BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Konsep Dasar Pemerintahan

1. Pengertian Pemerintahan

Jika dilihat dari pendekatan segi bahasa kata "pemerintah" atau "pemerintahan", kedua kata tersebut berasal dari kata "perintah" yang berarti sesuatu yang harus dilaksanakan. Di dalam kata tersebut terkumpul beberapa unsur yang menjadi ciri khas dari kata "perintah":

1. Adanya "keharusan", menunujukkan kewajiban untuk melaksanakan apa yang diperintahkan;
2. Adanya dua pihak yang memberi dan yang menerima perintah;
3. Adanya hubungan fungsional antara yang memberi dan yang menerima perintah;
4. Adanya wewenang atau kekuasaan untuk memberi perintah;

"Perintah" atau "pemerintahan" dalam bahasa Inggris dipergunakan kata "*government*" kata yang berasal dari suku kata "*to govern*". Tetapi "perintah" disalin dengan "*to order*" atau "to command" dengan lain kata "*to command*" tidak diturunkan dari "*to govern*".

Dari keempat ciri khas dari kata perintah diatas mempunyai makna/ pengertian yaitu: "keharusan" berarti dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan; adanya "wewenang" berarti menunjukkan syahnya perintah yang diberikan, tanpa adanya wewenang perintah dianggap tidak syah dan hilanglah kekuatan hukum dari perintah itu. Wewenang dalam Undang-undang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 (angka 5) adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Demikian juga kata "memerintah" daiartikan sebagai menguasai atau mengurus negara atau daerah sebagai bagian dari negara. maka kata "pemerintah" berarti kekuasaan untuk memerintah suatu negara.[1]

Pada umumnya yang disebut dengan "pemerintah" adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan yang dalam arti ini melaksanakan wewenang yang sah dan melindungi serta meningkatkan tarap hidup masyarakat melalui perbuatan dan pelaksanaan berbagai keputusan.[2] Sebagaimana dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 (angka 2) bahwa fungsi pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan administrasi Pemerintahan yang meliputi tugas pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan dan perlindungan.

Pemerintahan desa yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor6 Tahun 2014 dijelaskan bahwa : Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.[3]

---

[1] Bayu surianingrat, *Mengenal Ilmu Pemerintahan* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1992), 9-10.
[2] Ibid., 11.
[3] Undang-Undang Desa Kelurahan dan Kecamatan Nomor 6 Tahun 2014.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Pemerintah Desa

Pemerintahan Desa menurut IGO (*Inlansche Gemeente Ordonnantie*) adalah peraturan zaman penjajahan yang umurnya panjang, artinya bahwa berlakunya peraturan tersebut jauh memasuki jaman R.I. Peraturan lain yang masih berlaku atau belum diganti ialah Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). IGO sengaja diuraikan meskipun secara singkat karena dijumpai sampai sekarang di Desa dalam kenyataan adalah menurut IGO dengan perubahan sekedarnya sebagai penyesuaian dengan keadaan dan perkembangan negara pada umumnya. Dikatakan oleh Kleintjes sebagai berikut:

> Desa dibiarkan mempunyai wewenang untuk mengurus rumah tangga menurut kehendaknya, dibidang kepolisian maupun pengaturan tetapi dalam penyelenggaraannya Desa tidaklah bebas sepenuhnya. Desa diberi otonomi dengan memperhatikan peraturan yang dibuat oleh Gubernur Jenderal, Kepala Wilayah atau Pemerintah dari kesatuan masyarakat yang berdiri sendiri, yang ditunjuk dengan Ordonansi.

Kata Kleintjes merupakan bukti lagi bahwa Desa telah ada, telah berjalan baik, dengan organisasi pemerintahan yang berwibawa, mempunyai otonomi dan mempraktekkan demokrasi jauh sebelum kedatangan orang Belanda di Indonesia. Rapat desa yang berfungsi sebagai badan Legislatif memeliki kekuasaan tertinggi dan Kepala desa yang dipilih adalah ciri dari demokrasi di desa. Karenanya IGO. Hanya berupa pengakuan dan pemberian dasar hukum terhadap desa. Desa secara resmi menjadi badan hukum.[4]

Setiap tempat tinggal bersama menurut undang-undang dapat dijadikan desa. Tentunya ada beberapa syarat antara lain: luas daerah, banyaknya penduduk,

---

[4] Bayu surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1992), 79.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

letak daerah, tingkat kehidupan (niaga, industri), kemmapuan untuk mengurus rumah tangga dst. Semula diragukan bahwa desa adalah suatu badan hukum. Tetapi dengan lahirnya IGO keragu-raguan tersebut menjadi hilang. Dengan demikian desa dapat melakukan berbagai perbuatan antara lain: memiliki kekayaan, mempunyai harta benda, bangunan, menyewa, membeli bahkan menjual sesuatu, dapat dituntut dan menuntut.[5]

Disebutkan bahwa:

> "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".[6]

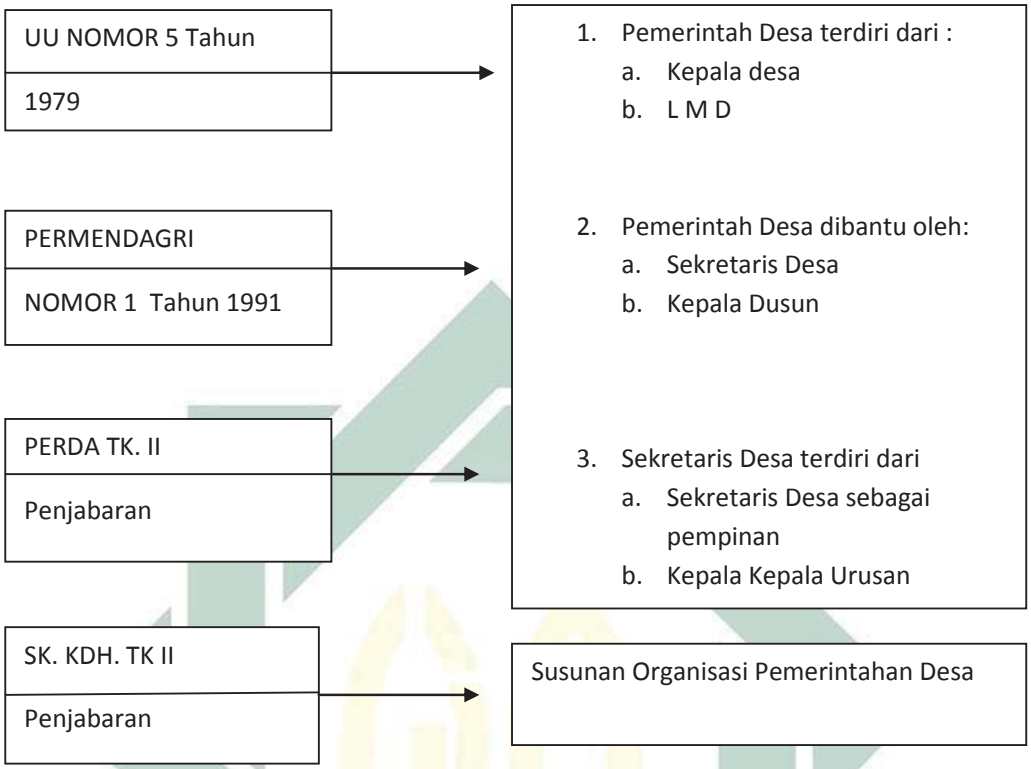
Hal ini berbeda dengan keluruhan yang pada umumnya orang menyebutnya sama. kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat, yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.[7]

Struktur Pemerintah Desa disetiap Undang-undang mempunyai perbedaan, karena banyak Undang-undang yang mengkaji tentang Tata Pemerintahan Desa, di bawah ini bagan struktur Pemerintah Desa[8]

---

[5] Ibid., 80.
[6] Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa Pasal 1.
[7] Abdul Rajak Husain, *Buku Pintar Tata Pemerintahan Republik Indonesia* (Solo: Cv Aneka, 1994), 58.
[8] A.W. Widjaja,*Pemerintahan Desa Dan Administrasi Desa* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1993), 24.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id



Dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala desa atau yang disebut dengan anama lain dibantu peragkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Pemerintah desa adalah unsur penyelenggara desa, pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Pemerintah desa mempunyai tugas pokok :

1. Melaksanakan urusan rumah tangga desa, urusan pemerintahan umum, pembangunan dan pembinaan masyarakat.
2. Menjalankan tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten.[9]

Sedangkan organisasi pemerintahan desa terdiri dari :

[9] Arenawati, *Administrasi Pemerintahan Daerah, Sejarah, konsep dan penatalaksanaan di Indonesia* (Yogjakarta: Graha Ilmu, 2014), 62.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Unsur pemimpin, yaitu Kepala desa

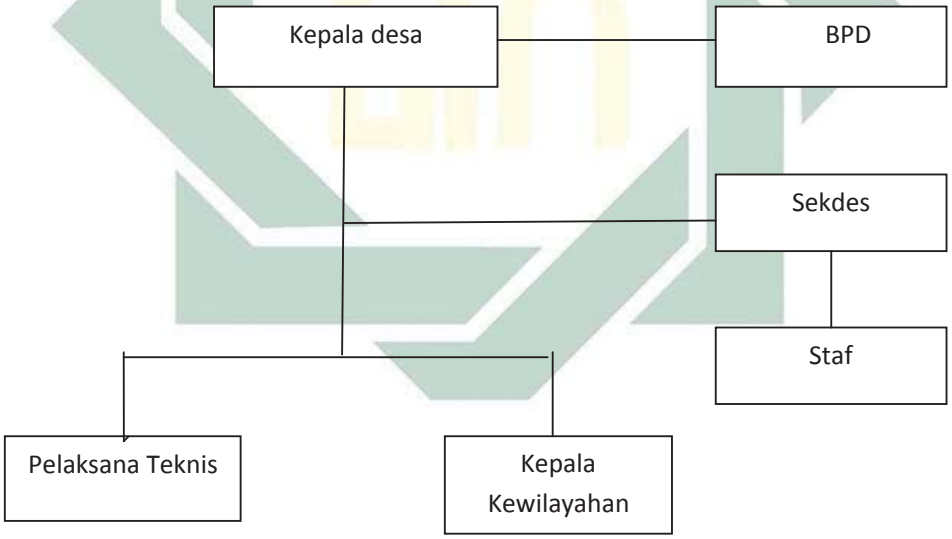
b. Unsur pembantu Kepala desa, yang terdiri dari,

1) Sekretaris desa, yaitu unsur staf atau pelayanan yang diketuai oleh sekretaris desa;

2) Unsur Pelaksana teknis, yaitu unsur pembantu kepala desa yang melaksanakan urusan teknis di lapangan seperti urusan pengairan, keagamaan, dan lain-lain.

3) Unsur kewilayahan, yaitu pembantu kepala desa di wilayah kerjanya seperti kepla dusun.

Struktur Organisasi Pemerintah Desa[10]



Pemerintah desa pada akhirnya menjelma sebagai organisasi korporatis yang menjalankan tugas pembantuan dari pemerintah, mulai dari tugas-tugas administratif. Dengan kalimat lain, desa memiliki banyak kewajiban ketimbang

[10] Hanif Nurcholis, *Pertumnthan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa* (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011), 73.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kewenangan, atau desa lebih banyak menjalankan tugas-tugas dari atas ketimbang menjalankan mandat dari rakyat desa.

Pemerintah desa dan masyarakat desa lambat laun bukanlah entitas yang menyatu secara kolektif seperti kesatuan masyarakat hukum, tetapi sebagai dua aktor yang saling berhadap-hadapan.[11]

Landasan pemikiran pengaturan pemerintahan desa adalah sebagai berikut:

a. Keanekaragaman

Bahwa istilah desa dapat disesuaikan dengan asal usul dan kondisi sosial bidaya setempat, seperti nagari, negeri, kampung, pekan, lembang, pemusungan, hutan, bori atau marga. Penyelenggaraan pemerintah desa menghormati sistem nilai yang berlaku dalam adat istiadat dan budaya masyarakat setempat, namun harus tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

b. Partisipasi

Penyelenggaraan pemerintah desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat, agar masyarakat mersa meliki dan turut bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa.

c. Otonomi Asli

Memiliki makna bahwa kewenanagan pemerintah desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat setempat, namun harus diselenggarakan dalam prospektif administrasi modern.

[11] Sutoro Eko dkk, *Desa Membangun Indonesia..*, 16.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

d. Demokratisasi

Penyelenggaraan pemerintah desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasi dan diagresi melalui Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Lembaga Kemasyarakatan sebagai mitra pemerintah desa.

e. Pemberdayaan Masyarakat

Penyelenggaraan pemerintah desa diabdikan untuk meningkatkan tarap hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.[12]

2. Desa

Desa merupakan satuan pemerintahan di bawah kabupaten/kota. Desa tidak sama dengan kelurahan yang statusnya di bawah camat. Kelurahan hanyalah wilayah kerja lurah di baah camat yang tidak mempunyai hak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Sedangakan desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.[13]

> "Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat

[12] Arenawati, *Administrasi Pemerintahan Daerah, Sejarah, konsep dan penatalaksanaan di Indonesia.* 63.
[13] Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan Nasional dan berada di daerah Kabupaten"[14]

"Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia".[15]

Sebuah contoh nyata adalah apa yang diungkapkan dalam Pasal 200 ayat (1) "Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawatan desa".[16] Hal ini bermakna bahwa desentralisasi hanya berhenti di kabupaten/ kota, dan kemudian desa merupakan residu kabupaten/kota. Atau dengan kata lain desa hanya direduksi menjadi pemerintahan semata, dan desa berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota.

Kenyataan ini bisa menjadikan seorang Bupati/ Walikota mempunyai cek kosong untuk mengatur dan mengurus desa secara luas. Melalui regulasi itu pemerintah selama ini menciptakan desa sebagai pemerintahan semu. Posisi desa tidak jelas, apakah sebagai pemerintah atau sebagai komunitas. Kepala desa memang memperoleh mandat dari rakyat desa, dan desa memang memiliki pemerintahan, tetapi bukan pemerintahan yang paling bawah, paling depan dan paling dekat dengan masyarakat.

---

[14] Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.
[15] Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.
[16] Pasal 200 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Desa tumbuh dari komunitas yang menyelenggarakan urusannya sendiri, *self-governing community*, kemudian diakui oleh pemerintah kolonial sebagai kesatuan masyarakat hukum, dan akhirnya berkembang menjadi kesatuan masyarakat hukum adat. Sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, desa telah memiliki lembaga yang mapan dan ajeg yang mengatur perikehidupan masyarakat desa yang bersangkutan. Berdasarkan Teer Haar, masyarakat hukum adat mempunyai tiga komponen yaitu: 1) sekumpulan orang yang teratur, 2) mempunyai lembaga yang bersifat ajeg dan tetap, dan 3) memiliki kekuasaan dan kewenangan untuk mengurus harta bendanya.[17]

Pemberlakuan otonomi daerah membuat desa dapat disebut dengan nama lain, misalnya di Sumatera Barat disebut dengan istilah *nagari*, di Aceh dengan istilah *gampong*, di Papua dan Kutai Barat, Kalimantan Timur disebut dengan istilah kampung. Begitu pula segala istilah dan institusi di desa dapat disebut dengan nama lain sesuai dengan karakteristik adat istiadat desa tersebut. Hal ini merupakan salah satu pengakuan dan penghormatan Pemerintah terhadap asal usul dan adat istiadat setempat.[18]

Dari pengertian Undang-Undang terbaru ini, eksistensi sebuah desa Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/ kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan Kelurahan, Desa memiliki hak mengatur wilayahnya lebih luas. Namun dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan.

---

[17] Hanif Nurcholis, *Pertumnthan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, 69.
[18] http://id.wikipedia.org/wiki/Desa. Diakses 31 Maret 2015

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Penjelasan di atas dikembangkan dengan beberapa kewenangan yang dimiliki oleh Desa, yaitu yang meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. Adapun beberapa kewenangan Desa adalah sebagai berikut di bawah ini:[19]

a. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.
b. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.
c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota
d. Urusan pemerintahan lainnya yang diserahkan kepada desa.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menegaskan komitmen politik dan konstitusional bahwa negara melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kokoh dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.[20]

---

[19] Pasal 18 dan 19 UU Nomor 6 Tahun 2014.
[20] Sutoro Eko dkk, *Desa Membangun Indonesia* (Yogyakarta: Forum Pembaharuan Desa: 2014), XVI.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tabel

Konsep Desa Pra dan Pasca Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014

Aspek	Pra	Pasca
Payung Hukum	UU Nomor5/1979, UU 72/2004 PP.No 72/2005	UU Nomor 6/2014
Kedudukan	Sebagai organisasi pemerintahan yang berada dalam sistem perintahan kabupaten/ kota	Sebagai pemerintahan masyarakat.
Kebijakan	Desa sebagai ojek kebijakan maupun proyek dari atas	Desa sebagai arena dan wahana orang desa untuk menentukan kebijakannya sendiri
Posisi Kabupaten/kota	Kabupaten/ kota mempunyai kewenangan yang besar dalam mengatur dan mengurus desa	Kabupaten/ kota memmpunyai kewenangan yang terbatas
Pembangunan	Desa sebagai objek	Desa sebagai objek

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Konsep Dasar Otonomi

1. Otonomi Daerah

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu *de* = lepas dan *centerum* = pusat, jadi berdasarkan peristilahannya desentralisasi adalah melepaskan dari pusat. Adapun istilah *autonomie* berasal dari bahasa Yunani *autas* = sendiri dan *nomos* = undang-undang ataupun perundangan itu sendiri (*zelwetgeving*).[21]

Juanda berpendapat perkembangan otonomi di Indonesia selain mengandung arti perundangan (*regelingi*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*).[22] Oleh karenanya dalam membahas desentralisai berarti secara tidak langsung berkaitan erat dengan pembahasan mengenai otonomi. Hal ini disebabkan karena kedua hal tersebut merupakan satu rangkaian yang tidak terpisahkan terutama dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desentralisasi sebenarnya telah lama dianut oleh Indonesia, secara historis asas desentralisasi dijalankan sejak zaman Belanda dengan adanya Undang-Undang Desentralisasi (*decentrakisatie Wet)*.[23]Lebih jauh ia merupakan antitesa dari sentralisasi penyelenggaraan pemerintahan[24]. Desentralisasi merupakan sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintah yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan

---

[21] RDH. Koseomahatmaja, *Pengantar kearah sistim Pemerintahan Daerah Indonesia*, Bina Cipta Bandaung, 1979, hal 14 sebagaimana dikutip oleh Juanda dalam *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: PT. Alumni, 2004), 22. Lihat juga Victor M.Sitomorang dan Cormentya Sitanggang *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Pustaka Harapan, t.th), 60.
[22] Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: PT. Alumni, 2004), 22.
[23] H.W Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* (Jakarta: Grafindo Persada, 2002), 22.
[24] Juanda, *Hukum..*, 113.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

nasional dan pemerintahan lokal.[25] Van der Pot dan Donner berpendapat sebagaimana dikutip oleh Ridwan:

> "Desentralisasi berarti peraturan dan pemerintahan tidak hanya dijalankan dari pusat, tetapi dilaksanakan oleh pemerintah dan sejumlah organ lain, lembaga otonom. Desentralisasi itu dibedakan antara desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional, yang pertama diwujudkan dalam badan-badan berdasarkan wilayah, yang kedua dalam bentuk badan-badan dengan tujuan tertentu".[26]

Adapun otonomi adalah hak untuk mengatur dan mengatur rumah tangganya.[27] Terkecuali dari pada itu, otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*Zelfstandigheid*), tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*)[28]. Kebebasan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Lebih jauh, dalam desentralisasi ada dua unsur yang membentuknya, yaitu keberadaan daerah otonom dan otonomi daerah (Penyerahan sejumlah fungsi pemerintahan kepada daerah tersebut.[29]

Adapun hal terpenting dari pada pemberian otonomi menurut Bagir Manan adalah bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan melainkan berhubungan dengan perwujudan tatanan administrasi Negara maupun dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi Negara.[30]

---

[25]Syaukani dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan,* (Yogykarta: Pustaka Pelajar, 2002), xxii.
[26]Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), 106.
[27]Ibid, 67.
[28] Ateng Syarifudin, *Pasang surut Otonomi Daerah*, Orasi Dies Natalis Unpar Bandung, 1983 hal 18 sebagaimana dikutip oleh Juanda dalam *Hukum Pemerintahan…*24.
[29] H.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* (Jakarta: Grafindo Persada, 2002), 22.
[30] Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: PT. Alumni, 2004), 24.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kalangan ilmuwan mengidentifikasikan sejumlah alasan mengapa desentralisasi perlu dilaksanakan pada sebuah negara, yaitu antara lain: (1) dalam rangka peningkatan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, (2) sebagai wahana pendidikan politik dalam masyarakat, (3) dalam rangka menjaga keutuhan negara kesatuan (4) mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah yang dimulai dari daerah.[31] Terkecuali dari pada itu, menurut Josef sebagaimana dikutip Juanda[32] khususnya Indonesia yang mempunyai wilayah cukup luas serta jumlah penduduk yang banyak dengan segala heterogenitasnya tidak mungkin jika pemerintah pusat dapat secara efektif mampu menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan tanpa melibatkan perangkat daerah dan menyerahkan beberapa kewenangannya kepada daerah otonom.

Kaitannya dengan hal ini, Bagir Manan[33] menyatakan bahwa mengingat kenyataan wilayah Negara dan kemajemukannya dan untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri dalam perumahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, perlu dibentuk sendi penyelenggaraan pemerintahan baru yang lebih sesuai, yaitu desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi. Selain itu, arti penting desentralisasi bagi negara-negara modern merupakan kebutuhan mutlak dan tidak dapat dihindari dalam rangka efisiensi dan

[31]Syaukani dkk, *Otonomi Daerah...*, xxii., Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara* (Yogyakarta: Teras, 2011), 174-175.
[32] Juanda dalam *Hukum Pemerintahan...*, 23.
[33] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

efektifitas pendidikan, stabilitas, dan kesetaraan politik serta akuntabilitas publik[34]. Jadi esensinya agar persoalan yang kompleks yang dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heteregonitas dan kekhususan daerah yang melingkunginya baik budaya, agama, adat istiadat dan luas wilayah bisa diselesaikan dengan baik oleh pemerintah pusat maupun daerah.[35]

2. Otonomi Desa

Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak terpisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah. Pemerintahan desa merupakan unit terdepan (ujung tombak) dalam pelayanan kepada masyarakat serta tombak strategis untuk keberhasilan semua program. Karena itu, upaya untuk memperkuat desa (Pemerintah Desa dan Lembaga Kemasyarakatan) merupakan langkah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan otonomi daerah.[36] Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan sub sistem dari system penyelenggaraan pemerintahan, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Otonomi desa yang merupakan otonomi asli telah diamanatkan dalam Konstitusi Republik Indonesia yakni dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18B ayat (2), yaitu sebagai berikut:

---

[34] Ibid., 22-23.
[35] Ibid., 114.
[36]A.W. Widjaja, P*enyelenggaraan Otonomi Di Indonesia : Dalam Rangka Sosialisasi UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah* (jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008). 73.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

"Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang".

Selanjutnya, Rozali Abdullah dalam bukunya menjelaskan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, juga mengakui hak otonomi asli yang melekat pada Desa. Dia mengatakan bahwa:

"Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lain. Otonomi desa dijalankan bersama-sama oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa sebagai perwujudan demokrasi".[37]

Dalam wacana politik-hukum, dikenal adanya dua macam konsep hak berdasarkan asal usulnya. Masing-masing hak berbeda satu sama lainnya. Pertama, yaitu hak yang bersifat berian (hak berian), dan kedua adalah hak yang merupakan bawaan yang melekat pada sejarah asal usul unit yang memiliki otonomi itu (hak bawaan). Dengan menggunakan dua perbedaan ini, maka digolongkan bahwa otonomi daerah yang dibicarakan banyak orang dewasa ini adalah otonomi yang bersifat berian. Oleh Karena itu wacana bergeser dari hak menjadi wewenang (*authority*). Kewenangan selalu merupakan pemberian, yang selalu harus dipertanggungjawabkan. Selain itu, konsep urusan rumah tangga daerah

[37] Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011), 168.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hilang diganti dengan konsep kepentingan masyarakat. Dengan demikian, otonomi daerah merupakan kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur kepentingan masyarakat di daerah.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, konsep hak yang bersifat bawaan inilah yang melekat pada "daerah yang bersifat istimewa" yang memiliki "hak asal-usul". Karena itu, berbeda dengan "pemerintah daerah", desa dengan *otonomi desa* yang muncul sebagai akibat diakuinya hak asal usul dan karenanya bersifat istimewa itu, memiliki *hak bawaan*. Hak bawaan dari desa sebagai susunan asli itu setidaknya mencakup hak atas wilayah (yang kemudian disebut sebagai wilayah hak ulayat), sistem pengorganisasian social yang ada di wilayah yang bersangkutan (sistem kepemimpinan termasuk didalamnya), aturan-aturan dan mekanisme-mekanisme pembuatan aturan di wilayah yang bersangkutan, yang mengatur seluruh warga ("*asli*" atau pendatang) yang tercakup di wilayah desa yang bersangkutan. Sedangkan pengertian otonomi desa sesuai dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang Kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah hanya disarikan secara tersirat dan tidak memberikan definisi secara umum.

Otonomi Desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan Utuh oleh karena itu baik daerah bahkan negara seharusnya memberikan hak kepada desa yang seluas-luasnya untuk melaksanakan urusan rumah tangganya

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakatnya. Namun tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengakuan terhadap otonomi desa, tidak terlepas dari adanya hak asal-usul desa, karena desa telah ada sejak sebelum Kolonial Belanda Masuk Ke Indonesia. Pemberian Otonomi Kepada Desa, bukan hanya diberikan kepada desa yang definitif atau dengan kata lain Desa asli, melainkan pemberian otonomi desa juga di berikan oleh Undang-Undang baik itu Undang-Undang Dasar 1945 maupun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah kepada Desa administratis.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 juga mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sementara itu, terhadap desa di luar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administrasi seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.[38]

Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi

[38] A.W. Widjaja, P*enyelenggaraan Otonomi Di Indonesia : Dalam Rangka Sosialisasi UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah* (jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008). 148.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

atas daerah daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota yang tiap-tiap provinsi, Kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-undang Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas Desentralisasi, Dekosentralisasi dan tugas pembantuan. Mengacu pada pembagian daerah itu muncul konsep pembagian wewenang antara masing-masing strata pemerintahan dan antar pemerintah daerah yang dijabarkan dalam sebuah produk perundang-perundangan. Dari pembagian pemerintahan ini muncul konsep otonomi daerah, yang kemudian diikuti dengan pendelegasian kewenangan di antara daerah otonom. Derajat kewenangan yang diberikan kepada daerah itu bermacam-macam, sehingga ada daerah otonom yang masih merangkap sebagai wakil pemerintahan pusat dan melaksanakan tugas-tugas dekosentralisasi, ada juga yang semata hanya melakukan tugas desentralisasi saja.

Pendelegasian wewenang pemerintahan adalah salah satu persoalan serius yang dihadapi manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Asumsinya dengan pendelegasian wewenang itu tugas-tugas pemerintahan dapat diselenggerakan secara efektif.[39]

Dengan pemberian otonomi daerah ini sebagai kebutuhan objektif terkait dengan persoalan tentang kendali (*span of control*) manajemen pemerintah pusat agar lebih efektif dan efisien dalam melaksankan misi

[39] Zaidan Nawawi, *Manajemen Pemerintahan* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013), 143.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

organisasi ketika tugas dan fungsi tertentu dilaksanakan pemerintah daerah begitu juga desa.[40]

C. Struktur/Organisasi Pemerintahan Desa

1. Pengertian Kepala desa

Dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 23 menyatakan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa, sebagaimana juga yang dimaksud dalam Pasal 25 yang berbunyi:

"Pemerintah Desa adalah Kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain". Dalam PERMENDAGRI Nomor 113 Tahun 2014 Kepala desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan mewakili Pemerintah Desa dalam kepemilikan kekayaan milik desa yang dipisahkan.

Di desa dibentuk pemerintahan desa dan badan perwakilan desa yang disebut juga pemerintahan desa. Pemerintahan desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa yang bersangkutan dan dilantik oleh bupati dan pejabat lain yang ditunjuk.

Kewenangan desa meliputi hak asal-usul desa, kewenangan yang sudah diatur dalam perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan

[40] Ibid., 148.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

oleh daerah dan pemerintah serta tugas pembantuan dari pemerintah (propinsi,kab/kota).

2. Syarat dan Kualifikasi pencalonan Kepala desa

Setiap organisasi menetapkan berbagai persyaratan bagi calon pemimpin organisasi. Hal ini dapat dimaklumi karena untuk memimpin suatu organisasi, diperlukan orang orang yang mempunyai berbagai kelebihan fisik, intelektual maupun mental rohaniah agar dapat membawa setiap unsur organisasi ke pencapaian tujuan. Apalagi bagi organisasi pemerintahan dimana keputusan seorang pemimpin mempunyai konsekuensi yang besar dan mengandung resiko yang berdampak luas terutama jika pemimpin tersebut gagal dalam mengatur dan mengurus organisasi. Dengan demikian, sangat diperlukan pemimpin dan kepemimpinan yang memiliki kualitas yang memadai.

Sebagai pemimpin adalah orang yang bergerak lebih awal, memelopori, mengarahkan pikiran dan pendapat anggota organisasi, membimbing, menuntun, menggerakkan orang lain melalui pengaruhnya, menetapkan tujuan organisasi, memotivasi anggota organisasi agar sesuai dengan tujuan organisasi dan harus dapat mempengaruhi sekaligus melakukan pengawasan atas pikiran, perasaan, dan tingkah laku anggota kelompok yang dipimpinnya.

Untuk mewujudkan dan melaksanakan perannya sebagai seorang pemimpin, dipersyaratkan memiliki sikap dasar dan sifat-sifat kepemimpinan, teknik kepemimpinan dan gaya kepemimpinan sesuai

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kondisi lingkungan organisasi, pengikut serta situasi dan kondisi yang melingkupi organisasi yang dipimpinnya serta ditopang oleh kekuasaan (*power*) yang tepat.

Sikap dasar yang dimaksud dalam melaksanakan perannya sebagai pemimpin diantaranya:

Pertama, seorang pemimpin harus memiliki sikap yang tidak bisa ditawar tawar lagi yaitu, 1) Takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; 2) setiandan taat kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945; 3) setia dan taat kepada Negara dan Pemerintah. Sikap dasar ini cenderung pada kreteria moral dan mental ideologi yang menjadi landasan yang menjadi landasan bagi setiap pemimpin pemerintahan dalam memimpin organisasi pemerintahan.

Kedua, seorang pemimpin harus mempunyai sifat sifat tertentu yang dijabarkan dalam persyaratan, yaitu, 1) rasa pengabdian terhadap Nusa dan Bangsa; 2) berwibawa; 3) jujur; 4) adil.

Ketiga, seorang pemimpin harus memiliki latar belakang individual, yaitu faktor faktor yang dijabarkan dalam: 1) sehat jasmani; 2) umur sekurang-kurangnya 30 tahun; 3) berpendidikan; 4) mempunyai pengalaman yang cukup di bidang pemerintahan; 5) tidak terlibat langsung maupun tidak langsung dalam setiap kegiatan yang mengkhianati Negara Keasatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 seperti Gerakan G30.S PKI dan/atau organisasi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terlarang lainnya; 6) tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan Pengadilan yang mempunyai kekuatan pasti.

Keempat, seorang pemimpin memiliki kualitas yang dijabarkan dalam persyaratan: 1) mempunyai kepribadian dan kepemimpinan; 2) cerdas, berkemampuan, dan terampil.[41]

Dalam hal pemilihan Kepala desa pada Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 41 ayat (1) berbunyi bahwa : Pemilihan Kepala desa dilaksanakan melalui tahapan: a) persiapan, b) pencalonan, c) pemungutan suara, dan d) penetapan. Dalam Peratuan Peemerintah tersebut prosedur dan tahapan tersebut harus dilaksnakam.

Adapun persyaratan seorang calon kepala desa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 33 secara jelas telah dijabarkan yang berbunyi:

"Calon Kepala desa wajib memenuhi persyaratan:

a. Warga negara Republik Indonesia;
b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
c. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undnag Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika;
d. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;

[41] Jusuf kalah, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaa Otonomi Daerah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), 43-44.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

e. Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;
f. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala desa;
g. Terdaftar sebagai penduduk dan bertempa tinggal di Desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran;
h. Tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara;
i. Tidak pernah dijatuhi pidanan penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan cesara jujur dan ternuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang;
j. Tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
k. Berbadan sehat;
l. Tidak pernah sebagai Kepala desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan;
m. Syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah.[42]

Hal yang menarik juga untuk kita kaji motivasi dan potensi apa yang mendorong seorang calon Kepala desa sehingga ia menerjunkan diri menjadi

[42] Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kontestan dan berkompitisi pemilihan kepala desa. Padahal untuk keperluan itu Calon Kepala desa dituntut berkorban waktu, tenaga, dan terutama curahan dana yang relatif besar, khususnya ketika calon Kepala desa harus terjun berkampanye untuk menggalang sebanyak mungkin dukungan massa pemilih.

Sebaliknya, juga menarik untuk ditelaah apa sebenarnya yang mendorong kelompok-kelompok warga desa sehingga mereka tertarik dan seringkali dengan semangat menggebu ikut terlibat 'menyemarakkan' pesta demokrasi desa tersebut, khususnya dalam meperjuangkan pencalonan seorang figur. Kedua hal tersebut sebagaimana kenyataannya bersifat tarik menarik, dan pada gilirannya melalui proses ini warga akan mengenal lebih jauh perihal 'otentisitas moral' pribadi calon Kepala desa yang bersangkutan. Dimaksudkan dengan hal terakhir ini adalah, sejauhmana praktek-praktek kehidupan sehari hari seorang calon Kepala desa dinilai warga mencerminkan norma moral sosial yang ada.[43]

Untuk menggaris bawahi pentingnya dalam proses rekrutmen kepemimpinan desa atau peristiwa Pilkades, mengutip pendapat Kartodirdjo yang mengatakan bahwa:

> Dalam hampir setiap perbincangan tentang perkembangan masyarakat atau komunitas isue kepemimpinan senantiasa diketengahkan, tidak lain karena perannya sebagai faktor penting dalam proses mendinamisasi komunitas amat menonjol. Bahwasannya tradisi ini masih berlaku terbukti dari jalannya pemilu pemilu sejak tahun 1955, lebih lebih berlangsungnya proyek proyek pembangunan di pedesaan yang seperti diketahui umum kebanyakan bertumpu pada kepala desa berserta otoritasnya.

[43] Endriatmo, *Elite Versus Rakyat, Dialog Kritis Dalam Keputusan Politik di Desa* (Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2006), 102.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam konteks yang lebih spesifik kajian terhadap peristiwa Pilkades selama ini memiliki arti penting lain yaitu mengungkap sampai mana figur figur calon Kepala desa memiliki otentisitas moral, khususnya dalam pandangan warga desa yang bersangkutan. Artinya, apakah seorang kandidat sungguh-sungguh mencerminkan pribadi yang 'sesuai' dengan ciri ciri kepemimpinan ideal seperti yang dikehendaki warga dari ajaran tradisi atau adat istiadat mereka. Gagasan tersebut secara umum mengidealisasikan kepemimpinan sebagai kemampuan memberikan *pengayoman* pada kehidupan warga dan ikut memelihara dan menguatkan ikatan *guyub* (tali solidaritas) antar warga dan mempertahankan kelangsungan hidup berkelompok warga yang menjadi pengikutnya.

Maksud kajian tersebut sejajar dengan kenyataan bahwasannya kedudukan Kepala desa secara tradisional sesungguhnya berakar pada ikatan-ikatan pengelompokkan sosial. Implikasinya pilihan warga atas seseorang untuk mencalonkan menjadi Kepala desa senantiasa perlu kita lihat dan rasakan sebagai perwujudan upaya warga memilih penyalur dan pembela aspirasi mereka. Dalam hubungan inilah menjadi penting bagi kita untuk juga menelaah gambaran mengenai bagaimana wujud sesungguhnya ikatan-ikatan komunal dan ikatan ikatan adat yang hidup di komunitas setempat.[44]

3. Tugas dan Tanggung Jawab Pemimpin Dalam Islam

Secara universal, manusia adalah makhluk Allah yang memiliki potensi kemakhlukan yang paling bagus, mulia, pandai, dan cerdas. Mereka mendapatkan

[44] Ibid., 100.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kepercayaan untuk menjalankan dan mengembankan titah-titah amanat-Nya serta memperoleh kasih sayang-Nya yang sempurna.[45]

Sebagai wujud kesempurnaannya, manusia diciptakan oleh Allah setidaknya memiliki dua tugas dan tanggung jawab besar. Pertama, sebagai seorang hamba (*'abdullah*).[46] yang berkewajiban untuk memperbanyak ibadah kepada-Nya sebagai bentuk tanggung jawab *'ubudiyyah* terhadap Tuhan yang telah menciptakannya.[47] Kedua, sebagai *khalifatullah* yang memiliki jabatan *ilahiyah* sebagai pengganti Allah dalam mengurus seluruh alam.[48]

Pemimpin dalam segala aspek, mulai dari yang paling bawah sampai yang paling tinggi, di dalam hadis di atas dikenal dengan istilah الراعى atau penggembala. Karena memang tugas dasar atau tanggung jawab seorang pemimpin tidak jauh berbeda dengan tugas penggembala, yaitu memelihara, mengawasi, dan melindungi gembalaannya.

Oleh karena itu, seorang pemimpin harus betul-betul memperhatikan dan berbuat sesuatu sesuai dengan aspirasi rakyatnya. Sebagaimana diperintahkan oleh Allah swt.

---

[45] Rachmat Ramadhana al-Banjari, *Prophetic Leadership* (Yogyakarta: DIVA Press, 2008), 21.
[46] QS. Al-Zariyat [51] : 56.
[47] Ibadah yang dilakukan oleh seorang hamba kepada Tuhannya, bukanlah semata-mata sebagai wujud penghambaan diri kepada-Nya, tetapi juga sebagai bentuk terima kasih dan rasa syukur atas segala nikmat yang telah Tuhan berikan kepadanya.
[48] QS. Al-Baqarah [2] : 30.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

إِنَّ ٱللَّهَ يَأۡمُرُ بِٱلۡعَدۡلِ وَٱلۡإِحۡسَٰنِ وَإِيتَآيِٕ ذِي ٱلۡقُرۡبَىٰ وَيَنۡهَىٰ عَنِ ٱلۡفَحۡشَآءِ وَٱلۡمُنكَرِ وَٱلۡبَغۡيِۚ يَعِظُكُمۡ لَعَلَّكُمۡ تَذَكَّرُونَ ٩٠

"Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran."[49]

Sebagaimana dalam Hadis Rasulullah yang diriwayatkan oleh al-Bukhari dari Abdullah ibn Umar:

عن عبد الله بن عمر رضي الله عنهما: أن رسول الله صلى الله عليه و سلم قال: ألا كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته فالإمام الاعظم الذي على الناس راع وهو مسؤول عن رعيته

"…… Abdullah bin Umar r.a. berkata bahwa Rasulullah saw telah bersabda, “Ketahuilah: kalian semua adalah pemimpin (pemelihara) dan bertanggung jawab terhadap rakyatnya. Pemimpin akan dimintai pertanggungjawabannya tentang rakyat yang dipimmpinnya”.

Tugas dan fungsi pemimpin tidaklah mudah bahkan hal tersebut adalah sesuatu yang sangat berat. Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab kepemimpinannya, seorang pemimpin harus dapat memahami, menghayati, dan

[49] QS. Al-Nah [16] : 90.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menyelami kondisi jiwa "gembalaannya" yang berbeda-beda. Rakyat/gembalaan memiliki kapasitas dan kapabilitas tersendiri, sehingga pemimpin harus terus menggali dan mengembangkan kualitas pemahaman terhadap rakyatnya yang beragam tersebut dengan perspektif psikologi Islam atau psikologi kenabian.[50]

D. Tinjauan Umum pengelolaan keuangan dalam perspektif 'Urf.

pengertian siya>sah syar'iyyah/ fiqh siya>sah menurut Abdul Wahab Khalaf sebagaimana dikutip Mujar, Zada dan Ahmad Sukardja adalah "ilmu yang membahas tentang cara pengaturan masalah ketatanegaraan semisal (bagaimana mengadakan) perundang-undangan dan berbagai peraturan (lainnya) yang sesuai dengan prinsip-prinsip islam, kendatipun mengenai penataan semua persoalan tersebut tidak ada dalil khusus yang mengaturnya.[51] Adapun Ahmad Fathi Bahansi sebagaimana dikutip Djazuli menyatakan siya>sah syar'iyyah/ fiqh siya>sah adalah "pengaturan kemaslahatan manusia berdasarkan syara'". Pengertian lain yang semakna adalah apa yang disampaikan Ali Syariati sebagaiman dikutip Djazuli bahwa ia adalah tidak hanya menjalankan fungsi pelayanan "*khidmah"*, tetapi juga pada saat yang sama menjalankan fungsi pengarahan "*is{lah*". Kaitannya dengan hal ini, kajian fiqh siya>sah meliputi pengaturan hubungan sesama warga negara, antara warga negara dengan lembaga negara dan sesama lembaga negara.[52]

Implementasi dari pada fiqh siya>sah telah dimulai sejak Rasulullah SAW mengatur dan mengarahkan umatnya menuju tatanan sosial budaya yang diridloi

[50] Rachmat Ramadhana al-Banjari, *Prophetic Leadership* (Yogyakarta: DIVA Press, 2008), 249.
[51] Mujar Ibnu Syarif & Khamami Zada, Fiqh Siya>sah (T.tempat, Erlangga, 2008), 10.
[52] Ibid., 46.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Allah SWT. Terutama tampak setelah Rasulullah SAW. melakukan hijrah. Meskipun demikian bukan berarti bahwa fakta yang sama tidak ditemukan ketika Rasulullah SAW. masih tinggal di Mekkah, kemudian hal ini diteruskan oleh ke empat khulafa' al rasyidun dan khalifah-khalifah sesudahnya.[53]

Kaitannya dengan hal ini, kajian fiqh siya>sah menggunakan beberapa metode yang biasa dipakai antara lain: *Ijma', qiya>s, al Mas{a>lih{ul mursalah, shad al dzari'ah, al ish{tisa>n* dan kaidah-kaidah fiqh lainnya.[54] 'Abd al Rahman Taj menegaskan sebagaimana dikutip oleh Sukardja bahwa dasar pokok siya>sah adalah wahyu atau agama. Nilai transcendental merupakan dasar bagi pembentukan peraturan yang dibuat oleh institusi-institusi kenegaraan yang berwenang.[55]

1. Pengertian 'Urf

Sebagaimana pembahasan tesis ini yang terkait dengan pengelolaan keuangan, maka metode yang dipakai dalam kaidah-kaidah fiqh yaitu Urf. Kata 'urf secara etimologi yaitu, sesuatu yang di pandang baik dan diterima oleh akal sehat. Adapun dari segi terminologi kata 'urf mengandung makna:

مَااعْتَادَهُ النَّاسُ وَسَارُوْا عَلَيْهِ مِنْ كُلِّ فِعْلٍ شَاعَ بَيْنَهُمْ, اَوْ لَفْظٌ تَعَارَفُوْا اِطْلاَ قَهُ عَلَي مَعْنَي خَاصٍّ لاَ تَأْ لَفَهُ اللُّغَةُ وَلاَ يَتَبَا دَرُ غَيْرَهُ عِنْدَ سِمَاعِهِ.

"sesuatu yang menjadi kebiasaan manusia, dan mereka mengikutinya dalam bentuk setiap perbuatan yang populer diantara mereka, ataupun suatu kata yang biasa mereka kenal dengan pengertian tertentu, bukan dalam pengertian

[53] H.A Djazuli, *Fiqh Siya>sah* (Bandung: Prenanda media, 2003), 20-39.
[54] Ibid., 50.
[55] Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara*..9. 'Abd al Rahman Taj, *Al Siya>sah al Syar'iyyah wa al Fiqh al Islami* (Misrh : Matba'ah Da>r al Ta'li>f, 1953), 7-21.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

etimologi, dan ketika mendengar kata itu, mereka tidak memahaminya dalam pengertian lain".

Kata 'urf dalam pengertian terminologi sama dengan istilah al 'adah (kebiasaan), yaitu:

مَا اسْتَقَرَّ فِيْ النُّفُوْسِ مِنْ حِجَّةِ العُقُوْلِ وَتَلَقَّتْهُ الطَّبَاعُ السَّلِيْمَةُ بِالقَبُوْلِ

"sesuatu yang telah mantap di dalam jiwa dari segi dapatnya diterima oleh akal yang sehat dan watak yang benar".[56]

Sedangkan menurut Abdul Karim Zaidah, istilah 'urf berarti ialah sesuatu yang telah dikenali oleh masyarakat dan merupakan kebiasaan dikalangan mereka baik berupa perkataan, perbuatan atau pantangan-pantangan dan juga bisa disebut dengan adat. Menurut istilah ahli syara', tidak ada perbedaan antara 'urf dan adat (adat kebiasaan). Namun dalam pemahaman biasa diartikan bahwa pengertian 'urf lebih umum dibanding dengan pengertian adat karena adat disamping telah dikenal oleh masyarakat, juga telah biasa dikerjakan dikalangan mereka, seakan-akan telah merupakan hukun tertulis, sehingga ada sanksi-sanksi terhadap orang yang melanggarnya.[57]

Contohnya adat perbuatan, seperti kebiasaan umat manusia berjual beli dengan tukar menukar secara langsung, tanpa bentuk ucapan akad. Adat ucapan seperti kebiasaan manusia menyebut al walad secara mutlak berarti anak laki-laki, bukan anak perempuan dan kebiasaan mereka, juga kebiasaan mereka untuk tidak mengucapkan kata daging sebagai ikan. Adat terbentuk dari kebiasaan manusia menurut derajat mereka, secara umum maupun tertentu. Berbeda dengan ijma',

[56] Dr. H. Abdul Rahman Dahlan, M.A, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Amzah, 2011), 209.
[57] Muin Umar dkk, *Ushul Fiqh 1* (Jakarta:Depag RI, 1986), 150.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang terbentuk dari kesepakatan para mujtahid saja, tidak termasuk manusia secara umum.[58]

2. Macam-macam ‘Urf

‘Urf atau adat itu ada dua macam, yaitu adat yang benar dan adat yang rusak. Adat yang benar adalah kebiasaan yang dilakukan manusia, tidak bertentangan dengan dalil syara’, tidak menghalalkan yang haram dan tidak membatalkan kewajiban. Sedangkan adat yang rusak adalah kebiasaan yang dilakukan oleh manusia tetapi bertentangan dengan syara’, menghalalkan yang haram atau membatalkan kewajiban.[59]

Penggolongan macam-macam adat atau ‘urf itu juga dapat dilihat dari beberapa segi:

a. Ditinjau dari segi materi yang biasa dilakukan. Dari segi ini ‘urf ada dua macam:

   1). *‘Urf qauli*, yaitu kebiasaan yang berlaku dalam penggunaan kata-kata atau ucapan. Contohnya, kata *Waladun* secara etimologi artinya “anak” yang digunakan untuk anak laki-laki atau perempuan. Berlakunya kata tersebut untuk perempuan karena tidak ditemukannya kata ini khusus untuk perempuan dengan tanda perempuan (*Mu’annats*). Penggunaan kata *Walad* itu untuk anak laki-laki dan perempuan, (mengenahi waris atau harta pusaka).

   2). Urf fi’li, yaitu kebiasaan yang berlaku dalam perbuatan. Umpamanya; (1) jual beli barang-barang yang enteng (murah dan tidak begitu bernilai)

[58] Prof. Dr. Abdul Wahab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqh:kaidah hukum Islam* (Jakarta:Pustaka Amani, 1977), 117.
[59] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

transaksi antara penjual dan pembeli cukup hanya menunjukkan barang serta serah terima barang dan uang tanpa ucapan transaksi (akad) apa-apa. Hal ini tidak menyalahi aturan akad dalam jual beli. (2) kebiasaan saling mengambil rokok di antara sesama teman tanpa adanya ucapan meminta dan memberi, tidak dianggap mencuri.

b. Dari segi ruang lingkup penggunaannya

1). Adat atau 'urf umum, yaitu kebiasaan yang telah umum berlaku di mana-mana, hampir di seluruh penjuru dunia, tanpa memandang negara, bangsa dan agama. Umpamanya: menganggukkan kepala tanda menyetujui dan menggelengkan kepala tanda menolak atau meniadakan. Kalau ada orang berbuat kebalikan dari itu, maka dianggap aneh atau ganjil.

2). Adat atau 'urf khusus, yaitu kebiasaan yang dilakukan oleh sekelompok orang tertentu atau pada waktu tertentu; tidak berlaku di semua tempat dan sembarang waktu. Contohnya, orang Sunda menggunakan kata "paman" hanya untuk adik dari ayah; sedangkan orang Jawa menggunakan kata "paman" itu untuk adik dan kakak dari ayah.

c. Dari segi penilaian baik dan buruk:

1). Adat yang *shahih*, yaitu adat yang berulang ulang dilakukan, diterima oleh orang banyak, tidak bertentangan dengan agama, sopan santun dan budaya yang luhur. Contohnya, memberi hadiah kepada orang tua dan kenalan dekat dalam waktu-waktu tertentu, mengadakan acara *halal bihalal* (silaturrahmi) saat hari raya; memberi hadiah sebagai suatu penghargaan atas suatu prestasi.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2). Adat yang *fasid*, yaitu adat yang berlaku di suatu tempat meskipun merata pelaksanaannya, namun bertentangan dengan agama, undang-undang negara daan sopan santun. Contohnya, berjudi untuk merayakan suatu peristiwa; pesta dengan menghidangkan minuman haram; membunuh anak perempuan yang baru lahir; *kumpul kebo* (hidup bersama tanpa nikah).[60]

3. Kedudukan 'Urf sebagai dalil syara'

Para ulama' sepakat bahwa 'urf shahih dapat dijadikan dasar hujjah selama tidak bertentangan dengan Syara'. Ulama' Malikiyyah terkenal dengan pernyataan mereka bahwa amal ulama' Madinah dapat dijadikan hujjah, demikian pula ulama' Hanafiyah menyatakan bahwa pendapat ulama' Kufah dapat dijadikan dasar hujjah. Imam Syafi'i terkenal dengan qaul qadim dan qaul jadidnya. Ada suatu kejadian tetapi beliau menetapkan hukum yang berbeda pada waktu beliau masih berada di Makkah (qaul qadim) dengan setelah beliau berada di Mesir (qaul jadid). Hal ini menunjukkan bahwa ketiga madzhab itu berhujjah dengan 'urf. Tentu saja 'urf fasid tidak mereka jadikan sebagai dasar hujjah.[61]

[60] Prof. Dr. H. Amin Syarifuddin, *Ushul Fikih 2* (Jakarta: Prenada Media Grup, 2011), 389-392.
[61] Dr. H. Abdul Rahman Dahlan, M.A, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Amzah, 2011), 212-213.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id