

BAB V

PEMBAHASAN

A. Proses Legislasi PERDES di Desa Ngadirenggo Kecamatan Wlingi Kabupaten Blitar

Temuan penelitian mengenai legislasi PERDES di desa Ngadirenggo Kecamatan Wlingi Kabupaten Blitar dimulai dengan : 1) Musdus (musyawarah dusun) disini masukan dari satu persatu masyarakat ditampung oleh pemerintah desa, BPD, pemuka agama dan pemuka masyarakat. 2) Musdes (musyawarah desa) dalam musyawarah desa seluruh masukan yang diterima dari musdus dimusyawahkan kembali oleh pemerintah desa, BPD, pemuka agama dan pemuka masyarakat kemudian diselaraskan dengan peraturan yang lebih tinggi agar tidak keluar dari koridor dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemuka agama dalam pembentukan PERDES desa Ngadirenggo bertugas memberikan masukan dengan merujuk kepada *Fiqih* Siyash dalam beberapa bab. 3) Rancangan PERDES hasil dari musyawarah desa kemudian disosialisasikan kepada masyarakat untuk mencari masukan dari masyarakat tentang substansinya. Ketika ada masukan yang kontra maka akan direvisi kembali. 4) Ra-PERDES yang telah disosialisasikan kemudian akan ditulis ulang guna diajukan ke lembaga yang lebih tinggi yakni kecamatan untuk mendapatkan persetujuan. 5) Ra-PERDES yang telah disahkan menjadi PERDES dilaksanakan oleh pemerintahan desa dan seluruh masyarakat. Apabila

terjadi pelanggaran masyarakat bisa melaporkan kepada BPD untuk kemudian ditindaklanjuti kepada pemerintah desa.

Hal ini sesuai dengan teori pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti yang dijelaskan oleh Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik dalam buku mereka yang berjudul *Legislatif Drafting* bahwa terdapat tiga dasar keberlakuan peraturan perundang-undangan yang lain yaitu : keberlakuan ekologis, keberlakuan ekonomis dan keberlakuan kultural. Disamping enam tersebut, dalam upaya membuat hukum yang baik (peraturan perundang-undangan) unsur teknik perencanaan merupakan unsur lain yang tidak boleh diabaikan. Unsur perencanaan meliputi : tahap pertama yaitu penyusunan maskah akademik, dan tahap kedua yaitu tahap perencanaan yang mencakup aspek-aspek prosedural dan penulisan rancangan.⁹⁸

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip A .Hamid S. Attamimi dalam disertasi yang berjudul *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* bahwa untuk membentuk hukum (peraturan perundang-undangan) yang baik, perlu diperhatikan berbagai asas (*beginselsen van behoorlijke regelgeving*). Perbedaan asas-asas tersebut ada dua yaitu, asas formal dan asas material.

Asas formal meliputi :

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*).
- b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*).

⁹⁸M. Darin Arif Mu'allifin, *Ibid*, Hal. 84.

- c. Asas perlunya peraturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*).
- d. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).
- e. Asas konsensus (*het beginsel van den consensus*).

Asas meliputi :

- a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).
- b. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van kenbaarheid*).
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*).
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtzekerheidsbeginsel*).
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbeleding*).⁹⁹

Menurut Bentham sebagaimana dikutip oleh W. Friedmann, bahwa hubungan hukum yang sehat adalah hubungan hukum yang memiliki legitimasi atau keabsahan yang logis, etis, dan estetis secara yuridis. Secara logis yuridis artinya menurut akal sehat dalam kerangka hukum (yuridis), di mana hubungan hukum itu dimulai dan alasan pembuatan (latar belakang) sampai dengan keberadaannya yang telah melalui proses hukum yang sebenarnya. Secara etis yuridis berarti bila diukur dari sudut moral yang melandasi hubungan itu, maka hubungan hukum tersebut beresensi dan bereksistensi secara wajar dan pantas. Ukuran moral itu mutlak harus dipakai berhubung moral itu tidak dapat dipisahkan dari

⁹⁹ M. Darin Arif Mu'allifin, *Ibid*, Hal. 85-86

hukum, karena hukum itu sendiri senantiasa mengatur kehidupan manusia yang dalam keadaan wajar sudah pasti harus bermoral. Sedangkan secara estetis yuridis berarti apabila diukur dari unsur seni dan keindahan hukum, atau pun norma-norma sosial lainnya.

Sedangkan menurut Syihabuddin dalam tesisnya berjudul Masalah-Masalah yang Terkait dengan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Setelah Amandemen 1945 menerangkan bahwa beberapa asas pembentukan hukum (peraturan perundang-undangan) di Indonesia meliputi :

- a. Asas-asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum bagi perundang-undangan;
- b. Asas-asas negara berdasarkan atas hukum selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan;
- c. Asas-asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan
- d. Asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan para ahli.

Peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari norma hukum tentunya juga memiliki tat urutan yang bertingkat dan berjenjang. Dalam konsep tata urutan (hirarki) peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan tingkat bawah, validitasnya bersumber pada peraturan di atasnya. Konsekuensinya, peraturan perundang-undangan

yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.¹⁰⁰

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menjelaskan disamping sebagai suatu sistem, dalam tata urutan perundang undangan dikenal adanya beberapa asas penting sebagai upaya mewujudkan kepastian hukum, antara lain :

- a. *Lex superiore derogat lex inferiore* (peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan perundang-undangan yang tingkatnya di bawahnya);
- b. *Lex posterior derogat lex priori* (peraturan perundang-perundang yang baru mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama);
- c. *Lex specialis derogat lex generale* (peraturan perundang-undangan yang khusus mengalahkan perundang-undangan yang bersifat umum);
dan
- d. *Non-retroaktif* yang mengatur larangan adanya, peraturan perundang-undangan berlaku surut.¹⁰¹

Maria Farida Indrati S menerangkan dalam bukunya bahwa, pada dasarnya sudah banyak literatur yang membahas tentang teori pembentukan peraturan perundang-undangan, bahkan proses atau tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah dinormatiskan melalui UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn, yang telah diganti dengan UU Nomor 12

¹⁰⁰ M. Darin Arif Mu'allifin, *Ibid*, Hal. 88

¹⁰¹ M. Darin Arif Mu'allifin, *Ibid*, Hal.88-89

Tahun 2011, mulai dari pembentukan, pembahasan, pengesahan, pengundangan sampai penyebar luasan berbagai jenis peraturan perundang-undangan telah disebutkan dalam UU tersebut.

Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, masih ditambahkan lagi dengan beberapa peraturan terkait di bawahnya, antara lain : Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah. Dengan demikian, sudah pasti segala macam proses dan prosedur pembentukan semua jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia mengacu kepada UU Nomor 12 Tahun 2011 beserta aturan-aturan di bawahnya/pelaksanaannya.¹⁰²

Dasar-dasar pertimbangan perlunya pembentukan peraturan hukum di tingkat desa yang baik seumpama tersirat atau dimuat dalam konsideran menimbang dan menetapkan. Pada konsideran menimbang memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dari alasan-alasan pembuatan peraturan hukum di desa. Dasar-dasar perlunya pengaturan memuat landasan sosiologis, filosofis, fisiologis, ekonomis dan landasan yuridis.

¹⁰² M. Darin Arif Mu'allifin, *Ibid*, Hal. 89-90

Landasan yuridis memuat dasar hukum pembuat peraturan hukum daerah atau desa. Landasan yuridis dalam setiap peraturan hukum di tingkat daerah Memuat landasan yuridis formil yaitu kewenangan membuat peraturan hukum daerah berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah dengan perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. Pembentukan daerah dan landasan yuridis materi sifatnya tergantung dengan jenis peraturan hukum di daerah maupun di desa sebagai retribusi.

Materi muatan peraturan desa juga harus mengacu pada asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang meliputi : pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika. Keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan atau keseimbangan, keserasian dan keselarasan.¹⁰³

Dalam pelaksanaan legislasi, BPD juga telah sesuai dengan tupoksinya sebagai legislatif desa. Legislatif sendiri adalah salah satu dari 3 kekuasaan yang dijelaskan dalam teori pembagian kekuasaan Montesquieu, tiga kekuasaan ini yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial. Ketiga kekuasaan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun lembaga yang menyelenggarakannya.¹⁰⁴ Kemudian konsep

¹⁰³ Ni'matul Huda, *Ibid*, Hal. 214.

¹⁰⁴ Romi Librayanto, *Ibid*, Hal. 18.

ini Oleh Emanuel Kant disebut dengan *Trias Politica*. *Tri* berarti tiga, *As* berarti poros, dan *Politica* berarti kekuasaan, sehingga *Trias Politica* berarti tiga poros kekuasaan.¹⁰⁵

Kekuasaan legislatif (*rule making function*) merupakan kekuasaan negara dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan eksekutif (*rule application function*) merupakan kekuasaan negara untuk menjalankan undang-undang. Sedangkan kekuasaan yudisial (*rule adjudication function*) merupakan kekuasaan negara untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.¹⁰⁶ Pada hakikatnya, *Trias Politica* menghendaki kekuasaan-kekuasaan tersebut sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.¹⁰⁷

Pemisahan yang tegas antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif menjadi titik penting guna menjelaskan fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial.¹⁰⁸ Dalam sistem presidensial, badan legislatif menentukan agendanya sendiri, membahas dan menyetujui rancangan undang-undang. Hal ini didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat sehingga merupakan wewenang eksklusif dari badan perwakilan yang berdaulat untuk menentukan suatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap warga negara (*presumption of*

¹⁰⁵ Sukardi, *Pembagian Kekuasaan Secara Horizontal*, Hand Out Kuliah Sistem Otonomi Daerah, (Surabaya : Magister Hukum Universitas Airlangga)

¹⁰⁶ Romi Librayanto, *Ibid*, Hal. 19.

¹⁰⁷ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar...*, *Ibid*, Hal. 151.

¹⁰⁸ Jimly Asshidiqie, *Pokok...*, *Ibid*, Hal. 311.

*liberty of the sovereign people.*¹⁰⁹ Dalam perkembangannya, prinsip di atas tidak berjalan sebagaimana mestinya. Fungsi legislasi tidak hanya dipegang oleh kekuasaan legislatif, tetapi dipegang juga oleh kekuasaan eksekutif secara bersama-sama. Bahkan tidak jarang kekuasaan eksekutif lebih dominan dalam menjalankan fungsi legislasi.

Fungsi Legislasi adalah fungsi untuk membentuk undang-undang. Fungsi ini merupakan fungsi utama lembaga perwakilan rakyat berupa fungsi pengaturan (*regelende function*). Fungsi pegatur merupakan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.¹¹⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi legislatif memiliki empat bentuk kegiatan yaitu *pertama*, prakarsa pembuatan undang-undang; *kedua*, pembahasan rancangan undang-undang; *ketiga*, persetujuan atas pengesahan rancangan undang –undang; dan *keempat*, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.¹¹¹

Dalam pelaksanaan fungsi pengaturan, legislatif dapat menerapkan pelaksanaan *legal drafting* sesuai prosedur. Pengertian *legal drafting* sendiri adalah kegiatan praktek hukum yang menghasilkan peraturan.¹¹²

¹⁰⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal...*, Ibid, Hal. 8.

¹¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok...*, Ibid, Hal. 161.

¹¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar...*, Ibid. Hal. 300

¹¹² Abdullah Tri Wahyudi, *Ibid*.

Prosedur *legal drafting* meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

B. Proses Legislasi PERDES dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa di Desa Ngadirenggo Kecamatan Wlingi Kabupaten Blitar

Berdasarkan pada temuan penelitian mengenai pelaksanaan legislasi PERDES perspektif Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menunjukkan bahwa pelaksanaannya sudah sesuai, dilaksanakan dengan memulai musyawarah yang berdasarkan pada aspirasi rakyat, aturan pembuatan perundang-undangan dan administrasi pemerintahan. Kemudian dilanjutkan dengan pengajuan Ra-PERDES sesuai prosedur, hal ini tidak luput dari aturan yang menyatakan bahwa substansi PERDES tidak boleh didasarkan pada kepentingan individu dan golongan tetapi harus memuat kepentingan orang banyak. Substansi dalam PERDES desa Ngadirenggo juga telah memuat pasal-pasal yang sesuai dengan adat dan kebiasaan masyarakat yang tidak bertentangan dengan undang-undang agar tidak menimbulkan konflik pada pelaksanaannya. Pelaksanaan PERDES desa Ngadirenggo dipantau oleh masyarakat dan masyarakat berhak melaporkan kepada BPD apabila ada pelanggaran.

Hasil penelitian ini sesuai dengan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur mengenai Peraturan Desa sebagai berikut :¹¹³

¹¹³ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

- (1) Jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa terdiri Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa. Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (2) Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.
- (3) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang dan organisasi Pemerintahan Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa.
- (4) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota.
- (5) Dalam hal Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), kepala Desa wajib memperbaikinya.
- (6) Kepala Desa diberi waktu paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasinya untuk melakukan koreksi.
- (7) Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya.

- (8) Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa.
- (9) Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa.
- (10) Peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh Sekretaris Desa.
- (11) Dalam pelaksanaan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala desa sebagai aturan pelaksanaannya.

Pasal 70 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa mengatur sebagai berikut :¹¹⁴

- (1) Peraturan bersama Kepala Desa merupakan peraturan yang ditetapkan oleh kepala Desa dari 2 (dua) Desa atau lebih yang melakukan kerja sama antar Desa.
- (2) Peraturan bersama kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perpaduan kepentingan Desa masing-masing dalam kerja sama antar Desa.

Berdasarkan penjelasan mengenai Peraturan desa butir ke (7) Undang-Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa mengatur bahwa Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan desa merupakan kerangka

¹¹⁴ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa.

Penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagaimana sebuah produk hukum, Peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum, yaitu :

- a. Terganggunya kerukunan antar warga masyarakat.
- b. Terganggunta akses terhadap pelayanan publik.
- c. Terganggunya ketentraman dan ketertiban umum.
- d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa.
- e. 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. Masyarakat Desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintahan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa. Bagi perangkat desa yang memiliki konflik kepentingan atau kepentingan pribadi maka dilarang untuk melakukan keputusan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, hal ini diatur dalam Pasal 42

Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan seperti berikut :¹¹⁵

- (1) Pejabat Pemerintahan yang berpotensi memiliki Konflik Kepentingan dilarang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
- (2) Dalam hal Pejabat Pemerintahan memiliki Konflik Kepentingan sebagaimana dimaksud ayat (1) maka Keputusan dan/atau Tindakan ditetapkannya dan/atau dilakukan oleh Atasan Pejabat atau pejabat lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Atasan Pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas :
 - a) Presiden bagi menteri/pimpinan lembaga dan kepala daerah;
 - b) Menteri/pimpinan lembaga bagi pejabat di lingkungannya;
 - c) Kepala daerah bagi pejabat daerah; dan atasan langsung dari Pejabat Pemerintahan.

Peraturan Desa yang mengatur kewenangan Desa berdasarkan asal-usul dan kewenangan berskala lokal Desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Hal itu dimaksudkan agar pelaksanaan Peraturan Desa senantiasa dapat diawasi secara berkelanjutan oleh warga masyarakat Desa setempat mengingat Peraturan desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat Desa. Peraturan dibentuk

¹¹⁵ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (Pasal 2 Permendagri Nomor 29 Tahun 2006). Meliputi :¹¹⁶

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

Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, Badan Permusyawaratan desa berkewajiban mengingatkan dan menindak lanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki Badan Permusyawaratan Desa. selain Badan Permusyawaratan Desa, masyarakat Desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Desa.

Berdasarkan Pada Pasal 1 Butir (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa disebutkan bahwa pengertian Peraturan Desa adalah Peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dengan persetujuan Badan Permusyawaratan

¹¹⁶ Ika Ariana Kartini, *Tinjauan Terhadap...*, Ibid, Hal. 8.

desa (BPD). Dalam membuat suatu rancangan Peraturan Desa, Kepala Desa dibantu oleh perangkat Desa dan memperoleh masukan dari berbagai elemen masyarakat tentang hal-hal yang perlu diatur. Setelah mendapat berbagai masukan dari masyarakat, Kepala Desa menyusun draft Peraturan Desa dan diserahkan kepada Badan permusyawaratan Desa yang akan melaksanakan rapat guna membahas draft tersebut. Badan permusyawaratan desa yang terbentuk dari berbagai perwakilan elemen masyarakat tersebut tidak langsung menerima draft yang diajukan oleh Kepala Desa, tetapi dibahas dengan alur musyawarah, sehingga Peraturan Desa yang ditetapkan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya. Peraturan Desa yang ditetapkan oleh Badan Permasyarakatan Desa memuat tentang :

- a. Peraturan yang bersifat mengatur.
- b. Segala sesuatu yang menyangkut kepentingan masyarakat desa.
- c. Segala sesuatu yang menimbulkan beban bagi keuangan desa.

Draft Peraturan Desa tersebut diajukan pada Badan permusyawaratan Desa untuk mengambil keputusan dengan berdasarkan masukan dari masyarakat dan merupakan tanggung jawab Badan Permasyarakatan Desa.¹¹⁷ Tetapi keputusan ini dapat berlaku tidak sah apabila terdapat beberapa hal yang tidak terpenuhi dalam pelaksanaan

¹¹⁷<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:i9o4wjnOOG4J:digilib.unila.ac.id/15324/14/BAB%2520II.pdf+&cd=1&hl=id&ct=clnk&gl=id> diakses pada 04 April 2019 pukul 03.29 WIB.

pembuatan PERDES atau substansi PERDES, Pasal 70 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menjelaskan :

- (1) Keputusan dan/atau tindakan tidak sah apabila :
 - a. Dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang;
 - b. Dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang melampaui kewenangannya; dan/atau
 - c. Dibuat oleh Badan dan/atau pejabat Pemerintahan yang bertindak sewenang-wenang
- (2) Akibat hukum keputusan dan/atau tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi :
 - a. Tindakan mengikat sejak keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan; dan
 - b. Segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.
- (3) Dalam hal keputusan yang mengakibatkan pembayaran dari uang negara dinyatakan tidak sah, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib mengembalikan uang ke kas negara.

C. Legislasi PERDES dalam Perspektif *Fiqih Siyasah* di Desa Ngadirenggo Kecamatan Wlingi Kabupaten Blitar

Berdasarkan hasil temuan penelitian mengenai legislasi PERDES perspektif *fiqih siyasah* di Desa Ngadirenggo Kecamatan Wlingi Kabupaten Blitar dalam pelaksanaannya sesuai dengan Undang-Undang

Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Hal ini dapat ditinjau dari kinerja pemerintah desa dan BPD sebagai *ahl al-hal wa al-aqd* ketika menampung aspirasi masyarakat dan menjadi rujukan dalam berbagai macam masalah termasuk dalam pembuatan PERDES. Dalam substansinya sendiri para pembuatan PERDES juga telah merujuk pada Q.S Syura ayat 38 yang menerangkan bahwa para pemimpin hendaknya bermusyawarah dalam menentukan sebuah perkara yang bersangkutan dengan kepentingan rakyat agar keputusan yang muncul bisa maslahat.

Dalam pembahasannya pengaturan politik kepemimpinan dalam islam diatur dalam *fiqih siyasah*, *fiqih siyasah* adalah ilmu tata negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran Islam, guna mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghadirkannya dari berbagai kemudlaratan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang dijalaninya.

Fiqih Siyasah Dusturiyah adalah bagian dari *Fiqih Siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara secara umum. Disamping itu bagian ini juga membahas konsep negara hukum dalam *Fiqih Siyasah*, tujuan dan tugas-tugas negara dalam *Fiqih Siyasah*. *Fiqih Siyasah* juga dikatakan sebagai ilmu politik pemerintahan dan ketatanegaraan dalam islam yang mengkaji aspek-aspek yang berkaitan

dengan dalil-dalil umum dalam Al-Qur'an dan hadist serta tujuan dalam syari'at.¹¹⁸

Fiqih Siyasah Dusturiyah dapat terbagi menjadi beberapa bidang antara lain :¹¹⁹

- a. Bidang *siyasah tashri'iyah*, termasuk dalam permasalahan *ahlu al-hal wa al-'aqd*, perwakilan permasalahan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Peraturan Pelaksanaan, Peraturan Daerah dan sebagainya.
- b. Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, bai'ah, wizarah, waliy al-ahadi, dan lain-lain.
- c. Bidang *siyasah qadlaiyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
- d. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Dalam pelaksanaannya *fiqih siyasah dusturiyah* memiliki ulama yang disebut *ahl al-khal wa al-aqd*, dalam kelembagaan desa *ahl al-khal wa al-aqd* disebut dengan BPD. Secara substansional mayoritas ulama mempunyai pemahaman yang sama tentang definisi dari *ahl al-khal wa al-aqd*. Terdapat beberapa definisi *ahl al-khal wa al-aqd* di antaranya :¹²⁰

¹¹⁸ Jubair Situmorang, *Politik...*, Ibid, Hal. 20.

¹¹⁹ H.A Djazuli, *Fiqih Siyasah "Implementasi..."*, Ibid, Hal. 48.

¹²⁰ Jubair Situmorang, *Ibid*, Hal. 6.

- a. Sekelompok orang yang memilih imam atau kepala negara. Istilah lain dari *akl al-khal wa al-aqd* adalah *ahl al-ijtihad* dan *ahl al-khiyar*.
- b. Orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Istilah ini dirumuskan oleh ulama fiqh untuk sebutan bagi orang-orang yang berhak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani rakyat.
- c. Orang-orang yang mampu menemukan penyelesaian terhadap masalah-masalah yang muncul dengan memakai metode ijtihad. Orang yang berpengalaman dengan urusan masyarakat, yang melaksanakan kepemimpinan sebagai kepala keluarga, suku atau golongan.
- d. *Akl al-khal wa al-aqd* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat.
- e. Kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat, yaitu *amir*, hakim, ulama, militer dan semua penguasa dan pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat dalam masalah kebutuhan dan kemaslahatan publik.

Adapaun syarat dari *ahl al-khal wa al-aqd* adalah :¹²¹

- a. Mempunyai akhlak yang baik mampu menagakkan keadilan, jujur. Amanah dan dapat dipercaya masyarakat.

¹²¹ Jubair Situmorang, *Ibid*, Hal. 256.

- b. Memiliki keilmuan yang cukup dalam bidang politik bernegara dan mengenal ilmu kepemimpinan sehingga dapat memahami persalan yang dihadapi oleh negara dan pemerintahan.
- c. Lebih dekat dengan permasalahan mayoritas masyarakat serta faham tentang pengetahuan politik.

Dari beberapa definisi di atas dapat disimpulkan bahwa *akl al-khal wa al-aqd* adalah sebuah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat yang terdiri dari berbagai kalangan dan profesi. Dalam Q.S.Al- Syura Ayat 38 Allah S.W.T berfirman¹²² :

1) وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ

هُمْ يُنْفِقُونَ

Artinya : “Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan sholat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.”

Ar-Rabi’ memberi tahu kami bahwa Imam Syafi’i r.a memberi tahu kami, Ibnu Uyainah menyampaikan hadist kepada kami dari Zuhri, dia berkata, “Abu Hirairah r.a berkata, ‘Aku tidak pernah melihat

¹²² Syaikh Ahmad Mustafa al-Farran, *Tafsir...*, Ibid, Hal. 577-578.

seseorang yang sering bermusyawarah dengan para sahabatnya selain Rosulullah SAW. Allah SWT berfirman, (وَشَا وَرَهُمْ فِي الْأَمْرِ) ‘Sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka.’ (Q.S Al-Syura [42] : 38)¹²³

Imam Syafi’I r.a berkata, “Hasan r.a mengatakan, ‘Sebenarnya Nabi SAW tidak membutuhkan musyawarah dengan mereka, hanya saja Allah SWT berkehendak agar beliau memberikan teladan kepada para pemimpin setelahnya. Apabila seorang pemimpin menghadapi masalah pelik maka hendaklah dia bermusyawarah.

Sebaiknya pemimpin tidak bermusyawarah dengan orang bodoh karena itu tidak akan bermanfaat. Pemimpin juga tidak disarankan untuk bermusyawarah dengan orang alim yang tidak amanah karena tidak mustahil di akan menyesatkan orang yang meminta saran kepadanya. Sebaliknya, dia harus bermusyawarah dengan orang alim yang amanah. Dalam musyawarah terkandung kerelaan atas perdebatan sekaligus bantahan atasnya.”¹²⁴

Sebagaimana hadist yang diriwayatkan oleh Imam Ahmad Ibnu Hambal ¹²⁵:

¹²³ Syaikh Ahmad Mustafa al-Farran, *Tafsir...*, Ibid, Hal. 577-578.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fiqih : Kaidah...*, Ibid, Hal. 147-148.

عَنْ بِنِ غَنَمِ الْأَشْعَرِيِّ أَنَّ النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ الْأَبِيُّ بَكْرٌ وَعُمَرُ رَضِيَ اللَّهُ

عَنْهُمَا : لَوْ اجْتَمَعْتُمَا فِي مَشُورَةٍ مَا خَالَفْتُمَا

Artinya : “dari Ibnu Ghanam Al-Asy’ari, bahwa Nabi SAW bersabda kepada Abu Bakar dan Umar ra : “Seandainya kalian berdua berkumpul dalam majelis musyawarah maka niscaya saya tidak akan berbeda pendapat dengan kalian.”

Sesuai dengan kaidah fiqih¹²⁶ :

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَةِ مَنُوطٌ بِمَا لِمَصْلَحَةِ

Artinya : “Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan.”

Banyak contoh yang berhubungan dengan kaidah tersebut yaitu setiap kebijakan yang maslahat dan manfaat bagi rakyat maka itulah yang harus direncanakan, dilaksanakan, diorganisasikan dan dinilai/dievaluasi kemajuannya. Sebaliknya, kebijakan yang mendatangkan mafsadah dan memudharatkan rakyat, itulah yang harus disingkirkan dan dijauhi. Dalam upaya-upaya pembangunan misalnya, membangun irigasi untuk petani, membuka lapangan kerja yang padat karya, melindungi hutan lindung

¹²⁶ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fiqih : Kaidah...*, Ibid, Hal. 147-148.

menjaga lingkungan, mengangkat pegawai-pegawai yang amanah dan professional dan lain sebagainya.¹²⁷

¹²⁷ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fiqih : Kaidah...*, Ibid, Hal. 147-148.