

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Teori

1. Teori Implementasi

Teori implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus bahasa Inggris *implement* (mengimplementasikan) bermakna alat atau perlengkapan.¹ Berikut pengertian implementasi dalam buku Analisis kebijakan publik karya Subarsono:

- a. Subarsono menjelaskan bahwasanya implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil dari tujuan yang diinginkan.²
- b. Solichin menjelaskan implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat, kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.³
- c. Pressman dan Wildavsky menjelaskan implementasi adalah (*implimentation as to carry out, accomplish, fullfil, produce, complete*) membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, dan melengkapi. Implementasi juga dimaksudkan menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu, memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu.
- d. Wahab menjelaskan implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat-pejabat kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.
- e. Dunn menjelaskan implementasi merupakan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan

¹ “Arti kata implementasi - Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online,” diakses 9 Mei 2022, <https://kbbi.web.id/implementasi>.

² Subarsono AG, *Analisis kebijakan Publik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), 30.

³ Haedar Akib, “Analisis Implementasi,” *Jurnal Administrasi Publik* 1 (2010): 5.

dalam keputusan kebijakan. Tindakan tersebut dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta. Dunn mengistilahkannya implementasi secara lebih khusus, menyebutnya dengan istilah implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik. Menurutnya implementasi kebijakan (*Policy Implementation*) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu, ia juga menjelaskan bahwa implementasi merupakan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Tindakan tersebut dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta.

Secara luas implementasi dapat diartikan sebagai pelaksanaan undang-undang dimana sebagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama untuk menjalankan suatu kebijakan dalam upaya meraih tujuan dari kebijakan program. Pada sisi yang lain dijelaskan bahwasanya implementasi merupakan fenomena kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) dan juga suatu dampak (*outcome*). Misalnya implementasi dikonsepsikan sebagai suatu proses, dan serangkaian putusan yang diterima oleh lembaga untuk dijalankan.⁴

Dari paparan diatas dapat penulis ambil kesimpulan bahwasanya implementasi adalah proses dari penerapan ide, konsep dan kebijakan. Hal ini menunjukkan bahwasanya implementasi merupakan salah satu dari variabel penting yang berpengaruh terhadap keberhasilan suatu kebijakan dalam memecahkan masalah atau persoalan. Implementasi menempati posisi yang penting dalam proses kebijakan, suatu proses kebijakan menuntut untuk diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan dari sebuah perencanaan kebijakan. Untuk dapat memahami implementasi dari suatu kebijakan maka harus memahami hal

⁴ Novan Mamonto, Ismail Sumampouw, dan Gustaf Undap, "Implementasi pembangunan infrastruktur dalam Penggunaan Dana Desa Tahun 2017 (Studi) Desa Ongkaw II Kecamatan Sinonsayang Kabupaten Minahasa Selatan," *urnal Jurusan Ilmu Pemerintahan 1* (2018): 8.

yang menyajikan pembahasan teoritik maupun konseptual dari sebuah konsep implementasi kebijakan.

Berikut model-model implementasi menurut para ahli:

- a. Van Meter dan Van Horn Model implementasi Van Meter dan Van Horn adalah model implementasi klasik yakni model yang diperkenalkan pada tahun 1975. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Model implementasi Van Meter dan Van Horn Menawarkan model implementasi dengan memenuhi enam variabel diantaranya:
 - 1) Standard dan sasaran kebijakaan harus jelas dan terukur, sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang dapat menyebabkan terjadinya konflik di antara para agen implementasi.
 - 2) Kebijakan perlu didukung oleh sumber daya, baik itu sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.
 - 3) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas dalam berbagai kasus, implementasi sebuah program terkadang perlu didukung dan dikoordinasikan dengan instansi³⁴ lain agar tercapai keberhasilan yang diinginkan.
 - 4) Karakteristik agen pelaksana Sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan. Termasuk didalamnya karakteristik para partisipan yakni mendukung atau menolak, kemudian juga bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
 - 5) Kondisi sosial, ekonomi dan politik Kondisi sosial, ekonomi dan politik mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.
 - 6) Disposisi implementor mencakup tiga hal penting yaitu: Pertama, Respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan. Kedua, Kognisi

yakni pemahamannya terhadap kebijakan. Ketiga, Intensitas disposisi implementor yang dimiliki oleh implementor.⁵

b. Model Matland

Menawarkan model untuk melakukan implementasi dengan memenuhi beberapa syarat, diantaranya:

- 1) Ketepatan kebijakan ketepatan kebijakan ini dinilai dari: Pertama, apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan. Kedua, apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan.
- 2) Ketepatan pelaksanaan aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang bisa menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah, masyarakat atau swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization atau contracting out*).
- 3) Ketepatan target ketepatan berkenaan dengan tiga hal, yaitu: Pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua, apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak. Ketiga, apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya.
- 4) Ketepatan lingkungan ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu: Pertama, lingkungan kebijakan yaitu interaksi antara lembaga perumus

⁵ Yulianto Kadji, *Formulasi dan Implementasi* (Gorontalo: UNG Press Gorontalo, 2015), 54.

kebijakan dengan pelaksana kebijakan dengan lembaga yang terkait. Kedua, lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri dari atas public opinion, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, interpretive institutions yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan, dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan, dan individuals, yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.⁶

2. Syura

a. Definisi Syura

Syura merupakan bentuk *mashdar*, dari kata kerjas *Syawara yusyawiru* yang artinya menampakkan dan menawarkan atau mengambil sesuatu.⁷ Syura yang diambil dari akar kata syawara menurut M. Quraish Shihab bermakna “mengeluarkan madu dari sarang lebah”. Makna ini kemudian berkembang, sehingga mengandung arti mencakup segala sesuatu yang dapat diambil atau dikeluarkan dari yang lain termasuk pendapat dan pemikiran, hal ini karena musytasyir atau orang yang mengajak bermusyawarah seakan-akan mengambil pendapat dari orang lain.⁸

Secara etimologi *syura* mempunyai arti nasihat, konsultasi, perundingan, pikiran dan konsideran permufakatan. Sedangkan secara terminologis berarti majelis yang dibentuk untuk mendengarkan saran dan ide, bagaimana mestinya dan terorganisir dalam urusan negara. Dalam kamus besar bahasa Indonesia, kata

⁶ Joko Pramono, *Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik* (Surakarta: UNISRI Press, 2020), 57.

⁷ Aat Hidayat, “Syura dan Demokrasi dalam Perspektif AL-qur’an,” *ADDIN* 9, no. 2 (15 November 2015): 402, <https://doi.org/10.21043/addin.v9i2.621>.

⁸ Jafar Malik dan Darajat Ariyanto, “Konsep Syura Dalam Al-Qur’an (Telaah Tafsir Al-Qurthubi),” *Universitas Muhammadiyah Surakarta*, 2019, 9.

“musyawarah” berarti pembahasan bersama dengan maksud mencapai keputusan atas penyelesaian masalah, perundingan, atau perembukan. Musyawarah berarti mengajukan atau mengeluarkan suatu pendapat. Pada dasarnya, musyawarah hanya digunakan untuk hal-hal yang baik. Musyawarah tidak bisa diterapkan untuk mengabsahkan keputusan yang akan menindas pihak lain dan tidak sejalan dengan nilai-nilai kemanusiaan serta bertentangan dengan Al-Qur’an dan hadis.⁹

Definisi *syura* menurut beberapa ulama, diantara lain Abd al-Rahman Abd Al-Khaliq mendefinisikan *syura* sebagai berikut, *syura* adalah eksplorasi pendapat orang-orang berpengalaman untuk mencapai sesuatu yang paling dekat dengan kebenaran. Definisi ini tampak mengungkapkan pengertian *syura* dari aspek usaha jajak pendapat bersumber pengalaman partisipan. Definisi ini tampak mengungkapkan pengertian *syura* dari aspek usaha jajak pendapat bersumber pengalaman partisipan. Abd al-Hamid Ismail al-Anshari, mengatakan bahwa *syura* adalah eksplorasi pendapat umat atau orang-orang yang mewakili mereka, tentang persoalan-persoalan yang umum dan berkaitan dengan kemaslahatan umum pula.¹⁰

Dari definisi ini dapat dipahami bahwa umat mempunyai hak untuk diminta pendapatnya dalam memilih pemerintah yang diinginkannya, dan hak untuk diminta pendapatnya dalam memecahkan atau menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang penting, dengan demikian umat mempunyai hak mengawasi, megkritik, meluruskan, dan mengemukakan mosi kepada penguasa.

Dari beberapa definisi di atas dapat disimpulkan bahwa *syura* adalah pertemuan para ahli untuk membahas suatu permasalahan dengan saling mengemukakan pendapat para anggota, diminta atau tidak, agar diperoleh kesimpulan dan berdasarkan niat taqwa kepada Tuhan

⁹ Muhammad Hanafi, “Kedudukan Musyawarah dan Demokrasi di Indonesia,” *JURNAL CITA HUKUM* 1, no. 2 (7 April 2016): 229, <https://doi.org/10.15408/jch.v1i2.2657>.

¹⁰ Ari, “SYURA DAN DEMOKRASI,” 234.

(Allah SWT). Dalam kajian keIndonesiaan, istilah syura dalam bentuk lembaga disebut dengan majelis syura atau lembaga musyawarah.

Syura dilaksanakan oleh umat Islam dalam setiap lapisan sosial. Syura menjadi suatu metode yang khas bersumber pada inti ajaran ketuhanan dan tradisi kenabian atau sunnah. Dengan syura semua orang mempunyai kesempatan tanpa membedakan, semua bebas mengemukakan pendapat. Dengan demikian, dalam syura menurut Shubhi dan al-Ansyari, kepribadian dan ketokohan seseorang diakui oleh yang lainnya.

Syura memiliki landasan yuridis syar'i Islam, tidak ada perbedaan pendapat tentang masalah legalitas syura, sebab hakekat syura itu mengungkapkan pendapat kepada yang diberi nasehat diminta atau tidak diminta. Dengan demikian, *syura* dalam Islam ditetapkan oleh Allah sebagai sifat bagi orang-orang mukmin.¹¹

Konsep *syura* sering kali disalah pahami oleh literatur Barat. Arti *syura* dipahami sebagai konsultasi. *Syura* merupakan proses legislatif dimana badan eksekutif harus menerima keputusan badan legislatif. Ini adalah ketentuan Ilahi, sebab Allah memrintahkan Rasulullah Saw untuk tidak membuat keputusan kecuali melalui syura. Al-Qur'an menggambarkan kaum muslim sebagai mereka yang mengambil keputusan melalui proses *syura*. Oleh sebab itu, syura merupakan proses integral dalam berfungsinya negara Islam, karena ia satu-satunya cara kolektif yang benar yang dengannya umat atau para wakilnya bisa membuat dan mengesahkan undang-undang atau keputusan yang sesuai dengan kepentingan nasional. Dengan demikian, *syura* merupakan tulang punggung sistem politik Islam. syura didefinisikan sebagai proses yang melaluinya keputusan mengenai urusan publik negara dibuat. Keputusan seperti itu mengikut pada badan eksekutif, karena *syura* adalah ketentuan Ilahi.¹²

¹¹ Ahmad Bashir Aziz dan Wazin Man, *Syura dalam Pengurusan Moden: Prinsip dan Pelaksanaan Secara Menyeluruh* (UUM Press, 2012), 46.

¹² Hidayat, "Syura dan Demokrasi dalam Perspektif Al-Qur'an," 403.

Al-Qur'an menyebutkan Syura dalam tiga ayat yang akar katanya menunjukkan mengenai musyawarah dan mengandung kaidah-kaidah umum. Yaitu pada surat Al-Baqarah (2): 233, Ali Imran (3): 159, dan Al-Syura (42) : 38, diantaranya: Musyawarah dalam urusan keluarga Ayat Al-Quran yang menunjuk kepada pemahaman musyawarah dalam lingkup keluarga adalah dalam surat Al-Baqarah ayat 223 yaitu:

﴿ وَالْوَالِدَاتُ يُرْضِعْنَ أَوْلَادَهُنَّ حَوْلَيْنِ كَامِلَيْنِ لِمَنْ أَرَادَ أَنْ يُنْمِ
 الرِّضَاعَةَ وَعَلَى الْمَوْلُودِ لَهُ رِزْقُهُنَّ وَكِسْوَتُهُنَّ بِالْمَعْرُوفِ لَا
 تُكَلِّفُ نَفْسٌ إِلَّا وُسْعَهَا لَا تُضَارَّ وَالِدَةٌ بِوَلَدِهَا وَلَا مَوْلُودٌ لَهُ
 بِوَلَدِهِ وَعَلَى الْوَارِثِ مِثْلُ ذَلِكَ فَإِنْ أَرَادَا فِصَالًا عَنْ تَرَاضٍ
 مِنْهُمَا وَتَشَاوُرٍ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْهِمَا وَإِنْ أَرَدْتُمْ أَنْ تَسْتَرْضِعُوا
 أَوْلَادَكُمْ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْكُمْ إِذَا سَلَّمْتُمْ مَا آتَيْتُم بِالْمَعْرُوفِ
 وَاتَّقُوا اللَّهَ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرٌ ﴾

Artinya: “Para ibu-ibu hendaklah menyusukan anak-anaknya selama dua tahun penuh, yaitu bagi yang ingin sempurnakan menyusuan. Dan kewajiban ayah memberikan makan dan pakaian kepada para ibu dengan cara yang makruf. Seseorang tidak dibebani melainkan menurut kadar kesanggupannya. Janganlah seorang ibu menderita kesengsaraan karena anaknya dan juga seorang ayah karena anaknya, dan warispun berkewajiban demikian. Apabila keduanya ingin menyapih (sebelum dua tahun) dengan kerelaan keduanya dan musyawarah, maka tidak ada dosa atas keduanya. Dan jika kamu ingin anakmu

disusukan oleh orang lain, maka tidak ada dosa bagimu apabila kamu.(Al-Baqarah 2:233).¹³

Ayat di atas membicarakan bagaimana seharusnya suami istri dalam mengambil keputusan yang berhubungan dengan rumah tangga, misalnya mengenai problem anak yaitu bayi yang baru lahir. Pada ayat ini diawali dengan kalimat, “*Kaum Ibu hendaklah menyusukan anak-anaknya selam dua tahun yaitu bagi yang ingin menyempurnakan susuan*”. Ayat ini menjelaskan bahwa masa penyusuan adalah dua tahun, namun apabila suami istri ingin menyapih anak mereka atas dasar kerelaan dan musyawarah, dengan maksud untuk kemaslahatan anak, mereka sepakat menghentikan susuan atau menyapihnya sebelum sampai masa dua tahun, hal ini boleh saja dilakukan. Dengan demikian juga jika mereka bermusyawarah untuk mengambil seorang wanita agar dapat menyusukan anaknya, dengan syarat diberikannya imbalan jasa sesuai dengan kemampuan.¹⁴

Musyawarah dalam bermasyarakat Allah SWT berfirman dalam bentuk perintah yang menganjurkan kepada Rasul agar bermusyawarah dengan para sahabatnya. Hal ini disebutkan dalam surat Ali Imran 3:159, yaitu:

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



¹³ Al-Quran surat al-Baqarah ayat: 233, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Depertemen Agama RI, CV Penerbit J-ART, 2005, hlm. 37.

¹⁴ Malik dan Darajat Ariyanto, “Konsep Syura Dalam Al-Qur'an (Telaah Tafsir Al-Qurthubi),” 10.

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 bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkal-lah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya. (Ali-Imran 3:159).¹⁵

Ayat ini dari segi redaksional ditujukan kepada Nabi Muhammad SAW. Agar bermusyawarah dengan para sahabatnya atau anggota masyarakat. Ayat ini merupakan bagian dari suatu rangkaian ayat-ayat yang berkenaan dengan Perang Uhud. Nabi Muhammad SAW. Menegaskan pembagian antara urusan keduniaan dan keagamaan. Persoalan agama misalnya, ibadah, syariat, atau hukum-hukum dasar dari Allah SWT. Sedangkan persoalan keduniaan, misalnya perang atau damai, ekonomi, pertanian, peternakan, hubungan sesama manusia (*Hablun min al-nas*) dan lingkungan, hendaknya dimusyawarahkan berdasarkan kepada pertimbangan maslahat, artinya memilih yang lebih baik bagi masyarakat umum dan *mafsadat* artinya meninggalkan hal-hal yang membahayakan.¹⁶

Berdasar pada sabab *nu-zul* (ilmu Al-Qur'an yang membahas mengenai latar belakang atau sebab-sebab suatu atau beberapa ayat Al-Qur'an diturunkan). Ayat di atas, memeberikan pemahan bahwa ketika terjadi Perang Uhud, Nabi SAW, Kecewa atas tindakan tidak disiplin sebagian sahabat dalam pertempuran yang mengakibatkan kekalahan di pihak Nabi. Melalui QS. Ali Imran (3): 159 Allah swt mengingatkan Nabi SAW bahwa dalam

¹⁵ “Surat Ali ‘Imran Ayat 159: Arab-Latin Dan Artinya,” diakses 9 Mei 2022, <https://tafsirweb.com/1291-surat-ali-imran-ayat-159.html>.

¹⁶ Malik dan M. Darajat Ariyanto, “Konsep Syura Dalam Al-Qur’an (Telaah Tafsir Al-Qurthubi),” 12.

posisinya sebagai pemimpin umat, ia harus bersikap lemah lembut terhadap para sahabatnya, memaafkan kekeliruan mereka dan bermusyawarah dengan mereka.

Musyawarah dalam politik pemerintahan dalam surat Asy-Syura 42:38, yaitu:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ
بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ

Artinya: Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang Kami berikan kepada mereka. (Asy-Syura 42:38).¹⁷

Kata *syura* dalam ayat diatas berada diantara dua rukun Islam yaitu mendirikan shalat dan mengeluarkan zakat, dimana keduanya merupakan pilar Islam. Sehingga musyawarah merupakan sifat keimanan seorang muslim. Ayat ini turun kepada Nabi Muhammad SAW. di Madinah sebagian pujian kelompok Anshar yang bersedia membela Nabi SAW. Serta menyepakati hal tersebut melalui musyawarah. Ayat ini juga dapat dipahami bahwa Nabi SAW. Menerima amanat dan hijrah ke Madinah untuk membangun suatu tatanan negara kota (*city state*) yang bersifat ketuhanan dengan berdasarkan prinsip *syura*. Dengan tegas ayat ini juga menjelaskan bahwa *syura* atau musyawarah merupakan salah satu unsur keimanan bagi seorang pemimpin.¹⁸

Dari pemaparan ayat-ayat musyawarah di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa musyawarah adalah salah satu kaidah syariat dan ketentuan hukum yang harus ditegakkan. Bahkan Al-Qurthubi berpendapat lebih jauh dengan mengatakan bahwa seorang yang menjabat kepala

¹⁷ "Surat Asy-Syura Ayat 38 | Tafsiq.com," diakses 21 April 2022, <https://tafsirq.com/42-asy-syura/ayat-38>.

¹⁸ Ari, "Syura dan Demokrasi," 233.

negara, tetapi tidak mau bermusyawarah dengan ahli ilmu dan agama haruslah dipecah. Pendapat ini mengaitkan kedudukan musyawarah dalam sistem politik. Secara garis besar, Allah memberikan kebebasan sepenuhnya kepada umat Islam untuk menggunakan akal dan pikiran mereka, sejauh tidak melanggar batasan-batasan yang ditentukannya dalam Al-Qur'an. Agar prinsip *syura* ini dapat berjalan dengan baik sesuai dengan ketentuan Allah, setidaknya musyawarah yang dilakukan harus mempertimbangkan tiga hal, yaitu ruang lingkup *syura*, ahli *syura*, tata cara dan etika *syura*.¹⁹

b. Sejarah *Syura* Pada Masa Nabi Muhammad SAW

Syura seperti yang telah dijelaskan di atas merupakan praktik pengambilan keputusan, yang sesuai dengan Al-Quran dan hadist Nabi SAW. Yang ditandai dengan serangkaian kejadian atau sejarah yang dilakukan sejak pada masa Nabi Muhammad SAW. hingga pada masa Khulafaur Rasyidin dan perkembangannya. Berikut, penulis akan menjabarkan mengenai sejarah perkembangan *syura* dari masa Nabi Muhammad SAW.

Syura Di Masa Nabi Muhammad SAW, Perang Badar (2 Hijriah/624 M) Pada saat itu, Nabi mengadakan persiapan perang lebih dahulu dan bermusyawarah untuk mendapatkan persetujuan kaum Muhajirin dan Anshar. Merundingkan berbagai analisa terhadap kemungkinan yang terjadi dipelajari, mengingat kondisi kaum muslimin pada waktu itu masih dalam pemantapan. Nabi meminta agar kaum Anshar menyatakan sikap mereka, dan dengan tidak ragu mereka menegaskan siap mengorbankan segala-galanya demi perjuangan Nabi. Kemudian berangkat menuju Badar (suatu tempat antara Mekah dan Madinah) setelah sampai di Badar, Nabi menentukan posisi tempat pasukan dan pertahanan, tetapi seorang sahabat Hubab Al-Munzir bertanya, apakah penentuan tempat tersebut merupakan wahyu Tuhan, ataukah hanya

¹⁹ Malik dan Darajat Ariyanto, "Konsep *Syura* Dalam Al-Qur'an (Telaah Tafsir Al-Qurthubi)," 10.

pendapat pribadi Nabi, beliau menjawab ”bukan wahyu tetapi pendapat pribadi”.²⁰

Hubab mengemukakan pendapatnya agar pindah lebih dekat ke sumber mata air, pendapat tersebut dilengkapi dengan argumentasi rasional, obyektif dan proporsional, serta strategis. Nabi pun menerima pendapat Hubab. Setelah mendapat kemenangan dalam perang ini, Nabi kembali bermusyawarah tentang tawanan perang. Ada tiga pendapat yang didiskusikan, yaitu; pendapat Abu Bakar agar tawanan perang ditukar dengan tebusan; pendapat Umar agar semua tawanan perang dibunuh; dan pendapat Abdullah bin Rawahah yang mengusulkan mereka dimasukkan ke lembah yang dipanaskan dengan api. Akhirnya Nabi mengambil pendapat Abu Bakar.

Perjanjian Hudaibiyah (7 H/629 M) Praktik syura yang dilaksanakan Nabi pada perjanjian Hudaibiyah ini cukup menarik untuk dicermati. Naskah perjanjian damai antara Nabi dengan kaum Quraisy Mekah ditulis oleh Ali bin Abi Thalib. Abu Bakar dan Umar ikut memberikan pendapat, tetapi tidak diikuti Nabi. Beliau lebih cenderung mengikuti keinginan Suhail bin ‘Amr (wakil kaum Quraisy).²¹

Peristiwa bersejarah tersebut menunjukkan kebesaran jiwa seorang Nabi pilihan. Beliau dalam bermusyawarah (membuat draft perjanjian damai) berusaha mamahami keinginan musuh dan mengikutinya. Tidak terperangkap pada perdebatan dan perbedaan pendapat, yang penting bagi Nabi, bukan perdebatan membuat naskah, tetapi terwujudnya perjanjian damai, dengan perjanjian Hudaibiyah itu, eksestensi umat Islam dalam konstalasi politik telah diakui oleh kaum Quraisy Mekah.²²

Dari contoh musyawarah atau syura di atas tergambar jelas Bagaimana Nabi menyelesaikan masalah-

²⁰ Aziz dan Man, *Syura dalam Pengurusan Moden*, 198.

²¹ Muhammad Imran, “Sistem Syuro dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam,” *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 3, no. 1 (20 April 2015): 138.

²² Rambe dan Mayasari, “Komparasi antara Konsep Syura dan Demokrasi dalam Politik Islam,” 145.

masalah sosial politik yang sedang dihadapi, dan beliau selalu aspratif serta dapat mentolerir adanya perbedaan pendapat diantara sahabat, tidak terkecuali berhadapan dengan musuh, sedangkan mekanisme pengambilan keputusan terkadang beliau mengikuti mayoritas meskipun tidak sejalan dengan pendapatnya, terkadang mengikuti minoritas, dan ada pula mengambil keputusan dengan pendapat sendiri tanpa mengambil saran sahabat, dan ada pula keputusan beliau sendiri tanpa didahului konsultasi dengan sahabat. Dengan demikian Nabi tidak menetapkan suatu sistem, cara dan metode musyawarah yang baku, tapi lebih bersifat variatif, fleksibel, dan adaptif.

c. Nilai-Nilai *Syura*

1) *Al-adl* (Keadilan)

Keadilan berasal dari bahasa arab “*adl*” yang artinya bersikap dan berlaku dalam keseimbangan. Keseimbangan meliputi keseimbangan antara hak dan kewajiban dan keserasian dengan sesama makhluk. Keadilan pada hakikatnya adalah memperlakukan seseorang atau orang lain sesuai haknya atas kewajiban yang telah di lakukan. Yang menjadi hak setiap orang adalah di akui dan di perlakukan sesuai harkat dan mertabatnya yang sama derajatnya di mata Tuhan Yang Maha Esa. Hak-hak manusia adalah hak-hak yang diperlukan manusia bagi kelangsungan hidupnya di dalam masyarakat.²³

2) *Al-Musawah* (Persamaan)

Secara terminologi (istilah) *Al-Musawah* berarti persamaan atau kesetaraan seluruh manusia di dalam hak dan kewajibannya. Artinya, semua manusia sama karena semuanya adalah hamba Allah, Tanpa ada pemisahan atau tidak dibeda-bedakan berdasarkan ras, warna kulit, pangkat, jabatan, harta, suku bangsa, bahasa atau lainnya. Dalam konsep modern, yang dimaksud prinsip persamaan adalah kesamaan dalam

²³ Afifa Rangkuti, “Konsep Keadilan Dalam Perspektif Islam,” *Tazkiya* 6, no. 1 (7 Juni 2017): 4, <http://jurnaltarbiyah.uinsu.ac.id/index.php/tazkiya/article/view/141>.

kesempatan (*equality of opportunity*), yakni kesamaan dengan cara menghapus hambatan yang bisa menghalangi individu dalam mewujudkan potensinya, dengan menghapus hukum dan hak-hak istimewa lain yang tidak dibenarkan, yang hanya menyediakan posisi-posisi sosial, ekonomi dan politik bagi kelas dan tertentu. Tidak ada pihak yang merasa lebih tinggi dari yang lain, sehingga tidak dapat memaksakan kehendaknya. Maksudnya, penguasa ataupun pemerintah tidak bisa memaksakan kehendaknya terhadap rakyat, dan bersikap otoriter. Prinsip persamaan (*Al-Musawah*) ini penting dalam suatu pemerintahan, demi menghindari sikap sewenang-wenang penguasa atau pemerintah atas rakyat. Syura juga memiliki Prinsip Persamaan Kitab suci Al-Quran telah menetapkan prinsip bahwa Islam tidak membedakan siapapun dalam mentaati peraturan undang-undang, tidak ada yang lebih tinggi dari yang lain.²⁴

3) Al-Huriyah (Kebebasan)

Adalah *al-Hurriyyah* adalah kebebasan, artinya bahwa setiap orang, setiap warga masyarakat diberi hak dan kebebasan untuk mengekspresikan pendapatnya. Sepanjang hal itu dilakukan dengan cara yang bijak dan memperhatikan al-akhlaq al-karimah dan dalam rangka *amal maruf nahi munkar*, maka tidak ada alasan bagi pemimpin untuk mencegahnya. Bahkan yang harus diwaspadai adalah adanya kemungkinan tidak adanya lagi pihak yang berani melakukan kritik dan kontrol sosial bagi tegaknya keadilan. Jika sudah tidak ada lagi kontrol dalam suatu masyarakat, maka kezaliman akan semakin merajalela.²⁵

²⁴ Rindi Fortuna, "Konsep Syura dalam Politik Islam (Studi Perbandingan Anatara Syura dan Demokrasi)," *Universitas Negeri Sumatera*, 2015, 20.

²⁵ Moh Zahid, "Konsep Syura Dalam Pandangan Fiqih Siyasah," *AL-IHKAM: Jurnal Hukum & Pranata Sosial* 4, no. 1 (3 September 2009): 26, <https://doi.org/10.19105/al-lhkam.v4i1.260>.

Syura juga memiliki prinsip keadilan adalah memberikan sesuatu kepada setiap anggota masyarakat sesuai dengan haknya yang harus diporelahnya tanpa diminta, tidak berat sebelah, atau tidak memihak ke salah satu pihak, mengetahui hak dan kewajiban, mengerti mana yang benar dan mana yang salah, bertindak jujur dan tepat menurut peraturan yang telah ditetapkan.

4) Al-Ukhwa (Persaudaraan)

Persaudaraan diartikan sebagai hubungan timbal balik yang didasarkan oleh rasa kebersamaan, perasaan saling memiliki, saling menyayangi, mengasihi, saling memberi, dan saling menerima semua kelebihan maupun kekurangan serta mampu melengkapi antara satu dengan yang lainnya. Melaksanakan *syura*, terdapat empat unsur yang harus diperhatikan dan dijadikan sebagai penentu yang tidak boleh ditinggalkan, yaitu:

- a) *Mustasyir*, yaitu orang yang menghendaki adanya musyawarah dan menginginkan suatu pendapat yang benar atau mendekati kebenaran.
- b) *Mustasyar*, yaitu orang yang diajak bermusyawarah.
- c) *Mustasyar fih*, yaitu permasalahan yang akan dikaji atau dijadikan objek bermusyawarah.
- d) *Ra'yu*, yaitu pendapat bebas yang argumentatif mencermati esensi syariat dan terlepas dari perasaan nafsu.²⁶

Terdapat dua konsep tentang kebebasan. *Pertama*, mengatakan bahwa semua perbuatan manusia telah ditentukan semenjak sebelum lahir dimana di dalam teologi Islam disebut jabariah. *Kedua*, mengatakan bahwa manusia mempunyai kebebasan walaupun terbatas sesuai dengan keterbatasan manusia dalam kemauan dan perbuatan, paham ini disebut Qadariah. Dasar kebebasan dalam Islam

²⁶ Lukman Santoso, "Eksistensi Prinsip Syura Dalam Konstitusional Islam," *Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia* 3 (2013): 128.

adalah keimanan artinya kebebasan merupakan yang diberikan Allah kepada setiap manusia.²⁷

Syura memegang peranan yang penting karena *syura* dianggap sebagai jalan untuk mengetahui pendapat yang benar, disana setiap peserta *syura* mengemukakan pendapat dan pandangan, mereka membandingkan dan mendiskusikan berbagai macam pendapat yang pada akhirnya akan menghasilkan suatu pendapat yang benar. Dengan *syura* para pejabat pemerintahan atau para birokrat akan terlindungi dari kesulitan akibat adanya permasalahan yang dihadapi rakyat. Tidak ada cara lain untuk memperbaiki kecuali dengan musyawarah dan tidak dapat diselesaikan segala kesulitan hanya dengan niat baik. Disamping itu, *syura* juga mengingatkan rakyat bahwasannya mereka mempunyai kekuasaan, dan sekaligus mengingatkan kepala negara bahwa ia adalah wakil rakyat dalam melaksanakan kekuasaan. Dengan demikian mereka terhindar dari sikap melampaui batas.

3. Desa

a. Definisi Desa

Secara Etimologi kata desa berasal dari bahasa Sanskerta. Desa yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, Desa atau village diartikan sebagai “*a groups of houses or shops in a countryarea, smaller than atown*”. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.²⁸

R. Bintarto menyatakan desa juga dapat dikatakan sebagai suatu hasil perpaduan antara kegiatan sekelompok manusia dengan lingkungannya. Hasil dari perpaduan itu ialah suatu wujud atau kenampakan di

²⁷ “*Syura dalam Pandangan Islam dan Demokrasi*,” Muslim.or.id, 28 April 2011, <https://muslim.or.id/6055-syura-dalam-pandangan-islam-dan-demokrasi.html>.

²⁸ R Bintarto, *Desa Kota* (Bandung: Alumni, 2010), 20.

muka bumi yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografi, social, ekonomi, politik dan cultural yang saling berinteraksi antar unsur dan juga dalam hubungannya dengan daerah-daerah.²⁹ N. Daldjoeni menenrangkan bahwa, desa dalam arti umum juga dapat dikatakan sebagai pemukiman manusia yang letaknya di luar kota dan penduduknya bermata pencaharian dengan bertani atau bercocok tanam.

Paul H. Landis memberikan definisi desa lebih lengkap dengan ciri-ciri yang melekat pada masyarakatnya. Menurut Paul, desa memiliki 3 ciri yakni sebagai berikut:

- 1) Mempunyai pergaulan hidup yang saling kenal mengenal antar ribuan jiwa.
- 2) Ada pertalian perasaan yang sama tentang kesukuan terhadap kebiasaan
- 3) Cara berusaha (ekonomi) adalah agraris yang paling umum yang sangat dipengaruhi alam sekitar seperti iklim, keadaan alam, kekayaan alam, sedangkan pekerjaan yang bukan agraris adalah bersifat sambilan.³⁰

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1979 mengartikan: desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³¹

Desa menurut UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat

²⁹ R Bintarto, *Interaksi Desa-Kota dan permasalahannya* (Jakarta: Ghalian Indonesia, 1983), 24.

³⁰ N Daldjoeni, *Interaksi Desa Kota* (Jakarta: Renika Cipta, 2011), 4.

³¹ "UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa [JDIH BPK RI]," diakses 21 April 2022, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/47151/uu-no-5-tahun-1979>.

istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 12).³²

Sedangkan pengertian desa menurut UU Nomor 6 tahun 2014, 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 urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³³

Sebagai entitas budaya, desa telah ada sebelum produk hukum masa kolonial Belanda ada di Indonesia, karena desa telah memiliki struktur dan asas pemerintahan sendiri dan asli. Konsep desa tidak hanya tentang kondisi geografis suatu tempat dengan jumlah penduduk tertentu, melainkan tentang sebuah teritorial suatu tempat yang ditempati oleh sekelompok masyarakat yang lengkap dengan kebudayaan mereka masing-masing dan termasuk di dalamnya sistem ekonomi, politik dan hukum yang di kelola secara mandiri oleh masyarakat. Istilah desa atau yang disebut dengan nama lainnya memiliki karakteristik yang hampir sama di Indonesia, berbeda dengan desa adat yang mempunyai karakteristik berbeda dengan desa pada umumnya. Karena terdapat pengaruh kuat suatu adat istiadat terhadap sistem pemerintahan desa adat, pengelolaan sumber daya, maupun kehidupan sosial dan budaya masyarakat desa adat.³⁴

³² “UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah [JDIH BPK RI],” diakses 21 April 2022, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/40768/uu-no-32-tahun-2004>.

³³ “UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa [JDIH BPK RI],” diakses 21 April 2022, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/38582/uu-no-6-tahun-2014>.

³⁴ Muhammad Silahudin, *Kewenangan Desa Dan Regulasi Desa* (Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015), 33.

Desa mempunyai batas wilayah tertentu dan memiliki wilayah kekuasaan hukum tertentu. Perpaduan antara kegiatan kegiatan sekelompok masyarakat dengan lingkungannya juga dapat menjadi dasar terbentuknya desa. Hasil dari perpaduan antara sekelompok masyarakat dengan lingkungannya merupakan suatu wujud dari unsur-unsur sosial, geografis, ekonomi, politik dan budaya yang saling berinteraksi antar unsur tersebut. Oleh karena itu, keberadaan desa baik desa maupun desa adat wajib diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan mereka.³⁵

b. Peraturan Desa (PERDES)

Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD. Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.

Menurut Jimly Asshiddiqie pengertian Peraturan Desa (Perdes) tersebut dapat menimbulkan persoalan serius dilapangan. Sebagai bentuk peraturan di tingkat desa, dimana unit pemerintahan desa sudah seharusnya dibedakan dari unit pemerintahan daerah pada umumnya. masyarakat desa merupakan bentuk komunitas yang dapat mengurus dirinya sendiri.³⁶

Berdasarkan Pasal 69 ayat (1) UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa dinyatakan bahwa jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa. Dalam perspektif yuridis formal, peraturan desa bukan bagian dari produk hukum daerah. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, produk hukum

³⁵ Mamonto, Sumampouw, dan Undap, "Implementasi pembangunan infrastruktur dalam Penggunaan Dana Desa Tahun 2017 (Studi) Desa Ongkaw II Kecamatan Sinonsayang Kabupaten Minahasa Selatan."

³⁶ Asshiddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I* (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepanitraan MKRI, 2006), 222.

daerah berbentuk peraturan meliputi peraturan daerah atau nama lainnya, peraturan kepala daerah (perkada), peraturan bersama kepala daerah, peraturan DPRD, dan berbagai keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan kepala badan kehormatan DPRD.³⁷

Konsekuensinya pembentukan peraturan desa tidak mengacu kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014. Hal ini sejalan dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimana Peraturan Desa tidak masuk dalam produk hukum daerah. Hal ini bertolak belakang dengan Pasal 7 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa peraturan desa merupakan bagian dari Peraturan Daerah (artinya: produk hukum daerah) yang termasuk jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.³⁸

Ada tiga jenis peraturan di Desa, yaitu:

- 1) Peraturan Desa (Perdes) yaitu Peraturan Desa berisi materi-materi pelaksana kewenangan desa dan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 2) Peraturan Bersama Kepala Desa berisi materi-materi kerjasama Desa.
- 3) Peraturan Kepala Desa Berisi materi-materi pelaksana peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa dan tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁹

Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaan Peraturan Desa. Kepala Desa berwenang mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa, sedang BPD berhak mengajukan usul rancangan Peraturan Desa. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bersama Kepala Desa

³⁷ Pasal 69 ayat (1) Undang-undang Nomor. Tahun 2014 Tentang Desa.

³⁸ “UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,” diakses 21 April 2022, <https://bphn.go.id/data/documents/11uu012.pdf>.

³⁹ “UU No 10 TAHUN 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,” diakses 19 Mei 2022, <http://jdih.kemenkeu.go.id/fullText/2004/10TAHUN2004UU.htm>.

kemudian membahas dan menyetujui Rancangan Peraturan Desa. UU Desa mengamanatkan Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa. Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa.

Khusus untuk Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa, harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa. Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa oleh Sekretaris Desa. Untuk Desa Adat, Peraturan Desa Adat disesuaikan dengan hukum adat dan norma adat istiadat yang berlaku di Desa Adat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁰

Pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa diatur melalui Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.

1) **Pedoman Tatacara Penyusunan Peraturan Desa**

- a) Penyusunan Peraturan Desa yang diprakarasi oleh Kepala Desa.
- b) Rancangan Peraturan Desa yang telah disusun, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa.
- c) Rancangan Peraturan Desa dapat dikonsultasikan kepada camat untuk mendapatkan masukan.
- d) Konsultasi diutamakan kepada masyarakat atau kelompok masyarakat yang terkait langsung dengan substansi materi pengaturan.
- e) Masukan dari masyarakat desa dan camat digunakan Pemerintah Desa untuk tindak lanjut proses penyusunan rancangan Peraturan Desa.
- f) Rancangan Peraturan Desa yang telah dikonsultasikan disampaikan Kepala Desa kepada BPD untuk dibahas dan disepakati bersama.

⁴⁰ Syafriyana, "Praktik Penyusunan Peraturan Desa (Perdes) sebagai Penguatan Desa Tangguh Bencana di Kabupaten Malang," *Amale: Indonesia Journal Of Community an Engagement*. 8.

- g) Penyusunan Peraturan Desa yang diprakarsai oleh BPD (Badan Permusyawaratan Desa).
- h) BPD dapat menyusun dan mengusulkan rancangan Peraturan Desa, kecuali untuk rancangan Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes), rancangan Peraturan Desa tentang Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes), rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa dan rancangan Peraturan Desa tentang Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa (APBDes).
- i) Rancangan Peraturan Desa dapat diusulkan oleh anggota BPD kepada pimpinan BPD untuk ditetapkan sebagai rancangan Peraturan Desa usulan BPD.

2) **Pembahasan**

- a) BPD mengundang Kepala Desa untuk membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa.
- b) Dalam hal terdapat rancangan Peraturan Desa prakarsa Pemerintah Desa dan usulan BPD mengenai hal yang sama untuk dibahas dalam waktu pembahasan yang sama, maka didahulukan rancangan Peraturan Desa usulan BPD sedangkan Rancangan Peraturan Desa usulan Kepala Desa digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.
- c) Rancangan Peraturan Desa yang belum dibahas dapat ditarik kembali oleh pengusul.
- d) Rancangan Peraturan Desa yang telah dibahas tidak dapat ditarik kembali kecuali atas kesepakatan bersama antara Pemerintah Desa dan BPD.
- e) Rancangan Peraturan Desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa kepada Kepala Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal kesepakatan.
- f) Rancangan Peraturan Desa wajib ditetapkan oleh Kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan

paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Peraturan Desa dari pimpinan Badan Permusyawaratan Desa.

3) Penetapan

- a) Rancangan Peraturan Desa yang telah dibubuhi tanda tangan Kepala Desa disampaikan kepada Sekretaris Desa untuk diundangkan.
- b) Dalam hal Kepala Desa tidak menandatangani Rancangan Peraturan Desa Rancangan Peraturan Desa tersebut wajib diundangkan dalam Lembaran Desa dan sah menjadi Peraturan Desa.

4) Pengundangan

- a) Sekretaris Desa mengundang Peraturan Desa dalam Lembaran Desa.
- b) Peraturan Desa dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan.

5) Penyebarluasan

- a) Penyebarluasan dilakukan oleh Pemerintah Desa dan BPD sejak penetapan rencana penyusunan rancangan Peraturan Desa, penyusunan Rancangan Peraturan Desa, pembahasan Rancangan Peraturan Desa, hingga Pengundangan Peraturan Desa.
- b) Penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.⁴¹

Pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa diatur Juga dalam Peraturan Bupati Jepara Nomor 18 tahun 2009 tentang Pedoman pembentukan dan penyusunan peraturan desa, peraturan petinggi dan keputusan petinggi. Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang di buat oleh BPD bersama kepala desa. Sedangkan peraturan petinggi adalah peraturan peundangundangan yang di tetapkan

⁴¹ “Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa,” diakses 21 April <https://jdih.halbakab.go.id/dokumen/12/PEDOMAN%20TEKNIS%20PENYUSUNAN%20PERATURAN%20DI%20DESA.pdf>.

oleh kepala desa yang bersifat mengatur dalam rangka melaksanakan peraturan desa dan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, dan untuk penyelenggaraan pemerintah desa. Sedangkan yang dimaksud keputusan petinggi adalah keputusan yang di tetapkan oleh petinggi yang bersifat menetapkan dalam rangka melaksanakan peraturan desa maupun peraturan petinggi.

Peraturan Bupati nomor 18 tahun 2009 juga menjelaskan bahwa tahapan pembentukan peraturan desa dimulai dari perencanaan, persiapan tehknik penyusunan perumusan pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Pasal 2 nomor 18 tahun 2009 peraturan bupati juga menjelaskan peraturan desa harus memuat asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang berupa; kejelasan tujuan, kelembagaan, kesesuaian anatar jenis muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kejasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Selain itu, dalam era otonomi daerah saat ini, desa diberikan kewenangan yang lebih luas dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Dalam rangka ini, sejumlah Peraturan Desa harus dibuat untuk mengefektifkan implementasi kewenangan tersebut. Pentingnya Peraturan desa ini juga bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Akan tetapi, peraturan desa yang dibuat hendaknya mempertimbangkan keutuhan dan kemampuan masyarakat untuk melaksanakannya.

B. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu bertujuan untuk mendapatkan bahan perbandingan serta acuan. Selain itu juga untuk menghindari kesamaan dengan penelitian ini. Dan guna menemukan kebaharuan dalam penelitian ini serta mendukung

dan menelaah lebih lanjut sebagaimana yang telah dijelaskan diatas, penulis mencoba untuk menelaah terlebih dahulu terhadap sumber-sumber data pustaka yang ada, seperti buku dan jurnal. Maka dalam kajian pustaka ini, peneliti mencantumkan hasil-hasil penelitian terdahulu sebagai berikut:

Jurnal penelitian Muhammad Imran tahun 2015, berjudul “*Sistem Syuro dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam*”. Peneliti menyimpulkan Syuro memiliki makna musyawarah untuk menyelesaikan persoalan. Dalam pemerintahan Islam (Daulah Islamiyah) Syuro’ merupakan suatu sistem yang ideal dalam menjalankan roda pemerintahan Islam yang sesuai dengan hukum dasarnya yaitu Al-Qur’an dan Al-Hadist. Pada masa pemerintahan Khulafa Ur Rasyidin Syuro merupakan landasan ideal dalam menentukan seorang pemimpin (Khalifah), demikian juga dalam proses pembagian kekuasaan serta proses-proses pemerintahan lainnya. Dalam sistem syuro juga dikenal istilah pembagian kekuasaan, Sebelum konsep Trias Politica lahir pemerintahan Islam telah mengenal dan menerapkan konsep pembagian kekuasaan. Dalam pemerintahan Islam istilah Eksekutif dikenal dengan Tanfidziyah, lembaga ini diduduki oleh Khalifah, dan Legislatif dikenal dengan istilah Tasyri’iyah lembaga ini diduduki oleh Majelis Syuro sedangkan Qadhi atau hakim berada pada posisi Yudikatif yang dikenal dengan istilah Qada’iyah. Dalam penerapan sistem Syuro pemeritahan Islam juga memiliki satu lembaga yang di kanal dengan Ahlul Halli Wal Aqdhi yaitu kelompok ulama’ yang memilki hak mengangkat Khalifah dan bisa juga memberhentikannya berdasarkan ketentuan Syari’at.⁴²

Penelitian Rindi Fortuna tahun 2015, Berjudul “*Konsep Syura dalam Politik Islam (Studi Perbandingan Anatara Syura dan Demokrasi)*”. Peneliti Menyimpulkan Syura, atau musyawarah, khususnya antara pemimpin dan rakyat adalah satu prinsip-prinsip dasar Islam politik selain dari lima prinsip, yaitu asas keadilan, asas kebebasan, asas persamaan, dan asas prinsip akuntabilitas. Dimana musyawarah juga digunakan dalam demokrasi karena dalam demokrasi, pemimpin tidak dapat memutuskan suatu keputusan secara sepihak dan harus melibatkan rakyat karena dalam demokrasi, rakyat memiliki

⁴² Imran, “Sistem Syuro dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam.”

kekuasaan tertinggi. Dengan hasil itu, dalam hal ini mengetahui bagaimana persamaan dan perbedaan syura politik dalam islam dengan demokrasi di barat politik dalam hal prinsip.⁴³

Skripsi Aat Hidayat tahun 2015, berjudul “*Syura dan Demokrasi dalam Perspektif Al-Quran*”. Al-Qur’an hanya menyebutkan perintah untuk bermusyawarah (syura). Dalam hal ini, bahwa syura lebih sempit dari pada demokrasi. Apalagi jika menelaah pendapat beberapa intelektual yang menyatakan bahwa keselarasan syura dan demokrasi terletak pada beberapa prinsip demokrasi, yakni keadilan (al-adalah), persamaan (al-musawah), kemerdekaan (al-hurriyyah), musyawarah (asy-syura), dan pertanggung-jawaban (al-mas’uliyah). Dari prinsip-prinsip ini bisa dilihat bahwa syura hanyalah bagian kecil dari sistem demokrasi yang lebih luas.⁴⁴

Jurnal penelitian Moh. Zahid tahun 2009, berjudul “*Konsep Syura dalam Pandangan Fiqih Siyasah*”. Al-Qur’an tidak meletakkan pola dan bentuk syûrâ secara rinci. Ketentuan al-Qur’ân tentang syûrâ sebagai prinsip hukum dan politik untuk umat manusia dipahami bahwa Islâm memandang penting menghargai pendapat mayoritas dari orang-orang yang berkompeten dan memiliki integritas terpuji namun tidak dibenarkan menyalahi ketentuan Allâh swt. Al-Qur’an memandang penting adanya keterlibatan masyarakat di dalam persoalan yang terkait dengan mereka. Perincian pola dan caranya diserahkan kepada masing-masing masyarakat karena satu masyarakat dapat berbeda dengan masyarakat yang lain. Bahkan masyarakat tertentu dapat berbeda dari satu masa ke masa yang lain. Dalam konteks fiqh, ia berada dalam ruang ruang ijtihâd pada fuqahâ’ dan para ahli yang kompeten. Sedangkan persoalan yang telah ada ketentuannya baik dalam al-Qur’an maupun al-Sunnah menjadi sebuah keniscayaan untuk dilaksanakan.⁴⁵

Jurnal penelitian Muhammad Nasir tahun 2018, berjudul “*Nilai Moralitas dalam Sitem Syura (Suatu Model Sitem Politik Berdasarkan Hadis)*”. Gagasan sistem syûrâ yang diterapkan

⁴³ Fortuna, “Konsep Syura dalam Politik Islam (Studi Perbandingan Antara Syura dan Demokrasi).”

⁴⁴ Hidayat, “Syura dan Demokrasi dalam Perspektif AL-qur’an.”

⁴⁵ Zahid, “Konsep Syura Dalam Pandangan Fiqih Siyasah.”

oleh Rasulullah saw. dapat dijadikan teladan oleh negara-negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam. Meskipun dalam agama Islam tidak ditetapkan keharusan menganut suatu sistem bagi negara-negara yang penduduknya mayoritas beragama Islam, tetapi substansi dari sistem syûrâ seharusnya menjadi barometer dalam menentukan suatu sistem dalam pemerintahan. Dalam sistem politik Islam, nilai-nilai spritualitas mestinya beriringan dengan politik itu sendiri, sehingga pemimpin negara ataupun wakilwakil rakyat dapat mewujudkan negara yang harmonis dan damai.⁴⁶

Jurnal penelitian Muhammad Hanafi tahun 2013, berjudul “*Kedudukan Musyawarah dan Demokrasi di Indonesia*”. Kedudukan Musyawarah dan Demokrasi di Indonesia. Bangsa Indonesia lahir terlebih dahulu sebelum terbentuknya Negara Indonesia. Soekarno menegaskan, bahwa Negara Kesatuan ialah Negara Kebangsaan. Tujuan bangsa Indonesia adalah merdeka, dan membentuk negara memiliki satu cita-cita, kehendak untuk mengangkat harkat dan martabat hidup rakyat Indonesia. Bangsa Indonesia telah hidup pada kondisi tatanan kehidupan seolah-olah sama dengan negara demokrasi, ialah negara dulu terbentuk baru bangsanya dilahirkan kemudian. Sehingga kedaulatan rakyat Indonesia yang berdasarkan prinsip musyawarah-mufakat dan perwakilan belum mampu terealisasi. Sementara pelaksanaan demokrasi voting yang memiliki dasar liberalisme terus bergulir. Sepertinya, kehidupan bangsa Indonesia semakin jauh dari cita-cita sebagaimana ditegaskan dalam Konstitusi kita.⁴⁷

Jurnal Siti Malaiha Dewi tahun 2011, berjudul “Peran Perempuan dalam Formulasi Kebijakan: Studi Kasus pada Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Temulus, Kecamatan Mejobo, Kabupaten Kudus, Tahun 2011”. Penjaringan aspirasi masyarakat dalam proses penganggaran desa ini dilakukan dengan dua cara, yaitu cara formal dan informal. Cara formal biasanya dilakukan melalui Musrenbangdes yang melibatkan aparat desa, BPD, serta tokoh

⁴⁶ Muhamad Nasir, “Nilai Moralitas dalam Sistem Syura (Suatu Model Sistem Politik Berdasarkan Hadis),” *Al-Ulum* 18, no. 1 (1 Juni 2018): 1–18, <https://doi.org/10.30603/au.v18i1.310>.

⁴⁷ Hanafi, “Kedudukan Musyawarah dan Demokrasi di Indonesia.”

masyarakat dan agama. Selain dengan cara formal, penjangkaran aspirasi juga dilakukan dengan cara informal. Cara informal dilakukan melalui komunikasi dengan masyarakat melalui jamiyah-jamiyah tahlil, baik jamiyah tahlil bapak-bapak, ibu-ibu maupun remaja yang ada di Desa Temulus. Penyerapan aspirasi ini dilakukan oleh aparat pemerintah Desa Temulus dimana masing-masing aparat desa bertanggung jawab terhadap wilayah yang menjadi bagiannya atau yang disebut dengan wilayah kering. Pembentukan wilayah kering ini.⁴⁸

Tesis Azmi tahun 2018, berjudul “*Implementasi Konsep Musyawarah (syura) dalam Demokrasi Pancasila yang diterapkan MPR-RI Perspektif Fiqih Siyasah*”. Implementasi musyawarah di Indonesia dilandasi oleh semangat individualisme yang bermutu, akal sehat dan hati yang luhur, kepentingan umum diatas kepentingan kelompok, kerja sama yang murni. Saat ini musyawarah selalu dikait-kaitkan dengan dunia politik, demokrasi yang tidak dapat dipisahkan. Pada prinsipnya musyawarah adalah bagian dari demokrasi, dalam demokrasi pancasila penentuan hasil dilakukan dengan cara musyawarah mufakat dan jika terjadi kebuntuan yang berkepanjangan barulah dilakukan pemungutan suara, jadi demokrasi tidaklah sama dengan votting. Cara votting cenderung dipilih oleh sebagian besar negara demokrasi karena lebih praktis, menghemat waktu dan lebih simpel daripada musyawarah yang berbelit-belit itulah sebabnya votting cenderung identik dengan demokrasi padahal votting sebenarnya adalah salah satu cara dalam mekanisme penentuan pendapat dalam sistem demokrasi.⁴⁹

C. Kerangka Berfikir

Kerangka berpikir sebagai model konseptual mengenai bagaimana hubungan antara teori dengan berbagai faktor yang sudah diartikan sebagai masalah yang penting. Guna

⁴⁸ Siti Malaiha Dewi, “Peran Perempuan dalam Formulasi Kebijakan: Studi Kasus pada Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Temulus, Kecamatan Mejobo, Kabupaten Kudus, Tahun 2011”, PALASTREN, Vol. 7, No.1, Juni 2014.

⁴⁹ Aziz dan Man, *Syura dalam Pengurusan Moden*.

memperjelas alur kerangka pemikiran peneliti, dapat dilihat pada kerangka sebagai berikut:

Bagan 2.1 Kerangka Berfikir



Bagan diatas dapat di jelaskan bahwa praktik implementasi nilai-nilai syura yang terdiri dari *Al-Adl* (keadilan), *Al-Musawah* (persamaan), *Al-Huriyah* (kebebasan), *Al-Ukhwah* (Persaudaraan). Telah di terapkan dalam proses pembentukan peraturan desa di Desa Platar dan Desa petekeyan. Nilai-nilai syura sendiri sama halnya dengan asas demokrasi yang menekankan akan keadilan, persamaan, kebebasan dan persaudaraan. Praktik musyawarah sendiri sering kali di praktikan di Desa Platar dan Desa Petekeyan. Seperti dalam Musdes (musyawarah desa) dalam pembentukan peraturan desa. Pemerintah desa melibatkan semua kalangan masyarakat untuk mengumpulkan usulan dan aspirasi masyarakat untuk kemajuan infrastruktur desa dan sosial ekonominya. Namun dalam penerapan di setiap desa memiliki perbedaan dan kesamaan ini terjadi karena setiap desa memiliki adat istiadat yang berbeda. Sama halnya dengan di Desa Platar dan Desa Petekeyan, dalam praktik nilai-nilai *syura* nanti akan terlihat perbedaan dan persamaan dalam proses pemebentukan peraturan desa.

D. Pertanyaan Penelitian

Untuk memperoleh data, peneliti menggunakan wawancara sebagai metode dalam penggali informasi secara mendalam. Berikut pertanyaan penelitian:

Tabel 2.1 Pertanyaan Penelitian

No	Narasumber	Pertanyaan Wawancara
1.	Kaur Perencanaan Desa Platar	1) Bagaimana mekanisme proses pembentukan peraturan desa?
		2) Siapa saja yang terlibat dalam proses pembentukan peraturan desa?
		3) Apakah ada hal-hal yang harus dipersiapkan saat proses pembentukan peraturan desa? Jelaskan.
		4) Apakah ada hambatan yang muncul ketika pembentukan peraturan desa?
		5) Apakah ada Peraturan Desa yang baru saja Terbentuk?
		6) Dalam Islam musyawarah identik dengan <i>syura</i> yang memiliki nilai-nilai persamaan, keadilan, kebebasan dan persaudaraan. Apakah di Desa Platar dalam proses pembentukan peraturan desa telah mengimplementasikan nilai-nilai <i>syura</i> ? Jelaskan.
2.	Kepala Desa Petekeyan	1) Bagaimana mekanisme proses pembentukan peraturan desa?
		2) Siapa saja yang terlibat dalam proses pembentukan peraturan desa?
		3) Apakah ada hal-hal yang harus dipersiapkan saat proses pembentukan peraturan desa?

No	Narasumber	Pertanyaan Wawancara
		<p>Jelaskan.</p> <p>4) Apakah ada hambatan yang muncul ketika pembentukan peraturan desa?</p> <p>5) Apakah ada Peraturan Desa yang baru saja Terbentuk?</p> <p>6) Dalam Islam musyawarah identik dengan <i>syura</i> yang memiliki nilai-nilai persamaan, keadilan, kebebasan dan persaudaraan. Apakah di Desa Petekeyan dalam proses pembentukan peraturan desa telah mengimplementasikan nilai-nilai <i>syura</i>? Jelaskan.</p>
3.	Kasi Perencanaan Desa Platar	<p>1) Bagaimana proses alur pembentukan peraturan desa?</p> <p>2) Apakah dalam proses musyawarah pembentukan peraturan desa terdapat perbedaan pendapat warga yang mementingkan individu. Bagaimana pemerintah desa mengatasi problem tersebut?</p> <p>3) Dalam Islam musyawarah identik dengan <i>syura</i> yang memiliki nilai-nilai persamaan, keadilan, kebebasan dan persaudaraan. Apakah dalam proses pembentukan peraturan desa di Desa Platar sudah mengimplementasikan nilai-nilai <i>syura</i>?</p>
4.	Kasi Perencanaan Desa Petekeyan	<p>1) Bagaimana proses alur pembentukan peraturan desa?</p> <p>2) Apakah dalam proses musyawarah pembentukan peraturan desa terdapat perbedaan pendapat warga yang mementingkan individu.</p>

No	Narasumber	Pertanyaan Wawancara
		<p>Bagaimana pemerintah desa mengatasi problem tersebut?</p> <p>3) Dalam Islam musyawarah identik dengan <i>syura</i> yang memiliki nilai-nilai persamaan, keadilan, kebebasan dan persaudaraan. Apakah dalam proses pembentukan peraturan desa di Desa Petekeyan sudah mengimplementasikan nilai-nilai <i>syura</i>?</p>
5.	Ketua BPD Desa Platar	<p>1) Bagaimana alur proses pembentukan peraturan desa?</p> <p>2) Apakah dalam pembentukan peraturan desa melibatkan masyarakat umum?</p> <p>3) Apakah ada hal-hal yang harus dipersiapkan saat proses pembentukan peraturan desa? Jelaskan</p> <p>4) Dalam Islam musyawarah identik dengan <i>syura</i> yang memiliki nilai-nilai persamaan, keadilan, kebebasan dan persaudaraan. Apakah dalam proses pembentukan peraturan desa di Desa Platar sudah mengimplementasikan nilai-nilai <i>syura</i>?</p>
6.	Anggota BPD Desa Petekeyan	<p>1) Bagaimana alur proses pembentukan peraturan desa?</p> <p>2) Apakah dalam pembentukan peraturan desa melibatkan masyarakat umum?</p> <p>3) Apakah ada hambatan yang muncul ketika pembentukan peraturan desa</p>

No	Narasumber	Pertanyaan Wawancara
		<p>4) Dalam Islam musyawarah identik dengan <i>syura</i> yang memiliki nilai-nilai persamaan, keadilan, kebebasan dan persaudaraan. Apakah dalam proses pembentukan peraturan desa di Desa Petekeyan sudah mengimplementasikan nilai-nilai <i>syura</i>?</p>
7.	Tokoh Masyarakat Desa Platar	<p>1) Apakah masyarakat terlibat dalam proses pembentukan peraturan desa dan Sejauh mana masyarakat dilibatkan dalam proses pembentukan peraturan desa?</p> <p>2) Dalam Islam musyawarah identik dengan <i>syura</i> yang memiliki nilai-nilai persamaan, keadilan, kebebasan dan persaudaraan. Apakah dalam proses pembentukan peraturan desa di Desa Platar sudah mengimplementasikan nilai-nilai <i>syura</i>?</p> <p>3) Apakah ada hambatan yang muncul ketika pembentukan peraturan desa?</p>
8.	Tokoh Masyarakat Desa Petekeyan	<p>1) Apakah bapak terlibat dalam pembentukan PERDES di Desa Petekeyan?</p> <p>2) Apa yang bapak harapkan terkait pemebentukan peraturan desa di desa petekeyan?</p> <p>3) Apakah ada hambatan yang muncul ketika pembentukan peraturan desa?</p>