

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Desentralisasi

Desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak lama. Konsep desentralisasi baru banyak diperdebatkan, khususnya di negara-negara sedang berkembang pada tahun 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai “gelombang” pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus, dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintahan lokal. Gelombang kedua gerakan desentralisasi, utamanya di negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir tahun 1970-an.

Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal, disana terjadi “...a superior government—one encompassing a large jurisdiction—assigns responsibility, authority, or function to „lower“ government unit—one encompassing a smaller jurisdiction—that is assumed to have some degree of autonomy.”¹⁴

Adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kewenangan yang diberikan kepada unit

¹⁴ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, 1986), h 5

pemerintahan yang lebih rendah yang disebut pemerintah lokal, merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi. Namun perbedaan konsep yang jelas ini menjadi absrtak ketika diterapkan dalam dinamika pemerintahan yang sebenarnya.

Aneka bentuk desentralisasi pada dasarnya dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan. Kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintahan pusat ke lembaga-lembaga yang lain. Ada empat bentuk utama desentralisasi, yaitu

- (1) dekonsentrasi,
- (2) delegasi ke lembaga-lembaga semi-otonom atau antar daerah,
- (3) pelimpahan kewenangan (devolusi) ke pemerintah daerah, dan
- (4) peralihan fungsi dari lembaga-lembaga negara ke lembaga swadaya masyarakat.

Pertama, dekonsentrasi mencakup redistribusi tanggung jawab administratif hanya di dalam badan pemerintahan pusat. Kedua, delegasi kewenangan untuk mengambil keputusan dan manajemen atas fungsi-fungsi khusus kepada lembaga-lembaga yang tidak berada di bawah kontrol langsung kementerian pemerintah pusat. Ketiga, bentuk desentralisasi yang lain berupaya menciptakan atau memperkuat tingkat atau satua-

satuan pemerintah independen melalui devolusi peran dan kewenangan.¹⁵

Kelompok yang memaknai desentralisasi sebagai devolusi dan dekonsentrasi menyatakan bahwa bentuk konkret dari dianutnya asas ini adalah daerah otonom. Ciri utama dari daerah otonom adalah adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif daerah yang berfungsi sebagai lembaga politik lokal. Mereka yang bergelut dengan keseharian politik di tingkat lokal, karenanya memahami betul dinamika sosial yang terjadi.

Adalah logis apabila kepada mereka diberi hak untuk menentukan kebijakan pemerintahan sendiri, sesuai dengan harapan dan kondisi masyarakat senyatanya. Disini devolusi merupakan jawaban yang paling tepat. Konsekuensinya pada tataran pemerintahan lokal, lembaga perwakilan rakyat daerah (untuk kasus Indonesia: DPRD) menjadi aktor utama penentu kebijakan.¹⁶

Di kalangan ahli hukum Indonesia, desentralisasi didefinisikan secara beragam. Menurut RDH Koesoemahatmadja, secara harfiah kata desentralisasi berasal dari dua penggalan kata bahasa latin. Yakni: de yang berarti lepas, dan centrum yang berarti pusat. Makna harfiah dari desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan

¹⁵ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah...*, h 5

¹⁶ Riswanda Imawan, *Desentralisasi, Demokratisasi, Dan Pembentukan Good Governance, Dalam Syamsuddin Haris (Editor), Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Naskah Akademik Dan RUU Usulan LIPI*, (Jakarta: LIPI Press, 2004), h 40

pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah. desentralisasi merupakan *staatskundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan atau lebih sering disebut dengan desentralisasi politik), bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dekonsentrasi.¹⁷

Dekonsentrasi merupakan *tieambtelijke decentralisatie*, disebut pula *delegatie van bevoegheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara pusat kepada instansi bawahan untuk melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya, instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat. Suatu *delegatie van bevoegheid* bersifat instruktif, rakyat tidak dilibatkan. Lebih tepat hubungan dekonsentrasi dinamakan *mandaat van bevoegheid*. Dalam hal ini menurut R. Tresna, suatu pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan pemerintahan pusat secara tetap. Pemerintah pusat kehilangan kewenangan yang dilimpahkan, beralih kepada pemerintah daerah.¹⁸

Lebih jauh Amrah Muslimin membedakan desentralisasi menjadi tiga macam, yaitu: desentralisasi politik, fungsional

¹⁷ M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h 151

¹⁸ M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum...*, h 160

dan kebudayaan.¹⁹ Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan pada masyarakat, baik terikat ataupun tidak, seperti mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu. Desentralisasi kebudayaan memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dll.)

Desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik. Berlawanan dengan sentralisasi dimana kekuasaan dan pengambilan keputusan berkonsentrasi pada pusat atau eselon atas, desentralisasi memperkenankan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau dibawah dalam menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan. Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari pusat kepada pinggiran, dari level

¹⁹ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah...*, h 5

bawah, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal (daerah).²⁰

Dalam sistem pemerintahan lokal, disamping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan (*medebewind; co-administration; co-government*) oleh pemerintah kepada daerah otonom. Berdasar asas ini, Pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya.

Menurut Koesoemahatmadja, *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah / pemda atau yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemda / pemda yang lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga (daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut).²¹ Istilah *zelfbestuur* merupakan padanan dari kata *selfgovernment* yang berarti sebagai kegiatan pemerintahan di tiap bagian dari Inggris yang dilakukan oleh wakil-wakil dari yang diperintah. Di belanda *zelfbestuur* diartikan sebagai membantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh alat-alat kelengkapan dari daerah-daerah yang lebih bawah. Dalam menjalankan *medebewind* itu, urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah masih tetap

²⁰ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Jogyakarta: FH-UII Press), h 25

²¹ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah...*,h 36

merupakan urusan pusat cq. Daerah yang lebih atas. Atau biasanya disebut dengan mandat.

Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Selain itu pemberian tugas pembantuan juga memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.

1) Dekonsentrasi hubungannya dengan desentralisasi²²

Berbicara mengenai dekonsentrasi, tidak dapat terlepas dari pembicaraan mengenai hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta bentuk negara. Keterkaitan tersebut adalah karena dekonsentrasi merupakan salah satu cara dari penyelenggaraan pemerintahan yang menghubungkan antara pemerintah pusat dengan daerah dan yang hubungan keduanya masih dianggap sangat dipengaruhi oleh bentuk negara.

Bentuk negara yang terpenting sekarang ini adalah Negara Federal/Negara Serikat (*The Federal State*) dan Negara Kesatuan (*The Unitary State*). Dalam pelaksanaan pemerintahan baik di Negara Federal maupun negara Kesatuan biasanya dikenal dua cara dalam menghubungkan

²² Adie Patto, *Teori Desentralisasi Dan Sentralisasi*, www.adiepatto.blogspot.com/ (Akses 09 Juni 2024)

pemerintah pusat dan daerah, yaitu sentralisasi dan desentralisasi.

Sentralisasi adalah pola hubungan pemerintah pusat dan daerah dimana segala urusan, tugas, fungsi dan wewenang penyelenggaraan pemerintah sepenuhnya berada pada pemerintah pusat dan pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi.

Desentralisasi adalah pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dimana semua urusan, tugas, dan wewenang pelaksanaan pemerintahan diserahkan sepenuhnya kepada daerah. Untuk melihat seberapa besar pengaruh bentuk negara (*Unitary state dan Federal state*) pada pola hubungan pusat daerah (*sentralisasi dan desentralisasi*) berikut beberapa pengertian negara kesatuan dan negara federal, Negara kesatuan ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam suatu badan legislatif nasional/pusat.

Azas yang mendasari negara kesatuan adalah azas unitarisme yang pernah dirumuskan oleh Prof. Dicey sebagai “.....*The habitual exercise of supreme legislative authority by one central power*”.

Dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie*, disebut pula *delegatie van bevoegheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara pusat kepada instansi bawahan untuk melaksanakan pekerjaan tertentu

dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya, instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat. Suatu *delegatie van bevoegheid* bersifat instruktif, rakyat tidak dilibatkan. Lebih tepat hubungan dekonsentrasi dinamakan *mandaat van bevoegheid*. Dalam pada itu menurut R. Tresna, suatu pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan pemerintahan pusat secara tetap. Pemerintah pusat kehilangan kewenangan yang dilimpahkan, beralih kepada pemerintah daerah.

2) Sentralisasi²³

Sentralisasi adalah pengaturan kewenangan dari pemerintah daerah kepada pemerintah pusat untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai pengaturan kewenangan. Di Indonesia sistem sentralisasi pernah diterapkan pada zaman kemerdekaan hingga orde baru.

Sentralisasi adalah memusatkan seluruh wewenang kepada sejumlah kecil manajer atau yang berada di posisi puncak pada suatu struktur organisasi. Sentralisasi banyak

²³ Adie Patto, *Teori Desentralisasi Dan Sentralisasi*, www.adiepatto.blogspot.com/ (Akses 09 Juni 2020)

digunakan pada pemerintahan lama di Indonesia sebelum adanya otonomi daerah. Kelemahan dari sistem sentralisasi adalah di mana seluruh keputusan dan kebijakan di daerah dihasilkan oleh orang-orang yang berada di pemerintah pusat, sehingga waktu yang diperlukan untuk memutuskan sesuatu menjadi lama. Kelebihan sistem ini adalah di mana pemerintah pusat tidak harus pusing-pusing pada permasalahan yang timbul akibat perbedaan pengambilan keputusan, karena seluruh keputusan dan kebijakan dikoordinir seluruhnya oleh pemerintah pusat.

Menurut J. In het Veld, kelebihan sentralisasi adalah : menjadi landasan kesatuan kebijakan lembaga atau masyarakat. dapat mencegah nafsu memisahkan diri dari negara dan dapat meningkatkan rasa persatuan. meningkatkan rasa persamaan dalam perundang-undangan, pemerintahan dan pengadilan sepanjang meliputi kepentingan seluruh wilayah dan bersifat serupa, terdapat hasrat lebih mengutamakan umum daripada kepentingan daerah, golongan atau perorangan, masalah keperluan umum menjadi beban merata dari seluruh pihak.

Tenaga yang lemah dapat dihimpun menjadi suatu kekuatan yang besar, meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan meskipun hal tersebut belum merupakan suatu kepastian.

Menurut J.T. van den Berg, kebaikan sentralisasi meliputi : meletakkan dasar kesatuan politik masyarakat. merupakan alat untuk memperkokoh perasaan persatuan, mendorong kesatuan dalam pelaksanaan hukum, membawa kepada penggalangan kekuatan, dalam keadaan tertentu, sentralisasi dapat lebih efisien.

B. Teori Otonomi Desa

1. Konsep Otonomi Desa

Widjaja menyatakan bahwa otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.²⁴

Dengan dimulai dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan kuat bagi desa dalam mewujudkan "*Development Community*" dimana desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah tetapi sebaliknya sebagai "*Independent Community*" yaitu desa dan

²⁴ H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa*, (Jakarta: Penerbit PT RajaGrafindo Pesada, 2003), h 165

masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan masyarakat sendiri. Desa diberi kewenangan untuk mengatur desanya secara mandiri termasuk bidang sosial, politik dan ekonomi. Dengan adanya kemandirian ini diharapkan akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sosial dan politik.

Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah propinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Desa atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam system Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Otonomi Desa mengandung prinsip keluesan dan kapasitas melahirkan kemandirian desa, yakni kemandirian mengelola sumberdaya lokal sendiri yang sesuai dengan preferensi masyarakat lokal. Kemandirian merupakan kekuatan atau sebagai sebuah prakondisi yang memungkinkan proses peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, pengembangan prakarsa dan potensi lokal, pelayanan

publik dan kualitas hidup masyarakat Desa secara berkelanjutan. Untuk membangun otonomi Desa, desentralisasi harus didorong sampai ke level Desa dimana distribusi kewenangan tidak hanya berhenti pada pemerintah daerah saja tetapi perlu juga ditribusi kewenangan hingga pada tingkat desa.

Landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat. Pengakuan otonomi di desa, Taliziduhu Ndraha menjelaskan sebagai berikut :

- a. Otonomi desa diklasifikasikan, diakui, dipenuhi, dipercaya dan dilindungi oleh pemerintah, sehingga ketergantungan masyarakat desa kepada “kemurahan hati” pemerintah dapat semakin berkurang.
- b. Posisi dan peran pemerintahan desa dipulihkan, dikembalikan seperti sediakala atau dikembangkan sehingga mampu mengantisipasi masa depan.

Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang

pemerintahan Kabupaten atau Kota diserahkan pengaturannya kepada desa

Namun harus selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggung jawab dan tiada kebebasan tanpa batas. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁵

Otonomi Desa atau disebut dengan nama lain berdasarkan amanat Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 setidaknya harus melingkupi pada tiga aras hak asal-usul, yaitu: pengakuan terhadap susunan asli; pengakuan terhadap sisten norma/pranata sosial yang dimiliki dan berlaku; serta, pengakuan terhadap basis basis material yakni ulayat serta asset-aset kekayaan desa

²⁵ H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa...*,h. 165

(*property right*). Dengan demikian, sebenarnya otonomi desa ini bisa diimplementasikan dengan baik dalam kerangka desa adat, bukan desa administratif.²⁶

Gagasan otonomi Desa sebenarnya mempunyai relevansi (tujuan dan manfaat) sebagai berikut:

- a. Memperkuat kemandirian Desa sebagai basis kemandirian NKRI;
- b. Memperkuat posisi Desa sebagai subyek pembangunan;
- c. Mendekatkan perencanaan pembangunan masyarakat;
- d. Memperbaiki pelayanan publik dan pemerataan pembangunan;
- e. Menciptakan efisiensi pembiayaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan lokal;
- f. Menggairakan ekonomi lokal dan penghidupan masyarakat Desa;
- g. Memperbaiki kepercayaan, tanggung jawab dan tantangan bagi Desa untuk membangkitkan prakarsa dan potensi Desa;
- h. Menempa kapasitas Desa dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan;
- i. Membuka arena pembelajaran yang sangat berharga bagi pemerintah Desa, lembaga-lembaga Desa dan masyarakat;

²⁶ Naskah Akademik RUU Desa, *Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan Direktorat Jendral Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri*, 2007

j. Merangsang tumbuhnya partisipasi masyarakat.

2. Kewenangan Otonomi Desa

a. Administrasi Desa

Istilah Administrasi berhubungan dengan kegiatan kerja sama yang dilakukan manusia atau kelompok sehingga tercapai tujuan yang diinginkan. Untuk lebih memahami mengenai Administrasi Pemerintahan Desa, maka penulis akan menjelaskan terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan Administrasi, Administrasi Pemerintahan, Administrasi Pemerintahan Desa. Administrasi merupakan penyusunan dan pencatatan data serta informasi secara sistematis dengan maksud untuk menyediakan keterangan serta memudahkan memperoleh kembali secara keseluruhan dan dalam hubungannya satu sama lain. Administrasi merupakan alat untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan sebelumnya, apabila administrasi ditelaah lebih dalam, terlihat bermacam-macam cara atau pekerjaan yang dilakukan manusia untuk mencapai tujuan.

Administrasi Pemerintahan berasal dari istilah asing Administration (inggris) atau Bestuurs Administrasi (Belanda) dapat diartikan sebagai berikut:

a. fungsi-fungsi pengendalian administrasi oleh badan-badan atau instansi Pemerintah dari segala tingkatan guna melakukan kegiatan untuk mencapai tujuan

Pemerintah sesuai dengan wewenang masing-masing seperti ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

- b. Penggunaan prinsip-prinsip serta ilmu administrasi Negara oleh badan-badan atau instansi Pemerintah agar terdapat tertib administrasi ialah kegiatan yang berhubungan dengan penyusunan organisasi, pembagian wewenang, hubungan kerja, koordinasi, sinkronisasi, delegasi wewenang, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan sebagainya.

Administrasi Pemerintahan Desa adalah semua kegiatan atau proses yang berhubungan dengan pelaksanaan dari tujuan Pemerintah Desa, di dalam pelaksanaan administrasi Pemerintahan Desa peraturan-peraturan di dalam *Inlandsche Gemeente Ordonnantie*/*Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten*, tersebut merupakan landasan mengenai struktur, pembagian tugas dan wewenang serta tanggung jawab Pemerintah Desa, Kepala Desa dan Pamong Desa sejak tahun 1905. Seperti yang kita ketahui Administrasi merupakan kegiatan kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang/organisasi dalam upaya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sama halnya dengan Administrasi Pemerintah Desa yang merupakan suatu organisasi yang dipimpin oleh Kepala Desa yang

dipilih langsung oleh rakyat dan dibantu oleh perangkat-perangkat Desa lainnya.²⁷

b. Pembangunan Desa

Pembangunan adalah perubahan yang dilakukan secara terencana dan menyeluruh yang dilakukan oleh negara-bangsa dalam rangka memperoleh kemajuan untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan. Rencana pembangunan desa pada dasarnya merupakan pedoman bagi pemerintah desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, dan menjadi satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan daerah kabupaten atau kota. Mengingat akan pentingnya kedudukan rencana pembangunan desa tersebut, maka proses penyusunan perencanaan pembangunan desa tersebut harus dilaksanakan secara demokratis dan partisipatif dengan melibatkan seluruh stakeholders desa.

Menurut Kuncoro, pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak dapat dengan mudah dikendalikan dan direncanakan dari pusat.²⁸ Karena itu dengan penuh keyakinan para pelopor desentralisasi mengajukan sederet panjang alasan dan argumen tentang pentingnya desentralisasi dalam pembangunan.

²⁷ Sumitro Maskun, *Pembangunan Masyarakat Desa*, (Yogyakarta: Media Madya Mandala, 1993), h 48

²⁸ Mudrajat Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, (Jakarta: Erlangga, 2004), h 3

c. Kemasyarakatan Desa

Kebudayaan yang terdapat pada masyarakat desa masih tergolong masuk dalam kategori yang belum maju dan masih sederhana. Kebanyakan orang menganggap bahwa masyarakat desa khususnya masyarakat petani masih dianggap secara umum yang mana mereka dianggap seragam atau sama antara masyarakat petani yang satu dengan yang lain. Kenyataannya malah berbanding terbalik dimana masing-masing petani memiliki ciri yang berbeda misalnya saja pada tingkat perkembangan masyarakatnya, jenis tanaman yang ditanam, teknologi atau alat- alat pertanian yang mereka pergunakan, sistem pertanian yang mereka pakai, dan juga bentuk kondisi fisik geografiknya. Masyarakat petani bisa dibagi menjadi dua yaitu antara masyarakat petani tradisional dan petani modern, yang membedakan antara keduanya adalah bagi kelompok petani yang pertama mereka masih tergantung dan ditentukan oleh alam karena masih rendahnya teknologi dan pengetahuan mereka, produksi yang mereka hasilkan hanya untuk usaha memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan menghidupi keluarganya, dan tidak mengejar keuntungan sedangkan kelompok petani yang ke dua mereka lebih mengutamakan mendapatkan keuntungan, mereka juga menggunakan teknologi dan sistem

pengelolaan yang modern dan menanam tanaman yang laku dipasaran.²⁹

d. Perencanaan Pembangunan Desa

Pembangunan berkembang sesuai dengan perkembangan pemahaman orang tentang tujuan pembangunan. Menurut Said Zainal Secara umum “pembangunan dimaksudkan untuk mewujudkan kondisi yang lebih baik di masa depan dari pada kondisi yang ada pada waktu sekarang”. Ini mengandung pengertian bahwa masyarakat selalu berada dalam kondisi yang dinamis. Dalam masyarakat yang dinamis, kondisi masa depan itu berada dalam proses perubahan dan perkembangan sepanjang waktu.

C. Teori Kewenangan

Pada hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:³⁰

1. Hukum;
2. Kewenangan (wewenang);

²⁹ Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Pedesaan dan Perkotaan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), h 63

³⁰ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), h 37-38

3. Keadilan;
4. Kejujuran;
5. Kebijakbestarian; dan
6. Kebajikan.

Robert M. Mac Iver melihat kekuasaan itu dari sumbernya. Kekuasaan dapat bersumber dari kekerasan fisik, kekayaan, dan kepercayaan. Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subjek-kewajiban. Dengan demikian, lahirlah teori yang menyatakan bahwa negara merupakan subjek hukum buatan atau tidak asli atau yang disebut teori organ atau organis.³¹

Kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari inkonstitusional, misalnya melalui kudeta ataupun perang. Sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.³²

Pada Kamus Besar Bahasa Indonesia memberi pengertian kewenangan sebagai hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk

³¹ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), h 209

³² Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah...*, h 209

melakukan sesuatu.³³ Wewenang artinya hak dan kekuasaan untuk bertindak atau kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan kepada orang lain. Sedangkan arti kewenangan itu sendiri adalah hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.

Menurut Philipus M. Hadjon (disebut juga dengan istilah kompetensi) terdiri dari atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Delegasi wewenang adalah pemindahan atau pengalihan suatu kewenangan yang ada. Dalam hal mandat, tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalih tangan kewenangan, artinya orang yang diberi mandat menjalankan kewenangan untuk dan atas nama pemberi mandat atau orang yang mempunyai kewenangan.³⁴

M. Solly Lubis berpendapat bahwa tugas adalah kekuasaan dalam rangka pelaksanaan pemerintahan Negara sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah diterapkan dalam konstitusi ataupun peraturan-peraturan pelaksanaannya. Sedangkan arti wewenang adalah pelaksanaan teknis urusan yang dimaksud

³³ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka Jakarta, 1991), h 170

³⁴ Philipus M. Hadjon, et.all, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1997), h 130

(tugas). Dengan kata lain, tugas lebih prinsipil dari pada wewenang yang sifatnya lebih teknis.³⁵

Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari golongan prang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan “wewenang” hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Kewenangan bidang kekuasaan kehakiman atau kekuasaan mengadili sebaiknya sebut kompetensi atau yuridiksi walaupun dalam praktik perbedaannya tidak selalu dirasakan perlu.³⁶

Berdasarkan beberapa definisi diatas, untuk membatasi pengertian kewenangan dalam tulisan ini, penulis menyimpulkan bahwa kewenangan pada hakekatnya adalah kekuasaan dalam melaksanakan kewajiban ataupun tugas-tugas yang diemban pada seseorang atau suatu organ negara.

Berdasarkan sumbernya, wewenang dibedakan menjadi dua yaitu wewenang personal dan wewenang ofisial. Wewenang personal yaitu wewenang yang bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai atau norma, dan kesanggupan

³⁵ M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 2001), h

³⁶ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah...*, h. 210

untuk memimpin. Sedangkan wewenang ofisial merupakan wewenang resmi yang diterima dari wewenang yang berada diatasnya.³⁷

Kewenangan diperoleh melalui 2 (dua) cara yaitu:

1 Atribusi

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atribusi ini ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ Pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atribusi ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi (UUD) atau peraturan perundang-undangan.³⁸

2 Pelimpahan Wewenang

Pelimpahan wewenang adalah penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁹

³⁷ M. Jeffri Arlinandes Chandra dan JT. Pareke, *Kewenangan Bank Indonesia dalam Pengaturan dan Pengawasan Perbankan di Indonesia setelah Terbitnya UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK*, (Bengkulu: Zigie Utama, 2018), h 60

³⁸ M. Jeffri Arlinandes Chandra dan JT. Pareke, *Kewenangan Bank...*, h 61

³⁹ M. Jeffri Arlinandes Chandra dan JT. Pareke, *Kewenangan Bank...*, h 61

D. Konsep Al-Sulhu

Dalam Islam, konsep *asl-shulhu* tersebut tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang ada dalam nash, karena tujuan dari al-Qur'an adalah kedamaian, kesejahteraan, dan ketentraman kehidupan umat manusia. Sedangkan tujuan *Al-Sulhu* sama seperti tujuan al-Qur'an yaitu untuk menjadikan kehidupan yang damai, tentram, dan dapat mengakibatkan penyelesaian suatu masalah dengan jalan yang sama-sama adil bagi kedua belah pihak dan tetap berada di jalan Allah dan syariat islam. Serta melindungi seorang muslim dari penyakit hati, juga menghindari seseorang dari sikap curiga terhadap lawannya dalam suatu sengketa.⁴⁰ Untuk mendalami bagaimana konsep *Al-Sulhu* dapat diketahui pada uraian berikut ini:

1. Pengertian *Al-Sulhu* dan Dasar Hukumnya

Secara bahasa, kata "*Al-Sulhu*" حلصا berarti عار تلا عطق yang artinya meredam pertikaian atau perselisihan. Kata حلصا biasanya secara khusus digunakan untuk menghilangkan pertikaian atau persengketaan dalam masyarakat.⁴¹ Dalam terminologi syara', *Al-Sulhu* menjadi suatu bentuk akad untuk memutuskan dan mengakhiri perselisihan.⁴²

Dalam terminologi hukum Islam, *Al-Sulhu* dapat diartikan sebagai suatu aktivitas dalam rangka menciptakan

⁴⁰ Nabila Wulandari, Relevansi Konsep Damai dalam Perspektif Islam, *Islamic World and Politics*, Volume 2. Nomor 1 January-June, 2018, h 252

⁴¹ Abdul Rahman Ghazaly, *Fiqh Muamalat*, (Jakarta: Kencana, 2010), h 195

⁴² Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqh Islam Wa Adillatuhu Jilid 6*, (Jakarta: Gema Insani, 2011), h 235

perdamaian serta keharmonisan dalam kehidupan bermasyarakat dengan menganjurkan para pihak yang berselisih untuk segera berdamai antara satu dengan yang lainnya.⁴³ Oleh karena itu, *Al-Şulhu* sangat dianjurkan bagi umat Islam baik personal maupun sosial, agar dijadikan sebagai alternatif untuk menjaga keseimbangan sosial dengan menyelesaikan perselisihan yang terjadi di dalam masyarakat, sehingga disebut juga sebagai suatu bentuk perbuatan yang terpuji dalam kaitannya dengan perilaku manusia.

Para ulama mendefinisikan *Al-Şulhu* sebagai berikut:⁴⁴

- a. Taqiy al-Din Abu Bakar Ibnu Muhammad al-Husaini berpendapat bahwa yang dimaksud dengan *Al-Şulhu* adalah: Akad yang memutuskan perselisihan dua pihak yang berselisih
- b. Syaikh Ibrahim al-Bajuri berpendapat bahwa yang dimaksud dengan *al-shulhu* adalah: Akad yang berhasil memutuskannya (perselisihan)
- c. Hasbi al-Shiddieqi berpendapat bahwa yang dimaksud *Al-Şulhu* adalah suatu akad yang disepakati oleh dua orang yang bertengkar dalam hak untuk melaksanakan sesuatu, dengan akad itu akan dapat hilang perselisihan

⁴³ Abdul Azis Dahlan, *Ensiklopedia Hukum Islam Jilid II*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baruan Hoeve, 2001), h 740

⁴⁴ Abdul Azis Dahlan, *Ensiklopedia Hukum Islam...*, h. 740

d. Sayyid Sabiq berpendapat bahwa yang dimaksud *Al-Ṣulḥu* adalah suatu akad untuk mengakhiri perlawanan atau perselisihan antara dua orang yang berlawanan

Dari beberapa definisi yang dikemukakan diatas, dapat dipahami bahwa *Al-Ṣulḥu* merupakan suatu usaha untuk mendamaikan dua pihak yang hak, yang mana dengan usaha tersebut diharapkan akan berakhir perselisihan. Perdamaian atau *Al-Ṣulḥu* disyari'atkan oleh Allah swt., sebagaimana yang tertuang dalam al-Qur'an Surah An-Nisa' ayat 128, yaitu:

﴿ صُلِّحَا بَيْنَهُمَا يَصْلِحَا أَنْ عَلَيْهِمَا خِطَابٌ فَلَا إِغْرَاضَ أَوْ نَشُورًا بَعْلَهَا مِنْ خَافَتْ امْرَأَةً وَإِنْ خَيْرًا تَعْمَلُونَ بِمَا كَانَ اللَّهُ فَإِنَّ وَتَتَّقُوا تَحْسِنُوا وَإِنَّ الشُّحَّ الْأَنْفُسِ وَأُحْضِرْتُ خَيْرٌ وَالصُّلْحُ

Artinya: Dan jika seorang perempuan khawatir suaminya akan nusyuz atau bersikap tidak acuh, maka keduanya dapat mengadakan perdamaian yang sebenarnya, dan perdamaian itu lebih baik (bagi mereka) walaupun manusia itu menurut tabiatnya kikir. Dan jika kamu memperbaiki (pergaulan dengan istrimu) dan memelihara dirimu (dari nusyuz dan sikap acuh tak acuh), maka sungguh, Allah Mahateliti terhadap apa yang kamu kerjakan

Ayat di atas menjelaskan jika mereka dapati dua golongan orang yang sama-sama beriman dan keduanya berselisih, hendaklah orang beriman yang lain itu segera mendamaikan kedua golongan orang yang berselisih tersebut.

Jika keduanya sama-sama mau didamaikan, dan kembali kepada yang benar, maka mudahlah urusannya. Tetapi jika salah satu pihak mau berdamai, sedangkan pihak yang lain enggan untuk berdamai dan masih meneruskan perselisihannya, hendaklah diketahui sebab-sebab dari perselisihan tersebut yang membuat salah satu pihak tidak ingin melakukan perdamaian.⁴⁵

Dalam ayat juga disebutkan bahwa pihak yang tidak mau berdamai disebut sebagai orang yang menganiaya, maka pihak lain yang ingin mendamaikan dua pihak yang berselisih itu memiliki kewajiban untuk memerangi pihak yang tidak ingin melakukan perdamaian, sehingga kalah dan mau tunduk kepada kebenaran. Kemudian barulah perkara tersebut diperiksa dengan teliti dan dicari jalan keluarnya sehingga perselisihan itu dapat diputuskan dengan adil.⁴⁶

Rasulullah SAW., juga menganjurkan untuk melaksanakan perdamaian. Diriwayatkan oleh Ibnu Hibban dan Turmudzi, bahwa Rasulullah saw, bersabda:

حَلَالًا حَرَمٌ أَوْ حَرَامًا أَخْلَ صُلْحًا إِلَّا الْمُسْلِمِينَ بَيْنَ جَائِزِ الصُّلْحِ

Artinya: “Mendamaikan dua muslim (yang berselisih) itu hukumnya boleh kecuali perdamaian yang

⁴⁵ M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbah: Pesan, Kesan dan Keserasian Al-Qur'an* (Jakarta: Lentera Hati, 2017), h. 602-604.

⁴⁶ Resky Novanriandi, *Penyelesaian Sengketa Terhadap Batas Luas Pemakian Lahan Adat Masyarakat Gampong Cot Mee dan Cot Rambong Yang Digunakan Oleh PT. Fajar Baizury & Brothers Di Kabupaten Nagan Raya (Ditinjau Menurut Konsep Al-Sulhu)*, Skripsi, Hukum Ekonomi Suariah Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, 2020, h 20

mengarah kepada upaya mengharamkan yang halal dan menghalalkan yang haram. (HR.Ibnu Hibban dan Turmudzi)".

Hadis tersebut menjelaskan bahwa perdamaian merupakan cara yang dibolehkan dalam menyelesaikan perselisihan di antara umat Islam, baik dalam masalah muamalah seperti jual beli maupun persoalan lainnya. Namun demikian, perdamaian tersebut tidak boleh bertentangan dengan ketentuan syariat Islam, yaitu tidak boleh menjadikan sesuatu yang haram menjadi halal ataupun sebaliknya. Dengan demikian, perdamaian dalam Islam harus tetap berada dalam koridor hukum syariat serta bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan bagi para pihak yang berselisih.⁴⁷

Ijma' ulama sebagai sumber hukum Islam yang ketiga juga memperkuat keberadaan *al-ṣulḥu* sebagai salah satu cara untuk mengantisipasi dan menyelesaikan perselisihan yang terjadi di antara para pihak dalam berbagai aspek kehidupan. Penyelesaian perselisihan melalui *al-ṣulḥu* telah banyak dipraktikkan sejak masa sahabat dan para ulama dengan cara mendamaikan para pihak melalui musyawarah dan kesepakatan bersama. Praktik tersebut kemudian menjadi salah satu rujukan dalam penerapan hukum Islam dalam

⁴⁷ Abdul Manan, *Penerapan Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Agama* (Jakarta: Kencana, 2016), h. 357.

berbagai kasus yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa.⁴⁸

Keberadaan ijma' sahabat atau ulama sangat dihargai dalam hukum Islam karena tidak semua persoalan kehidupan sosial keagamaan dijelaskan secara rinci dalam Al-Qur'an dan Sunnah. Oleh karena itu, para ulama menggunakan ijma' sebagai dasar dalam menetapkan hukum terhadap persoalan yang belum diatur secara eksplisit dalam kedua sumber tersebut. Dalam sejarahnya, Umar bin Khattab pernah menekankan pentingnya perdamaian dengan mengatakan bahwa penyelesaian perkara melalui perdamaian lebih baik daripada memutuskan perkara melalui pengadilan yang dapat menimbulkan permusuhan di antara para pihak.⁴⁹

Dengan demikian, para ulama sepakat mengenai kebolehan *al-ṣulḥu* karena mengandung nilai kemaslahatan yang besar bagi kehidupan manusia. Berdasarkan tiga dasar hukum utama dalam Islam yaitu Al-Qur'an, hadis, dan ijma', maka hukum kebolehan *al-ṣulḥu* memiliki dasar yang kuat dalam sistem hukum Islam. *Al-ṣulḥu* menjadi salah satu alternatif penyelesaian perselisihan karena pada dasarnya manusia merupakan makhluk sosial yang tidak terlepas dari perbedaan kepentingan, sehingga apabila terjadi perselisihan

⁴⁸ Abdul Manan, *Penerapan Hukum Acara...*, h. 354–356.

⁴⁹ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Kencana, 2014), h. 407.

maka penyelesaiannya dapat ditempuh melalui jalan perdamaian atau *al-ṣulḥu*.⁵⁰

2. Rukun dan Syarat Al-Sulhu

Al-Ṣulḥu sebagai salah satu bentuk perbuatan hukum dapat dikatakan sah dan mempunyai konsekuensi hukum apabila pada perbuatan tersebut sudah terpenuhi rukun-rukunnya. Adapun rukun *Al-Ṣulḥu* Menurut ulama Hanafiyyah, rukun *Al-Ṣulḥu* hanya ijab dan qabul, sedangkan jumhur ulama berpendapat bahwa rukun *Al-Ṣulḥu* ada empat, yaitu:⁵¹

- a. *Muṣālihāin* yaitu dua belah pihak yang mengadakan akad perdamaian
- b. *Muṣālah 'alaihi* yaitu pengganti sesuatu yang dituntut.
- c. *Muṣālah 'anhu*, yaitu persoalan-persoalan yang diperselisihkan atau disengketakan.
- d. Adanya Akad (ijab dan kabul)

Sedangkan yang menjadi syarat *Al-Ṣulḥu* sebagai berikut:

- a. Syarat yang berhubungan dengan *Muṣālihāin*

Diisyaratkan yang berhubungan dengan *muṣālihāin* mereka adalah orang yang tindakannya dinyatakan sah secara hukum, tidak sah suatu perdamaian yang dilakukan oleh orang gila atau anak-anak yang belum dapat

⁵⁰ Mardani, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2017), h. 123-125.

⁵¹ Helmi Karim, *Fiqh Muamalah*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002), h 57-58

membedakan antara yang baik dan buruk (*mumayyiz*). Adapun pihak yang berakad harus cakap hukum, artinya masing-masing pihak sudah baligh dan mampu menata agama serta mengolah kekayaannya dengan baik apabila perdamaian yang mereka lakukan berkaitan dengan permasalahan-permasalahan yang dapat menimbulkan bahaya dan kerugian. Akan tetapi, perdamaian yang dilakukan oleh anak-anak hanya pada hal tertentu yang boleh ia bertaşarruf, hal itu diperbolehkan apabila dapat mendatangkan maslahat dan tidak menimbulkan mudharat baginya. Pelaksanaan *Al-Şulhu* dalam lapangan yang berkaitan dengan masalah harta pada anak-anak yang belum cakap hukum harus dilakukan oleh walinya, seperti ayahnya atau kakeknya, atau orang yang memeliharanya.

b. Syarat yang berhubungan dengan Muşalah 'alaihi

Syarat Muşalah 'alaihi harus berupa harta benda, utang, ataupun jasa (kemanfaatan) yang mutaqawwam yaitu memiliki nilai, dan halal bagi pihak yang bersangkutan. Tidak sah *Al-Şulhu* dengan pengganti berupa minuman keras, bangkai, darah hasil buruan tanah haram, hasil buruan seseorang yang sedang dalam keadaan berihram dan hal-hal lainnya yang tidak termasuk kategori harta dan tidak memiliki nilai, karena di dalam shulhu mengandung makna mu'awadah (pertukaran), sehingga apa yang tidak sah dijadikan sebagai suatu objek jual beli,

maka begitu juga tidak boleh dijadikan sebagai objek pengganti (*muṣālah'alaihi*) dalam *Al-Ṣulhu*. *Al-muṣālah 'alaihi* statusnya harus hak milik al-muṣālih yaitu pihak yang berdamai atau pihak yang dituntut. *Al-Ṣulhu* yang dilaksanakan dengan adanya al-muṣālah 'alaihi (pengganti sesuatu yang dituntut) berupa sebuah harta, kemudian ternyata harta tersebut hak milik orang lain, maka akad tersebut tidak sah, karena harta itu bukan milik al-muṣālih.

c. Syarat yang berhubungan dengan *Muṣālah 'anhu* Syarat-syarat al-muṣālah 'anhu yaitu hak yang dituntut atau diklaim harus berupa perdamaian yang terjadi pada perselisihan yang menyangkut dengan hak manusia yang dapat *di-iwadkan* (ganti rugi), jika persoalan tersebut berhubungan dengan hal-hak Allah maka tidak boleh dilakukan perdamaian.

d. Syarat yang berhubungan dengan Akad (ijab dan kabul)

Akad menurut bahasa berasal dari bahasa Arab "*al-'aqdu*" yang berarti perikatan, perjanjian dan pemufakatan. Sedangkan menurut istilah, akad adalah pertalian ijab (ungkapan perdamaian) dan qabul (pernyataan persetujuan melakukan perdamaian), sesuai dengan kehendak syari'at yang berpengaruh pada objek perikatan.

Al-Ṣulhu dapat dilaksanakan dan sah apabila terpenuhi segala rukun dan syaratnya. Adapun mengenai akad, dibolehkan dalam bentuk perkataan maupun dalam

bentuk pernyataan lainnya yang menunjukkan adanya persetujuan antara kedua belah pihak untuk melakukan perdamaian.

3. Bentuk-Bentuk *Al-Shulhu*

Pada garis besarnya, perdamaian dalam bentuk *al-shulhu* untuk mengakhiri persengketaan terbagi kepada tiga bentuk, yaitu:

a. *Al-shulhu al-ikrar*

Al-shulhu al-ikrar yaitu perdamaian dalam suatu kasus yang sudah ada pengakuan pihak tergugat. Misalnya seorang menggugat pihak lain tentang suatu harta dan pihak tergugat membenarkan isi tuduhan penggugat. Untuk menyelesaikan perselisihan antara keduanya, pihak penggugat dan tergugat melakukan *al-shulhu*. Perdamaian dalam soal yang seperti tersebut disepakati kebolehan nya oleh para ulama. Perdamaian tersebut bisa berlaku terhadap benda dengan benda, atau pada kemanfaatan harta, seperti barang sewaan.

b. *Al-shulhu al-inkar*

Al-shulhu inkar yaitu perdamaian sesuatu yang diingkari oleh pihak tergugat, seperti penggugat mempunyai hak atas sesuatu yang ada di tangan tergugat, tetapi pihak tergugat menyangkat tuduhan itu. Kasus seperti tersebut banyak terjadi di masyarakat. Menurut ulama Hanafiyah,

Malikiyah, dan Hambaliyah, al-shulhu inkar diperbolehkan. Mereka beralasan bahwa perdamaian itu sangat baik dan dianjurkan seperti disebutkan dalam al-Qur'an. Ulama Syaifi'iyah dan Abi Laila berpendapat bahwa perdamaian dalam sengketa yang diingkar oleh tergugat itu tidak boleh dilakukan, kecuali disyaratkan pihak penggugat menyatakan tuduhannya benar dan pihak tergugat mengakui bahwa itu tidak berhak atas sesuatu yang dituduhkan. Menurut kelompok tersebut, *al-shulhu inkar* jika diperbolehkan sama saja menghalalkan yang haram dan mengharamkan yang halal.

c. *Al-shulhu al-sukut*

Al-shulhu al-sukut ialah perdamaian dalam kasus diamnya pihak tergugat, yakni adanya suatu perkara gugatan di mana pihak tergugat tidak memberikan jawaban atas gugatan yang dituduhkan kepadanya, baik pengakuan maupun pengingkaran. Pada persoalan tersebut, pihak penggugat mengadakan *al-shulhu* dengan pihak tergugat guna mengakhiri perselisihan. Jumhur ulama sepakat bahwa al-shulhu sukut diperbolehkan. Sedangkan ulama Syaifi'iyah berpendapat bahwa perdamaian tersebut tidak

boleh, sebab sikap diam itu menunjukkan sikap pengingkaran tergugat.⁵²



⁵² Havis Aravik, "Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Jalur Al-Shulhuh Dan Jawatan Al-Hisbah", *Economica Sharia*, Volume 1 Nomor 2, Februari 2016, h. 36.