

## **BAB II**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Badan Permusyawaratan Desa**

##### **1. Pengertian Badan Permusyawaratan Desa**

Badan Perwakilan Desa (BPD) yang ada selama ini berubah namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa. BPD merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintah Desa, serta Dalam Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Badan Permusyawaratan Desa berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Desa, serta Dalam Pasal 209 UU Nomor 32 Tahun 2004 Juncto Pasal 209 UU Nomor 12 Tahun 2008 Juncto Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 disebutkan bahwa fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa ialah menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat, oleh karenanya BPD sebagai Badan Permusyawaratan yang berasal dari masyarakat Desa, di samping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara Kepala Desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi utamanya, yakni fungsi representasi.<sup>1</sup>

Badan Permusyawaratan Desa merupakan mitra Kepala Desa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Keanggotaan BPD merupakan wakil dari Penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah

---

<sup>1</sup> Prof. DR. Sadu Wasistiono, MS. M. Irawan Tahir, AP.M.Si. 2007. *Prospek Pengembangan Desa*. CV Fokus Media. Bandung. Hlm.35

yang pengisiannya dilakukan secara demokratis.<sup>2</sup> Dengan demikian pengisian anggota BPD dapat diproses melalui pemilihan secara langsung dan atau melalui musyawarah perwakilan. Hal ini dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan kesepakatan masyarakat di Desa masing-masing. Masa keanggotaan BPD selama 6 (enam) tahun dihitung sejak tanggal dan pengucapan janji, anggota yang dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.<sup>3</sup>

Dalam pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Badan Permusyawaratan Desa berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Keanggotaan BPD seperti yang disebutkan dalam pasal 30 PP No 72 tahun 2005 adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Adapun jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling

---

<sup>2</sup> Drs. Moch. Solekhan, MAP. *Penyelenggaraan Pemerintah Desa*. Cetakan Pertama (Malang: setara press 2014) hlm 76

<sup>3</sup> Dr. Ni'matul Huda, S.H, M.Hum. *Hukum Pemerintahan Desa*. Cetakan pertama (Malang: setara press 2015) hlm.215

banyak 11 (sebelas) orang, dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk dan kemampuan keuangan Desa (Pasal 31 PP No. 72 tahun 2005).

## 2. Fungsi, Hak dan Wewenang Badan Permusyawaratan Desa

BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Jadi, dalam menyelenggarakan pemerintahan desa terdapat dua lembaga: pemerintah desa dan BPD.<sup>4</sup> Pemerintah berfungsi menyelenggarakan kebijakan pemerintah atasnya dan kebijakan desa. Atas fungsi tersebut BPD juga memiliki fungsi, hak dan wewenang yang harus dilaksanakan. Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 Tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa Pasal 2 menjelaskan BPD memiliki fungsi yaitu:

- a. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala desa.
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa.
- c. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.<sup>5</sup>

Sedangkan menurut pasal 3 menjelaskan bahwa wewenang Badan Permusyawaratan Desa yaitu:

- a. Mengadakan pertemuan dengan masyarakat untuk mendapatkan aspirasi;
- b. Menyampaikan aspirasi masyarakat kepada Pemerintah Desa secara lisan dan tertulis;
- c. Mengajukan rancangan Peraturan Desa yang menjadi kewenangannya;
- d. Melaksanakan monitoring dan evaluasi kerja Kepala Desa;
- e. Meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa;

---

<sup>4</sup> Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, ( Jakarta: Erlangga, 2011), hlm. 77.

<sup>5</sup> *Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 Tahun 2017*

- f. Mengawal aspirasi masyarakat, menjaga kewibawaan dan kestabilan penyelenggaraan pemerintahan Desa serta memelopori penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik;
- g. Menyusun peraturan tata tertib BPD;
- h. Menyampaikan laporan hasil pengawasan yang bersifat insidental kepada Bupati melalui Camat;<sup>6</sup>

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 Tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa Pasal 4 menjelaskan BPD memiliki hak yaitu:

- a. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaran pemerintahan desa kepada pemerintah desa.
- b. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintah desa, pelaksanaan pembangunan desa, dan pembinaan kemasyarakatan desa dan pemebrdayaan masyarakat desa.
- c. Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari APBDesa.<sup>7</sup>

## **B. Politik Hukum**

Secara etimologis bahwa politik hukum merupakan terjemahan dari istilah Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dua kata-kata *recht* dan *politik*,<sup>8</sup> pandangan lain menyebutkan bahwa politik hukum berasal dari terjemahan legal policy atau politics of law. Padmo Wahjono memiliki pandangan bahwa politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk, kebijakan dasar tersebut berkaitan dengan pembentukan hukum (pembentukan

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *ibid*

<sup>8</sup> Imam Syaukani dan A, Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm.19

peraturan perundang-undangan), penerapan hukum dan penegakan hukum<sup>9</sup>.

Teuku Mohammad Radhie memiliki pandangan:

Bahwa politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah hukum, perkembangan hukum dibangun. Definisi ini mencakup ius constitutum atau hukum yang berlaku di wilayah negara pada saat ini dan ius consitituendum atau hukum yang akan atau seharusnya diberlakukan dimasa mendatang.<sup>10</sup>

Satjipto Rahardjo mendefinisikan “politik hukum sebagai aktifitas memilih dan cara yang hendak di pakai untuk mencapai tujuan social dan hukum tertentu dalam masyarakat”,<sup>11</sup> lebih lanjut dikatakan bebrapa pertanyaan mendasar yang timbul dalam studi politik hukum meliputi:

1. Tujuan apakah yang hendak di capai dengan sistem hukum yang ada;
2. Cara-cara apakah dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bias dipakai mencapai tujuan tersebut;
3. Kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan;
4. Dapatkah dirumuskan seperti pola yang mapan, yang bias membantu kita dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan.

Politik hukum mengarah pada perwujudan hukum yang baik (good norm), yaitu hukum yang memuat prinsip-prinsip berkelanjutan, berkeadilan, dan demokratis. Hai ini dapat dicapai jika penyusunannya mengikutsertakan

---

<sup>9</sup> Padmo Wahjono, 1986, *Negara Indonesia Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.160

<sup>10</sup> Teuku Mohammad Radhie, dalam “Pembangunan dan Politik Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional,” *Majalah Prisma* Nomor 6 Tahun II Desember 1973, hlm.3

<sup>11</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum: pencarian, pembebasan, dan pencerahan*, (Bandung, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 1991), hlm 1-2

berbagai pihak terkait sejak awal (good process). Oleh karena itu, pembentukan hukum dan kebijakan (law making) seharusnya juga memperhatikan ketiga prinsip tersebut termasuk dalam melakukan rekonstruksi terhadapnya apabila ditemukan penyimpangan-penyimpangan terhadap penegakannya. Menurut Erman Radjagukguk mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi unsur-unsur yaitu :

- a. Norma harus sesuai dengan perasaan hukum masyarakat;
- b. Isinya merupakan pesan yang dapat dimengerti oleh masyarakat;
- c. Ada aturan implementasi;
- d. Harus ada sarana pelaksanaannya, dan
- e. Harus sinkron dengan undang-undang yang lain.

Selain itu, peraturan perundang-undangan yang baik tersebut harus akomodatif yang berkarakteristik:<sup>12</sup>

- 1) Terpenuhinya nilai-nilai fundamental yang menjelmakan karakter bangsa dan asas-asas/ prinsip-prinsip yang bersifat umum dan khusus;
- 2) Terpenuhinya pengakuan, penghormatan, pemenuhan, perlindungan dan penegakan hak asasi manusia;
- 3) Terpenuhinya standar kejelasan norma;
- 4) Terpenuhinya standar kejelasan tentang subjek baik dari segi kedudukan, maupun dari segi perilaku dan objek/sasaran pengaturannya dan wilayah dan waktu keberlakuannya;

---

<sup>12</sup> Achmad Ruslan, 2013, *Teori dan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, hlm. 144-145

- 5) Terpenuhinya syarat-syarat atau prosedur untuk berbuat sesuatu atau sebaliknya bagi subyek pemegang peran dan aparat pelaksana;
- 6) Terpenuhinya kejelasan penyelesaian perkara (jika relevan)
- 7) Terpenuhinya aspek dana dan fasilitas bagi penerapan dan penegakannya;
- 8) Memiliki kekuatan adaptasi dan prediktabilitas yang tinggi terhadap setiap perubahan kondisi masyarakat;
- 9) Memiliki konsistensi terhadap prinsip-prinsip konstitusi termasuk dalam hal kejelasan dan kerincian tentang syarat-syarat atau prosedur pendelegasian.

Politik hukum perundang-undangan telah memberikan patokan bagaimana membentuk hukum yang baik yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945, namun ditengah perjalanan selalu saja ada kenakalan politik yang sulit untuk dicegah. Beberapa hal yang perlu dilakukan dalam menjaga arah politik hukum peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Penguatan penelitian hukum dan penelitian kebijakan.
2. Pembentukan peraturan perundang-undangan disertai Naskah Akademik yang berkualitas, Naskah Akademik yang berkualitas ini menjadi sangat penting untuk menentukan pijakan akademis sebuah peraturan dan harus melalui proses uji publik yang transparan dan akuntabel.
3. Peningkatan mekanisme partisipasi publik dalam perencanaan dan proses penyusunan peraturan perundang-undangan.
4. Solusi selanjutnya adalah komunikasi hukum antar lembaga pada level kementerian dan/atau non kementerian.

### C. Peraturan Desa

Peraturan Desa ialah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa (pasal 55 PP No 72 tahun 2005). Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, dengan demikian maka pemerintahan desa harus merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan-peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta harus memperhatikan kondisi social budaya masyarakat desa setempat dalam upaya mencapai tujuan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat jangka panjang, menengah dan jangka pendek.

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-Undang mengklasifikasikan Peraturan Desa sebagai salasatu bentuk Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah sebagaimana disebutkan pada pasal 7 ayat(1) dan (2):

1. Jenis dan hireraki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945
  - b. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
  - c. Undang
  - d. Peraturan Pemerintah
  - e. Peraturan Presiden
  - f. Peraturan Daerah<sup>13</sup>
2. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
  - a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat daerah Provinsi bersama dengan Gubernur
  - b. Peraturan daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan

---

<sup>13</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004



- rakyat daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota
- c. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan kepala Desa atau nama lainnya.

Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU No 10 tahun 2004 harus dibaca secara lengkap dengan menambah pemahaman terhadap bunyi pasal 7 ayat (4) yaitu: “ Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi”. Namun menurut Permendagri No 15 Tahun 2005 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah, Peraturan Desa tidak diakomodasi sebagai salah satu jenis produk hukum daerah. Menurut Pasal 2 Permendagri tersebut jenis produk hukum daerah terdiri atas: Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah. Demikian juga UU No 32 tahun 2004 tidak ada bagian yang menjelaskan kedudukan peraturan desa sebagai bagian dari produk hukum daerah. Pasal-pasal yang mengatur tentang peraturan desa tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan terbitnya peraturan Mendagri No 29 Tahun 2006 tentang pedoman pembentukan dan mekanisme penyusunan Peraturan Desa.

Perturan desa yang wajib dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah No 72 tahun 2005 adalah sebagai berikut :

1. Peraturan Desa tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa.
2. Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
3. Peraturan Desa Tentang Rencana Pembangunan Jangka

Menengah Desa (RPJMD).

4. Peraturan desa tentang pengelolaan keuangan desa.
5. peraturan desa tentang pembentukan Bdan Milik Usaha Desa, apabila pemerintah desa membentuk BUMD.
6. Peraturan desa tentang Pembentukan Badan Kerjasama.
7. Peraturan desa tentang Lembaga Kemasyarakatan.<sup>14</sup>

Selain peraturan desa yang wajib dibentuk seperti tersebut diatas, pemerintah desa juga dapat membentuk peraturan desa yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari peraturan daerah dan perundang-undangan lainnya yang sesuai dengan kondisi social budaya stempat. Dalam hal pembahasan rancangan Peraturan Desa masyarakat berhak memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis (Pasal 57 PP No 72 Tahun 2005), dan Peraturan Desa disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui camat sebagai bahan pengawasan dan pembinaan paling lambat 7 hari setelah ditetapkan (Pasal 58 PP No 72 Tahun 2005). adapun Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh Kepala Desa paling lama 3 (tiga) hari disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota untuk di evaluasi Guna untuk melaksanakan Peraturan Desa, Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa (Pasal 59 ayat(1) PP No.72 Tahun 2005 ).

#### **D. Teknik Perundang-Undangan (Legal Drafting) dan Penyusunan Peraturan Desa**

Legal drafting adalah kata lain dalam bahasa inggris yang artinya pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu proses pembuatan

---

<sup>14</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005

peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Peraturan Perundang-undangan ini sebagai aturan hukum hasil proses pengambilan keputusan hukum berisi materi muatan dan bersifat pengaturan (*regelling*). Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan ditetapkan dalam Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004.

UU No. 10 Tahun 2004 secara keseluruhan, maupun khususnya yang berkenaan dengan teknik penyusunan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan ketentuan yang mengatur cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat Peraturan Perundang-undangan dan Keputusan. Ketentuan teknik penyusunan.

Peraturan Perundang-undangan dan Keputusan diatur dalam Pasal 44 ayat (1), (2), dan ayat (3), dan Pasal 54. Nilai-nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan, terakumulasi dalam kaidah moral yang kedudukannya lebih tinggi dari hukum positif. Lili Rasjidi dalam hal ini menyatakan bahwa:

hukum positif ini harus bersesuaian dengan norma-norma yang lebih tinggi. Pembuat Peraturan Perundang-undangan wajib mengikutinya sebagai pedoman pada pekerjaan membuat Undang-Undang. Misalnya, pembuat Undang-Undang

tidak boleh mengumumkan Undang-Undang sebagai norma hukum.<sup>15</sup>

Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik menurut Pasal 5 UU No. 10 Tahun 2004 juncto pasal 2 Permendagri No 29 Tahun 2006, meliputi :

1. kejelasan tujuan; yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. kesesuaian antara jenis dan materi muatan; bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang- undangannya.
4. dapat dilaksanakan; yaitu bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut didalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan; yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
6. kejelasan rumusan; yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang- undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Keterbukaan; yaitu bahwa dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas- luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti: Bandung, 2004, hlm.82.

<sup>16</sup> *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004*

Selain asas pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan peraturan perundang-undangan harus memuat asas-asas yang diatur dalam Pasal 6 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu :

- a. Pengayoman yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Kemanusiaan yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Kebangsaan yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. Kekeluargaan yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Kenusantaraan yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Bhineka tunggal ika yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. Keadilan yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Ketertiban dan kepastian hukum yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat

menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.<sup>17</sup>

Pelaksanaan legislasi dalam arti pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat mewadai semua asas-asas baik pembentukan maupun materi yang dimuatnya memang bukan hal yang mudah. Faktor sumber daya manusia sangat menentukan kualitas peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Selain harus memenuhi asas-asas diatas, pelaksanaan legislasi juga harus memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dinyatakan dalam Permendagri No 29 tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan peraturan Desa, disebutkan bahwa Peraturan Desa adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama Kepala Desa.

Secara umum, proses pembuatan Peraturan Desa melalui 3 (tiga) tahapan yakni :<sup>18</sup>

- a. Tahap Inisiasi

Pada tahap inisiasi ide atau gagasan dalam pembuatan Peraturan Desa dapat datang dari dua belah pihak baik dari Pemerintah Desa maupun dari BPD. Apabila usulan tersebut

---

<sup>17</sup> *Ibid*

<sup>18</sup> Ali Fauzan, *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...*, Hlm.81

datangnya dari BPD, maka rancangan tersebut diserahkan kepada Kepala Desa, begitu juga sebaliknya apabila usulan tersebut datangnya dari Kepala Desa maka rancangan Peraturan Desa diserahkan kepada BPD. Artinya sama-sama mempunyai hak untuk mengajukan Peraturan Desa. BPD mengadakan rapat yang dihadiri oleh ketua-ketua bidang (bidang kemasyarakatan atau pemerintahan dan pembangunan). Untuk membahas pendapat tersebut apabila usulan tersebut disepakati perlu adanya Peraturan Desa, maka hasil rapat tersebut dijadikan hasil pra-Rancangan Peraturan Desa.

Usulan Peraturan Desa dapat dari masukan anggota masyarakat yang secara langsung atau lewat BPD kemudian dari BPD baru dibahas semacam kepanitiaan kecil, kalau disetujui baru rapat secara lengkap untuk membahas pantas tidaknya Peraturan Desa, setelah itu dibuat Rancangan Peraturan Desa. Sebuah idea tau gagasan pembuatan Peraturan Desa harus dibahas terlebih dahulu melalui siding pleno guna menetapkan apakah usulan tersebut disetujui menjadi sebuah Rancangan Peraturan Desa atau tidak.

Setelah mendapat persetujuan dari rapat BPD bahwa dari usulan pembuatan Peraturan Desa menjadi Rancangan Peraturan Desa, maka Sekretaris BPD membuat Rancangan Peraturan Desa untuk diserahkan kepada Kepala Desa dalam bentuk tulisan guna mendapat persetujuan untuk menjadi Peraturan Desa.

Setelah Kepala Desa menerima Rancangan Peraturan Desa,

Kepala desa mengadakan rapat bersama dengan perangkatnya guna membahas Rancangan yang disampaikan oleh BPD. Hasil keputusan rapat tersebut akan dibahas dalam rapat gabungan yang dihadiri oleh BPD, Kepala Desa dan perangkatnya sebagaimana diketahui bahwa yang dimaksud dengan perangkat Desa sesuai dalam pasal 12 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa terdiri dari Sekretaris Desa, pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan.

b. Tahap Sosio-Politis

Rancangan Peraturan Desa yang telah diterima oleh Pemerintah Desa, diadakan pembahasan dalam rapat gabungan antara BPD, Kepala Desa serta perangkat Desa. Peranan perangkat Desa tersebut dimaksudkan untuk menampung aspirasi masyarakat sehingga dalam pelaksanaannya nanti Peraturan Desa dapat diterima.

Dalam rapat pembahasan ketua BPD memberikan penjelasan mengenai latar belakang dan tujuan dibuatnya Peraturan Desa. Dalam rapat tersebut diadakan Tanya jawab Kepala Desa diberi Rancangan Peraturan Desa sebelum diadakan rapat pembahasan. Pada waktu rapat pembahasan, permasalahan yang ada dalam Rancangan Peraturan Desa dibahas satu persatu, dibacakan oleh Ketua BPD, dan yang menetapkan Peraturan Desa adalah kepala Desa.

Rancangan Peraturan Desa yang diajukan bermula dari satu pendapat atau satu pandangan dari pihak BPD, setelah dibahas bertemu dengan Kepala Desa, sekretaris Desa dan perangkat Desa



lainnya sehingga menghasilkan kesepakatan bersama, maka Peraturan Desa yang diajukan selalu mengalami perubahan yang bertujuan untuk menyempurnakan isi dan materi Peraturan Desa, sehingga Peraturan Desa yang dihasilkan dapat memenuhi aspirasi masyarakat dan menyangkut kepentingan umum. Setelah diadakan pembahasan yang mendalam maka dapat diambil sebuah keputusan dapat diterima atau tidaknya rancangan tersebut menjadi sebuah Peraturan Desa.

Pengambilan keputusan tentang Peraturan Desa biasanya dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat. Namun tidak menutup kemungkinan diadakan voting.

c. Tahap Yuridis.

Setelah rancangan tersebut mendapat persetujuan dari semua pihak untuk dijadikan Peraturan Desa maka langkah selanjutnya adalah Kepala Desa bersama BPD menetapkan Rancangan Peraturan Desa tersebut menjadi sebuah Peraturan Desa sesuai Pasal 55 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa. Peraturan Desa berlaku sejak ada ketetapan dari Kepala Desa. Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatas merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara teoritis , pembuatan produk hukum harus didasari oleh

paling tidak empat dasar pemikiran<sup>19</sup>:

- a. Landasan Filosofis, merupakan dasar filsafat atau pandangan hidup yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat kedalam suatu rancangan/draft peraturan perundang-undangan sehingga hukum yang dibentuk tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral atau nilai-nilai adat yang dijunjung tinggi dimasyarakat. Menurut Satjipto Raharjo, asas hukum ini juga lazim disebut sebagai dasar/alasan bagi lahirnya suatu peraturan hukum atau merupakan ratio legis dari peraturan hukum.<sup>20</sup>
- b. Landasan Sosiologis, bahwa Peraturan Perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat dan harus sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Aturan hidup yang dibuat harus sesuai dengan keutuhan, keyakinan dan kesadaran masyarakat.
- c. Landasan Yuridis, bahwa yang menjadi landasan dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan adalah Peraturan atau sederet Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan dasar kewenangan seorang pejabat atau badan membentuk Peraturan Perundang-undangan.

Tolok ukur di atas dapat memberikan jaminan bahwa Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat merupakan cikal bakal Peraturan Perundang-undangan yang diterima oleh masyarakat

---

<sup>19</sup> Hamzah Halim, Kemal Redindo Syahrul Putra; *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*; PT Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009. hlm. 12

<sup>20</sup> Rahardjo Satjipto; *Ilmu Hukum...*, hlm. 45

(acceptable), populis dan efektif. Populis, karena mengakomodir sebanyak-banyaknya keinginan penduduk di daerah. Efektif, karena peraturan yang dibuat itu operasional dan jangkauan peraturannya mencakup sebanyak-banyaknya kepentingan masyarakat dan senantiasa sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman sehingga setiap kebutuhan masyarakat pada setiap era, mampu diwadahnya.

#### **E. Materi Muatan Peraturan Desa**

Peraturan desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa, peraturan ini merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembangunan desa. Sementara itu peraturan desa adat disesuaikan dengan hukum adat dan norma adat istiadat yang berlaku di desa adat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Disisi lain, terdapat peraturan bersama kepala desa yang merupakan peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa dari dua desa atau lebih yang melakukan kerjasama antar desa atau merupakan perpaduan kepentingan desa masing-masing dalam kerjasama antar desa, sedangkan peraturan kepala desa merupakan tindak lanjut dari peraturan desa (peraturan pelaksana).<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Tanto Lailam, *Teori Hukum & Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), hlm.154

Sebagai sebuah produk hukum, peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum, yaitu:<sup>22</sup>

1. Terganggunya kerukunan antara warga masyarakat.
2. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik.
3. Terganggunya ketentraman dan ketertiban umum.
4. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.
5. Diskriminasi terhadap suku, agama, dan kepercayaan, ras, antar golongan, serta gender.

Sebagai sebuah produk politik, peraturan desa diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat desa, dalam hal ini masyarakat desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan peraturan desa. Peraturan desa yang mengatur kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan besekala lokal desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan peraturan desa senantiasa dapat diawasi secara berkelanjutan oleh warga masyarakat desa setempat mengingat peraturan desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat desa. Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan desa yang telah ditetapkan, Badan Permusyawaratan Desa

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm.154

berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki.<sup>23</sup>

#### **F. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan**

Pembentukan peraturan adalah bagian dari aktivitas dalam mengatur masyarakat yang terdiri atas gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya, sehingga merancang dan membentuk peraturan yang dapat diterima masyarakat luas merupakan suatu pekerjaan yang sulit. Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan adalah suatu komunikasi antara lembaga yang menetapkan pemegang kekuasaan legislatif dengan rakyat dalam suatu negara.

Dalam proses pembentukan peraturan ini, di dalamnya terdapat transformasi visi, misi dan nilai yang diinginkan oleh lembaga pembentuk dengan masyarakat dalam suatu bentuk aturan hukum. Pembentuk peraturan sejak awal proses perancangan, telah dituntut agar produk hukum yang dihasilkan dapat mampu memenuhi berbagai kebutuhan yaitu:

1. Mampu dilaksanakan;
2. Dapat ditegakan;
3. Sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur;
4. Mampu menyerap aspirasi masyarakat.

---

<sup>23</sup> Tanto Lailam, *Teori Hukum & Perundang-undangan...*, hlm.155

Selain berbagai kesulitan tersebut, pembentuk peraturan berpacu dengan dinamika perkembangan masyarakat yang terus berubah sejalan dengan nilai-nilai yang dianggap baik oleh masyarakat.<sup>24</sup>

Partisipasi masyarakat merupakan hak setiap orang untuk menyampaikan pikiran dan pendapatnya baik secara langsung maupun tidak langsung, secara lisan maupun tertulis dalam penyelenggaraan negara yang meliputi partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, penganggaran, dan pengambilan kebijakan publik, termasuk dalam pelaksanaan dan pengakan hukum. Partisipasi masyarakat ini merupakan perkembangan dalam sistem politik modern, dalam arti adanya penyediaan ruang public sebagai tuntutan mutlak sebagai upaya demokratisasi, sebab mustahil dapat mewujudkan negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasarkan hukum tanpa partisipasi masyarakat yang aktif.<sup>25</sup> Dalam pandangan Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson, “partisipasi masyarakat merupakan salah satu alat dalam menuangkan nilai-nilai yang hidup dimasyarakat untuk ditunangkan dalam peraturan.” Melalui partisipasi diharapkan peraturan perundang-undangan akan memiliki kelebihan dalam hal efektifitas keberlakuan di dalam masyarakat. Partisipasi masyarakat pada dasarnya adalah jaminan yang harus diberikan kepada rakyat untuk dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses kebijakan

---

<sup>24</sup> Saifudin, “Prose Pembentukan UU: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU”, dalam Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol.16 Oktober 2009, hlm.96

<sup>25</sup> Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, Rajawali, Pers, Jakarta, hlm.186

publik secara bebas serta terbuka sebagai perwujudan sistem kedaulatan rakyat.

Partisipasi masyarakat tercermin dalam asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011), yaitu asas keterbukaan. Asas keterbukaan dalam arti bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses tersebut. Asas keterbukaan merupakan bentuk implementasi dari asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, terutama merupakan implementasi dari asas konsensus. Menurut A.Hamid S Attamimi bahwa:

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pelaksanaan asas consensus, yakni adanya kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang fitimbulkan oleh peraturan perundang-undangan, sebab peraturan perundang-undangan dianggap sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.<sup>26</sup>

Lanjutnya bahwa consensus dapat diwujudkan dengan perencanaan yang baik, jelas, terbuka, diketahui masyarakat mengenai akibat-akibat

---

<sup>26</sup> A.Hamid. S. Attamimi, 1998, Disertasi “*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV,*” Program Doktor Fakultas Pasca Sarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.339

yang akan ditimbulkan serta latar belakang tujuan-tujuan yang hendak dicapai.<sup>27</sup>

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2011, pasal 96 menyebutkan:

1. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
3. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
4. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan (khususnya pembentukan peraturan perundang-undangan) dapat berimplikasi terciptanya tatanan sistem hukum yang responsive, dapat meminimalisir substansi hukum yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dan menjadi bandul penyeimbang kepentingan politik elit partai politik. Terdapat beberapa prinsip pokok terwujudnya aspirasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan meliputi: (1) *guaranted*

---

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm.340



*access, (2) equality, (3) freedom to express opinions, (4) the nation of public good, (5) the democratic ideal.*<sup>28</sup>

Partispasi masyarakat dalam pemebentukan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan melakukan pemantauan secara kritis terhadap lahirnya kaidah hukum, bias dilakukan oleh seluruh komponen *civil society* melalui:

- a. Membuka akses informasi seluruh komponen masyarakat tentang prose penyusunan suatu peraturan perundang-undangan;
- b. Merumuskan aturan main khususnya yang menyangkut transparansi penyusunan dan perumusan Rancangan Peraturan Perundang-undangan;
- c. Untuk langkah awal pelaksanaan pemantauan, perlu merumuskan secara bersama-sama sebuah prosedur dan tata cara mengakomodir aspirasi masyarakat dalam Pembahasan Peraturan Perundang-undangan.
- d. Bersama-sama dengan DPR menyusun kode etik sekaligus membentuk Majelis Kehormatan yang susuan keanggotaannya terdiri dari unsur DPR RI, Masyarakat, akademi, dan media massa;
- e. Memperluas jaringan kerja sama di kalangan *civil society* yang selama ini sifatnya melalui ad hoc. Jaringan kerja sama tersebut harus bersifat

---

<sup>28</sup> Saifudin, "*Prose Pembentukan UU: Studi Tentang Partispasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU*"..., hlm.93

permanen sekaligus ada pembagian tugas dan tanggung jawan memantau proses perumusan kaidah hukum.<sup>29</sup>

Beberapa pihak mencoba merumuskan pengertian partisipasi dengan menggunakan unsur keterlibatan dan latar belakang yang mendorongnya. Dengan menggunakan dua kriteria tersebut, partisipasi diartikan sebagai keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pembangunan yang didorong oleh determinasi dan kesadarannya tentang arti keterlibatannya tersebut.<sup>30</sup>

### **G. Ruang Lingkup Syiasah Dusturiyah**

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan fiqh siyasah dusturiyah umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Quran maupun hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang akan tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya. Fiqh siyasah dusturiyah dapat terbagi kepada:<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, (Yogyakarta: UAJY,2008), hlm.163.

<sup>30</sup> M.Darin Arif Mu'allifin, *Hukum Penataan Ruang Sebagai Pengendali Pemanfaatan Ruang Kota dalam onteks Pembangunan Yang berkelanjutan*, (Tulungagung : Iain Tulungagung Press, 2017), hlm.99

<sup>31</sup> Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik...*, hlm. 48

1. Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk dalam persolan ahlu hali wal aqdi, perwakilan persoaln rakyat. Hubungan muslimin dan 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'ah*, *wizarah*, *waliy al-ahadi*, dan lain-lain
3. Bidang *siyasah qadlaihah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan
4. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

#### **H. Dasar Hukum Siyasah Dusturiyah**

1. Al-Qur'an

Al Quran adalah sumber pokok aturan agama Islam yang utama dijadikan dasar dalam menentukan hukum. Al-qur'an merupakan kalam Allah yang berisi firman-firman Allah dalam bentuk ragam hukum didalamnya. Karena Al-qur'an diyakini berasal dari Allah dan teks-teksnya dianggap suci, maka setiap muslim harus mengakui sebagai pondasi segala macam superstruktur Islam. Para tokoh-tokoh muslim banyak mencatat bahwasannya al-qur'an merupakan satu-satunya sumber yang paling tinggi dalam menentukan hukum-hukum lainnya, karena al-qur'an tidak pernah mengalami kondisi dan perubahan apapun walau perkembangan zaman terus berjalan . Adapun ayat al-qur'an yang berkenaan dengan Musyawarah

Demokrasi terkait dengan siyasah dusturiyah ialah : Q.S Ali Imran

Ayat 159 yang berbunyi:

فِيمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ ۖ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْتَضُوا مِنْ  
حَوْلِكَ ۖ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ۖ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ  
عَلَى اللَّهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Artinya : Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.<sup>32</sup>

Maka dalam melakukan sesuatu harus dilakukan musyawarah terlebih dahulu agar tercapainya kesepakatan bersama bahkan didalam bermusyawarah untuk menentukan peraturan desa. Meskipun BPD dan Kepala desa memiliki wewenang lebih tinggi dan memiliki ilmu pengetahuan tentang peraturan desa lebih luas dari masyarakat sekitar, tetapi pendapat dari masyarakat harus diperhatikan karena salah satu fungsi dari BPD adalah menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Maka dari itu masyarakat harus diikutsertakan dalam musyawarah pembentukan peraturan desa agar peraturan desa yang telah disepakati bisa dijalankan dan diterima dengan baik oleh masyarakat setempat.

---

<sup>32</sup> Q. S Ali Imran Ayat 159

## 2. Sunnah

Secara harfiah adalah suatu praktek kehidupan yang membudaya atau suatu norma perilaku yang diterima secara komunal oleh masyarakat yang menyakini meliputi segenap ucapan dan tingkah laku nabi. Proses periwayatan sunah biasanya disaksikan oleh beberapa orang yang mengetahui langsung kejadiannya tersebut dan disampaikan dari generasi ke generasi sejak jama Nabi hingga akhir dari perawi yang meriwayatkan dengan meneliti sederetan perawi yang berkesinambungan.<sup>33</sup> Adapun hadist mengenai tentang musyawarah/demokrasi sebagai berikut :

عَنْ عَوْفِ بْنِ مَالِكٍ عَنْ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ خَيْرُ أُمَّتِكُمُ  
الَّذِينَ تُحِبُّونَهُمْ وَيُحِبُّونَكُمْ وَيُصَلُّونَ عَلَيْكُمْ وَتُصَلُّونَ عَلَيْهِمْ وَشَرَّارُ أُمَّتِكُمُ  
الَّذِينَ تُبْغِضُونَهُمْ وَيُبْغِضُونَكُمْ وَتَلْعَنُونَهُمْ وَيَلْعَنُونَكُمْ قِيلَ يَا رَسُولَ اللَّهِ أَفَلَا  
تُنَادِيهِمْ بِالسَّيْفِ فَقَالَ لَا مَا أَقَامُوا فِيكُمْ الصَّلَاةَ وَإِذَا رَأَيْتُمْ مِنْكُمْ شَيْئًا  
تُكْرَهُونَهُ فَأَكْرَهُوا عَمَلَهُ وَلَا تَنْزِعُوا يَدًا مِنْ طَاعَةٍ

Artinya: Auf bin Malik berkata, "Saya mendengar Rasulullah Saw bersabda: "Sebaik-baik pemimpin kalian adalah orang-orang yang kalian mencintai mereka dan mereka mencintai kalian, kalian mendoakan mereka dan mereka mendoakan kalian. Sedangkan sejelek-jelek pemimpin kalian adalah kalian membenci mereka dan mereka membenci kalian, kalian mengutuk mereka dan mereka pun mengutuk kalian." Mereka berkata, "Kemudian kami bertanya, Wahai Rasulullah, tidakkah kami memerangi mereka ketika itu?" beliau menjawab: "Tidak, selagi mereka mendirikan shalat bersama kalian, tidak selagi mereka masih mendirikan shalat bersama kalian. Dan

<sup>33</sup> Ridwan HR, *Fiqih Politik; Gagasan Harapan dan Kenyataan* (Jakarta; Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 53

barangsiapa dipimpin oleh seorang pemimpin, kemudian dia melihat pemimpinnya bermaksiat kepada Allah, hendaknya ia membenci dari perbuatannya dan janganlah ia melepas dari ketaatan kepadanya." <sup>34</sup>

Berdasarkan pemahaman terhadap hadis diatas maka musyawarah dalam pembentukan peraturan desa yang melibatkan seluruh elemen di desa setempat akan menghasilkan peraturan desa yang tidak menguntungkan salah satu pihak saja dan akan mendapatkan hasil yang positif bagi keseluruhan elemen desa setempat dengan melaksanakan peraturan desa yang telah disepakati bersama.

### 3. Qiyas

Adalah metode logika yang digunakan untuk memecahkan suatu masalah yang berkenaan dengan legalitas suatu bentuk perilaku tertentu dengan cara menetapkan satu kaitan positif atau negative antara bentuk perilaku yang satu dengan bentuk perilaku yang lainnya dengan suatu prinsip umum. <sup>35</sup>

## I. 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:

Penelitian Ali Fuzan (2010) dengan judul *Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa Terkait Dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan*

---

<sup>34</sup> HR. Muslim

<sup>35</sup> Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam; Telaah Kritis Ibnu Taimiyah Tentang Pemerintahan Islam* (Surabaya: Risalah Gusti, 1999), hlm. 56.

*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 meringkai 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.<sup>36</sup> Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis yaitu sama-sama membahas tentang Badan Permusyawaratan Desa dan Peraturan Desa sedangkan perbedaannya bahwa penelitian ini berfokus pada implementasi Peraturan

---

<sup>36</sup> Ali Fauzan, *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.* Tesis. (Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2010).

Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa sedangkan penulis berfokus pada fungsi pelaksanaan Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa.

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.<sup>37</sup> Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis yaitu sama-sama membahas tentang Badan Permusyawaratan Desa dan Peraturan Desa sedangkan perbedaannya penelitian ini membahas tentang pengaruh peran BPD dalam pembentukan Peraturan desa dengan keluarnya UU NO. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sedangkan penelitian penulis membahas tentang fungsi pelaksanaan BPD dalam pembentukan Peraturan Desa berdasarkan Peraturan Daerah kabupaten Tulungagung Nomor 8 tahun 2017 Tentang Badan Permusyawaratan Desa.

---

<sup>37</sup> Noviar Satriadi, *Pengaruh Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pembentukan Peraturan desa dengan keluarnya UU NO. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Di Kecamatan Praya Barat)*. Skripsi. (Nusa Tenggara Barat: Fakultas Hukum Universitas Mataram, 2013).



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.<sup>38</sup> Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis yaitu sama-sama membahas tentang fungsi Badan Permusyawaratan Desa, dan perbedaannya penelitian ini befokus pada penyelenggaraan Pemerintah desa sedangkan penelitian penulis befokus pada pembentukan Peraturan Desa.

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*

---

<sup>38</sup> Viky Zulkarnain, *Efektivitas fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Kabupaten Tulungagung (Studi kasus di Desa Gesikan, Desa Pucung Kidul, Desa Jatimulyo)*. Skripsi. (Malang: Fakultas Hukum Universitas Negeri Malang, 2012).

*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.<sup>39</sup> Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis yaitu sama-sama membahas mengenai fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa. Dan perbedaan penelitian ini barfokus pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Desa, sedangkan penulis berfokus pada peraturan daerah No 18 Tahun 2017 kabupaten Tulungagung dan juga berdasarkan hukum islam.

---

<sup>39</sup> Hindun Shabrina dkk, *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.* Jurnal. (Jember: Fakultas Hukum Universitas Jember,2012).

Paulina Dwi Jayanti (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.<sup>40</sup> Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis yaitu sama-sama membahas tentang Badan Permusyawaratan Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa. Sedangkan perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis berfokus pada Komunikasi dan Koordinasi yang Sinergi Antara Pemerintah Desa dan

---

<sup>40</sup> Paulina Dwi Jayanti, *Komunikasi dan Koordinasi yang Sinergi Antara Pemerintah Desa dan BPD Dalam Pembuatan Peraturan Desa*. Jurnal Governance. (Volume 1, Nomer 1, Tahun 2013, Prodi Ilmu Pemerintahan, FISIP Universitas Tanjungpura).

BPD Dalam Pembuatan Peraturan Desa, sedangkan penelitian penulis hanya membahas pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa.

## **J. Paradigma Penelitian**

Paradigma dapat diartikan sebagai suatu cara pandang, cara memahami, cara mengintrepetasi, suatu kerangka berpikir, serta dasar keyakinan yang memberikan arahan pada suatu tindakan. Paradigmna merupakan sebuah pedoman yang menjadi dasar bagi para peneliti didalam mencari fakta-fakta melalui kegiatan penelitian yang dilakukan.<sup>41</sup>

Paradigma yang dilakukan dalam penelitian ini adalah terkait penelitian kualitatif, yang mana merupakan paradigma penelitian yang menekankan pada pemahaman mengenai masalah-masalah dalam kehidupan sosial berdasarkan kondisi riil atau *natural setting* dalam suatu masyarakat. Pendekatan yang bersifat kualitatif di dalam suatu penelitian merupakan sebuah metode penelitian yang meletakkan keterkaitan antara subjektivitas seorang peneliti terhadap situasi yang sedang diteliti, dengan melihat realitas sosial yang sedang terjadi di dalam suatu masyarakat. Pendekatan kualitatif memberikan sebuah ruang terkait dengan adanya suatu perbedaan pandangan terhadap sebuah realita yang sedang terjadi di dalam suatu masyarakat.

---

<sup>41</sup> Gunawan, *Jenis dan Paradigma Penelitian*, [Http://metagunawan.blogspot.co.id/2015/08/jenis-dan-penelitian.html](http://metagunawan.blogspot.co.id/2015/08/jenis-dan-penelitian.html). Diakses pada 31 Maret 2019 pukul 21:49