



Tinjauan *Siyasah Dusturiyah* Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Desa dalam Permendagri Nomor 111 Tahun 2014

Alia Nur Afdholina, Dahrul Muftadin

IAIN Pekalongan

alianurafdholina12@gmail.com

Abstract

*Village regulations are a manifestation of Indonesia as a state of law. Its existence in the world of regional legal products is arguably still new and its existence is the answer to the challenges of the social conditions of society which always change from time to time. As a result of the issuance of Law number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation (UU PPPU), it shifted the hierarchy of the position of village regulations. This has an impact on the uncertainty of the juridical basis of village regulations. This has led to the neglect of this type of regional legal product, especially since it is still relatively new, often in the process of formation it is not in sync with the procedures contained in Minister of Home Affairs Regulation (Permendagri) Number 111 of 2014 and does not pay attention to the rules and principles of the formation of laws and regulations. From these problems, two problem formulations emerged, namely: 1) What is the Process of Formation of Village Regulations according to Permendagri Number 111 of 2014?, 2) How is *Siyasah Dusturiyah's* Review of the Process of Formation of Village Regulations according to Permendagri Number 111 of 2014?. This research is library research in a qualitative form. To explore the data and analyze the data using a juridical-normative approach and *Siyasah fiqh* (*Siyasah Dusturiyah*). The first results of this study are; the formation of village regulations must pay attention to 3 very fundamental and absolute rules or principles, namely the principle of *lex superior derogate lex inferiori*, principle of *lex specialis derogate lex generalis*, and principle of *lex posterior derogate lex priori*. The formation of village regulations according to Permendagri Number 111 of 2014 must go through 6 (six) stages, namely planning, preparation, discussion, determination and promulgation, dissemination, as well as evaluation and clarification. Second; based on the review of the *dusturiyah siyasa* on the substance of the process of forming village regulations, the principles of Islamic law have been realized, such as the application of the principles of deliberation and democracy. Because each stage does not leave the principle of *amar ma'ruf nabi munkar*. Even though in practice there are often legal defects and are used for personal and group interests only.*

Keywords: *Village Regulations, Siyasa Dusturiyah, Laws and Regulations.*

Abstrak

*Peraturan desa merupakan manifestasi Indonesia sebagai negara hukum. Eksistensinya dalam dunia produk hukum daerah bisa dibilang masih baru dan keberadaanya tersebut adalah jawaban atas tantangan kondisi sosial masyarakat yang selalu berubah setiap masanya. Akibat dari diterbitkannya Undang-undang nomor 12 Tahun 2011 perihal Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menggeserkan hierarki kedudukan peraturan desa. Hal ini berimbas kepada ketidakpastian landasan yuridis peraturan desa. Hal tersebut menyebabkan terbaikannya jenis produk hukum daerah ini, apalagi masih relatif baru seringkali dalam proses pembentukannya pun tidak sinkron dengan prosedur yang termuat dalam Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 serta tidak memperhatikan kaidah dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Dari permasalahan tersebut munculnya 2 rumusan masalah yaitu: 1) Bagaimana Proses Pembentukan Peraturan Desa Menurut Permendagri Nomor 111 Tahun 2014?, 2) Bagaimana Tinjauan *Siyasah**

Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Desa Menurut Permendagri Nomor 111 Tahun 2014?. Penelitian ini bersifat kepustakaan (library research) dengan bentuk kualitatif. Untuk menggali data dan menganalisa data dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif dan fikih Siyasah (Siyasah Dusturiyah). Hasil dari penelitian ini yang pertama adalah; pembentukan peraturan desa harus memperhatikan 3 kaidah atau asas yang sangat fundamental dan bersifat mutlak yaitu Asas lex superior derogate lex inferiori, Asas lex specialis derogate lex generalis, dan Asas lex posterior derogate lex priori, Adapun pembentukan peraturan desa menurut Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 harus melalui 6 (enam) tahapan yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan, penyebarluasan, serta evaluasi dan klarifikasi. Kedua; berdasarkan tinjauan siyasah dusturiyah terhadap substansi proses pembentukan peraturan desa sudah mewujudkan prinsip-prinsip syariat Islam seperti penerapan asas musyawarah dan demokrasi. Karena disetiap tahapannya tidak meninggalkan prinsip amar ma'ruf nahi munkar. Walaupun dalam pelaksanaannya seringkali terjadi cacat hukum dan digunakan sebagai kepentingan pribadi maupun golongan semata.

Kata Kunci: Peraturan Desa, *Siyasah Dusturiyah*, *Amar Ma'ruf*

Pendahuluan

Semenjak diberlakukannya Undang-undang nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa diberi keleluasaan untuk mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri berdasar asas desentralisasi yang melibatkan masyarakat pada penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan desa merupakan jenis produk hukum atau peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala desa dan disepakati bersamaan dengan BPD. Pada proses pembentukan suatu produk aturan seperti halnya peraturan desa pula harus mempertimbangkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Alasannya karena asas ini merupakan landasan dalam mengambil sikap dan merupakan dasar bijak bagi penentu kebijakan untuk membentuk produk dari hukum (Diniyanto, 2019, p. 352; Muhtada, Diniyanto, et al., 2018, p. 30; Muhtada, Sastroatmodjo, et al., 2018, p. 439).

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa masih banyak jenis peraturan di Desa yang diabaikan oleh pemerintah termasuk dalam mekanisme pembentukannya yang seringkali tidak mengacu pada pedoman dan kaidah asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Karena masih relatif baru, peraturan desa seringkali diabaikan terutama dalam hal proses pembentukannya. Padahal seharusnya peraturan desa ini disusun sinkron dengan kaidah penyusunan peraturan perundang-undangan. Kondisi faktual seperti ini menjadi salah satu penghambat jalannya roda pemerintahan di desa.

Dalam tata negara Islam biasa dikenal dengan *fiqh siyasah*, terdapat konsep *siyasah dusturiyah* yang didalamnya membahas perihal konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar

Negara, sejarah lahirnya undang-undang), legislasi (proses pembentukan undang-undang, forum legislatif), ummah (umat yang mempunyai tujuan yang sama), syuro' serta demokrasi. (Iqbal, 2014, p. 177) Adapun prinsip-prinsip pada *siyasah dusturiyah* salah satunya yaitu menegakkan hak asasi manusia sesuai menggunakan yang dikatakan Abdul Wahab khallaf. Sehingga dalam praktik pembentukan peraturan desa harus juga mempertimbangkan kemerdekaan hak asasi manusia seperti adanya jaminan kesejahteraan bagi masyarakat, hak untuk mendapatkan keadilan yang sama didepan hukum tanpa membedakan strata kelas atas maupun kelas bawah. Sehingga tujuan dari fiqh siyasah untuk kemaslahatan umat itu dapat terlaksana. (Iqbal, 2014, p. 4)

Kekuasaan legislasi atau yang biasa dikenal pembentukan peraturan pada fiqh siyasah diklaim dengan *aS-Sulthab al-Tasyri'iyah* (legislatif) yang pelaksanaannya dijalankan oleh *Ablu Halli Wal Aqdi* yang mempunyai kewenangan membuat membentuk dan menetapkan persoalan hukum, hubungan muslim dan non muslim, peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah. bisa disimpulkan unsur-unsur legislasi pada Islam mencakup pemerintah sebagai pembuat kebijakan, rakyat sebagai pelaksana kebijakan dan peraturan atau hukum yang diberlakukan. Ada beberapa unsur dalam *aS-Sulthab al-Tasyri'iyah* yaitu:

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
2. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya.
3. Isi peraturan atau hukum yang sesuai dengan nilai-nilai dasar syari'at Islam. (Iqbal, 2014, p. 48)

Berdasarkan permasalahan diatas, penulis tertarik untuk membahas tentang Proses Pembentukan Peraturan Desa Menurut Peremendagri Nomor 111 Tahun 2014 di Tinjau dari *Siyasah Dusturiyah*. Dimana fokus penelitian ini yaitu proses pembentukan peraturan desa menurut Peremendagri Nomor 111 Tahun 2014 dan tinjauan *siyasah dusturiyah* terhadap proses pembentukan peraturan desa berdasarkan Peremendagri Nomor 111 Tahun 2014. Penulis ingin mengetahui apakah proses pembentukan peraturan desa dalam Peremendagri Nomor 111 Tahun 2014 ini sesuai dengan proses legislasi dalam Islam atau tidak.

Metode Penelitian

Kategori jenis penelitian merupakan studi kepustakaan (*library research*) yang bentuknya adalah kualitatif. Pendekatan yang penulis gunakan adalah pendekatan *yuridis-*

normatif. (Soekanto, 2013, p. 14) Pendekatan *yuridis* dilakukan oleh penulis terkait dengan pembahasan legislasi di Desa dalam proses pembentukan peraturan desa yang bersumber undang-undang yaitu Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagai landasan yuridis dan mekanisme pembentukan peraturan desa yang diatur dalam Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Pedoman Peraturan di Desa.

Penelitian ini merupakan deskriptif analitis dimana penulis menggambarkan suatu problematika hukum terkait kurang diperhatikannya mekanisme pembentukan peraturan desa sehingga berimplikasi pada penyelenggaraan pemerintahan di Desa dan mengkorelasikannya dengan analisis hukum Islam yang membahas tentang pembentukan suatu aturan berupa undang-undang/*qanun*.

Hasil dan Pembahasan

Pemerintahan Desa

Kata pemerintahan memiliki arti yang berbeda dengan pemerintah, namun keduanya saling berkesinambungan. Secara etimologi, Syafi'ie berpendapat bahwa pemerintahan berasal dari kata perintah yang berarti melakukan suatu pekerjaan dengan maksud menyuruh atau memerintah untuk melakukan sesuatu. Kemudian setelah kata perintah ditambahi awalan "pe" menjadi pemerintah yang berarti suatu badan yang melakukan kekuasaan dengan memerintah. Setelah itu ditambah lagi dengan akhiran "an" menjadi pemerintahan yang berarti suatu perbuatan, cara, maupun hal yang berhubungan dengan urusan pemerintah.

Berdasarkan uraian diatas, hemat penulis berpendapat bahwa pemerintahan merupakan sekumpulan orang-orang dalam suatu wadah yang memiliki kewenangan dalam hal kekuasaan dan kepemimpinan untuk mengurus segala sesuatu yang berhubungan dengan urusan negara dan masyarakat, sedangkan pemerintah merupakan penyelenggara urusan pemerintahan.

Secara bahasa Desa berasal dari bahasa sansekerta "*deca*" yang berarti tanah air. Dalam bahasa India "*swadesi*" yang berarti tempat, wilayah, bagian daerah otonom. (Syafudin dan Na' a, 2016, p. 2) sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Desa merupakan kata kerja yang berarti kesatuan masyarakat dalam hukum dengan batas wilayah tertentu yang berwenang mengatur rumah tangganya sendiri berdasar pada hak asal-usul serta

adat istiadat tertentu dan wajib dihormati oleh sistem pemerintahan Indonesia. (Syafrudin dan Na`a, 2016, p. 2)

Menurut Sutadjo Kartohadikusumo, Desa adalah kesatuan hukum yang didalamnya terdapat tempat tinggal sekelompok masyarakat yang memiliki kuasa menandakan adanya pemerintahan sendiri. (Rahayu, 2018, p. 178)

Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jadi, Desa merupakan suatu wilayah yang didalamnya ditempati oleh sejumlah warga atau penduduk sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki hak untuk mengurus dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri berdasarkan keunikan dan kekhasan yang dimiliki masing-masing desa.

Dalam Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 isinya mengenai Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Maksudnya yaitu pemerintahan desa merupakan pelayan publik yang mempunyai tugas dan kewajiban dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Sedangkan Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengenai Pemerintah Desa adalah Kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur pemerintahan desa. Artinya, pemerintah desa merupakan unsur penyelenggara dalam segala urusan pemerintahan desa yang diprakarsai oleh kepala desa yang dibantu perangkat desa.

Peraturan Desa

Berdasarkan Pasal 1 ayat 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Dalam urusan pemerintahan desa, keberadaan Peraturan desa sangatlah penting sebagai landasan hukum penyelenggaraan pemerintah desa. Sebagai produk hukum di tingkat

desa, dalam pembentukan peraturan desa harus disusun secara demokratis dan partisipatif dengan mempertimbangkan kemaslahatan bersama.

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturann desa termasuk kedalam kategori peraturan perundang-undangan walaupun tidak tereksplisit secara langsung di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pun menegaskan bahwa Peraturan Desa merupakan peraturan perundang-undangan selama tidak bertentangan dengan ketentuan yang ada didalamnya, serta tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Status Peraturan Desa merupakan penjabaran dari peraturan yang ada di atasnya.

Pada dasarnya, Peraturan Desa merupakan sarana demokrasi dan komunikasi antara kepala desa dengan masyarakatnya. Untuk itu peraturan desa memiliki prinsip mengatur tingkah laku masyarakat dengan melindungi hak dan kewajiban serta menjaga keselamatan atas dasra keadilan dan kesejahteraan umum.

Sebagai cerminan pemerintahan yang baik, pembentukan peraturan desa harus berlandaskan asas-asas berikut:

- a. Asas Rekognisi
- b. Asas Subsidiaritas
- c. Asas Keberagaman
- d. Asas Kegotongroyongan
- e. Asas Kekeluargaan
- f. Asas Musyawarah
- g. Asas Demokrasi
- h. Asas Kemandirian
- i. Asas Partisipasi
- j. Asas Kesetaraan
- k. Asas Pemberdayaan
- l. Asas Keberlanjutan

Proses Legislasi dalam Islam

Legislasi atau kekuasaan legislatif dalam Islam biasa disebut dengan *Al Sulthob Al-Tasyri'yyah* dimana memiliki fungsi dalam membuat dan menetapkan suatu produk hukum. Menurut Islam, tidak seorangpun berhak menetapkan suatu aturan atau hukum yang nantinya akan diberlakukan bagi umat Islam. Hal tersebut sudah ditegaskan dalam Q.S Al-Anam 6:57

bahwa tidak ada hukum selain ketetapan Allah. Akan tetapi dalam wacana *fiqh siyasah* istilah *Al Sulthob Al-Tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan pemerintahan dalam islam selain kekuasaan eksekutif (*Al-Sulthob Al-Tanfidiyah*), dan kekuasaan yudikatif (*Al-Sulthob Al-Qadhaiyah*) (Fauzan, 2018). Kekuasaan legislatif atau *Al Sulthob Al-Tasyri'iyah* dalam konteks ini berarti kewenangan untuk menetapkan hukum atau aturan yang akan berlaku dan dilaksanakan di masyarakat berdasarkan syariat Islam. Dengan begitu adapun unsur-unsur legislasi dalam Islam yaitu:

- 1) Pemerintah, dalam hal ini sebagai pemegang kekuasaan dan memiliki otoritas untuk erumuskan dan menetapkan suatu hukum yang nantinya akan diberlakukan dan dijalankan oleh rakyat.
- 2) Rakyat yang akan melaksanakan kebijakan melalui aturan perundang-undangan.
- 3) Isi atau substansi hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan syariat Islam.

Dengan demikian, dalam *Al Sulthob Al-Tasyri'iyah* ini pemerintah melaksanakan tugas *siyasah syar'iyah* untuk membentuk suatu hukum yang nantinya akan di berlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat dengan tujuan kemaslahatan. Pembagian kekuasaan seperti ini hampir sama dengan teori *Trias Politica*, akan tetapi hal tersebut pemerintah Islam sudah lebih terdahulu menerapkan hal tersebut. Keiga kekuasaan telah berjalan sejak zaman Nabi Muhammad SAW di Madinah. Sebagai pemimpin dan kepala negara, Nabi memberi tugas kepada sahabat-sahabatnya sesuai dengan bidangnya masing-masing, walaupun secara keseluruhan bermuara kepada Nabi juga. Selanjutnya perkembangan dan pelaksanaan tugas-tugas tersebut berkembang sesuai dengan perbedaan masa dan tempat. (Iqbal, 2 14, p. 185)

Pentingnya perumusan ijtihad ke dalam lembaga legislatif. Ijtihad dari lembaga legislatif berupa undang-undang yang sifatnya mengikat tapi tetap tidak terlepas dari kemungkinan salah atau benarnya. Namun, sejauh undang-undang tersebut berkaitan dengan kepentingan umat hal tersebut merupakan konsesus yang mencerminkan Islam dan demokratis. Walaupun konsesus tersebut akan selalu dinamis dan berubah mengikuti perkembangan masa, waktu dan tempat.

Para ahli juga mempunyai peranan penting dalam berbagai bidang di lembaga legislatif ini. Adapun menurut Fazlur Rahman, ulama tidak berfungsi menciptakan hukum akan tetapi hanya memimpin umat secara keseluruhan dengan menyebarkan nilai-nilai agama Islam.

Hal ini penting agar kesadaran dan pemikiran masyarakat bisa sesuai dengan syariat Islam. Argumen yang mengatakan bahwa persoalan legislatif dalam Islam merupakan tugas yang dibebankan kepada ulama bukan saja salah, akan tetapi juga mengingkari kebenaran adanya proses pembentukan hukum Islam yang dikenal selama sejarah. Sejarah mengatakan bahwa yang membentuk suatu hukum Islam adalah para pemilik otoritas atau penguasaan dan bukan para ulama (*fuyaha*).

Dalam pandangan ini Rahman melihat adanya peranan penting masyarakat sebagai pengawas atau pengontrol terhadap kinerja lembaga legislatif. Artinya bahwa masyarakat dan juga para ulama bisa mengajukan keberatan jikalau badan legislatif membentuk suatu aturan yang didalamnya bertentangan dengan prinsip Islam dan juga tidak mementingkan aspirasi masyarakat. Juga menegaskan akan pentingnya pembentukan sebuah lembaga Islam internasional sebagaimana yang digagas oleh Iqbal. Rahman lebih memperjelas lagi mengenai bentuk dan cara kerja lembaga Islam internasional ini. Menurutnya lembaga legislatif di negara muslim itu perlu memilih anggota untuk mewakili negaranya dalam lembaga legislatif sedunia. Badan ini juga biasanya mengadakan pertemuan besar di Mekkah setelah musim haji di setiap tahunnya. Fungsi dari adanya lembaga ini menurut Rahman sendiri yaitu bukan membuat hukum atau peraturan perundang-undangan tentang persoalan yang sedang diperbincangkan akan tetapi hanya sebatas memberi masukan dan juga nasehat. Inilah yang akan dijabarkan oleh masing-masing lembaga legislatif di negara Islam sesuai dengan perbedaan kondisi sosial.

Hukum yang dibuat melalui prosedur ini lebih bersifat alamiah dibandingkan dengan yang dibuat oleh aliran tradisional. Hukum yang dibuat terakhir merupakan karya dari penafsiran yang tidak lepas dari subjektivitas mazhab. Adapun hukum yang dibuat lembaga legislatif ini merupakan pemikiran yang kolektif tentu sudah disaring dan juga didiskusikan cara matang. Oleh karenanya pemikiran individu ini tidak mungkin bisa diimbangi pemikiran kolektif yang sudah teruji.

Dari paparan di atas Rahman menyimpulkan bahwa sumber fisik dari semua kewenangan dan juga kekuasaan yaitu umat Islam itu sendiri. Kekuasaan itu mungkin dilimpahkan kepada dewan legislatif untuk membuat undang-undang yang sesuai dengan syariat Islam namun umat Islam sendiri juga memiliki peranan penting dalam proses pembentukannya yaitu dengan memberikan aspirasi mengenai kondisi agar dalam pembentukan suatu undang-undang dapat sesuai dengan keinginan masyarakat. (Kholbi, 2019, p. 47)

Analisis Yuridis Proses Pembentukan Peraturan Desa Menurut Permendagri Nomor 111 Tahun 2014

Landasan *yuridis* dalam pembentukan peraturan desa adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dan Permendagri Nomor 111 Tahun 2014. Secara teknis, penjabaran pembentukan peraturan desa tersirat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 111 Tahun 2014 karena Peraturan Menteri ini merupakan aturan pelaksana undang-undang yang materi muatannya bersifat umum dan juga abstrak serta berlaku secara terus menerus, dibentuk berdasarkan kewenangan sebagaimana mestinya. Terhitung per tanggal 31 Desember 2014 telah diundangkan Permendagri Nomor 111 Tahun 2014. Latar belakang lahirnya permendagri ini yaitu mencermati konsideran menimbang yakni bahwa untuk melaksanakan pasal 89 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa perlu menetapkan sebuah Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.

Kedudukan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak tereksplisit dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Akan tetapi kedudukannya masih termasuk kedalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan pasal 8 ayat 1 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Tabel 4.1

Kedudukan Peraturan Desa

Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan peraturan perundang-undangan yang terkait

NO	Dasar Hukum	Kedudukan Peraturan Desa
1.	UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*)	Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dan termasuk bagian dari peraturan daerah.

2.	UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*)	Peraturan desa dibuat oleh BPD bersama kepala desa, tidak menjelaskan kedudukan peraturan desa.
3.	UU Nomor 12 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	Tidak termasuk hierarki peraturan perundangundangan namun keberadaannya diakui dan mempunyai kekuatan yang mengikat.
4.	UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa	Peraturan perundang-undangan yang ditetapkan kepala desa setelah dibahas bersama BPD.
5.	UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah	Hanya mengatur tentang Desa.
6.	PP Nomor 42 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Pasal 83 s/d 84)	Hanya mengatur tata cara penyusunan peraturan desa.

*) sudah tidak berlaku

Secara *yuridis normatif* kedudukan peraturan desa sendiri pasca berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak diakui secara eksplisit, hal ini yang kiranya menjadi persoalan peraturan desa yang sering diabaikan keberadaannya. Seharusnya keberadaan peraturan desa harus dipertegas kembali dalam satu *nomenklatur* agar nantinya eksistensi peraturan desa dalam kedudukannya sebagai peraturan perundang-undangan tidak akan menjadi perdebatan secara yuridis.

Sama halnya pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam pembentukan peraturan desa harus memperhatikan 3 kaidah atau asas yang sangat fundamental dan bersifat mutlak. *Pertama, Asas lex superior derogate lex inferiori* yang berarti suatu asas yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. *Kedua, Asas lex specialis derogate lex generalis* yakni asas yang

menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang khusus mengalahkan peraturan perundang-undangan yang umum. *Ketiga, Asas lex posterior derogate lex priori* yaitu asas yang menyatakan peraturan perundang-undangan yang baru mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama. (Mertokusumo, 2005, p. 35)

Materi muatan dalam peraturan desa berisi tentang pelaksanaan kewenangan desa dan merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka dari itu isi muatan dari peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum serta peraturan yang lebih tinggi.

Ada 6 tahapan pembentukan peraturan desa dalam Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 antara lain:

1. Perencanaan

Tahap awal dalam pembentukan peraturan desa yaitu perencanaan. Perencanaan adalah tahap dimana kepala desa dan BPD menetapkan susunan Raperdes (Rancangan Peraturan Desa) yang akan ditetapkan dalam rencana kerja Pemerintah Desa.

Dalam rencana penyusunan rancangan peraturan desa ini, seluruh lembaga kemasyarakatan maupun lembaga lainnya yang ada di desa diberi ruang aspiratif untuk memberi masukan kepada Pemerintah Desa dan juga BPD.

2. Penyusunan

Setelah perencanaan menyusun rancangan peraturan desa, selanjutnya yaitu tahap penyusunan yang dalam hal ini dapat diinisiasi oleh Kepala Desa maupun BPD. *Pertama*, penyusunan peraturan desa oleh Kepala Desa. Penyusunan rancangan peraturan desa ini diprakarsai oleh pemerintah desa atau kepala desa. Setelah rancangan tersusun, kemudian rancangan tersebut wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa dan juga camat dengan tujuan agar diberi masukan terkait rancangan peraturan desa tersebut. Namun yang sering menjadi permasalahan yaitu rancangan peraturan desa ini acapkali tidak dikonsultasikan kepada masyarakat sebagai subjek yang akan melaksanakan peraturan tersebut. Sehingga substansi muatannya tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kemudian ketika rancangan peraturan desa telah di konsultasikan dan sudah diberi masukan baik kepada masyarakat maupun camat, langkah selanjutnya penyampaian rancangan peraturan desa kepada kepala desa dan BPD untuk dibahas kemudian disepakati bersama.

Kedua, penyusunan peraturan desa oleh BPD. Salah satu fungsi BPD yaitu menampung aspirasi masyarakat maka BPD dapat menyusun dan mengusulkan rancangan peraturan desa. Rancangan peraturan desa yang diusulkan oleh BPD dapat berupa tentang apapun terkecuali untuk rancangan peraturan desa tentang rencana pembangunan jangka menengah desa, rancangan peraturan desa tentang rencana kerja Pemerintah Desa, rancangan peraturan desa tentang APB Desa dan rancangan peraturan desa tentang laporan pertanggung jawaban realisasi pelaksanaan APB Desa.

3. Pembahasan

Kemudian tahap pembahasan dan menyepakati rancangan peraturan desa yang sudah selesai disusun. Dalam hal ini BPD mengundang kepala desa. Jika terdapat rancangan peraturan desa yang substansi nya hampir sama antara usulan BPD dan Kepala Desa, maka lebih didahulukan rancangan peraturan desa usulan BPD sedangkan usulan kepala desa digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Rancangan peraturan desa yang belum sempat dibahas dapat ditarik kembali oleh pengusul. Begitupun sebaliknya, jika rancangan peraturan desa sudah dibahas maka tidak dapat ditarik kembali kecuali ada kesepakatan antara BPD dan Pemerintah Desa.

Rancangan yang sudah disepakati maka akan ditetapkan menjadi peraturan desa dengan estimasi waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung per tanggal kesepakatan dan wajib mencantumkan tanda tangan dengan estimasi waktu 15 (lima belas) hari sejak diterimanya rancangan tersebut dari pimpinan BPD.

4. Penetapan dan Pengundangan

Setelah dibubuhi tanda tangan kemudian rancangan peraturan desa tersebut sudah dapat diundangkan oleh Sekretaris Desa. Jika Kepala Desa tidak mencantumkan tanda tangannya, maka rancangan peraturan desa tetap diundangkan dalam lembaran yang sah dan menjadi peraturan desa. Kepala desa diwajibkan menindaklanjuti hasil koreksi dan menyampaikannya kepada Bupati/Walikota melalui camat. Apabila tidak ada tindak lanjut oleh kepala desa maka Bupati/Walikota dapat membatalkan Peraturan Desa dengan Surat Keputusan Bupati/Walikota.

5. Penyebarluasan atau publikasi

Setelah melewati beberapa tahapan kemudian melalui tahap penyebarluasan peraturan desa dengan kata lain publikasi. Publikasi dilakukan oleh kepala desa dan BPD

dengan menyebarluaskan informasi serta mendapatkan masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

6. Evaluasi dan Klarifikasi

Evaluasi merupakan kajian dan penilaian terhadap rancangan peraturan desa yang bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Adapun langkah-langkah dalam evaluasi yaitu rancangan peraturan desa yang telah mencapai kesepakatan kemudian disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui camat dengan estimasi waktu paling lambat 3 (tiga) hari sejak disepakati untuk evaluasi. Tidak ada batasan waktu bagi Bupati/Walikota untuk memberikan hasil evaluasi. Seiring itu peraturan desa dapat berlaku dengan sendirinya. Namun ketika Bupati/Walikota memberikan evaluasi atau masukan, maka Kepala Desa wajib memperbaikinya dengan waktu paling lama 2 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.

Klarifikasi merupakan kajian dan penilaian terhadap peraturan desa yang bertentangan dengan kepentingan umum maupun peraturan yang lebih tinggi.

Adapun langkah-langkah dalam tahapan klarifikasi yaitu peraturan desa yang telah diundangkan kemudian diampaiakan kepada Bupati/Walikota dengan estimasi waktu keterlambatan 7 (tujuh) hari sejak diklarifikasi. Bupati/Walikota melakukan klarifikasi dan membentuk tim klarifikasi dengan estimasi waktu paling lambat 3 (tiga puluh) hari sejak diterima.

Hasil klarifikasi dapat berupa:

- a. Hasil klarifikasi yang sudah sesuai dengan kepentingan umum dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.
- b. Hasil klarifikasi yang bertentangan dengan kepentingan umum maupun peraturan perundang-undangan di atasnya.

Jika peraturan desa sudah sesuai maka Bupati/Walikota akan menerbitkan surat hasil klarifikasi bahwa peraturan desa tersebut sudah sesuai. Sebaliknya, jika peraturan tersebut bertentangan, maka Bupati/Walikota dapat membatalkan lewat Keputusan Bupati/Walikota.

Tinjauan *Siyasah Dusturiyah* Terhadap Pembentukan Peraturan Desa dalam Permendagri Nomor 111 Tahun 2014

Kekuasaan legislatif dalam Islam yaitu kekuasaan yang mempunyai tugas membuat dan menetapkan hukum dengan unsur-unsur seperti Pemerintah, masyarakat dan substansi peraturan hukum. Pemerintah sebagai pemegang otoritas pemegang kekuasaan atau disebut dengan *khalifah* sebagai gelar kepala negara dalam pemerintahan memiliki kewenangan untuk mengeluarkan suatu hukum yang tidak diatur secara jelas dalam *nash*, karena otoritas pembuat peraturan secara mutlak hanya milik Allah SWT dan Rasulullah.

Dalam pembentukan *qanun* atau peraturan perundang-undangan pemegang otoritas kewenangan berada ditangan *khalifah* atau pemimpin dalam pemerintahan dibantu oleh lembaga *Al Sulthob Al-Tasyri'iyah* yang memiliki hak juga dalam menetapkan suatu aturan hukum yang dilaksanakan oleh lembaga *ahlu halli wal aqdi*. Namun tetaplah otoritas wewenang secara mutlak berada ditangan Allah SWT. Sebagaimana sabda Nabi SAW:

“bagaimana kamu bisa memutuskan ketika ada suatu permasalahan hukum yang diajukan kepadamu?, Mu’adz ra menjawab “aku memutuskannya dengan kitabullah”, Rasulullah bertanya, “jika kamu tidak menemukannya dalam Kitabullah?, Mu’adz menjawab “Aku akan memutuskannya dengan Sunnah Rasul”. Rasulullah bertanya lagi, “jika kamu tidak menemukannya dalam Sunnah Rasulnya?”, Mu’adz ra menjawab, “aku akan berijtihad dengan pendapatku dan tidak akan teledor didalamnya”. Rasulullah kemudian menepuk-nepuk dada Mu’adz bin Jabal ra seraya berkata, “Segala puji bagi Allah yang telah menunjukan utusan Rasulnya kepada apa yang diridhoi oleh dan Rasulnya”.

Hadist diatas menekankan otoritas pembuat aturan secara mutlak ditangan Allah SWT. Namun ketika terjadi suatu tuntutan sosial dalam masyarakat yang mengharuskan khalifah atau pemimpin bersama *ahlu halli wal aqdi* menetapkan suatu aturan yang belum termuat dalam Al-Qur’an dan hadist.

Suatu undang-undang yang dikeluarkan oleh kekuasaan *Ahlu halli wal Aqdi* harus berdasarkan dua sumber syariat Islam, yaitu Al-Qur’an-Hadist dan penalaran ijtihad terhadap permasalahan yang tidak dijelaskan dalam *nash*. Inilah perlunya *Ahlu Halli wal Aqdi* diisi oleh mujtahid dan ahli fatwa. Ijtihad yang dilakukan harus berprinsip pada *jalb al-mashalih* dan *daf Al-Mafashid* (mengambil maslahat dan mencegah mudhorot). Ijtihad yang dilakukan juga harus memperhatikan kondisi sosial masyarakat, agar nantinya hasil yang akan diundangkan

sesuai dengan aspirasi masyarakat. Pengambilan ijtihad dilakukan dengan cara musyawarah seperti yang disebutkan dalam Q.S Al-Imran ayat 159 yang artinya:

“Maka berkat rahmat Allah engkau (Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka menjauhkan diri dari sekitarmu. Karena itu maafkanlah mereka dan mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dengan urusan itu. Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, maka bertawakallah kepada Allah. Sungguh Allah mencintai orang yang bertawakal”.

Tugas *Ahlu Halli wal Aqdi* menurut Abu A’la Al-Maududi diantaranya:

1. Menegakkan aturan yang ditentukan secara tegas dalam syariat dan merumuskan suatu perundang-undangan yang mengikat kepada seluruh umat tentang hal yang tidak diatur dalam *nash*.
2. Jika dalam pedoman Al-Qur’an dan Hadist mempunyai interpretasi lebih dari satu maka lembaga legislatif berhak memutuskan penafsiran mana yang harus di pakai.
3. Namun jika tidak ada kejelasan isyarat, maka lembaga legislatif mempunyai fungsi menegakkan hukum yang berkaitan tentunya dengan tetap menjaga jiwa hukum Islam. Lembaga legislatif diberi kebebasan melakukan legislasi untuk memecahkan persoalan menurut yang terbaik bagi masyarakat. Maka dari itu, lembaga legislatif dapat melakukan rumusan tanpa ada batasan sepanjang tidak bertentangan dengan syariah. (Sajali, 1990, p. 169) Dengan adanya tugas di atas, maka *Ahlu Halli wal Aqdi* mempunyai kewenangan antara lain:
 1. Memberi masukan kepada *khalifah* mengenai berbagai aktifitas dan masalah praktis seperti pemerintahan, pendidikan, kesehatan dll. Dalam hal ini pendapatnya bersifat mengikat.

2. Mengenai permasalahan pemikiran yang memerlukan penelitian dan analisa. *Khalifah* berhak merujuk pada pandangan majelis umat, namun pada hal ini pandangan majelis umat tidak mengikat.
3. *Khalifah* berhak menyodorkan undang-undang yang kemudian majelis berhak memberikan pendapat dan masukan serta evaluasi walaupun sifatnya tidak mengikat.
4. Majelis berhak mengoreksi tindakan riil yang dilakukan oleh *khalifah*. Dalam hal ini koreksi majelis dapat bersifat mengikat manakala didalam majelis terjadi konsesus. Sebaliknya, koreksi majelis tidak bersifat mengikat manakala didalam majelis belum ada atau tidak ada konsesus.
5. Majelis berhak membatasi kandidat calon *khalifah* seagai wujud dari suksesi kekuasaan atau pemerintahan.
6. Majelis memiliki hak interplasi dimana majelis berhak meminta keterangan kepada *khalifah* mengenai kebijakan-kebijakan strategis yang berkaitan dengan kemaslahatan umat. Selain hak interplasi, majelis juga memiliki hak angket dan memberi pendapat. (Sajali, 1990, p. 64)

Siyasah dusturiyah menganalisa dalam pembentukan peraturan desa, pembentukannya tidak lepas dari peran Pemerintah Desa yang dalam hal ini Kepala Desa seagai *khalifah* atau pemimpin pemerintahan di Desa memiliki kebijakan untuk membuat dan menetapkan peraturan desa. BPD atau adan Permusyawaratan Desa merupakan majelis *syuro'* dalam hal ini sebagai *Ablu Halli Wal Aqdi* yang memiliki hak membentuk suatu aturan hukum.

Didalam Permendagri Nomro 111 Tahun 2014 jika terdapat rancangan peraturan desa prakarsa dari Kepala Desa dan usulan BPD yang membahas mengenai hal yang sama, maka lebih didahulukan usulan dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Hal ini menunjukkan betapa pentingnya keberadaan majelis *syuro'* atau BPD.

Dari penjelasan yang sudah dijabarkan diatas, tinjauan dari *siyasah dusturiyah* menunjukkan bahwa dalam legislasi atau pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Islam tidak dijelaskan secara detail mengenai teknis pembentukan tersebut, hanya menjelaskan bahwa dalam proses pembentukannya dilakukan dengan jalan musyawarah bersama *Ablu Halli Wal Aqdi*.

Menurut *siyasah dusturiyah* jika dianalisis mengenai pembentukan peraturan desa yang sudah dijabarkan dalam Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 sudah terkandung nilai-nilai Islam yang tidak melewatkan asas *syura*' dan demokrasi. Tentunya juga tidak mengabaikan partisipasi masyarakat dalam pembentukannya. Adapun nilai-nilai Islam yang terwujud yaitu pembentukan peraturan desa secara prosedural dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, Penyebaran dan tahap evaluasi serta klarifikasi.

Simpulan

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dijelaskan di bab-bab sebelumnya, kemudian mengerucut pada inti permasalahan yaitu tentang tinjauan *siyasah dusturiyah* terhadap pembentukan peraturan desa dalam Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Bahwa secara yuridis normatif, proses pembentukan peraturan desa termuat dalam Permendagri Nomor 111 Tahun 2014. Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 ini merupakan pedoman pelaksana peraturan di desa berdasar Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

Sama halnya pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam pembentukan peraturan desa harus memperhatikan 3 kaidah atau asas yang sangat fundamental dan bersifat mutlak yaitu *Asas lex superior derogate lex inferiori*, *Asas lex specialis derogate lex generalis*, dan *Asas lex posterior derogate lex priori*. Materi muatan peraturan desa memuat tentang pelaksanaan kewenangan desa dan merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka dari itu isi muatan dari peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum serta peraturan yang lebih tinggi (*Asas lex superior derogate lex inferiori*).

Adapun pembentukan peraturan desa menurut Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 melalui 6 (enam) tahapan yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan, penyebarluasan, serta evaluasi dan klarifikasi.

2. Bahwa dalam Islam pemegang otoritas mutlak dalam mengeluarkan aturan hukum yaitu Allah SWT dan Rasulullah. *Khalifah* memiliki kekuasaan untuk membentuk suatu peraturan ketika tidak ada jawaban dalam *nash* atas persoalan hukum di masyarakat. Maka dari itu sebagai jalan keluar pemimpin dibantu oleh *Al Sulthob al-Tasyri'iyah* dan juga majelis *syuro*' melakukan ijtihad dalam rangka mewujudkan kemaslahatan. Ijtihad yang dilakukan harus berprinsip pada *jalb al-mashalih* dan *daf Al-Mafashid* (menggambil maslahat

dan mencegah mudhorot). Ijtihad yang dilakukan juga harus memperhatikan kondisi sosial masyarakat, agar nantinya hasil yang akan diundangkan sesuai dengan aspirasi masyarakat. Berdasarkan tinjauan *siyasah dusturiyah* terhadap substansi proses pembentukan peraturan desa menurut Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 sudah mewujudkan prinsip-prinsip syariat Islam seperti penerapan asas musyawarah dan demokrasi. Karena disetiap tahapannya tidak meninggalkan prinsip *amar ma'ruf nahi munkar*. Walaupun dalam pelaksanaannya seringkali terjadi cacat hukum dan digunakan sebagai kepentingan pribadi maupun golongan semata.

Saran

Berdasarkan kesimpulan dari penelitian ini, ada beberapa saran dan rekomendasi terkait permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Proses pembentukan peraturan desa harus tetap memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga peraturan yang akan dibentuk benar-benar aspiratif dan demokratis dengan berpihak pada kemaslahatan masyarakat pada umumnya.
2. Realitas pembentukan peraturan desa yang tidak sesuai dengan landasan hukum yang berlaku menjadikan banyak peraturan desa yang cacat hukum. Hal ini sama sekali tidak mencerminkan sebagai negara hukum. Adanya lembaga legislator di setiap desa merupakan cara agar pembentukan peraturan desa nantinya sesuai dengan prosedural yang berlaku.

Daftar Pustaka

- Ahmad, M. F. (2019). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dahlia. (2020). *Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Peraturan Daerah Bernuansa Syariah dalam Sistem Hukum di Indonesia*. Skripsi, Hukum Tata Negara UIN Raden Intan Lampung.
- Dedi, S. (2019). *Fiqh Siyasah*. Bengkulu: LP2 IAIN CURUP
- Diniyanto, A. (2019). Reformasi Hukum Tanah Desa: Redefinisi dan Penguatan Kedudukan. *Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 8(3), 351–365.
- Fauzan, A. (2018). Leadership Character According To Imam Al-Mawardi And Its Relevance

- In Indonesia: The Study Of The Book Of Al- Ahkam As-Sulthaniyyah. *Jurnal Penelitian*, 15(1), 39–50. <https://doi.org/10.28918/jupe.v15i1.1221>
- Haq, M. R. (2021). *Tinjauan Fiqh Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*. Skripsi Hukum Tata Negara UIN Sunan Ampel.
- Iqbal, M. (2014). *Fiqh Siyasah: Konstektualisasi Doktrin Politik islam*. Jakarta: Prenada Media Grup.
- Khalbi, D. N. (2019). *Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Thesis, UIN Sunan Ampel Surabaya.
- Mertokusumo, Sudikno (2005) *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, Cet II.
- Muhtada, D., Diniyanto, A., & Alfana, G. Q. (2018). Model Pengelolaan Dana Desa: Identifikasi Problem, Tantangan, dan Solusi Strategis. *RISTEK: Jurnal Riset, Inovasi Dan Teknologi*, 2(2), 29–44.
- Muhtada, D., Sastroatmodjo, S., & Diniyanto, A. (2018). Penguatan BUMDES Menuju Masyarakat Desa yang Lebih Sejahtera Di Kecamatan Mrebet Kabupaten Purbalingga. *Seminar Nasional Kolaborasi Pengabdian Masyarakat*, 1, 439–446.
- Rahayu, A. S. (2018). *Pengantar Pemerintahan Desa*. Malang: Sinar Grafika.
- Siallagan, H. (2016). Penerapan prinsip negara hukum di Indonesia. *Jurnal Sosiobumaniora*, 8 (2) Juli 2 16, 131-136.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mahmudji (2003) *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Syafrudin, A. dan dan Supri Na'a (2006). *Republik Desa: Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa*. Jakarta: Erlangga.
- Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

