekuasaan diberikan kepada Badan Legislatif Daerah (DPRD) dan Badan Eksekutif Daerah (pemerintah daerah). jika dipahami lebih jauh dalam menjalankan kekuasaannya masing-masing badan tersebut juga mengenal dan melaksanakan mekanisme "*check and balances*" yang dapat dianggap sebagai miniatur dari mekanisme *check and balances* yang terdapat pada penyelenggaraan pemerintahan yang lebih tinggi.

Kekuasaan membuat undang-undang (legislatif) harus dipegang oleh badan yang berhak khusus untuk itu. Dalam negara demokratis, kekuasaan tertinggi untuk menyusun undang-undang itu sepantasnya dipegang oleh badan perwakilan rakyat. Sedangkan kekuasaan melaksanakan undang-undang harus dipegang oleh badan lain, yaitu badan eksekutif. Dan kekuasaan yudikatif (kekuasaan yustisi, kehakiman) adalah kekuasaan yang

berkewajiban memertahankan Undang-undang dan berhak memberikan peradilan kepada rakyat. Badan yudikatiflah yang berkuasa memutuskan perkara, menjatuhkan hukuman terhadap setiap pelanggaran Undang-undang yang telah diadakan oleh badan legislatif dan dilaksanakan oleh badan eksekutif.

Menurut Kencana (1994: 118 -119) dalam pemerintahan yang demokratis kekuasaan tidak berada dan dijalankan oleh satu badan tapi dilaksanakan oleh beberapa badan atau lembaga. tujuan dari dibagi-baginya penyelenggaraan kekuasaan tersebut, agar kekuasaan tidak terpusat hanya pada satu tangan yang dapat berakibat pada terjadinya pemerintahan yang otoriter dan terhambatnya peran serta rakyat dalam menentukan keputusan-keputusan politik. Artinya tujuan dari pemisahan kekuasaan pada dasarnya adalah sebuah ide bahwa sebuah [pemerintahan](#) berdaulat harus dipisahkan antara dua atau lebih kesatuan kuat yang bebas, mencegah satu orang atau kelompok mendapatkan kuasa yang terlalu banyak. Pemisahan kekuasaan merupakan suatu cara pembagian dalam tubuh pemerintahan agar tidak ada penyalahgunaan kekuasaan, antara legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Berdasarkan teori pemisahan kekuasaan diatas dapat dijelaskan bahwa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) selaku Badan *Legislatif* dalam pemerintah desa merupakan lembaga perwakilan desa yang berfungsi untuk menetapkan peraturan desa bersama Kepala desa, menampung dan menyalurkannya. Selanjutnya berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa hakikat lembaga perwakilan (*legislatif*) berfungsi sebagai media komunikasi antara

pemerintah dengan yang diperintah (rakyat). Hal ini sejalan dengan pendapat John Stuart dan Walter Bagehot dalam Cipto (1995:35) dengan tegas mendefinisikan fungsi *legislatif* adalah sebagai media komunikasi antara rakyat dan pemerintah sekaligus sebagai institusi pemerintah dengan tugas menanggapi keluhan-keluhan dari masyarakat. Dengan demikian fungsi pokok lembaga perwakilan tidak harus diartikan sebagai media komunikasi antara rakyat dengan pemerintah sekaligus badan pengelola konflik yang berkembang dalam masyarakat

Menurut Pasal 35 Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, BPD mempunyai peran yaitu:

- a. Pengawasan terhadap rancangan peraturan desa bersama kepala desa
- b. Penetapan Perdes
- c. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah, pimpinan dan anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) tidak diperbolehkan merangkap jabatan kepala desa dan perangkat desa. 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 sebagaimana dimaksud pada ayat terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Dalam Peraturan

Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, menyebutkan:

Pasal 5

- (1) Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa yang bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.
- (2) Anggota BPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari Ketua Rukun Warga, golongan profesi, pemangku adat, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya.

Pasal 37

- (1) Untuk melaksanakan fungsi wewenang hak dan kewajibannya, BPD membuat program kerja tahunan.
- (2) Sesuai dengan program kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) BPD melakukan kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Hasil kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dirumuskan dalam rapat-rapat BPD serta ditindaklanjuti sesuai dengan tata tertib BPD.
- (4) BPD melaksanakan evaluasi atas program kerja yang telah dilaksanakan.

Fungsi BPD sebagaimana termuat dalam Pasal 209 Undang-Undang Nomor 32 Tahun. 2004 adalah sebagai berikut:

- a. Menetapkan Peraturan Desa
- b. Menyalur dan menampung aspirasi masyarakat

Fungsi yang tersirat tersebut menunjukkan bahwa BPD berperan sebagai lembaga legislasi desa. Melihat fungsi tersebut harus dipahami setiap anggota BPD serta harus mampu meningkatkan daya nalar serta keterampilan terhadap perkembangan lokal, regional maupun internasional. Kemampuan dan kedewasaan berfikir anggota BPD menjadi faktor utama dalam menjalankan tugasnya.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa BPD mempunyai tiga peranan yang cukup penting untuk kemajuan desa yaitu:

1. Pengawasan

a. Konsep Pengawasan

Controlling atau pengawasan dan pengendalian (wasdal) adalah proses untuk mengamati secara terus menerus pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana kerja yang sudah disusun dan mengadakan koreksi jika terjadi. *Controlling* atau pengawasan adalah fungsi manajemen dimana peran dari personal yang sudah memiliki tugas, wewenang dan menjalankan pelaksanaannya perlu dilakukan pengawasan agar supaya berjalan sesuai dengan tujuan, visi dan misi perusahaan. Di dalam manajemen perusahaan yang modern fungsi kontrol ini biasanya dilakukan oleh divisi audit internal.

Pengawasan merupakan fungsi manajemen yang tidak kalah pentingnya dalam suatu organisasi. Semua fungsi manajemen yang lain, tidak akan efektif tanpa disertai fungsi pengawasan. Dalam hal ini, Louis E. Boone dan David L. Kurtz (1984) memberikan rumusan tentang pengawasan sebagai: *“the process by which manager determines whether actual operation is consistent with plans”*.

Sementara itu, Robert J. Mocker sebagaimana disampaikan oleh T. Hani Handoko (1995) mengemukakan definisi pengawasan yang di dalamnya memuat unsur esensial proses pengawasan, bahwa: “pengawasan manajemen adalah suatu usaha sistematis untuk

menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan dipergunakan dengan cara paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan-tujuan perusahaan.”

Dengan demikian, pengawasan merupakan suatu kegiatan yang berusaha untuk mengendalikan agar pelaksanaan dapat berjalan sesuai dengan rencana dan memastikan apakah tujuan organisasi tercapai. Apabila terjadi penyimpangan di mana letak penyimpangan itu dan bagaimana pula tindakan yang diperlukan untuk mengatasinya. Selanjutnya dikemukakan pula oleh T. Handoko bahwa proses pengawasan memiliki lima tahapan, yaitu:

- a. penetapan standar pelaksanaan;
- b. penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan;
- c. pengukuran pelaksanaan kegiatan nyata;
- d. perbandingan pelaksanaan kegiatan dengan standar dan penganalisaan Penyimpangan-penyimpangan; dan
- e. pengambilan tindakan koreksi, bila diperlukan.

2. Penetapan Peraturan Desa (Perdes)

a. Konsep Peraturan Desa

Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, desa atau yang disebut dengan nama lain diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

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, Perdes (Peraturan Desa) ditetapkan oleh kepala desa bersama Badan Permasyarakatan 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.

Pasal 55 sampai dengan Pasal 62 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur tentang Peraturan Desa, dan yang dimaksud dengan Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa (Ketentuan Umum Pasal 1 angka 14 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005), dan Kepala Desa menyusun peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa, Perdes merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing desa. Sehubungan dengan hal tersebut, sebuah Perdes dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam konsep negara hukum yang demokratis keberadaan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Desa dalam pembentukannya harus didasarkan pada beberapa asas.

Pada penjabaran sebelumnya telah dijelaskan mengenai Asas-asas pembentukan peraturan desa yang semuanya tidak lepas dari peraturan Perundang-undangan yang ada. Dalam pembentukan peraturan desa tidak hanya satu pihak saja yang menyetujuinya tetapi harus melibatkan semua pihak terutama masyarakat karena partisipasi masyarakat sangatlah penting dalam pembentukan peraturan desa. Pembuatan Perdes dalam

konteks otonomi daerah hendaknya ditujukan dalam kerangka (Slamet, 2007: 61):

b. Materi Muatan Peraturan Desa

Peraturan Desa dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik (Pasal 2 Permendagri Nomor. 29 Tahun 2006), meliputi:

- 1) Kejelasan tujuan
- 2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.
- 3) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan
- 4) Dapat dilaksanakan
- 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan
- 6) Kejelasan rumusan
- 7) Keterbukaan

c. Jenis Peraturan Desa

Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, Peraturan Desa yang wajib di bentuk adalah sebagai berikut:

- 1) Peraturan Desa tentang Pembentukan Dusun (atau sebutan lain) (Pasal 3).
- 2) Peraturan Desa tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa (Pasal 12 ayat (5)).
- 3) Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (Pasal 73 ayat (3)).
- 4) Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMD) (Pasal 64 ayat (2)).
- 5) Peraturan Desa tentang Pengelolaan Keuangan Desa (Pasal 76).
- 6) Peraturan Desa tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Desa (Pasal 78 ayat (2)), apabila Pemerintah Desa Membentuk BUMD.
- 7) Peraturan Desa tentang Pembentukan Badan Kerja Sama (Pasal 82 ayat (2)).

- 8) Peraturan Desa tentang Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan (Pasal 89 ayat (2)).

Selain Peraturan Desa yang wajib dibentuk seperti tersebut di atas, 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:

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

d. Mekanisme Persiapan, Pembahasan, Pengesahan dan Penetapan Peraturan Desa

Mekanisme Persiapan

- 1) Rancangan Peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa dan dapat berasal dari usul BPD.
- 2) Masyarakat dan Lembaga Kemasyarakatan, berhak memberikan masukan terhadap hal-hal yang berkaitan dengan materi Peraturan Desa, baik secara tertulis maupun lisan terhadap Rancangan Peraturan Desa dan dapat dilakukan dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Desa.
- 3) Rancangan Peraturan Desa dibahas secara bersama oleh Pemerintah Desa dan BPD.

- 4) Rancangan Peraturan Desa yang berasal dari Pemerintah Desa, dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama BPD.
- 5) Rancangan Peraturan Desa yang 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.
- 6) Peraturan Desa wajib mencantumkan batas waktu penetapan pelaksanaan.
- 7) 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.
- 8) Peraturan Desa yang telah ditetapkan, disampaikan oleh Kepala Desa kepada Camat sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- 9) Khusus Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, dan penataan ruang, yang telah disetujui bersama dengan BPD,
- 10) Sebelum ditetapkan oleh Kepala Desa, paling lama 3 (tiga) hari disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota untuk di evaluasi.
- 11) Hasil evaluasi tersebut disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada Kepala Desa paling lama 20 (dua puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Desa tersebut diterima.
- 12) 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 Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa menjadi Peraturan Desa. Bupati/Walikota dapat mendelegasikan evaluasi Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa kepada Camat.

e. Sidang/Rapat Pembahasan dan Penetapan Peraturan Desa

- 1) Naskah Rancangan Peraturan Desa yang berasal dari Pemerintah Desa, disampaikan kepada para anggota BPD Selambat-lambatnya 3 (tiga) hari atau tiga kali 24 jam sebelum rapat pembahasan.
- 2) Naskah Rancangan Peraturan Desa yang berasal dari BPD, disampaikan kepada Pemerintah Desa Selambat-

- lambatnya 3 (tiga) hari atau tiga kali 24 jam sebelum Rapat Pembahasan.
- 3) Pemerintah desa dan BPD mengadakan rapat pembahasan yang harus dihadiri oleh Sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota BPD dan rapat dianggap tidak sah apabila jumlah anggota BPD yang hadir kurang dari ketentuan tersebut.
 - 4) Apabila rapat BPD dinyatakan tidak sah, Kepala Desa dan Ketua BPD menentukan waktu untuk mengadakan rapat berikutnya dengan meminta persetujuan Camat Selambat-lambatnya 3 hari setelah rapat pertama.
 - 5) Rapat pembahasan Rancangan Peraturan Desa dapat dihadiri oleh lembaga kemasyarakatan dan pihak-pihak terkait sebagai peninjau.
 - 6) Pengambilan keputusan dalam persetujuan Rancangan Peraturan Desa dilaksanakan melalui musyawarah mufakat.
 - 7) Apabila dalam musyawarah mufakat tidak mendapatkan kesepakatan yang bulat, dapat diambil voting berdasarkan suara terbanyak.
 - 8) Persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Desa menjadi Peraturan Desa dituangkan dalam berita acara rapat pembahasan Rancangan Peraturan Desa.
 - 9) Rancangan Peraturan Desa yang telah disetujui bersama tersebut, disampaikan oleh Pimpinan BPD paling lambat 7 (tujuh) hari kepada Kepala Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa.
 - 10) Kepala Desa wajib menetapkan Rancangan Peraturan Desa tersebut, dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya Rancangan Peraturan Desa tersebut.
 - 11) Peraturan Desa dimuat dalam Berita Daerah oleh Sekretaris Daerah dan disebarluaskan oleh Pemerintah Desa (Pasal 60 PP No. 72 Th. 2005).
 - 12) Proses jalannya sidang/rapat pembahasan.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72

Tahun 2005 Tentang desa yaitu:

Pasal 55

1. Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa bersama BPD.
2. Peraturan Desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

3. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.
4. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi.

Pasal 56

Peraturan Desa dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan Perundangundangan.

Pasal 57

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Peraturan Desa.

Pasal 58

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

Pasal 59

Untuk melaksanakan Peraturan Desa, Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa.

Peraturan Desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan demikian maka Peraturan Desa harus merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi dan tidak boleh

bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, serta harus memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat, dalam upaya mencapai tujuan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat jangka panjang, menengah dan jangka pendek.

2. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat

a. Fungsi Penyerapan Aspirasi

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

Penyampaian langsung kepada BPD Penyampaian aspirasi oleh warga kepada BPD tidak jarang pula dilakukan baik secara individu maupun bersama-sama dengan menyampaikan langsung kepada anggota BPD yang ada di lingkungannya (RW). Penyampaian melalui forum warga BPD memperhatikan aspirasi dari masyarakat melalui forum-forum yang diadakan wilayah. Penyampaian melalui pertemuan tingkat desa, penyampaian aspirasi melalui forum rembuk desa atau rapat koordinasi yang diselenggarakan oleh pemerintah desa. Pada forum ini pemerintah mengundang perwakilan dari masyarakat yaitu ketua RT/RW, tokoh agama, adat, masyarakat serta mengikut sertakan BPD guna membahas mengenai

permasalahan maupun program yang sedang atau akan dijalankan oleh Pemerintah Desa.

C. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) adalah peraturan desa yang memuat sumber-sumber penerimaan dan alokasi pengeluaran desa dalam kurun waktu satu tahun. APBDesa terdiri atas bagian pendapatan Desa, belanja Desa dan pembiayaan. Rancangan APBDesa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa. Kepala Desa bersama BPD menetapkan APBDesa setiap tahun dengan Peraturan Desa

Berdasarkan Ketentuan Umum Pasal 1 angka 3 Permendagri Nomor 37 Tahun 2007, yang dimaksud dengan 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, dengan demikian maka APBDesa merupakan rencana operasional tahunan dari program pemerintahan dan pembangunan desa yang dijabarkan dan diterjemahkan dalam angka-angka rupiah yang mengandung perkiraan target, pendapatan dan perkiraan batas tertinggi Belanja Desa.

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 APB Desa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa;
- c. Kepala Desa bersama BPD menetapkan APB Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa.

1. Penetapan Rancangan APBDes

Sekretaris Desa menyusun Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa berdasarkan pada Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP Desa) dan menyampaikan rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa tersebut kepada Kepala Desa untuk memperoleh persetujuan.

Kepala Desa menyampaikan rancangan Peraturan Desa, paling lambat minggu pertama bulan November tahun anggaran sebelumnya, kepada BPD untuk dibahas bersama dalam rangka memperoleh persetujuan bersama. Pembahasan rancangan Peraturan Desa, menitikberatkan pada kesesuaian dengan RKP Desa. Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh Kepala Desa sebagaimana dimaksud, paling lambat 3 (tiga) hari kerja disampaikan kepada Bupati/Walikota untuk dievaluasi, dan Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa ditetapkan paling lambat 1 (satu) bulan setelah APBD Kabupaten/Kota ditetapkan.

2. Evaluasi Rancangan APBDes

Bupati/Walikota harus menetapkan Evaluasi Rancangan APBDes paling lama 20 (dua puluh) hari kerja. Apabila hasil evaluasi melampaui batas waktu dimaksud, Kepala Desa dapat menetapkan Rancangan Peraturan Desa tentang APBDes menjadi Peraturan Desa.

Dalam hal Bupati/Walikota menyatakan hasil evaluasi Reperdes tentang APBDesa tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, Kepala Desa bersama BPD

melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.

Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Kepala Desa dan BPD, dan Kepala Desa tetap menetapkan Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa menjadi Peraturan Desa, Bupati/walikota membatalkan Peraturan Desa dimaksud dan sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBDesa tahun anggaran sebelumnya. Pembatalan Peraturan Desa dan pernyataan berlakunya pagu tahun anggaran sebelumnya tersebut, ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Walikota.

Paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah pembatalan, Kepala Desa harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan Desa dan selanjutnya Kepala Desa bersama BPD mencabut Peraturan Desa dimaksud dan dilakukan dengan Peraturan Desa tentang pencabutan Peraturan Desa tentang APBDes. Pelaksanaan pengeluaran atas pagu APBDes tahun sebelumnya, ditetapkan dengan keputusan Kepala Desa.

3. Pelaksanaan APBDes

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

Kepala Desa wajib mengintensifkan pemungutan pendapatan desa yang menjadi wewenang dan tanggungjawabnya. Pemerintah desa dilarang

melakukan pungutan selain dari yang ditetapkan dalam Peraturan Desa. Pengembalian atas kelebihan pendapatan desa dilakukan dengan membebankan pada pendapatan desa yang terjadi dalam tahun yang sama. Untuk pengembalian kelebihan pendapatan desa 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 APBDesa harus didukung dengan bukti yang lengkap dan sah dan harus mendapat pengesahan oleh Sekretaris Desa atas kebenaran material yang timbul dari penggunaan bukti dimaksud.

Pengeluaran kas desa yang mengakibatkan beban APBDes tidak dapat dilakukan sebelum rancangan Peraturan Desa tentang APBDes ditetapkan menjadi Peraturan Desa. Pengeluaran kas desa dimaksud tidak termasuk untuk belanja desa yang bersifat mengikat dan belanja desa yang bersifat wajib yang ditetapkan dalam peraturan Kepala Desa. Bendahara desa 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.

4. Prinsip Pelaksanaan APBDes

1. Hemat, tidak mewah dan sesuai dengan kebutuhan teknis yang disyaratkan.
2. Efektif, terarah, terkendali, transparan, dan akuntabel sesuai dengan program/kegiatan serta tugas pokok fungsi pemerintah desa.
3. Mengutamakan penggunaan potensi local atau sumber daya desa.

Semangat demokratisasi dan otonomi dalam proses penyusunan peraturan secara demokratis, termasuk peraturan desa dicirikan 4 (empat) hal sebagai berikut (Slamet Luwihono, 2007: 36):

a. Partisipasi masyarakat luas

Proses perencanaan harus memberi kesempatan yang seluas-luasnya khususnya kepada pihak-pihak yang akan dipegaruhi oleh keputusan yang akan dibuat (*stake holders* atau pihak yang mempunyai kepentingan). Untuk memberikan masukan, kritik dan mengambil bagian dalam pengambilan keputusan. Untuk proses pelibatan masyarakat dalam penyusunan Perdes, Badan Permusyawaratan Desa dituntut tidak hanya memainkan perannya sebagai penampung dan penyalur aspirasi, tetapi harus juga memperjuangkan kepentingan rakyat dalam penyusunan Perdes tersebut. Dalam penyusunan Perdes, penyalur aspirasi jangan terbatas pada Badan Permusyawaratan Desa tetapi juga dibuka unsur-unsur lain seperti unsur pemuda, perempuan, petani atau nelayan, dan unsur-unsur kepentingan lain. Dengan demokratisasi dalam penyusunan Perdes ini, peluang penyelenggara pemerintah desa untuk menggunakan *instrument* Perdes hanya sebagai alat politik memperjuangkan kepentingan pribadinya bisa diminimalisir. Perdes adalah merupakan *instrument* untuk mencapai kesejahteraan masyarakat desa. Perdes yang berorientasi pada kepentingan rakyat, penyusunannya hendaklah dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip partisipasi dan demokrasi.

b. Transparansi

Adanya keterbukaan sehingga masyarakat dan *pers* dapat mengetahui dan memperdebatkan *draft* rancangan secara rinci. Keikutsertaan masyarakat untuk mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan. Untuk mewujudkan *good governance* maka dipandang perlu diatur peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara. Pemberian ruang kepada masyarakat untuk berperan serta ini sesuai dengan prinsip keterbukaan dalam negara demokrasi. Prinsip ini mengharuskan Penyelenggara Negara (pemerintahan) membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai Penyelenggaraan negara.

c. Akuntabilitas

Menyerahkan keputusan mereka untuk dikaji oleh instansi yang lebih tinggi dan oleh Orang-orang yang berhak memilih.

d. Ketaatan akan Hukum

Pembuatan keputusan tidak didasarkan atas intuisi dan kecenderungan sesaat, namun sesuai dengan norma-norma yang telah disepakati yang didasarkan atas akal sehat dan pengalaman. Masyarakat sebagai pihak yang akan terkena dampak pemberlakuan suatu kebijakan yang dituangkan dalam Perdes haruslah diberi ruang untuk bisa menentukan nasibnya sendiri. Dalam merancang suatu Perdes, hendaknya diperhatikan kondisi-kondisi spesifik yang riil ada di masyarakat baik karakter, sumber daya alam, dan sosial budaya.

Masyarakat merupakan jalinan hubungan sosial, maka dari itu partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan dalam penyusunan Perdes. Dalam penyusunan Perdes, penyaluran aspirasi jangan hanya terpaku pada BPD. Perdes yang berorientasi pada kepentingan rakyat, penyusunannya harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip partisipasi dan demokrasi. Dalam partisipasi rakyat harus adanya keterbukaan masyarakat apalagi dalam mewujudkan *good governance* perlu adanya peran serta masyarakat, ini semua sesuai dengan prinsip keterbukaan dalam Negara demokrasi. Penyusunan Perdes selain dibutuhkan partisipasi rakyat pembuatannya juga harus didasarkan oleh ketaatan akan hukum. Merancang suatu Perdes harus memperhatikan kondisi-kondisi spesifik yang riil didalam masyarakat, karena itu semua akan menjadi pertimbangan dalam penyusunan Perdes dan supaya tidak terjadi suatu kesalahan, semua itu perlu dilakukan secara demokratis.

D. Teori Organisasi

Chester I Bernard, menyatakan bahwa organisasi merupakan suatu sistem tentang aktivitas-aktivitas kerjasama dari dua orang atau lebih, sesuatu yang tak berwujud dan tak bersifat pribadi, sebagian mengenai hal dan mengenai hubungan-hubungan. Berkaitan dengan dimensi hubungan dan organisasi, Jhon M. Gaus melihat organisasi sebagai tata hubungan antara Orang-orang untuk dapat memungkinkan tercapainya tujuan bersama dengan adanya pembagian tugas dan tanggungjawab.

Berpijak pada sejumlah rumusan teoritis organisasi, maka dapat diambil benang merah pengertian, dimana organisasi secara umum dimaknai sebagai wadah serta proses kerja sama sejumlah manusia yang terikat dalam hubungan formal dalam rangka hierarki untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

1. Unsur-Unsur Organisasi

Unsur-unsur yang melekat dalam suatu organisasi , meliputi: (1) adanya dua orang atau lebih sebagai proses interaksi, (2) adanya maksud untuk kerjasama dan interaksi tersebut sehingga organisasi menjadi wadah serta proses kerja sama sejumlah manusia yang terikat dalam hubungan formal, (3) adanya pengaturan hubungan yang dalam organisasi diwujudkan dengan adanya rangkaian heirarki, yaitu hubungan bahwa dalam sesuatu organisasi selalu terdapat atasan dan bawahan dan sifat hubungan tersebut adalah dinamis, dalam arti Manusia-manusia yang menduduki Jabatan-jabatan tersebut bisa berganti-ganti pada setiap saat diperbaiki, (4) adanya tujuan yang hendak dicapai, sehingga organisasi bukanlah tujuan,

melainkan hanya alat untuk mencapai tujuan untuk melaksanakan tugas pokok.

2. Prinsip dan Asas Organisasi

Seperti halnya birokrasi, organisasi juga mempunyai patologi. Ada tujuh kecenderungan patologi yang diidap oleh organisasi: (1) tidak adanya rumusan tujuan secara terinci dan jelas, (2) pembagian tugas yang tidak adil, tidak merata, tidak tuntas dan tidak jelas batas-batasnya, (3) para anggota hanya mau bekerja sesuai dengan tugasnya semata-mata, sehingga dalam tubuh organisasi menjadi terkotak-kotak dan tidak ada kerjasama antar lini (4) adanya egoisme lini yang menganggap lininya paling penting, (5) adanya pembagian tugas yang tidak seimbang dengan wewenangnya, (6) terlalu banyaknya bawahan yang harus diawasi, sehingga menjadi kewalahan, (7) kecenderungan bawahan menerima perintah lebih dari satu atasan mengenai persoalan yang sama dengan model instruksi yang berbeda.

Dalam kerangka untuk meminimalisir bahkan menghapus patologi tersebut, organisasi harus mempunyai prinsip atau asas sebagai berikut:

1. Adanya perumusan tujuan yang jelas.

Fungsi dasar dari tujuan adalah (1) sebagai pedoman dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan, (2) sebagai sumber legitimasi untuk membenarkan kegiatan yang akan dilaksanakan, (3) sebagai standar pelaksanaan, dimana segala kegiatan harus berorientasi pada tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, (4) sebagai sumber

motivasi bagi karyawan agar dapat bekerja lebih positif, (5) sebagai dasar rasional bagi kegiatan organisasi.

2. Adanya pembagian tugas yang jelas

Manfaat pembagian tugas yang jelas adalah (1) memperjelas tugas koordinasi, (2) memperlancar pengawasan, (3) dapat menentukan dasar keahlian, (4) menghemat biaya karena tidak terjadi perangkapan tugas, (5) hubungan tugas dapat lebih baik.

3. Koordinasi

Koordinasi dapat dilakukan dengan beberapa cara, diantaranya adalah: (1) mengadakan pertemuan formal antara para pejabat dan unit, (2) mengadakan pertemuan informal, (3) membuat edaran berantai kepada para pejabat yang diperlukan, (4) mengangkat koordinator, (5) membuat buku pedoman organisasi, buku pedoman tata kerja dan buku pedoman kumpulan peraturan, (6) komunikasi dengan berbagai cara yang lain.

4. Adanya pelimpahan wewenang dan tanggung jawab

Pelimpahan wewenang adalah penyerahan sebagian dari wewenang atasan kepada bawahan setelah diadakan penyerahan tugas pekerjaan kepada yang bersangkutan. Dalam pelimpahan wewenang harus dipertimbangkan (1) batas wewenang dan tanggungjawab yang seimbang, (2) pendapat pegawai yang akan menerima wewenang, (3) kepercayaan bahwa penerima wewenang akan mampu menjalankan tugas dan tanggungjawab, (4) pemberi wewenang harus tetap

memberikan pengawasan, pengarahan dan bimbingan, sehingga tugas dapat dilakukan dengan baik.

5. Adanya hierarki

Pengertian hierarki disini adalah banyaknya tingkatan unit kerja dalam satu organisasi. Hierarki ada baiknya tidak terlalu banyak sehingga keputusan pimpinan tidak mengalami distorsi pengertian untuk diterima oleh bawahan.

6. Adanya rentangan pengawasan

Rentang pengawasan atau rentang kendali merupakan banyaknya bawahan yang sebaiknya dapat diawasi dengan baik. Kemampuan pengawasan dipengaruhi oleh faktor subyektif dan obyektif. Faktor obyektif terdiri dari (1) pekerjaan, (2) tersebar tidaknya yang diawasi, (3) seragam tidaknya pekerjaan yang diawasi. Adapun faktor subyektif terdiri dari (1) umur pengawasan, (2) pengalaman dibidang yang diawasi, (3) kesehatan yang bersangkutan, (4) kecakapan.

7. Adanya pemahaman akan tugas masing-masing dan kaitan tugas secara keseluruhan.

Idealnya setiap bawahan hanya mempunyai satu atasan. Namun bila terpaksa harus mempunyai lebih dari satu atasan, maka dalam memberikan satu perintah harus diatur sedemikian rupa sehingga tidak saling berbenturan. Selain itu juga perlu disadari bahwa meskipun masing-masing unit mempunyai tugas sendiri sendiri tetapi merupakan kesatuan dalam organisasi yang bersangkutan.

8. Fleksibel

Struktur organisasi hendaknya mudah dirubah untuk disesuaikan dengan adanya perubahan-perubahan yang terjadi tanpa mengurangi kelancaran aktivitas yang sedang dilakukan. Pelaksanaan perubahan pada dasarnya tidak boleh mengganggu aktivitas organisasi.

9. Berkelanjutan

Idealnya satu organisasi harus dapat menyediakan berbagai sarana agar dapat melakukan aktivitas operasinya secara terusmenerus. Suatu organisasi dibentuk tentunya dilandasi dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan bersama. Untuk itulah ketersediaan sarana prasarana menjadi perlu dan signifikan.

10. Keseimbangan

Keseimbangan mengandung pengertian bahwa unit-unit organisasi hendaknya ditempatkan pada struktur organisasi sesuai dengan peranannya. Adapun prinsip yang melekat pada keseimbangan adalah: (1) beberapa unit organisasi yang mempunyai peranan sama penting harus ditempatkan pada jenjang yang setingkat, (2) unit yang berperan penting hendaknya dijadikan satuan utama dan tidak dijadikan satuan lanjutan (3) unit organisasi yang mempunyai peranan yang menyeluruh jangan ditempatkan dibawah unit lain yang tidak tepat.

E. Hubungan Kerja Antar Unsur Pemerintah Desa

Dalam pembahasan mekanisme hubungan kerja antar unsur pemerintah desa, dibedakan antara hubungan unsur internal dan unsur eksternal.

1. Mekanisme Hubungan Kerja Internal

Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa Pemerintah desa adalah pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun. 2004 Pasal 200, ditegaskan bahwa dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk Pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa antara Pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai kedudukan sejajar dan bermitra, maka harus dapat bekerjasama dan sinergis dalam mencapai tujuan pemerintahan desa yaitu untuk mensejahterakan desa.

Dalam pola kemitraan antara Legislatif (BPD) dengan Eksekutif (pemerintah desa), menurut Sadu Wasistiono (2001: 89) hubungan kemitraan antara pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) diwujudkan dalam bentuk pembuatan Peraturan Desa, Pengawasan dan Pertanggungjawaban kepala desa, mekanismenya dapat ditempuh sebagai berikut:

a. Pembuatan Peraturan (Legislasi)

Dalam Pasal 36 ayat 1 point b Undang-Undang Nomor 22 Tahun. 2009 “BPD mempunyai fungsi legislasi yaitu merumuskan dan menetapkan peraturan desa bersama-sama pemerintah desa. Dalam pembuatan peraturan desa, rancangan peraturan desa dapat berasal dari pihak BPD atau dari pemerintah desa. Kemudian rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) dimusyawarahkan dalam rapat

musyawarah desa yang dihadiri anggota BPD, Kepala Desa serta pejabat Kecamatan.

b. Pengawasan (*controlling*)

BPD mempunyai fungsi pengawasan yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan Desa, Anggaran pendapatan dan belanja Desa serta keputusan kepala desa. Prinsip pengawasan yang harus dijalankan bahwa pengawasan bukan mencari kesalahan, melainkan untuk menghindari kesalahan, melainkan untuk menghindari kesalahan dan kebocoran yang lebih besar. Dengan demikian BPD dalam melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah desa hendaknya sudah mulai sejak perencanaan sesuatu kegiatan akan dilaksanakan apakah perencanaannya tepat dan apabila dalam pelaksanaannya terdapat gejala-gejala penyimpangan maka sejak awal BPD sudah dapat mengingatkan dan kewajiban pemerintah desa memperhatikan/mengindahkan peringatan tersebut, sehingga tidak sempat menjadi masalah besar yang merugikan masyarakat.

c. Pertanggungjawaban kepada Kepala desa

Dalam penjelasan umum Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 disebutkan kepala desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggung jawabannya di sampaikan kepada Bupati atau walikota melalui camat. Kepada BPD Kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawaban dan kepada rakyat menyampaikan informasi

pokok pokok pertanggung jawabannya namun tetap harus memberikan peluang kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud.

2. Mekanisme hubungan unsur eksternal dengan unsur internal

Dalam membahas mekanisme hubungan antara unsur dalam pemerintahan desa maka akan dijelaskan keterkaitan antara komponen yang ada dalam penyelenggaraan pemerintah desa yaitu: unsur kewilayahan unsur organisasi unsur aparat desa dan unsur masyarakat yang di layani sebagai berikut:

- a. Wilayah dan masyarakat merupakan unsur potensi yang merupakan objek sekaligus subyek penyelenggaraan pemerintahan, oleh karena itu harus dikelola dan diberdayakan sedemikian rupa oleh unsur aparat diwadhahi dalam suatu organisasi pemerintahan dan pemerintah desa.
- b. Bentuk sebutan organisasi pemerintahan desa harus disesuaikan dengan adat istiadat setempat sehingga lebih dikenai oleh masyarakat, dalam mengambil kebijakan disegala penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat harus melibatkan unsur masyarakat sebagai pelaksana dan pengguna.
- c. Aparat desa sebagai aparat yang dipercaya oleh masyarakat hendaknya dalam bekerja mengelola sumber daya yang ada diwilayahnya dengan memperhatikan dan memanfaatkan kondisi wilayah secara optimal dan maksimal dengan melibatkan sebanyak mungkin partisipasi

masyarakat baik dalam pengambilan kebijakan maupun dalam pelaksanaannya.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan desa. Peran BPD dalam menetapkan APBDes, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 adalah sebagai berikut: (a) mengevaluasi hasil pengawasan APBDes tahun lalu dengan melibatkan kelembagaan desa serta masyarakat; (b) menampung aspirasi, saran, dan masukan masyarakat berkaitan dengan peraturan desa khususnya rancangan APBDes; (c) membahas rancangan peraturan desa mengenai APBDes yang disampaikan oleh kepala desa; dan (d) melaksanakan pengawasan terhadap jalannya APBDes. (Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005).

Adanya peran BPD dalam proses pembentukan Perdes APBDes selayaknya mencerminkan komitmen bersama antara Kepala Desa (Kades), Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan masyarakat desa agar nantinya perdes APBDes yang dihasilkan merupakan Perdes yang aspiratif dan partisipatif karena pada prinsipnya Perdes APBDes sebelum ditetapkan perlu dikaji dulu potensi desanya atau hambatannya, sehingga masyarakat bisa menyimpulkan Perdes ini penting atau tidak. Artinya, dengan adanya proses demokrasi dalam pembentukan Perdes ABPDes diharapkan dapat menghasilkan produk Perdes APBDes yang dapat benar-benar menyentuh kepentingan publik dan jangan sampai Perdes APBDes ini nantinya justru menjadi beban bagi masyarakat.

F. Kerangka Pikir

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Menurut Pasal 35 Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, BPD mempunyai peran yaitu:

1. Pengawasan terhadap penyusunan, pengawasan dan penetapan peraturan desa bersama Kepala desa
2. Penetapan Perdes
3. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Menurut Alexander Abe (2001: 25) BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. BPD mempunyai wewenang:

- G. Membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa;
- H. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa;
- I. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa;
- J. Membentuk panitia pemilihan kepala desa;
- K. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan
- L. Menyusun tata tertib BPD.

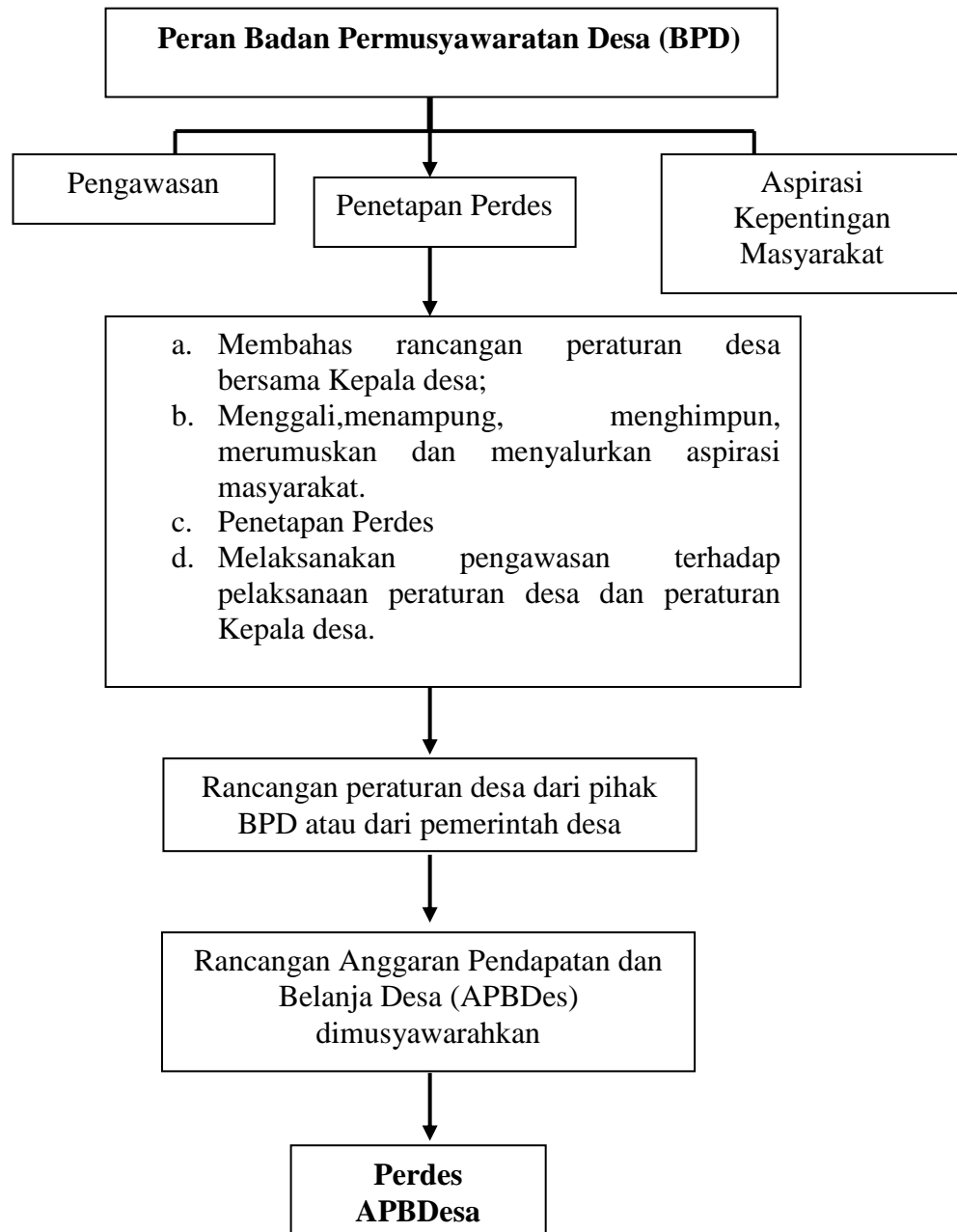
Peran BPD dalam pengelolaan APBDes, berdasarkan PP 72/2005 adalah sebagai berikut: (a) mengevaluasi hasil pengawasan APBDes tahun lalu dengan melibatkan kelembagaan desa serta masyarakat; (b) menampung aspirasi, saran, dan masukan masyarakat berkaitan dengan peraturan desa khususnya rancangan APBDes; (c) membahas rancangan peraturan desa mengenai APB Desa yang disampaikan oleh kepala desa; dan (d) melaksanakan pengawasan terhadap jalannya APBDes

BPD mempunyai peranan vital dalam pembentukan Perdes bersama Kepala desa, yang merupakan bentuk peraturan Perundang-undangan yang relatif baru, dalam kenyataan di lapangan belum begitu populer dibandingkan dengan bentuk peraturan Perundang-undangan yang lain. Karena masih relatif baru dalam praktek-praktek penyelenggaraan pemerintahan di tingkat desa, seringkali proses ini diabaikan. Bahkan masih banyak dari pemerintah dan bahkan masyarakat desa mengabaikan kegiatan ini sebagai dasar penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat desa. Kenyataan seperti itu berdampak pada kurangnya perhatian pemerintahan desa dalam proses penyusunan sampai pada implementasi suatu Perdes. Banyak pemerintahan desa yang menganggap “pokoknya ada” terhadap peraturan desa, sehingga seringkali Perdes disusun secara sembarangan. Padahal Perdes hendaknya disusun secara sungguh-sungguh berdasarkan kaidah demokrasi dan partisipasi masyarakat sehingga benar-banar dapat dijadikan acuan bagi penyelenggaraan pemerintahan di tingkat desa.

Dalam proses pembentukannya, BPD disetarakan dengan Fungsi-fungsi yang melekat kepada-nya, jika diamati sesungguhnya BPD ialah badan yang sama kedudukannya dengan kepala desa sehingga dapat menjadi suatu badan yang demokratis dengan menjalankan Fungsi-fungsi yang sesuai dengan aturan perundangan. BPD membutuhkan partisipasi masyarakat agar hasil akhir dari produk BPD dapat memenuhi aspek keberlakuan hukum dan dapat dilaksanakan sesuai tujuan pembentukannya. Partisipasi masyarakat dalam hal ini dapat berupa masukan dan sumbang pikiran dalam perumusan

substansi pengaturan Peraturan Desa dalam hal ini perlu dilakukan kerjasama yang harmonis antara Kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Bagan Kerangka Pikir



Gambar 1.
Kerangka Pikir