

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Badan Permusyawaratan Desa

Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia disebut dengan Desa.¹ Unsur penyelenggara pemerintahan desa adalah pemerintah desa meliputi Kepala Desa dengan dibantu perangkat Desa. dalam menjalankan urusan pemerintahan pemerintah desa, kinerja pemerintah desa diawasi oleh Badan Permusyawaratan Desa. Lembaga ini merupakan lembaga perwakilan masyarakat di desa yang melaksanakan demokrasi. Sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan desa, pengaturan mengenai Badan Permusyawaratan Desa telah terjamin keberadaannya karena telah diatur ke dalam beberapa oleh peraturan peundang-undangan meliputi :

1. UUD 1945 pada pada pasal 18 ayat (6) yang berbunyi, “pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”
2. Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa.
3. Peraturan Pemerintah No. 43 tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa

¹ Pasal 1 Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang desa

sebagaimana telah dirubah dengan peraturan pemerintah No. 47 tahun 2015 tentang perubahan atas peraturan Pemerintah No. 43 tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang No. 6 tahun 2014

4. Peraturan Menteri dalam Negeri No. 110 tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa
5. Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung No. 18 tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa

Tujuan dari pengaturan tersebut adalah untuk mempertegas peran Badan Permusyawaratan Desa dalam penyelenggaraan Desa dan mendorong Badan Permusyawaratan Desa agar mampu menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa serta mendorong Badan Permusyawaratan Desa dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik di Desa.²

Susunan kelembagaan Badan Permusyawaratan Desa terdiri atas pimpinan dan beberapa bidang. Pimpinan dalam hal ini meliputi ketua, wakil ketua dan sekretaris sedangkan bidang-bidang tersebut meliputi bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pembinaan kemasyarakatan, pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.³ Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan, memiliki fungsi⁴ legislasi, yaitu membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa. peraturan yang dibuat

² Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa

³ Pasal 27 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa

⁴ Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

terkait dengan kepentingan, kebutuhan, harapan serta keterlibatan seluruh warga dalam perencanaan dan pelaksanaannya; Perwakilan, yaitu menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa yang selanjutnya aspirasi tersebut di kelola dan di bahas ke dalam musyawarah Desa; Pengawasan, yaitu melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa dan pelaksanaan peraturan Desa serta ketentuan hukum lainnya.

Berkenaan dengan fungsi tersebut maka yang menjadi tugas Badan Permusyawaratan Desa adalah menggali, menampung, mengelola dan menyalurkan aspirasi masyarakat; menyelenggarakan musyawarah Badan Permusyawaratan Desa, musyawarah Desa, musyawarah desa khusus untuk pemilihan Kepala Desa antarwaktu; membentuk panitia pemilihan Kepala Desa; membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; melakukan evaluasi laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa; menciptakan hubungan kerja yang harmonis dengan Pemerintah desa dan lembaga desa yang lainnya serta tugas lain yang diatur dalam perundang-undangan.⁵

Badan Permusyawaratan Desa yang menjalankan tugas dan fungsi tersebut dibekali dengan beberapa hak, diantaranya adalah mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa; menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan

⁵ Pasal 32 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa

desa, pelaksanaan pembangunan desa, pemberdayaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa; dan mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari APBDesa.⁶

Seperti yang tertuang ke dalam Pasal 8 peraturan daerah kabupaten Tulungagung, lembaga ini berkewajiban untuk menyampaikan laporan kinerjanya dalam pelaksanaan tugas selama satu tahun anggaran.⁷ Sejalan dengan kewajiban lembaga maka dalam anggota Badan Permusyawaratan Desa berkewajiban untuk memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD RI 1945, serta mempertahankan dan memelihara kesatuan NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika; melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan pemerintahan desa; mendahulukan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi, kelompok maupun golongan; menghormati nilai sosial dan budaya serta adat istiadat masyarakat desa; menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga pemerintah desa dan lembaga desa lain; mengawal aspirasi masyarakat, menjaga kewibawaan dan kestabilan penyelenggaraan pemerintahan desa serta memelopori penyelenggaraan pemerintahan desa berdasar pada tata kelola pemerintahan yang baik; sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan.

⁶ Pasal 61 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

⁷ Pasal 8 Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 tahun 2017

Untuk menjalankan tugas dan fungsinya maka Badan Permusyawaratan Desa memiliki wewenang seperti mengadakan pertemuan dengan masyarakat untuk mendapatkan aspirasi yang selanjutnya akan disampaikan kepada pemerintah desa secara lisan maupun tulisan; mengajukan rancangan peraturan desa; melaksanakan monitoring dan evaluasi kinerja kepala desa, serta meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa; menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa; mengawal aspirasi masyarakat, menjaga kewibawaan dan kestabilan penyelenggaraan pemerintahan desa serta memelopori penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik; menyusun peraturan tata tertib Badan Permusyawaratan Desa; menyampikan laporan hasil pengawasan yang bersifat insidental kepada Bupati melalui Camat; menyusun dan menyampaikan usulan rencana biaya operasional Badan Permusyawaratan Desa secara tertulis kepada Kepala Desa untuk dialokasikan dalam RAPB Desa; mengelola biaya operasional Badan Permusyawaratan Desa; mengusulkan pembentukan Forum Komunikasi Antar Kelembagaan Desa kepada Kepala Desa; melakukan kunjungan kepada masyarakat dalam rangka monitoring dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa.⁸

⁸ Pasal 63 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa

Jumlah Anggota BPD pada peraturan daerah menyebutkan jumlah anggota paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (Sembilan) orang dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk dan kemampuan keuangan desa. Dalam pasal 16 juga mengatur tentang jumlah anggota BPD yang berdasar jumlah penduduk⁹ yaitu penduduk sampai dengan 1500 jiwa, anggota BPD berjumlah 5 (lima) orang dan penduduk 1501 sampai 2500 jiwa, anggota BPD berjumlah 7 (tujuh) orang serta penduduk lebih dari 2500 jiwa, anggota BPD berjumlah 9 (sembilan) orang.

Masa Keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 tahun dihitung setelah dilakukan peresmian. Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa paling banyak 3 kali berturut-turut. Peresmian anggota Badan Permusyawaratan dilaksanakan setelah ditetapkannya Keputusan Bupati paling lama 30 hari dihitung sejak diterimanya laporan hasil pemilihan anggota Badan Permusyawaratan Desa dari Kepala Desa.

Pemberhentian anggota Badan Permusyawaratan Desa dengan berbagai bentuk¹⁰ yaitu meninggal dunia, mengundurkan diri maupun diberhentikan. Mekanisme pemberhentian anggota Badan Permusyawaratan Desa dimulai pada usulan pimpinan Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan hasil musyawarah Badan Permusyawaratan Desa kepada Bupati melalui Kepala Desa selanjutnya disalurkan ke Camat untuk ditindaklanjuti. Bupati

⁹ Pasal 16 Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa

¹⁰ Pasal 19 Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa

peresmikan pemberhentian anggota Badan Permusyawaratan Desa dengan Keputusan Bupati.¹¹

B. Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota). Peraturan Daerah terdiri atas¹² :

- a. Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama gubernur.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di Kabupaten/Kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama bupati/walikota.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan mengurus kepentingan masyarakat maka Kepala Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan Peraturan Daerah (Perda). UU nomor 12 tahun 2011 dan UU nomor 23 tahun 2014 mengatur beberapa prinsip mengenai

¹¹ Pasal 20 Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa

¹² Arsito Evandy A. Barlian, "Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan Dalam Perspektif Politik Hukum", *Jurnal hukum Fiat Justisia* vol. 10 no. 4, Oktober-Desember 2016, hal. 590 dalam <http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/801/694> diakses pada 23 Juli 2019

Peraturan Daerah¹³ yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama dan Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Daerah merupakan produk dari parlemen lokal dengan persetujuan bersama dengan kepala daerah. Pola ini sebangun dengan mekanisme produk undang-undang yang disusun bersama oleh DPR/parlemen pusat dan presiden. Dilaksanakannya otonomi daerah seluas-luasnya sebagai amanat UUD pasal 18 ayat (5) dan melalui Undang-Undang Pemerintahan Daerah telah memindahkan *locus* sebagian besar penyelenggaraan urusan pemerintahan ke daerah. Hal ini seharusnya mendorong kreativitas dan inovasi daerah untuk menghasilkan produk-produk. Peraturan Daerah yang lebih berorientasi untuk mengoptimalkan pelayanan public (*public services*).¹⁴ Fungsi peraturan daerah adalah sebagai instrument kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah; merupakan peraturan pelaksanaan dari yang Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan

¹³ Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Malanh: Setara Press, 2015), hal 79

¹⁴ Riawan Chandra, Kresno Budi Harsono, *Legislative Drafting*, (Yogyakarta: UAJY, 2009) hal. 149

dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi; sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Muatan-muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁵

Di era otonomi daerah atau desentralisasi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintahan Daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam praktek, tidak jarang terjadi kewenangan tersebut dilaksanakan tidak selaras bahkan bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (vertical) atau dengan peraturan Perundang-undangan yang sama (horizontal). Oleh karena itu, DPRD dan Kepala Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah harus selalu

¹⁵ Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

memperhatikan asas pembentukan dan asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan.¹⁶

Dalam membentuk Peraturan Daerah selain didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum Negara dan UUD 1945 yang merupakan hukum dasar peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meliputi asas¹⁷ kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memiliki tiga landasan meliputi landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.¹⁸ Hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁹ Pada saat ini secara tegas diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa Jenis dan

¹⁶ Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, *Panduan Produk Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia edisi ke-5, 2011), hal. 9

¹⁷ Pasal 5 Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹⁸ Syamsul Bakrie, “Keberadaan Peraturan Daerah dan Permasalahannya”, *Jurnal clavia* Fakultas Hukum Universitas 45 Makassar, vol. 5 no. 2, 2004, hal. 211

¹⁹ Badriyah Khaleed, *Legislative Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2014), hal. 8

hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Alfred Hoetoroek dan Maroelan Hoetoroek memberikan pengertian tentang tujuan hukum adalah untuk mengatur hidup manusia supaya selalu ada suasana damai.²⁰ Begitu pula O. Notohamidjojo merumuskan tujuan hukum adalah untuk melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, melindungi lembaga-lembaga sosial di bidang politik, sosial, dalam masyarakat, (dalam arti luas yang mencakup lembaga-lembaga sosial di bidang politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan). Atas dasar keadilan untuk mencapai keseimbangan serta damai dan kesejahteraan umum. Muhadi mengutip tulisan Wirjono, menyebutkan bahwa: tujuan dari hukum adalah mengadakan keselamatan dan tata tertib dalam suatu masyarakat.²¹

Sesuai dengan tujuan hukum tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa Peraturan Daerah bertujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat dan menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di daerah yang bersangkutan. Peraturan Daerah adalah sarana demokrasi dan sarana komunikasi timbal balik antara Kepala Daerah dengan masyarakat. Setiap keputusan penting menyangkut pengaturan dan

47 ²⁰ Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hal.

²¹ *Ibid.*, hal. 48

pengurusan rumah tangga daerah harus mengikutsertakan rakyat di daerah yang bersangkutan melalui wakil-wakilnya di lembaga perwakilan rakyat daerah.

Tujuan utama peraturan daerah kabupaten Tulungagung nomor 18 tahun 2017 ini dibuat adalah untuk melaksanakan mekanisme musyawarah dalam Badan Permusyawaratan Desa di wilayah Kabupaten Tulungagung sehingga akan menciptakan keteraturan dalam mengadakan musyawarah di Desa yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 Tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa dalam pasal 1 yang dimaksud Badan Permusyawaratan Desa adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Pengisian keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa dilaksanakan secara musyawarah, pada proses pengisian keanggotaan pemilihan Panitia Pengisian anggota Badan Permusyawaratan dibentuk oleh Kepala Desa melalui Keputusannya. Selanjutnya Pengisian Keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa yang berkenaan dengan Petunjuk Teknis dan Petunjuk Pelaksanaan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.²² Panitia pengisian anggota yang telah terbentuk memiliki susunan keanggotaan meliputi ketua,

²² Pasal 13 Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa

wakil ketua, sekretaris dan seksi yang keseluruhan tersebut merangkap sebagai anggota.²³

Jumlah kepanitiaan disesuaikan dengan jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa yang akan dipilih, apabila jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah 9 orang maka jumlah panitia adalah 11 orang, jika jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah 7 orang maka jumlah panitianya sebanyak 9 orang dan jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah 5 orang, jumlah panitia adalah 7 orang. Unsur kepanitiaan sendiri berasal dari perangkat desa, tokoh masyarakat dan lembaga kemasyarakatan.²⁴

Mekanisme pengisian anggota yang tertuang pada peraturan Bupati Tulungagung dimana panitia yang sudah dibentuk oleh Kepala Desa, memiliki tugas untuk membuat tata tertib, melakukan persiapan administrasi, Menyusun kebutuhan anggaran biaya, Melakukan koordinasi dan konsultasi dengan pihak kecamatan tentang tata cara, Sosialisasi tentang proses pelaksanaan, mengumumkan pendaftaran calon anggota BPD disertai dengan persyaratannya, menerima pendaftaran calon anggota BPD, melakukan penelitian administrasi calon anggota BPD, menentukan agenda dan waktu pengisian serta mempersiapkan: Tempat, sarana dan prasarana musyawarah

²³ Pasal 4 Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 38 tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis dan Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa

²⁴ Pasal 4 ayat (3) Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 38 tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis dan Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa

bagi pemilihan anggota BPD dari unsur keterwakilan wilayah; Tempat, sarana dan prasarana musyawarah bagi pemilihan anggota BPD dari unsur keterwakilan perempuan satu desa; Akomodasi dan konsumsi pelaksanaan musyawarah, membuat dan mengedarkan undangan peserta pemilihan, memfasilitasi dan menyiapkan kebutuhan pelaksanaan Musyawarah Dusun, menentukan jumlah calon anggota BPD dari masing-masing dusun sesuai dengan kebutuhan dusun masing-masing apabila dalam satu desa tidak terdapat dusun ditentukan dengan wilayah RW yang didasarkan pada jumlah penduduk dan luas wilayah administrasi setempat yang dituangkan dalam berita acara, dan melaporkan hasil pengisian Anggota BPD kepada Kepala Desa.²⁵

Pelaksanaan kegiatan pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa serta honorarium panitia didanai oleh ABPDes. Dalam melaksanakan pengisian panitia juga membuat tahapan²⁶, berdasarkan peraturan bupati Tulungagung tahapan tersebut meliputi Panitia menetapkan jadwal proses pengisian BPD, Panitia mengumumkan secara terbuka rencana kebutuhan biaya yang telah disetujui oleh Kepala Desa, Panitia membuat dan menetapkan tata tertib pengisian BPD sebelum dibukanya pendaftaran Calon Anggota BPD selanjutnya disampaikan kepada Kepala Desa, Setelah tata

²⁵ Pasal 4 ayat (5) Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 38 tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis dan Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa

²⁶ Pasal 6 Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 38 tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis dan Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa

tertib disampaikan kepada Kepala Desa, Kepala Desa mengkonsultasikan secara tertulis kepada Camat, Setelah diterimanya tata tertib dari Kepala Desa, Camat memberikan rekomendasi hasil evaluasi secara tertulis kepada Kepala Desa, Tata Tertib pengisian Badan Permusyawaratan Desa yang dikonsultasikan oleh Kepala Desa kepada Camat, proses tahapan pengisian yang lain tetap berjalan menyesuaikan jadwal pengisian yang sudah ada, Panitia mengadakan sosialisasi terkait dengan persyaratan dan mekanisme pengisian Badan Permusyawaratan Desa kepada masyarakat, Panitia membuka pendaftaran dan melakukan klarifikasi Mengumumkan secara terbuka tentang tempat, jadwal, lokasi dan agenda pengisian Badan Permusyawaratan Desa dengan memuat nama-nama calon anggota Badan Permusyawaratan Desa yang telah memenuhi persyaratan administrasi dengan membedakan Calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dari unsur keterwakilan perempuan satu desa yang dipilih oleh suara dari keterwakilan perempuan dalam satu desa dan Calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dari unsur keterwakilan wilayah yang dipilih oleh suara suara dari keterwakilan masyarakat berdasarkan keterwakilan wilayah, Memfasilitasi dan mempersiapkan kelengkapan proses musyawarah pengisian Badan Permusyawaratan Desa calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dari unsur keterwakilan perempuan satu desa dan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dari unsur keterwakilan wilayah dan Mengusulkan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa kepada Kepala Desa untuk ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa serta membuat laporan

pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan pengisian BPD kepada Kepala Desa

Mekanisme pengisian dilakukan dengan berdasarkan keterwakilan wilayah dan keterwakilan perempuan. Panitia pengisian Badan Permusyawaratan Desa mengumumkan secara terbuka mengenai rencana pengisian BPD, pengumuman tersebut meliputi persyaratan calon anggota BPD, jadwal dan tahapan pelaksanaan pengisian BPD dan tata tertib pelaksanaan pengisian. Berjangka waktu 7 hari untuk pendaftaran dan 5 hari untuk klarifikasi dan apabila tidak ada yang mendaftar panitia bisa menambah jangka waktu paling lama 7 hari. Untuk persyaratan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa²⁷ yang diatur dalam peraturan daerah meliputi Bertakwa pada Tuhan Yang Maha Esa, Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945 serta memelihara dan mempertahankan keutuhan NKRI dari Bhineka Tunggal Ika, Berusia paling rendah 20 tahun atau sudah maupun pernah menikah, Berpendidikan paling rendah SMP atau Sederajat, Bukan sebagai perangkat pemerintah desa, Bersedia dicalonkan sebagai anggota Badan Permusyawaratan Desa, Wakil dari penduduk desa yang terpilih secara demokratis dan Bertempat tinggal di wilayah pemilihan.

Adapun calon anggota BPD yang memenuhi persyaratan administrasi ditetapkan minimal 2 kali dari jumlah anggota BPD yang dibutuhkan dan

²⁷ Pasal 15 Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa

diumumkan oleh panitia pada papan pengumuman desa dan masing-masing wilayah. Pengisian anggota BPD berdasarkan keterwakilan wilayah dilakukan untuk memilih calon anggota BPD dari unsur wakil wilayah seperti masyarakat desa dari wilayah dusun atau wilayah rukun warga. Panitia melakukan pendaftaran dan klarifikasi pada masing-masing dusun atau wilayah rukun warga serta menyelenggarakan rapat musyawarah yang difasilitasi kepala dusun atau ketua rukun warga dengan mengundang unsur lembaga kemasyarakatan dan tokoh masyarakat pada wilayah tersebut. Unsur lembaga kemasyarakatan yang dimaksud adalah RT/RW, PKK Dusun, Pokgiat LPMD dan unsur pemuda. dan tokoh masyarakat yaitu kelompok tani, kelompok pengrajin, kelompok nelayan, tokoh agama, tokoh pendidikan, pemerhati masalah sosial dan kelompok seni budaya.²⁸

Musyawah tersebut dilaksanakan untuk menunjuk calon anggota BPD dari wilayah dusun atau rukun warga yang akan ditetapkan menjadi anggota BPD dalam musyawarah desa. sedangkan pengisian anggota BPD berdasarkan keterwakilan perempuan berasal dari perempuan warga desa yang memiliki hak pilih yang terdiri dari unsur lembaga kemasyarakatan dan unsur tokoh perempuan. Penentuan kriterianya tercantum pada tata tertib panitia. Jumlah calon yang ditunjuk sebanyak 2 kali jumlah anggota BPD yang dibutuhkan. Panitia melaksanakan pendaftaran dan klarifikasi selanjutnya panitia

²⁸ Pasal 12 Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 38 tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis dan Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa

menyelenggarakan rapat musyawarah dengan mengundang unsur perempuan untuk memilih calon anggota BPD berdasarkan keterwakilan perempuan. Musyawarah tersebut untuk menunjuk calon anggota BPD berdasarkan keterwakilan perempuan yang akan ditetapkan menjadi anggota BPD dalam musyawarah desa. Jumlah calon yang ditunjuk sebanyak 2 kali jumlah anggota BPD yang dibutuhkan²⁹

Dalam musyawarah desa, panitia mengusulkan calon anggota BPD hasil musyawarah kepada Kepala Desa untuk ditetapkan sebagai calon anggota BPD. Panitia mengundang calon anggota BPD dalam rapat musyawarah desa yang dihadiri juga oleh anggota BPD, Lembaga Kemasyarakatan, tokoh adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh masyarakat. Rapat musyawarah desa untuk menetapkan calon anggota BPD dari keterwakilan wilayah dan keterwakilan perempuan. Apabila tidak mencapai mufakat maka keanggotaan BPD ditetapkan melalui voting. Yang memiliki hak suara dalam voting adalah seluruh peserta musyawarah Desa dan hasil dari musyawarah tersebut diumumkan dan dituangkan dalam berita acara tertandatanganinya panitia dan calon anggota BPD hasil musyawarah desa. Selanjutnya panitia mengusulkan kepada Kepala Desa untuk ditetapkan dengan surat Keputusan Kepala Desa, setelah itu kepala desa mengusulkan kepada Bupati melalui Camat untuk ditetapkan dengan Keputusan Bupati tentang Peresmian anggota BPD.

²⁹ Pasal 13 Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 38 tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis dan Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa

C. Fiqih Siyasah

Fiqih Siyasah adalah ilmu yang mempelajari pengaturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar syariat Islam untuk mewujudkan kemaslahatan umat.³⁰ Sebagai ilmu ketatanegaraan dalam Islam, fiqih siyasah membahas mengenai siapa sumber kekuasaan, siapa pelaksana kekuasaan, apa dasar kekuasaan dan bagaimana cara-cara pelaksanaan kekuasaan menjalankan kekuasaan yang diberikan kepadanya dan kepada siapa pelaksanaan kekuasaan mempertanggungjawabkan atas kekuasaannya.³¹ Ruang lingkup kajian fiqih siyasah dibagi menjadi 3 yaitu :

1. *Siyasah Dusturiyah*, disebut juga politik perundang-undangan. Bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum atau *tasyri'iyah* oleh lembaga legislatif, peradilan atau *qaadhaiyyah* oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan atau *idariyyah* oleh birokrasi atau eksekutif.
2. *Siyasah Dauliyah*, atau disebut juga politik luar negeri, bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara warga negara yang muslim dengan yang bukan muslim yang bukan warga negara. Di bagian ini ada politik masalah peperangan atau *siyasah Harbiyah*, yang mengatur

³⁰ Sayuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993), hal. 26

³¹ Munawir Sadjali, *Islam dan Tata Negara Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press, 1991), hal. 3

etika peperangan, dasar-dasar diizinkan berperang, pengumuman perang, tawanan perang dan gencatan senjata.

3. *Siyasah Maliyah*, disebut juga politik keuangan dan moneter. Membahas sumber-sumber keuangan negara, pos-pos pengeluaran dan belanja negara, perdagangan internasional, kepentingan/hak-hak publik, pajak dan perbankan.

Fiqh Siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. *Fiqh siyasah dusturiyah* dapat terbagi kepada:³²

1. Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk dalam persoalan *Ahl al Hall wal Aqd*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dengan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan sebagainya.
2. Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan *imamah*, persoalan *bai'at*, *wizarah*, *waliy al-ahadi*, dan lain-lain
3. Bidang *siyasah qadlaiyah*, termasuk didalamnya masalah-masalah peradilan.

Bidang *siyasah tasyri'iyah* yang mencakup *Ahl al Hall wal Aqd* merupakan suatu lembaga pemilih. *Ahl al Hall wal Aqd* (اهل الحل والعقد), secara bahasa أَهْلٌ berasal dari kata: أَهَالٌ yang berarti ahli, sedangkan حُلٌّ berasal dari kata حَلٌّ : yang berarti urai atau penguraian/melonggarkan,

³² A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003), hal. 48

karena orang yang duduk disitu bisa melonggarkan dan tidak memilih orang-orang tertentu yang tidak disepakati, kemudian **العقد** berasal dari kata **عَقَدَ** : yang berarti ikat atau mengikat, karena keputusannya mengikat orang-orang yang mengangkat *Ahl al Hall wal Aqd*.³³ Secara terminologi *Ahl al Hall wal Aqd* adalah Orang-orang yang mempunyai kewenangan untuk melonggarkan dan mengikat. Istilah ini dirumuskan oleh ulama fiqh untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani mereka.³⁴

Al-Mawardi mengemukakan bahwa *Ahl al Hall wal Aqd* adalah mereka yang berwenang mengikat dan melepas, yakni para ulama, cendikiawan dan pemuka masyarakat atau *ahl al-ikhtiyar*, mereka itulah orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan gagasan mereka. Menurutnya konsep *Ahl al Hall wal Aqd* sama dengan majelis syuro, *Ahl al Hall wal Aqd* telah populer dimasa pemerintahan Khulafaur rasyidin.³⁵ Abdul Hamid al-Anshari menyebutkan bahwa majelis syura yang menghimpun *ahl al-syura* merupakan sarana yang digunakan rakyat atau wakil rakyatnya untuk membicarakan masalah-masalah kemasyarakatan dan kemaslahatan umat.³⁶

Ibn Taimiyah menyebutnya dengan *ahl al-syawkah*. Menurutnya *ahl al-syawkah* adalah orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi

³³ *Kamus Al-Munawir versi Indonesia-Arab*, (Surabaya: Pustaka Progresif, 2007)

³⁴ Suyuthi Pulungan, *Fiiqih Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, cet. Ke-5, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), hal. 66

³⁵ Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-sulthaniyah*, terj. Fadli Bahri, (Jakarta: Darul Falah, 2006), hal. 74

³⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hal 159

dan mempunyai kedudukan terhormat di masyarakat. Muhammad Abduh berpendapat bahwa *Ahl al Hall wal Aqd* adalah ulil amri yaitu kumpulan orang-orang professional dalam bermacam keahlian di tengah masyarakat yang memiliki kapabilitas yang telah teruji. Mereka adalah para amir, hakim, ulama, panglima perang dan semua pimpinan yang menjadi rujukan bagi umat Islam dalam kemaslahatan umum.³⁷ Rasyid Ridha juga berpendapat demikian bahwa *Ahl al Hall wal Aqd* ialah kumpulan ulil amri, dan yang dimaksud dengan pemimpin untuk kemaslahatan umum yaitu pedagang, tukang, petani, dan para tokoh.

Dengan demikian *Ahl al Hall wal Aqd* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Mereka adalah sekelompok orang dari kalangan kaum muslimin yang dipandang paling baik agamanya, akhlaknya, kecemerlangan idenya dan pengaturannya, mereka terdiri dari para ulama, khalifah dan pembimbing umat. *Ahl al Hall wal Aqd* dianggap sebagai kelompok yang mencerminkan ridho kaum muslimin atau sebagai perwakilan kaum muslimin dalam tataran pemerintahan yang membawa aspirasi kaum muslimin.³⁸

Dalam sejarah Islam pembentukan lembaga *Ahl al Hall wal Aqd* telah dimulai semenjak Rasulullah mulai berdakwah mengajak manusia untuk menyembah Allah SWT, hingga meninggalnya beliau. Dalam era ini biasa

³⁷ Abdul Mu'in Salim, *Fiqh Siyasah: Konsep Kekuasaan Politik dalam Al-Quran*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995), hal. 230

³⁸ Agustina Nurhayati, *Fiqh Siyasah*, (Bandar Lampung: Fakultas Syariah IAIN Raden Intan Lampung, 2014), hal 140

disebut sebagai era kenabian atau wahyu.³⁹ Karena pada era ini, kepemimpinan Rasulullah SAW yang bersifat demokratis terlihat pada beliau menyelenggarakan musyawarah apabila menghadapi masalah yang belum ada wahyu dari Allah SWT.⁴⁰ Nabi Muhammad selalu menganjurkan umatnya bermusyawarah, namun setelah kesepakatan tercapai setiap anggota wajib menghormati dan melaksanakannya.

Dalam sejarah Rasulullah SAW tidak menunjuk seseorang sebagai penggantinya memimpin pemerintahan Islam setelah beliau wafat. Beliau juga tidak memberikan gambaran mengenai kriteria yang harus digunakan untuk memilih penggantinya, sehingga diputuskan untuk mengambil jalan menurut Al-Quran yaitu musyawarah. Para sahabat menyepakati bahwa sepeninggal Rasulullah SAW seleksi dan penunjukkan kepala Negara Islam telah diserahkan pada pemilihan dari umat Islam sejalan dengan jiwa perintah Al-Quran.⁴¹

Setelah wafatnya Nabi, kaum muslimin di Madinah membentuk kelompok-kelompok politik yang berbeda dengan pemimpinnya masing-masing. Kelompok Anshar dipimpin oleh Sa'ad bin Ubadah, kelompok Muhajirin yang memberi dukungan kepada Abu Bakar dan Umar, serta kelompok Bani Hasyim memberikan dukungan penuh kepada Ali.⁴² Masing-

³⁹ Abdul Khaliq Farid, *Fikih Politik...*, hal 78

⁴⁰ Abul A'la Maududi, Sayyid, *The Islamic Law And Constitution*, (Lahore: Islamic Publication, 1997), hal. 257

⁴¹ Muhammad Abu Zahroh, *Tarikh Al Madzahib Al Islamiyat fi al Siyasat wa al Aqidah*, (Dar al Fikr Al Arab: Bairut, t.t), hal. 91

⁴² Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam Siyasah Dusturiyah*, (Bandung: Pustaka Setia, 2012), hal. 173

masing kelompok menginginkan supaya pengganti Nabi dari kelompok mereka dengan berbagai alasan. Setelah mendapat persetujuan dari semua pihak maka keluarlah Abu Bakar yang dilantik sebagai khalifah. Pertemuan antara Anshar dan Muhajirin pada hakikatnya bukanlah dirancang, melainkan menunjuk adanya sidang permusyawaratan. Proses pembentukan lembaga syura secara tidak langsung terwujud dari pertemuan tersebut yang mana anggota-anggotanya merupakan tokoh-tokoh yang diangkat dari kelompok masing-masing.⁴³

Selama zaman pemerintahan khalifah Abu Bakar tidak pernah meninggalkan prinsip-prinsip musyawarah dalam suatu penetapan keputusan, khususnya masalah-masalah kenegaraan. Ketika Abu Bakar jatuh sakit yang sangat serius, ia segera memanggil para sahabat untuk bermusyawarah mengenai penggantinya sebagai khalifah kedua. Hadir pada saat itu beberapa tokoh yaitu Umar bin Khattab, Usman bin Affan, Ali bin Abi Thalib, Abdurrahman bin Auf, Mu'adz bin Jabal, Ubay bin Ka'ab, Zaid bin Tsabit dan beberapa tokoh lainnya dari kalangan Muhajirin dan Anshar.

Meskipun Abu Bakar secara pribadi yakin bahwa Umarlah yang paling tepat untuk menjadi khalifah, beliau tidak langsung mencalonkannya sebagai pengganti, tetapi bermusyawarah dengan para sahabat yang paling dipercaya secara bersama dan kemudian menunjukkan kehendaknya untuk memilih Umar. Dalam ucapannya, Abu Bakar hanya mengisyaratkan serta menyarankan nama Umar setelah bermusyawarah dengan orang-orang yang

⁴³ Al Thabari, *Tarikh al Umam wa al Mulk*, (Dar al Fikr: Bairut, 1987), hal. 31-43

dipercayai rakyat. Kemudian keputusan itu dilemparkan kepada pemilih muslim, yang menerima keputusan tersebut.

Setelah terjadi penikaman politik terhadap Umar, para cendekiawan muslim agar beliau dapat menunjukkan calon penggantinya, tetapi beliau menolak usulan para tokoh tersebut. Menanggapi situasi politik pada zamannya, Umar sebelum meninggalnya membentuk badan pemilih yang bertugas memilih calon dan memerintahkan mereka untuk memilih salah seorang dari mereka sebagai penggantinya. Badan pemilih tersebut terdiri dari Ali bin Abi Thalib, Usman bin Affan, Abdurrahman bin Auf, Sa'ad bin Jarrah, Zubair bin Awam dan Thalhah. Namun menurut Umar itu semua masih kurang memenuhi kualifikasi untuk memegang jabatan khalifah yang saat itu sudah mulai rumit akibat cakupan wilayah kekuasaan Islam yang meluas dan menjadi pejabat merupakan keinginan banyak orang.⁴⁴

Untuk mengatasi keraguannya, Umar melakukan suatu terobosan politik yang sistematis dan terstruktur yaitu membentuk sebuah tim yang bertanggungjawab untuk menyelesaikan masalah yang sangat krusial. Tim yang dibentuk Umar tersebut disebut dengan Majelis Syura secara teknis merupakan lembaga politik didunia Islam. Pembentukan tim musyawarah itu tidak lancer, sebagian senior menolaknya seperti Abbas dan keluarga Bani Hasyim.⁴⁵

⁴⁴ Al Thabari, *Tarikh al Umam wa al Mulk...*, hal. 35

⁴⁵ Al Mawardi, *Al Ahkam Al Sulthaniyyah...*, hal. 10

Dewan tersebut melalui proses eliminasi memberikan wewenang kepada Abdurrahman untuk merekomendasikan Ali atau Usman yang akan menggantikan Umar. Kebanyakan dari mereka mendukung Usman, Abdurrahman mewawancarai Ali dan Usman mengenai cara mereka akan memerintah Negara. Akhirnya Abdurrahman mendukung Usman, dan ia terpilih sebagai calon tunggal lalu masyarakat muslim memberikan sumpah setia kepadanya.⁴⁶ Kejadian tragis dan menyedihkan dengan terjadinya pembunuhan atas Usman. Oleh karenanya, beberapa sahabat bersidang di rumah Ali dan menyatakan kepada beliau bahwa tidak ada lagi yang paling cocok untuk dipilih sebagai amir kecuali beliau dan harus memikul tanggungjawab tersebut. Ali berkeberatan tetapi ketika para sahabat mendesak, pada akhirnya beliau setuju.

Didasarkan pada Nabi untuk menunjuk pengganti beliau dan berdasarkan perintah Al-Quran bahwa semua keputusan penting yang menyangkut kepentingan orang banyak haruslah diambil secara musyawarah. Musyawarah sebagai bagian dari mabda syura, merupakan pangkal utama mekanisme pengambilan keputusan di majelis syura. Para anggota majelis syura yang oleh para pemikir politik Islam disebut dengan *Ahl al Hall wal Aqd*.

Dasar pembentukan *Ahl al Hall wal Aqd* itu mengacu berdasarkan Al-Quran, dalam surat An-Nisa Ayat 59:

⁴⁶ Al Thabari, *Tarikh al Umam wa al Mulk...*, hal. 36

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَعُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا (٥٩) ^{٤٧}

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

Berdasarkan ayat di atas menjelaskan kepada seluruh umat muslim untuk mentaati perintah Allah dan Rasul-Nya itu mengandung ajaran bahwa kewajiban taat kepada Ulil amri dan *Ahl al Hall wal Aqd* itu termasuk dalam Ulil amri sewaktu melaksanakan pimpinannya harus berpedoman pada ajaran-ajaran Allah dalam Al-Quran dan ajaran Rasul-Nya dalam sunnahnya. ⁴⁸

Di samping ayat 59 tersebut di atas, prinsip musyawarah bagi para pemimpin negara dan para penguasa juga masyarakat merupakan tolok ukur dari dilaksanakannya sikap saling menghargai pendapat dan melepaskan diri dari sikap mengklaim kebenaran sendiri. Dalam Al-Quran surat Asy-Syura ayat 38 sebagai berikut:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ (٣٨) ^{٤٩}

Artinya: dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat sedang urusan mereka (diputuskan) dengan

⁴⁷ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, (Semarang: Toha Putra, 1989), hal. 128

⁴⁸ Abdul Khaliq Farid, *Fikih Politik...*, hal. 82

⁴⁹ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan ...*, hal. 789

musyawarah antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian rezeki yang Kami berikan kepada mereka.⁵⁰

Berdasarkan ayat-ayat dan peristiwa sejarah, maka ada beberapa alasan pembentukan *Ahl al Hall wal Aqd* dalam pemerintahan Islam, mengingat banyaknya permasalahan kenegaraan yang harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam, sehingga mampu menciptakan kemaslahatan umat Islam⁵¹, yaitu sebagai berikut:

1. Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang undang-undang. Oleh karena itu, harus ada kelompok masyarakat yang bisa diajak musyawarah dalam menentukan kebijaksanaan pemerintah dan pembentukan undang-undang.
2. Secara individual rakyat tidak mungkin berkumpul dan bermusyawarah secara keseluruhan dalam satu tempat, apalagi diantara mereka pasti ada yang tidak mempunyai pandangan yang tajam dan tidak mampu mengemukakan pendapat dalam musyawarah. Hal demikian dapat mengganggu berbagai aktivitas kehidupan masyarakat.
3. Musyawarah hanya bisa dilakukan apabila jumlah pesertanya terbatas. Kalau seluruh rakyatnya dikumpulkan disuatu tempat untuk melakukan musyawarah dipastikan musyawarah tersebut tidak dapat terlaksana.

⁵⁰ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah: Terminologi dan Lintasan Sejarah Politik Islam Sejak Muhammad SAW, hingga Al-Khulafa Ar-Rasyidin*, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2008), hal. 126

⁵¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi...*, hal. 163

4. Kewajiban amar ma'ruf nahi munkar hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyatnya.
5. Kewajiban kepada ulu al-amr (pemimpin umat) baru mengikat apabila pemimpin itu dipilih oleh lembaga musyawarah.
6. Ajaran Islam tersendiri yang menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah. Di samping itu, Nabi Muhammad SAW sendiri menekankan dan melaksanakan musyawarah sebagaimana dalam surah asy-Syura dan Ali-Imran. Nabi melakukan musyawarah dengan para sahabat untuk menentukan suatu kebijaksanaan pemerintah.⁵²

Pada masa modern, pemikiran tentang *Ahl al Hall wal Aqd* juga berkembang. Para ulama siyasah mengemukakan pentingnya pembentukan *Ahl al Hall wal Aqd* sebagai representasi dari kehendak rakyat. Mereka mengemukakan gagasan tentang *Ahl al Hall wal Aqd* dengan mengkombinasikan dengan pemikiran-pemikiran politik yang berkembang di Barat. Dalam praktiknya, mekanisme pemilihan anggota *Ahl al Hall wal Aqd* ini menurut al-Anshari dilakukan melalui beberapa cara, yaitu:

1. Pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala. Dalam pemilihan ini, anggota masyarakat yang sudah memenuhi persyaratan memilih anggota *Ahl al Hall wal Aqd* sesuai dengan pilihannya.

⁵² *Ibid.*, hal. 164

2. Pemilihan anggota *Ahl al Hall wal Aqd* melalui seleksi dalam masyarakat. Dalam hal ini, masyarakat akan melihat orang-orang yang terpandang dan mempunyai integritas pribadi serta memiliki perhatian yang besar untuk kepentingan umat. Merekalah yang kemudian dipilih untuk menjadi anggota *Ahl al Hall wal Aqd*.
3. Di samping itu, ada juga anggota *Ahl al Hall wal Aqd* yang di angkat oleh kepala negara.⁵³

Di antara ketiga cara demikian, cara pertamalah yang kecil kelemahannya, karena cara ini mencerminkan kehendak rakyat secara bebas. Mereka tidak perlu merasa takut untuk memilih siapa calon anggota *Ahl al Hall wal Aqd* yang akan mewakilinya sesuai dengan pilihan terbaiknya. Adapun cara kedua sangat subjektif sehingga dapat menimbulkan penyimpangan. Sementara cara yang ketiga tidak kondusif bagi independensi anggota *Ahl al Hall wal Aqd* untuk bersikap kritis terhadap penguasa, karena ia diangkat oleh kepala negara. Dengan demikian, posisinya terpengaruhi oleh kepala negara. Dalam konteks ini, pengalaman bangsa Indonesia yang menggunakan sistem pengangkatan selain pemilihan dalam menentukan anggota *Ahl al Hall wal Aqd* selama orde baru, dapat dijadikan contoh karena mereka tidak dapat mengkritik pemerintah yang tidak mencerminkan aspirasi

⁵³ *Ibid.*, hal. 165

rakyatnya. Syarat-syarat legal yang harus dimiliki oleh *Ahl al Hall wal Aqd* menurut Al-Mawardi⁵⁴ meliputi:

- a. Adil dengan segala syarat-syaratnya
- b. Berilmu yang membuatnya mampu mengetahui siapa yang berhak menjadi Khalifah sesuai dengan kriteri-kriteria yang legal
- c. Memiliki wawasan dan sikap bijaksana yang membuatnya mampu memilih siapa yang paling tepat dan paling efektif menjadi Khalifah, serta paling ahli dalam mengelola semua kepentingan demi kemaslahatan rakyat

Sedangkan Ibnu Khaldun hanya memberikan 4 syarat, yaitu:

- a. Memiliki ilmu pengetahuan
- b. Adil
- c. Mampu melaksanakan tugas, termasuk kearifan
- d. Sehat jasmani dalam arti panca inderanya dan anggota badan lainnya

Dari uraian di atas, maka wajib atas rakyat untuk memilih segolongan mereka, yaitu orang-orang dari *Ahl al Hall wal Aqd* yang mempunyai sifat-sifat yang harus ada pada mereka seperti berilmu yang dapat membantunya untuk memikirkan perkara-perkara umum dan urusan-urusan politik, berkemampuan untuk mengeluarkan keputusan undang-undang yang dapat mewujudkan kemaslahatan rakyat, juga berkemampuan untuk melakukan

⁵⁴ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi...*, hal. 76

kewajiban pengawasan atas kewenangan dewan eksekutif, baik pemerintah maupun penguasa, demi mencegah kemungkaran yang mungkin akan dilakukannya sebagai pelanggaran atas hak-hak Allah, dan demi menjaga hak dan kebebasan. Juga seperti syarat harus memiliki sifat adil dan syarat lainnya yang dituntut dalam jabatannya sebagai wakil rakyat.

Al-Quran dan sunnah sebagai sumber perundang-undangan Islam tidak menyebutkan *Ahl al Hall wal Aqd* atau Badan Permusyawaratan Desa, namun sebutan itu hanya ada dalam fiqih di bidang politik keagamaan dan pengambilan hukum dari dasar-dasar menyeluruh yang disebut dengan ulul amri, dalam firman Allah SWT :

وَإِذَا جَاءَهُمْ أَمْرٌ مِّنَ الْأَمْنِ أَوِ الْخَوْفِ أَذَاعُوا بِهِ ۖ وَكُورِدُوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى أَوْلِي الْأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلَّهُ الَّذِينَ يَسْتَنْبِطُونَهُ مِنْهُمْ وَلَوْ لَا فَضْلُ اللَّهِ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَتُهُ لَاتَّبَعْتُمُ الشَّيْطَانَ إِلَّا قَلِيلًا (٨٣) °°

Artinya : Dan apabila sampai kepada mereka suatu berita tentang keamanan ataupun ketakutan, mereka (langsung) menyiarkannya. (padahal) apabila mereka menyerahkannya kepada Rasul atau Ulul amri diantara mereka, tentulah orang-orang yang ingin mengetahui kebenarannya (akan dapat), mengetahuinya (secara resmi) dari mereka (Rasul dan Ulul amri). Sekiranya bukan karena karunia dan rahmat Allah kepadamu, tentulah kamu mengikuti setan, kecuali sebagian kecil saja (di antara kamu). (QS. An-Nisa (4) : 83)

Dasar sebutan ini juga dalam mereka yang disebut dengan umat dalam firman-Nya:

⁵⁵ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan ...*, hal. 132

وَلَتَكُنَّ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ (١٠٤)^{٥٦}

Artinya : dan hendaklah di antara kamu ada segolongan orang yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh (berbuat) yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar. Dan mereka itulah orang-orang yang beruntung. (QS. Ali Imran (3) : 104)⁵⁷

Sedangkan hadits yang menjadi dasar sebagai berikut:

حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ بَشَّارٍ حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ جَعْفَرٍ حَدَّثَنَا شُعْبَةُ عَنْ فُرَاتِ الْقَزَّازِ عَنْ أَبِي حَازِمٍ قَالَ قَاعَدْتُ أَبَاهُ رَيْرَةَ خَمْسَ سِنِينَ فَسَمِعْتُهُ يُحَدِّثُ عَنِ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ كَانَتْ بَنُو إِسْرَائِيلَ تَسُؤُ الْأَنْبِيَاءَ كُلَّمْ هَلَكَ نَبِيٌّ وَإِنَّهُ لَأَنْبِيَّ بَعْدِي وَسَتَكُونُ خُلَفَاءُ تُكْفِرُوا قَالُوا أِفَمَا تَأْمُرُنَا قَالَ فَو ببيعَةَ النَّارِ وَالْأَوَّلِ وَأَعْطَوْهُمْ حَقَّهُمْ فَإِنَّ اللَّهَ سَأَلَ لَهُمْ عَمَّا سَتَرُوا عَنْهُمْ حَدَّثَنَا أَبُو بَكْرِ بْنُ أَبِي شَيْبَةَ وَعَبْدُ اللَّهِ بْنُ بَرَادٍ الْأَشْعَرِيُّ قَالَا حَدَّثَنَا عَبْدُ اللَّهِ بْنُ إِدْرِيسَ عَنِ الْحَسَنِ بْنِ فُرَاتٍ عَنْ أَبِيهِ بِهِذَا الْإِسْنَادِ مِثْلَهُ^{٥٨}

Artinya: Telah menceritakan kepada kami (Muhammad bin Basyar) telah menceritakan kepada kami (Muhammad bin Ja'far) telah menceritakan kepada kami (Syu'bah) dari (Furat Al Qazzaz) dari (Abu Hazim) dia berkata, “Saya pernah duduk (menjadi murid) (Abu Hurairah) selama 5 tahun, saya pernah mendengar dia menceritakan dari Rasulullah shallallahu ‘alaihi wasallam, beliau bersabda: “Dahulu Bani Israil selalu dipimpin oleh para Nabi, setiap Nabi meninggal maka akan digantikan oleh Nabi yang lain sesudahnya. Dan sungguh, tidak akan ada Nabi lagi setelahku, namun yang ada adalah para khalifah (kepala pemerintahan) yang mereka akan banyak berbuat dosa.”

⁵⁶ *Ibid.*, hal, 93

⁵⁷ Abdul Khaliq Farid, *Fikih Politik...*, hal. 82

⁵⁸ Imam Nawawi, *Syarah dan Terjemah Riyadhus Shalihin jilid 1*, terj. Musthofa Said Al-Khin. Dkk, (tanpa kota: al-i'tishom, tapa tahun), hal. 726

Para sahabat bertanya. “Apa yang anda perintahkan untuk kami jika itu terjadi?” beliau menjawab: “Tepatilah baiat yang pertama, kemudian yang sesudah itu. Dan penuhilah hak mereka, kerana Allah akan meminta pertanggungjawaban mereka tentang pemerintahan mereka.” Dan telah menceritakan kepada kami (Abu Bakar bin Abu Syaiba) dan (Abdullah bin Barrad Al Asy’ari) keduanya berkata; telah menceritakan kepada kami Abdullah bin Isris) dari (Al Hasan bin Furrat) dari (ayahnya) dengan isnad seperti ini.

Dengan demikian bentuk musyawarah itu tidak lain dikenal dengan *Ahl al Hall wal Aqd* atau Badan Permusyawaratan Desa di tingkat desa atau *Ahlul Ikhtiyar* di awal Islam, yang telah dipercaya oleh rakyat dengan keilmuan dan kecendekiawanan mereka serta keikhlasannya. Juga dengan keseriusan mereka dalam membuat hukum-hukum yang diperlukan baik yang berkenaan dengan peraturan sipil, politik dan administratif. Mereka termasuk ke dalam kata “Ulil Amri” yang Allah SWT mewajibkan mentaatinya.⁵⁹

Ahl al Hall wal Aqd merupakan bagian dari Ulil Amri. Ulil Amri yang kaum mukminin diperintahkan untuk taat kepada mereka bukanlah para elite umara dan penguasa bagaimanapun keadaan mereka. Tidak ada yang menyebabkan hilangnya prinsip musyawarah kaum muslimin selain pemahaman seperti itu (memahami bahwa ulil amri adalah elite umara dan penguasa).

Ulil amri juga bukan orang-orang elite yang dikenal dalam fiqih Islam dengan sebutan fuqaha atau mujtahid yang mereka harus menguasai sejumlah disiplin ilmu bahasa dan ilmu-ilmu Al-Quran dan hadits. Sebab pengetahuan mereka tidak sampai kepada sisi ini dan tidak biasa meneliti untuk

⁵⁹ Abdul Khaliq Farid, *Fikih Politik...*, hal. 83

mengetahui sebagian besar urusan-urusan umum, seperti urusan perdamaian, peperangan, pertanian, perdagangan, perindustrian, administrasi dan politik. Benar mereka mempunyai bidang khusus yang dapat mereka ketahui dengan sebenar-bear pengetahuan, mereka ahli dan ulil amri dibidangnya.

Ahl al Hall wal Aqd adalah yang dimaksud dengan ulil amri dalam kitab Allah, para wakil rakyat. Karena lebih dekat dengan kebenaran dalam tafsiran istilah “Ulil Amri” dan sesuai dengan dua ayat surat An-Nisa ayat 58-59.

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا النَّامِتَ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا (٥٨) ٦٠

Artinya : sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۗ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا (٥٩) ٦١

Artinya : Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan Taatilah Rasul (Nya) dan Ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya) jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

⁶⁰ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan ...*, hal. 128

⁶¹ *Ibid.*

Dua ayat ini juga menjadi landasan risalah Ibnu Taimiyah yang berjudul *As-Siyasah Asy-Syari'iyah* dan dia berkata : sesungguhnya ayat pertama menyebutkan tentang ulil amri yang melakukan perintah itu (perintah menunaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan memutuskan perkara antara manusia dengan adil). Kecuali apabila mereka menyuruh untuk melakukan kemaksiatan kepada Allah SWT, maka tidak ada kata taat kepada makhluk dalam hal maksiat kepada sang Khaliq.

Dua ayat itu menunjukkan bahwa ketaatan yang diwajibkan terhadap ulil amri didedikasikan pada orang yang dinamakan di zaman sekarang dengan sebutan “dewan eksekutif” atau “pemerintah dan penguasa”, sebagaimana juga didedikasikan pada *Ahl al Hall wal Aqd* yang telah dipercayai oleh rakyat dan ditaati dalam segala keputusan yang diputuskan dengan musyawarah dan keputusan undang-undang sipil dan politik. Mereka disebut dengan ulil amri karena bertindak sebagai wakil kekuasaan rakyat.

Oleh karena itu, kelompok para penguasa dari para pejabat disebut dengan “ulil amri eksekutif” dan kelompok *Ahl al Hall wal Aqd* dengan sebutan “ulil amri legislatif dan dewan pengawas pejabat”.⁶²

Kedudukan lembaga perwakilan rakyat dalam sistem pemerintahan Islam itu ternyata berbeda-beda menurut para pakar hukum ketatanegaraan, secara substansi sama tetapi dalam terdapat perbedaan yaitu :

⁶² *Ibid.*, hal. 83-87

1. Menurut Abd al-Wahhab Abd al-Aziz al-Syisyani menyatakan tugas Ulil Amri yang termasuk dalamnya juga merupakan kedudukan *Ahl al Hall wal Aqd* ada empat macam, sebagai berikut :
 - a. Mengatur perkara-perkara duniawi (al-Isyaraf ala syuun al-dunya).
 - b. Melindungi agama (bimayah al-din) dari keinginan pihak-pihak tertentu, terutama dari kalangan internal umat Islam untuk mengubah ajaran-ajaran agama Islam.
 - c. Melindungi wilayah Islam dari serbuan musuh yang datang dari luar.
 - d. Menjaga solidaritas umat Islam dan menghindarkannya dari berbagai macam bentuk pertikaian dan perpecahan.⁶³
2. Menurut Al-mawardi kedudukan lembaga *Ahl al Hall wal Aqd* dalam ketatanegaraan Islam, yaitu kedudukan anggota *Ahl al Hall wal Aqd* ini setingkat dengan pemerintah, karena majelis inilah yang melakukan musyawarah dalam masalah hukum dan membantu khalifah melaksanakan pemerintah negara.⁶⁴
3. Kedudukan *Ahl al Hall wal Aqd* atau lembaga perwakilan rakyat dalam sistem pemerintahan Islam yaitu:
 - a. *Ahl al Hall wal Aqd* mempunyai kedudukan yang penting dalam pemerintahan Islam. Antara khalifah dan *Ahl al Hall wal Aqd*

⁶³ Abd al-Wahhab Abd al-Aziz al-Syisyani, *Huquq al-Insan wa Huryyatuh al-Assasiyah fi al-Nizam wa al-Nuzhum al-Mu'ashirah, cet. Ke-1* (Mathabi al-Jami'iyah al-Mulkiyyah, 1400 H/1980 M), hal. 611

⁶⁴ Bagus Setiawan, “*Kedudukan DPD RI dalam Sistem Tata Negara Indonesia: Perspektif Siyasa Dusturiyah*”, (Skripsi Program Sarjana Syariah dan Hukum: Bandar Lampung, 2017), hal. 29-30

bekerjasama dalam menyelenggarakan pemerintahan yang baik demi kemaslahatan umat.

- b. Kedudukan *Ahl al Hall wal Aqd* dalam pemerintahan adalah sebagai wakil rakyat yang salah satu tugasnya adalah memilih khalifah dan mengawal khalifah menuju kemaslahatan umat
- c. Kedudukan *Ahl al Hall wal Aqd* dalam pemerintahan adalah sebuah lembaga yang memiliki tugas dan wewenang sendiri tanpa intervensi dari khalifah.⁶⁵

Ahl al Hall wal Aqd tugas dan wewenangnya lembaga perwakilan dalam Islam adalah *Ahlul Ikhtiyar*, di Indonesia lembaga perwakilan terendah setingkat desa yaitu Badan Permusyawaratan Desa. Tugas mereka tidak hanya bermusyawarah dalam perkara-perkara umum kenegaraan, mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan dan juga melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin tertinggi negara saja. Disamping itu harus ijtihad anggota *Ahl al Hall wal Aqd* harus mengacu pada prinsip *jalb al-mashalih* dan *daf al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemudharatan). Ijtihad mereka mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.⁶⁶

⁶⁵ Frenki, “*Sistem Politik dan Ketatanegaraan Islam*”, (Lampung: Syariah UIN Raden Intan Lampung, 2017), hal. 35

⁶⁶ Abd al-Wahhab, *al-Siyasah al-Syar’iyyah aw Nizham al-Dawlah al-Islamiyah fi Syu’un al-Dusturiyyah wa al-Kharijiyyah wa al-Maliyah*, (al-Qahirah: Mathaba’ah al-Taqaddum, 1397H/1977 M), hal. 59

Ahl al Hall wal Aqd juga mengadakan sidang untuk memilih imam, mereka harus mempelajari data pribadi orang-orang yang memiliki kriteria imamah, kemudian memilih siapa diantara orang-orang tersebut yang paling banyak kelebihanannya, paling lengkap kriterianya, paling ditaati rakyatnya dan mereka tidak menolak membaicitnya.⁶⁷ Setelah mengetahui syarat maupun kriteria dari calon khalifah maka lembaga *Ahl al Hall wal Aqd*, mempunyai kewenangan⁶⁸ untuk:

1. Menetapkan siapa saja kandidat khalifah yang memenuhi syarat untuk memperebutkan tahta khalifah dalam pemilu
2. Mengumumkan nama-nama kandidat khalifah tersebut kepada publik sehingga sebelum masuk ke bilik suara setiap pemilih telah mengetahui dengan pasti siapa calon yang akan dipilihnya
3. Menentukan hari (tanggal dan jam) pemilihan kepala Negara

Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Abdul Wahab Khallaf bahwa tugas *Ahl al Hall wal Aqd*⁶⁹ sebagai berikut:

1. *Ahl al Hall wal Aqd* adalah mencalonkan dan memilih serta melantik calon khalifah dan memberikan baiat in'iqad kepada khalifah. Imam al-mawardi berkata, “jika *Ahl al Hall wal Aqd* telah berkumpul untuk memilih, maka mereka harus memeriksa kondisi orang yang

⁶⁷ Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-sulthaniyah*, ..., hal. 6

⁶⁸ Mujar Ibnu Syarif, Khamami Zada, *Fiqh Siyasa: Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), hal. 164

⁶⁹ Bagus Setiawan, “Kedudukan DPD RI dalam Sistem Tata...”, hal. 24

mencalonkan untuk jabatan imamah (khilafah), yang memenuhi seluruh persyaratannya, mereka harus mendahulukan yang paling banyak kelebihannya, yang paling sempurna persyaratannya, dan yang paling segera ditaati rakyat tanpa tergantung pada pembaiatannya.”

2. *Ahl al Hall wal Aqd* melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Disinilah perlunya al-sulthah al tasyriiah tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa, mereka berusaha mencari illat atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikan dengan ketentuan yang terdapat di dalam nash. Di samping itu harus ijtihad anggota legislatif atau *Ahl al Hall wal Aqd* harus mengacu pada prinsip *jalb al maslahih* dan *daf al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemudharatan). Ijtihad mereka perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi social masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.

Menurut Khalid Ali Muhammad al-Anbari, Ulii amri termasuk didalamnya memiliki enam macam tugas⁷⁰ sebagai berikut:

1. Tugas di bidang keagamaan yang meliputi tugas-tugas sebagai berikut:
 - a. Mengembangkan ilmu-ilmu agama

⁷⁰ Khalid Ali Muhammad al-Anbari, *Sistem Politik Islam Menurut Al-Quran Sunnah dan Pendapat Ulama Salaf*, terj. Mat Taib Pa et. dari *Fiqih al-Siyasah al-Syar'iyah Daw'I Al-Quran wa al-Sunnah wa Aqwal Salaf al-Ummah cet. 1*, (Kuala Lumpur: Telaga Biru Sdn. Bhd, 2008), hal. 190-197

- b. Menghormati ilmu-ilmu agama
 - c. Meminta pandangan para ahli agama dalam soal hukum menyangkut masalah keagamaan
 - d. Memberantas bid'ah dan mengambil tindakan undang-undang sesuai hukum yang berlaku terhadap orang yang mengamalkannya untuk memelihara agama dari pada kecacatan dan melindungi umat Islam dari kesesatan
 - e. Mendukung tegaknya syiar-syiar Islam, misalnya memberikan dukungan untuk dikumandangkannya adzan iqamah di berbagai masjid dan mushola sebagai penanda telah masuknya waktu sholat lima waktu
 - f. Menjadi imam sholat
 - g. Menyampaikan khotbah
 - h. Menentukan permulaan dan akhir pelaksanaan ibadah puasa
 - i. Menyediakan kemudahan penyelenggaraan ibadah haji dan umrah
2. Tugas di bidang pertahanan, yang meliputi :
- a. Berjihad menentang kaum musyrikin yang memusuhi kaum Islam
 - b. Memerangi pemberontakan dan membentuk angkatan bersenjata yang tangguh termasuk menetapkan gaji dan tunjangan yang memadai, sehingga para tentara yang bergabung dalam angkatan bersenjata itu dapat hidup layak dengan gaji yang diterimanya
3. Tugas di bidang kehakiman, yang meliputi:
- a. Menegakkan keadilan dan menumpas kezaliman

- b. Melaksanakan hudud (hukum) syariah agar segala larangan Allah tidak diperolok-olok dan hak-hak manusia tidak dilanggar
 - c. Memisahkan kekuasaan eksekutif daripada kekuasaan yudikatif dengan melantik pejabat dan hakim yang mampu mengemban tugas untuk mencegah terjadinya pertikaian dan kezaliman. Sehingga semua pihak, baik pihak yang kuat maupun yang lemah, ataupun pihak yang hina dan yang mulia memiliki kedudukan yang setara dihadapan hukum
4. Tugas di bidang keuangan⁷¹, yang meliputi:
- a. Memungut dan mendistribusikan zakat, jizyah, fai dan kharaj
 - b. Memberi perhatian kepada harta-harta yang diwaqafkan untuk tujuan kebajikan dan mendekati diri kepada Allah SWT
5. Tugas di bidang pemerintahan Negara, yang meliputi:
- a. Memilih mereka yang berkeelayakan untuk melakukan tugas yang ada kaitannya dengan kepentingan kaum muslimin dan orang banyak. Sehingga tugas yang dipercayakan kepadanya dapat dilaksanakannya dengan sebaik-baiknya
 - b. Mengontrol pelaksanaan tugas yang berkaitan dengan urusan umat, sehingga dapat segera diketahui jika ada pihak-pihak tertentu yang melakukan pengkhianatan atau penipuan
6. Tugas untuk merealisasikan kehidupan yang baik untuk setiap individu rakyat dalam berbagai dimensi

⁷¹ *Ibid.*

Al-Mawardi menyatakan tugas Ulil amri yang termasuk didalamnya *Ahl al Hall wal Aqd* ada sepuluh macam⁷² yaitu:

1. Mempertahankan dan memelihara agama
2. Menegakkan hukum dan keadilan terhadap pihak-pihak yang berperkara
3. Melindungi wilayah Islam dan memelihara kehormatan rakyat agar mereka bebas dan aman, baik jiwa maupun hartanya
4. Memelihara hak-hak rakyat dan hukum-hukum Tuhan
5. Membentuk kekuatan untuk menghadapi musuh
6. Melaksanakan jihad untuk menghadapi pihak-pihak yang memusuhi Islam
7. Memungut zakat, pajak dan mendistribusikannya kepada yang berhak
8. Mengatur penggunaan harta Bayt al-mal (kas negara) secara efektif
9. Melantik orang yang jujur dan berkualitas untuk mengurus keuangan negara.
10. Memantau pekerjaan dalam rangka pembangunan negara dan menjaga agama

Berdasarkan pandangan-pandangan tiga pakar hukum tata negara dalam Islam diatas dapat ditegaskan bahwa pokok *Ahl al Hall wal Aqd* adalah mencalonkan dan memilih calon khalifah sesuai dengan syariat Islam,

⁷² Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-sulthaniyah...*, hal. 26

mensejahterakan rakyat dan menjalankan kebijakan pemerintah sesuai dengan syariat Islam. Sedangkan kewenangan lembaga⁷³ *Ahl al Hall wal Aqd*:

1. Memberikan masukan dan nasihat kepada khalifah dan tempat konsultasi dalam menentukan kebijakannya
2. Kewenangan dibidang perundang-undangan yang meliputi:
 - a. Menegakkan aturan yang ditentukan secara tegas dalam syariat dan merumuskan suatu perundang-undangan yang mengikat kepada seluruh umat tentang hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Quran dan Hadits
 - b. Memutuskan salah satu penafsiran peraturan syariat yang berpenafsiran ganda, sehingga tidak membingungkan umat
 - c. Merumuskan hukum dari suatu masalah yang tidak diatur dalam syariat, sepanjang tidak bertentangan dengan syariat
3. Memilih dan membaiat khalifah
Ahl al Hall wal Aqd berwenang memilih dan membaiat khalifah yang tugasnya adalah meminta pertanggungjawaban khalifah
4. Menjalankan fungsi pengawasan dalam kebijakan pemerintah *Ahl al Hall wal Aqd* mempunyai wewenang untuk mengontrol khalifah, atas seluruh tindakan yang terjadi secara riil dalam negara

Tugas dan wewenang *Ahl al Hall wal Aqd* sebagaimana diuraikan di atas jika dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, niscaya akan selalu

⁷³ Ibnu Qutaibah, *Al Imamah wa As Siyasa*, (Lebanon: Dar Al Kutub, 1992), hal. 25

terpelihara hubungan vertikal dengan Tuhan dan hubungan horizontal dengan manusia. Terpeliharanya dengan baik hubungan ini merupakan karakteristik pemerintahan Islam yang beriman dan bertaqwa serta bertanggungjawab kepada Allah SWT dan kepada rakyat yang berada di bawah kekuasaannya.⁷⁴

Berdasar dari uraian diatas dapat dikatakan bahwa *Ahl al Hall wal Aqd* merupakan suatu lembaga pemilih. Orang-orangnya berkedudukan sebagai wakil-wakil rakyat, dan salah satu tugasnya memilih khalifah atau Kepala Negara. Ini menunjukkan sistem pemilihan Khalifah dalam pemikiran ulama fiqih, dan kecenderungan umat Islam generasi pertama dalam sejarah adalah secara tidak langsung atau melalui perwakilan. Dilihat dari segi fungsionalnya, sama seperti MPR dan DPR di tingkat pusat DPD di tingkat Daerah, dan sampai pada unit pemerintahan terendah di Indonesia yaitu Desa yang dikenal dengan Badan Permusyawaratan Desa.

D. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu menjadi salah satu acuan peneliti dalam melakukan penelitian sehingga dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Penelitian ini tentang Badan Permusyawaratan Desa di Desa Mirigambar Kecamatan Sumbergempol Kabupaten Tulungagung. Namun, sebelumnya sudah ada peneliti yang melakukan penelitian berkaitan dengan Badan Permusyawaratan Desa. Untuk menghindari pernyataan akan kesamaan terhadap penelitian sebelumnya, maka peneliti memaparkan

⁷⁴ Bagus Setiawan, "*Kedudukan DPD RI dalam Sistem Tata...*", hal. 24-28

beberapa karya pendukung berupa skripsi-skripsi yang memiliki relevansi terhadap tema yang diusung oleh peneliti, diantaranya meliputi:

Pertama, skripsi oleh Syarifah Devi Isnaini Assegaf tahun 2017 di program studi Hukum Administrasi Negara fakultas hukum, Universitas Hasanuddin Makassar dengan judul Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa di Desa Gentung Kabupaten Pangkep yang mengkaji tentang Fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa di Desa Gentung Kabupaten Pangkep.⁷⁵ Adapun hasil dari penelitian tersebut yaitu fungsi Badan Permusyawaratan Desa di Gentung dalam pembuatan regulasi lebih terlaksana dan terealisasi, namun dalam fungsi menampung aspirasi masyarakat dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa yang belum maksimal dikarenakan anggota Badan Permusyawaratan Desa kurang memahami tugas dan fungsinya. Selain itu penelitian ini juga berisi terkait faktor pendukung dan penghambat yang mempengaruhi efektivitas Badan Permusyawaratan Desa. faktor pendukung meliputi masyarakat, pola hubungannya, pendapatan intensif dan sistem pemilihan anggota BPD. Sedangkan faktor penghambat meliputi masyarakat dan BPD kurang memahami fungsi BPD berdasarkan peraturan yang berlaku, tidak adanya sosialisasi dari pemerintah desa terkait dengan fungsi BPD serta kantor atau sekretariat. Terdapat perbedaan dan persamaan antara skripsi yang ditulis oleh

⁷⁵Syarifah Devi Isnaini Assegaf, "Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Di Desa Gentung Kabupaten Pangkep", *Skripsi*, (Makassar: Fakultas Hukum, Universitas Hasanudin, 2017), hal. iv

peneliti dengan skripsi yang ditulis oleh Syarifah Devi Isnaini Assegaf. Adapun persamaannya yaitu sama-sama membahas sistem pemilihan anggota Badan Permusyawaratan Desa meskipun hanya sekilas dimana anggota dipilih langsung oleh masyarakat sehingga kepercayaan mereka tinggi terhadap BPD di Gentung. Sedangkan perbedaannya yaitu dalam penelitian ini peneliti terfokus pada seluruh proses pembentukan Badan Permusyawaratan Desa yang ada di Desa Mirigambar.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Dian Haryani dan Armansyah Matondang, yang dibingkis dalam jurnal tentang Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa Melati II Kecamatan Perbaungan Kabupaten Serdang Bedagai.⁷⁶ Program studi Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Medan Area. Adapun hasil penelitiannya yaitu BPD Melati II kurang berperan dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, kurang melakukan pertemuan langsung kepada masyarakat untuk menampung aspirasi, tidak memiliki bidang khusus untuk pengawasan dan terdapat hambatan dari segi finansial BPD yang hanya mendapatkan tunjangan dari desa berdasarkan keuangan desa yang ada, sehingga BPD tidak dapat menjalankan tugasnya secara maksimal. Adapun perbedaan dan persamaan dalam penelitian ini yaitu sama-sama meneliti Badan

⁷⁶ Dian Haryani, "Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Di Desa Melati II Kecamatan Perbaungan Kabupaten Serdang Bedagai", *Skripsi*, (Medan: Universitas Medan Area, 2015), hal. ii

Permusyawaratan Desa. Sedangkan perbedaannya terletak pada pembahasannya peneliti terdahulu meneliti peran dari Badan Permusyawaratan Desa dan peneliti sekarang meneliti tentang mekanisme dari proses pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Kamaluddin, pada tahun 2016, program studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Fakultas Ilmu Sosial di Universitas Negeri Makassar, dengan judul Peranan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Desa Mattirowalie Kecamatan Tanete Riaja Kabupaten Barru.⁷⁷ Adapun hasil penelitiannya bahwa pelaksanaan tugas pokok BPD Desa Mattirowalie sepenuhnya belum terlaksana, dilihat dari tugas pokok BPD yaitu menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, membentuk panitia pemilihan kepala desa, proses pembahasan dan penetapan peraturan Desa bersama dengan Kepala Desa. Fungsi pengawasan telah terlaksana dengan baik sehingga meminimalisir penyimpangan APBDes. Faktor pendorong yang mempengaruhi yaitu dukungan/partisipasi masyarakat terhadap BPD dan hubungan kerjasama yang baik antara BPD dengan Pemerintah Desa. Faktor Penghambatnya yaitu kurangnya tunjangan yang diberikan kepada anggota BPD, sarana dan prasarana, kurangnya SDM yang mengisi keanggotaan BPD serta adanya masyarakat yang pro maupun kontra terhadap setiap keputusan

⁷⁷ Kamaluddin, "Peranan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Desa Mattirowalie Kecamatan Tanete Riaja Kabupaten Barru", *Skripsi*, (Makassar: Universitas Negeri Makassar, 2016), hal. 3

yang ditetapkan. Adapun perbedaan dan persamaan dengan skripsi ini yaitu, sama-sama membahas mengenai Badan Permusyawaratan Desa akan tetapi fokus yang diambil berbeda, Kamaluddin mengkaji mengenai peran Badan Permusyawaratan Desa beserta faktor yang mempengaruhi. Sedangkan skripsi ini membahas lebih mendalam mengenai mekanisme pengisian keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Khusnul Ma'rifad, pada tahun 2019, jurusan Hukum Publik Islam Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, dengan judul Analisis Fiqh Siyasah Terhadap Fungsi Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pengelolaan Dana Desa Di Desa Gambiran Kecamatan Prigen Kabupaten Pasuruan.⁷⁸ Hasil penelitian oleh Khusnul Ma'rifad menunjukkan bahwa, *pertama* Fungsi pengawasan BPD di Desa Gambiran sudah sesuai dengan UU No. 6 tahun 2014 serta pelaksanaannya dalam PP No. 43 tahun 2014 yang mana BPD di Desa Gambiran terjun langsung ke lapangan untuk melakukan pengawasan Pengelolaan Dana Desa untuk meminimalisir penyalahgunaan Dana Desa. *Kedua*, Fiqh Siyasah yang masuk dalam penelitiannya adalah Ahl al Hall wal Aqd tugas dan fungsinya menyalurkan aspirasi masyarakat seperti yang ada di pemerintahan Desa yaitu Badan Permusyawaratan Desa (BPD), As-Sulthan

⁷⁸ Khusnul Ma'rifad, Analisis Fiqh Siyasah Terhadap Fungsi Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pengelolaan Dana Desa Di Desa Gambiran Kecamatan Prigen Kabupaten Pasuruan, *Skripsi*, (Surabaya: Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2019), hal. ii

At-Tasyri'iyah memiliki wewenang mengawasi dan mempertanyakan pembendaharaan Negara, sumber devisa dan anggaran pendapatan dan belanja yang dikeluarkan Negara kepada kepala Negara selaku pelaksana pemerintahan dan lembaga legislatif meminta pertanggungjawaban dan laporan keuangan Negara seperti fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang terdapat dalam UU No. 6 tahun 2014 dan siyasah maliyah yakni Baitul Mal karena memiliki tugas mengawasi kekayaan Negara terutama pemasukan dan pengelolaan maupun masalah pengeluaran lainnya seperti fungsi Badan Permusyawaratan Desa.⁷⁹ Adapun persamaan dan perbedaan dari penelitian ini yaitu sama-sama berisi tentang Fiqih Siyasah mengenai Badan Permusyawaratan Desa dalam pemerintahan Islam yang dikenal sebagai Ahl al Hall wal Aqd. Sedangkan perbedaan dari keduanya adalah jika peneliti terdahulu membahas Badan Permusyawaratan Desa dari segi pengawasan Dana Desa dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa serta menganalisis Fiqih Siyasah ke dalam Siyasah maliyah. Namun peneliti sekarang membahas mengenai pembentukan Badan Permusyawaratan Desa di samping Fiqih Siyasah juga ke dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung No. 18 tahun 2018 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

Selain itu juga ada penelitian yang dilakukan oleh Prayoga Saputra, tahun 2014, Konsentrasi Hukum Kelembagaan Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif

⁷⁹ *Ibid.*, hal. 97

Hidayatullah, dengan judul Optimalisasi Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pembentukan Peraturan Desa (Studi Kasus Di Desa Tridayasakti Kecamatan Tambun Selatan Kabupaten Bekasi).⁸⁰ Dalam penelitian ini hasilnya adalah *pertama*, peran Badan Permusyawaratan Desa dalam proses Peraturan Desa pembentukan dan penetapan perdes di desa tersebut yang tidak sesuai dengan UU No. 12 tahun 2012 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan walaupun ada sebagian prosedur yang terlaksana dalam proses pembentukannya. Dalam proses yang BPD lakukan dalam penyusunan pembentukan perdes di Desa Tridayasakti yaitu dengan melakukan rapat bersama pemerintah desa untuk merancang perdes tanpa melaksanakan kunjungan masyarakat, bertatap muka baik secara perseorangan maupun bersama-sama beserta perangkat desa untuk menampung aspirasi yang diberikan oleh masyarakat desa Tridayasakti, dalam pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah desa yang baik. Adapun fungsi Badan Permusyawaratan Desa di Desa Tridayasakti sudah sesuai dengan Perda Kab. Bekasi No. 2 tahun 2008 tentang Pemerintah Desa yang berfungsi menetapkan perdes bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, namun peran BPD Tridayasakti belum cukup optimal sebagai perpanjangan tangan masyarakat desa karena peraturan desa yang telah dibentuk dalam dua tahun terakhir tidak mencerminkan kebutuhan masyarakat dan

⁸⁰Prayoga Saputra, “Optimalisasi Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pembentukan Peraturan Desa (Studi Kasus Di Desa Tridayasakti Kecamatan Tambun Selatan Kabupaten Bekasi)”, *Skripsi* (Jakarta: Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2014), hal iv

harapan masyarakat dalam membangun kesejahteraan yang merata.⁸¹ *Kedua*, kendala yang mempengaruhi fungsi legislasi BPD dalam penyusunan dan penetapan perdes yaitu kesadaran masyarakat terhadap peraturan desa, kualitas kerja aparatur desa dan BPD yang kurang baik, kurangnya anggaran desa dalam setiap menjalankan proses legislasi dan kualitas internal BPD yang mencakup komunikasi yang terjalin antar anggota BPD kurang baik, SDM yang cukup secara kuantitas namun tidak secara kualitas maupun kapasitas sebagai legislator, komitmen dan profesionalitas setiap anggota BPD dalam melaksanakan perannya serta struktur BPD yang tidak mempunyai acuan melaksanakan tugas-tugasnya. Adapun persamaan dan perbedaan dari penelitian ini yaitu sama-sama berisi tentang Badan Permusyawaratan Desa. Sedangkan perbedaan penelitian ini Prayozza Saputra lebih fokus pada proses pembentukan peraturan desa, peneliti sekarang fokus pada proses pembentukan Badan Permusyawaratan Desa itu sendiri.

Dengan demikian belum ada penelitian yang secara khusus membahas tentang Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa di Desa Mirigambar Kecamatan Sumbergempol Kabupaten Tulungagung dengan mengambil fokus yaitu Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa di Desa Mirigambar Kecamatan Sumbergempol Kabupaten Tulungagung serta Pembentukan tersebut ditinjau dari Peraturan Daerah kabupaten Tulungagung No. 18 tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa dan fiqh siyasah.

⁸¹ *Ibid.*, hal. 74