

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Pustaka

1. Kebijakan Publik

Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya, atau seringkali diberikan makna sebagai tindakan politik. Hal ini semakin jelas dengan adanya konsep kebijakan dari Carl Freidrich yang mendefinisikan kebijakan sebagai berikut :

...a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing abstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in and effort to reach a goal or realize an objective or a purpose “ (...serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulam kebijakan untuk mencapai tujuan).

James E.Anderson mendefinisikan kebijakan itu adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set actors in dealing with a problem or metter of concern*“ (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu)¹.

Setidaknya Suatu kebijaksanaan harus memuat 3 (tiga) elemen, yaitu :

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

¹ M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, (Bumi Aksara, cetakan ke 8, Jakarta, 1997), hal.3

c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Dari penjelasan di atas suatu kebijakan yang diputuskan oleh penguasa, setidaknya ada 3 unsur di atas, agar kebijakan tersebut tidaklah bertentangan dengan peraturan yang ada dan keadaan sosial dalam masyarakat.

Sedangkan pemahaman mengenai kebijakan publik sendiri masih terjadi adanya silang pendapat dari para ahli. Namun dari beberapa pendapat mengenai kebijakan publik terdapat beberapa persamaan, diantaranya yang disampaikan oleh Thomas R. Dye yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is what ever government chose to do or not to do*” (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).² Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu, “sesuatu yang tidak dilaksanakan” oleh pemerintahpun termasuk kebijaksanaan negara. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

George C. Edward III dan Ira Sharkansky memiliki pendapat yang hampir sama dengan Thomas R. Dye mengenai kebijakan publik, yaitu “*...is what government say to do or not to do, it is goals or purposes*

² M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, hal.18

of government program...” (...adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, kebijakan publik itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah...). Namun dikatakan bahwa kebijakan publik itu dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk pidato-pidato pejabat pemerintah ataupun berupa program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.³ Oleh karenanya dalam terminologi ini, kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi persoalan-persoalan riil yang muncul di tengah-tengah masyarakat untuk dicarikan jalan keluar baik melalui peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, keputusan pejabat birokrasi dan keputusan lainnya termasuk peraturan daerah, keputusan pejabat politik dan sebagainya.

Dalam perannya untuk pemecahan masalah, berpendapat bahwa tahap penting dalam pemecahan masalah publik melalui kebijakan adalah:

- a. penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*)
- b. formulasi kebijakan (*policy formulation*)
- c. adopsi kebijakan (*policy adoption*)
- d. implementasi kebijakan (*Policy Implementation*)
- e. Penilaian Kebijakan (*Policy assesment*).⁴

Setiap tahap dalam pengambilan kebijakan harus dilaksanakan dan dengan memperhatikan sisi ketergantungan masalah satu dengan yang lainnya.

³ M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, hal.19

⁴ Samudra Wibawa, *Kebijakan Publik, Proses dan Analisis*, (Intermedia, Jakarta, 1994), hal.30

Proses penetapan kebijakan atau yang sering dikenal dengan *policy making process*, menurut Shafrits dan Russel dalam Keban yang pertama merupakan *agenda setting* dimana isu-isu kebijakan diidentifikasi, (2) keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan kebijakan, (3) tahap implementasi kebijakan, (4) evaluasi program dan analisa dampak, (5) feedback yaitu memutuskan untuk merevisi atau menghentikan. Proses kebijakan diatas bila diterapkan akan menyerupai sebuah siklus tahapan penetapan kebijakan.⁵

Dengan demikian kebijakan publik adalah produk dari pemerintah maupun aparatur pemerintah yang hakekatnya berupa pilihan-pilihan yang dianggap paling baik, untuk mengatasi persoalan-persoalan yang dihadapi public dengan tujuan untuk dicarikan solusi pemecahannya secara tepat, cepat dan akurat, sehingga benar adanya apa yang dilakukan ataupun tidak dilakukan pemerintah dapat saja dipandang sebagai sebuah pilihan kebijakan.

Dalam Islam juga mengenal tentang kebijakan publik secara teoritis kebijakan publik menurut Islam adalah merupakan bagian dari ekonomi makro yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat (*fallah*). Peningkatan kesejahteraan masyarakat mencakup perlindungan keimanan (*dien*), jiwa (*nafs*), akal (*aqal*), keturunan (*nasl*), dan kekayaan (*maal*). Perlindungan kelima hal tersebut menjamin kepentingan sosial. Dalam konsep Islam, pemenuhan kepentingan sosial merupakan tanggung jawab pemerintah. Pemerintah mempunyai tanggung jawab dalam menyediakan,

⁵ Robbins, Stephen P, *Perilaku Organisasi, Edisi Kesepuluh*, (PT. Indeks, Jakarta, 2006),hal.63

memelihara, dan mengoperasikan *public utilities* untuk menjamin terpenuhinya kepentingan sosial.⁶

Dalam perkembangannya istilah lain dari kebijakan ini adalah kebijakan fiskal. Istilah fiskal merupakan suatu nama yang baru ditemukan pada abad 20, yakni ketika negara-negara Kapitalis (atas saran Keynes) melakukan campur tangan dalam perekonomian dengan menggunakan kebijakan anggaran untuk mengatasi depresi ekonomi (*Great Depression*) yang melanda negara-negara tersebut pada tahun 1930-an.

Menurut Wirasmita fiskal berhubungan dengan uang dan kredit, terutama keuangan pemerintah. Sementara Kebijakan Fiskal (*fiscal policy*) adalah kebijakan pemerintah mengenai pajak, hutang negara (*public debt*), pengadaan dan pembelanjaan dana pemerintah serta kebijakan-kebijakan tersebut menyangkut efek-efek yang ditimbulkannya terhadap kegairahan swasta dan terhadap perekonomian secara keseluruhan.⁷ Sementara Suparmoko mendefinisikan bahwa Kebijakan Fiskal merupakan teknik mengubah pengeluaran dan penerimaan pemerintah dengan tujuan mencapai kestabilan ekonomi.⁸

Menurut Manan prinsip Islam tentang Kebijakan Fiskal dan anggaran belanja bertujuan untuk mengembangkan suatu masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai material dan spiritual pada tingkat yang sama. Mannan melanjutkan,

⁶ Nurul Huda dkk., *Keuangan Publik Islami Pendekatan Teoritis dan Sejarah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hal. 1.

⁷ Rivai Wirasmita (dkk); "*Kamus Lengkap Ekonomi*", (Pioner Jaya, Bandung, 1999),hal.177

⁸ M. Suparmoko; "*Keuangan Negara, Dalam Teori dan Praktek*", (BBFE, Yogyakarta, 2003),hal.256

dari semua kitab agama masa dahulu, al-Qur'an-lah satu-satunya kitab yang meletakkan perintah yang tepat tentang kebijakan negara mengenai pengeluaran pendapatan. Dengan demikian kebijakan fiskal dianggap sebagai alat untuk mengatur dan mengawasi perilaku manusia yang dapat dipengaruhi melalui insentif atau meniadakan insentif yang disediakan dengan meningkatkan pemasukan pemerintah.⁹

Dari beberapa definisi di atas dapat disimpulkan bahwa Kebijakan Fiskal (*fiscal policy*) merupakan kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan pengaturan baik penerimaan pendapatan dari berbagai macam sumber pendapatan seperti pajak maupun pengeluaran pemerintah yang tertera di dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) serta mobilisasi sumber daya dengan tujuan stabilitas ekonomi dan kesejahteraan rakyat.

Kebijakan fiskal merupakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mendapatkan dan membelanjakan dana untuk melaksanakan pembangunan atau dengan kata lain kebijakan fiskal ini berkaitan dengan strategi penerimaan dan pengeluaran keuangan negara.¹⁰ Kebijakan fiskal bertujuan untuk mengarahkan kondisi perekonomian suatu negara menjadi lebih baik dimana menekankan pada pengaturan pada pendapatan dan belanja negara. Dalam fiskal ekonomi Islam, kebijaksanaan fiskal merupakan salah satu perangkat untuk mencapai tujuan syariah yang

⁹ M. Abdul Mannan; "*Teori dan Praktek Ekonomi Islam*" (Dana Bhakti Wakaf, Yogyakarta, 1997),hal.230

¹⁰ Minarni, *Falsifikasi Kebijakan Fiskal di Indonesia Perspektif Islam; Menemukan Relevansi Pemikiran Ibnu Taimiyah Tentang Keuangan Publik sebagai Potret Khazanah Kebijakan Fiskal Periode Klasik Islam* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015), hal. 21.

di jelaskan oleh Imam Al-Ghazali, termasuk meningkatkan kesejahteraan dengan tetap menjaga keimanan, kehidupan, intelektualitas, kekayaan, dan kepemilikan. Jadi, bukan hanya untuk mencapai keberlangsungan (pembagian) ekonomi untuk masyarakat yang paling besar jumlahnya, tapi juga membantu meningkatkan spiritual dan menyebarkan pesan dan ajaran Islam seluas mungkin.

2. Implementasi kebijakan publik

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya-tidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang jelas, sasaran yang spesifik, dan cara mencapai sasaran tersebut. Komponen yang ketiga biasanya belum dijelaskan secara rinci dan birokrasi yang harus menerjemahkannya sebagai program aksi dan proyek. Komponen cara berkaitan siapa pelaksananya, berapa besar dan dari mana dana diperoleh, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dilaksanakan atau bagaimana system manajemennya dan bagaimana keberhasilan atau kinerja kebijakan diukur. Komponen inilah yang disebut dengan implementasi.¹¹

Implementasi kebijakan, sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari pada itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Mengenai hal ini Wahab menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Oleh

¹¹ Samudra Wibawa, *Kebijakan Publik, Proses dan Analisis*, hal.15

sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Bahkan mengatakan bahwa :

“the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue print file jackets unless they are implemented” (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).¹²

Menurut Michael Howlett dan Ramesh mengenai implementasi kebijakan, menerangkan bahwa : *” after a public problem has made its way to the policy agenda, various options have been proposed to resolved it, and government has made some choice among those options, what remains is putting the decision into practice”*. *the policy implementation is defined as the process whereby programs or policies are carried out; its denotes the translation of plans into practice”* (setelah masalah publik ditentukan, maka itu merupakan jalan menuju agenda kebijakan, bermacam pilihan telah ditentukan untuk memecahkannya, dan pemerintah telah membuat beberapa pilihan dari alternatif tersebut, yang menempatkan keputusan menjadi pelaksanaan, implementasi kebijakan merupakan proses dari sebuah program atau kebijakan dilaksanakan yang ditandai dengan terjemahan dari rencana menuju pelaksanaan”.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas dapat dijelaskan bahwa Implementasi kebijakan publik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah implementasi anggaran dana desa di desa kecamatan bandung kabupaten tulungagung dan di desa kecamatan tugu kabupaten trenggalek, Sedangkan fenomena yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasinya adalah Permendes PDT Trans No.22 Tahun 2016 Dan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah yang mempunyai aspek :

¹² Robert Simanjutak, dan Hidayanto, Djoko, 2002, *Dana Alokasi Umum di Masa Depan dalam Sidik, Makhmud, Mahi, Raksaka, Simanjutak, Robert dan Brodjonegoro, Bambang, Dana Alokasi Umum, Konsep, Hambatan dan Prospek di Era Otonomi Daerah*, hal.59

- a. Meningkatnya penyelenggaraan baik disektor pemerintahan desa dalam melaksanakan pelayanan pemerintahan, pembangunan dan kesejahteraan masyarakat
- b. Meningkatnya kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan secara partisipatif sesuai dengan potensi yang dimiliki.
- c. Meningkatnya pemerataan pendapatan, kesempatan kerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat desa serta dalam rangka pengembangan kegiatan sosial ekonomi masyarakat.
- d. Meningkatnya partisipasi swadaya gotong royong masyarakat.

Adapun Van Metter dan Van Horn menyebutkan ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu :

- a. Standar dan sasaran kebijakan;
- b. Sumberdaya;
- c. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas;
- d. Karakteristik agen pelaksana;
- e. Kondisi-kondisi sosial, ekonomi, dan politik.¹³

Sedangkan G. Shabir Cheema dan Dennis A. Rondinelli menyatakan bahwa ada empat variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dampak suatu program, yaitu :

- a. Kondisi lingkungan;
- b. Hubungan antar organisasi;
- c. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program;

¹³ Subarsono, AG, Drs, M.Si, MA, *Analisis Kebijakan Publik*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005), hal.99

d. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.¹⁴

Berdasarkan *taxonomi variabel* yang berpengaruh terhadap implementasi program maka dapat disimpulkan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan program, yaitu sikap pelaksana, sumberdaya, komunikasi, struktur organisasi, lingkungan dan standard serta sasaran.

Selain hal di atas faktor lain dari implementasi kebijakan publik yang di kemukakan oleh George C. Edward III adalah :

Pertama, Komunikasi, komunikasi adalah proses berbagi informasi dengan individu-individu lainnya. Informasi merupakan suatu pikiran atau gagasan yang hendak diberikan kepada individu-individu lainnya.

Komunikasi merupakan keterampilan manajemen yang sering digunakan dan sering disebut sebagai satu kemampuan yang sangat bertanggung jawab bagi keberhasilan seseorang, ia sangat penting sehingga orang-orang sepenuhnya tahu bagaimana mereka berkomunikasi.

Selanjutnya Kenneth dan Gary, mengemukakan bahwa komunikasi dapat didefinisikan sebagai penyampaian informasi antara dua orang atau lebih yang juga meliputi pertukaran informasi antara manusia dan mesin.¹⁵

Komunikasi dalam organisasi dapat dilihat dari sisi komunikasi antarpribadi dan komunikasi organisasi. Sedangkan Cangara menyatakan bahwa komunikasi adalah ” suatu transaksi, proses simbolik yang menghendaki orang-orang mengatur lingkungannya dengan (1) membangun hubungan antar sesama manusia (2) melalui pertukaran

¹⁴ *Ibid.* hal.109

¹⁵ Umar Husein, *Riset Sumber Daya Manusia dalam Organisasi*, Edisi Revisi, (Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001),hal.25

informasi (3) untuk menguatkan sikap dan tingkah laku orang lain (4) serta berusaha mengubah sikap dan tingkah laku itu ”.

Sejalan dengan itu menurut Widjaja mengatakan bahwa komunikasi adalah : ” proses penyampaian gagasan, harapan dan pesan yang disampaikan melalui lambang tertentu yang mengandung arti dilakukan oleh penyampai pesan ditujukan kepada penerima pesan. Dalam proses komunikasi kebersamaan tersebut diusahakan melalui tukar menukar pendapat, penyampaian informasi, serta perubahan sikap dan perilaku ”. Pada hakekatnya setiap proses komunikasi terdapat unsur – unsur sebagai berikut :

1. Sumber pesan,

Adalah dasar yang digunakan dalam penyampaian pesan dan digunakan dalam rangka memperkuat pesan itu sendiri.

2. Komunikator

Adalah orang atau kelompok yang menyampaikan pesan kepada orang lain, yang meliputi penampilan, penguasaan masalah, penguasaan bahasa.

3. Komunikan,

Adalah orang yang menerima pesan.

4. Pesan,

Adalah keseluruhan dari apa yang disampaikan oleh komunikator, dimana pesan ini mempunyai pesan yang sebenarnya menjadi pengaruh dalam usaha mencoba mengubah sikap dan tingkah laku komunikan. Adapun unsur – unsur yang terdapat dalam

pesan meliputi : cara penyampaian pesan, bentuk pesan (informatif, persuasif, koersif), merumuskan pesan yang mengena (umum, jelas dan gamblang, bahasa jelas, positif, seimbang, sesuai dengan keinginan komunikan).

5. Media,

Adalah saran yang digunakan komunikator dalam penyampaian pesan agar dapat sampai pada komunikan, meliputi media umum, media massa.

6. Efek.

Adalah hasil akhir dari suatu komunikasi, yakni sikap dan tingkah laku orang, sesuai atau tidak sesuai dengan yang kita harapkan, apabila sikap dan tingkah laku orang lain itu sesuai maka komunikasi berhasil, demikian sebaliknya.

Pada dasarnya efek merupakan hasil dari komunikasi, efek komunikasi menurut Riyanto dapat berupa :

1. Penambahan pengetahuan.
2. Peningkatan pengetahuan.
3. Perubahan sikap.
4. Perubahan tingkah laku.
5. Timbulnya kekacauan, prestise dan sebagainya.¹⁶

Sedangkan arah komunikasi di dalam suatu organisasi antara lain :

¹⁶ Widjaja, *Pengantar Study Ilmu Komunikasi*, (Cetakan Kedua, rineka Cipta, Jakarta. 2000,) hal.30

1. Komunikasi ke bawah, yaitu dari atasan ke bawahan, yang dapat berupa pengarahan, perintah, indoktrinasi, inspirasi maupun evaluasi. Mediana bermacam-macam, seperti memo, telepon, surat, dan sebagainya.
2. Komunikasi ke atas, yaitu komunikasi dari bawahan ke atasan. Fungsi utamanya adalah untuk mencari dan mendapatkan informasi tentang aktivitas-aktivitas dan keputusan-keputusan yang meliputi laporan pelaksanaan kerja, saran serta rekomendasi, usulan anggaran, pendapat- pendapat, keluhan-keluhan, serta permintaan bantuan. Mediana biasanya adalah laporan baik secara lisan maupun tertulis atau nota dinas.
3. Komunikasi kesamping, yaitu komunikasi antar anggota organisasi yang setingkat. Fungsi utamanya adalah untuk melakukan kerja sama dan proaktif pada tingkat mereka sendiri, di dalam bagian atau antar bagian lain yang bertujuan untuk memecahkan berbagai masalah maupun menceritakan pengalaman mereka dalam melaksanakan pekerjaannya
4. Komunikasi keluar, yaitu komunikasi antara organisasi dengan pihak luar, misalnya dengan pelanggan dan masyarakat pada umumnya. Organisasi berkomunikasi dengan pihak luar dapat melalui bagian *Public Relations* atau media iklan lain.¹⁷

Menurut Cummings, sebagai mana dikutip Umar Husain mengkomunikasikan sesuatu memiliki cara sendiri-sendiri. Untuk

¹⁷ Umar Husein, *Riset Sumber Daya Manusia dalam Organisasi*, Edisi Revisi, (Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001),hal.27-28

mengkomunikasikan ke bawah hal-hal pokok yang perlu dikuasai oleh atasan adalah :

1. Memberikan perhatian penuh pada bawahan.
2. Menggunakan pertanyaan-pertanyaan terbuka.
3. Mendengarkan dengan umpan balik.
4. Memberikan waktu yang cukup.
5. Menghindari kesan memberikan persetujuan maupun penolakan.¹⁸

Untuk komunikasi ke atas, bawahan dapat melakukan cara-cara berkomunikasi berikut ini:

1. Melaporkan dengan segera setiap perubahan yang dihadapi;
2. Menyusun informasi sebelum dilaporkan;
3. Memberikan keterangan selengkapnya jika atasan memiliki waktu;
4. Mengajukan fakta bukan perkiraan;
5. Melaporkan juga perihal sikap, produktivitas, moral kerja, atau persoalan khusus yang dihadapi bawahan;
6. Menghindari penyebaran informasi yang salah;
7. Meminta nasihat atasan mengenai cara-cara menangani masalah yang sulit diatasi sendiri oleh bawahan.

Kedua, Sumber daya, Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak

¹⁸ Umar, Husein, *Riset Sumber Daya Manusia dalam Organisasi*, Edisi Revisi, hal.30-31

efektif. Dengan demikian sumber- sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik.¹⁹

Dengan demikian, dalam organisasi terdapat kurang lebih tiga variabel utama, yang mempengaruhi organisasi, yaitu manusia, dan lingkungan, yang saling berinteraksi menurut pola tertentu, dan masing-masing memiliki karakteristik atau nilai-nilai tertentu.

Winarno, juga menyebutkan bahwa sumber-sumber yang akan mendukung kebijakan yang efektif terdiri dari jumlah staf yang mempunyai ketrampilan yang memadai serta jumlah yang cukup, kewenangan, informasi dan fasilitas.

Dikaitkan dengan penelitian ini, maka fenomena yang akan dilihat dalam sumber-sumber yang akan mempengaruhi implementasi kebijakan ADD adalah :

1. Kemampuan Sumber daya manusia pelaksana ADD.
2. Penyediaan fasilitas-fasilitas yang mendukung kebijakan ADD.

Ketiga, Disposisi (sikap / kecenderungan - kecenderungan)

Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku-tingkah laku

¹⁹ Budi Winarno, Ph.D, *Teori Kebijaksanaan Publik*, (Pusat Antar Universitas Studi Sosial, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1989.) hal.132

atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

Keempat, Struktur birokrasi. Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern. Mereka tidak hanya berada dalam struktur pemerintah, tetapi juga berada dalam Organisasi-organisasi swasta yang lain bahkan di Institusi-institusi pendidikan dan kadangkala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu

3. Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan berdasarkan istilah asing merupakan “*empowerment*” yang juga bermakna pemberian daya/kekuasaan. Secara awam yaitu membuathal yang tidak berdaya (*powerless*) menjadi berdaya (*empowered*). Di sisi lain, terdapat pihak yang mengartikan “*empowerment*” menjadi dua arti yaitu (1) *to give power or authority to* atau memberi kekuasaan atau mendelegasikan otoritas ke pihak lain. (2) *to give ability to* atau *enable* atau usaha untuk memberi kemampuan atau keberdayaan. Konsep pemberdayaan merupakan strategi yang telah banyak digunakan dalam mangatasi permasalahan di level bawah (*grass root*). Hal itu terkait dengan konsep dasar yang dapat dilihat dalam definisinya yaitu :

- a. Pemberdayaan merupakan sebuah kegiatan aktif untuk mengubah sesorang, sekelompok orang, organisasi atau komunitas yang kurang

beruntung atau kurang berdaya menjadi lebih baik sehingga mereka memiliki daya atau kekuatan untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, memperoleh barang dan jasa yang diperlukan dan berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhinya.

- b. Pemberdayaan adalah proses menyeluruh suatu proses aktif antara motivator, fasilitator, dan kelompok masyarakat yang perlu diberdayakan melalui peningkatan pengetahuan, keterampilan, pemberian berbagai kemudahan serta peluang untuk mencapai akses sistem sumber daya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- c. Pemberdayaan adalah suatu kegiatan yang berkesinambungan dinamis, secara sinergis mendorong keterlibatan semua potensi yang ada secara evolutif.
- d. Menurut Reonard D. White seperti yang dikutip Ulum dkk, pemberdayaan masyarakat adalah upaya gerakan terus menerus untuk menghasilkan suatu kemandirian (*selfpropelled development*) pemberdayaan harus berawal dari kemauan politik (*political will*) para penguasa.²⁰

Dari beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan usaha yang diawali kebijakan politik untuk menghasilkan kemandirian masyarakat berdasarkan potensi yang dimiliki dan dukungan dari berbagai pihak sehingga meningkatkan kesejahteraan di berbagai bidang terutama kebutuhan dasar (*basic need*).

²⁰ Ulum dkk, *Model-model Kesejahteraan Sosial Islam*, (Yogyakarta, PMI-Dakwah UIN Sunan Kalijaga, 2007), hal.120

Pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan oleh unsur yang berasal dari luar tatanan terhadap suatu tatanan, agar tatanan tersebut mampu berkembang secara mandiri. Dengan kata lain, pemberdayaan sebagai upaya perbaikan wujud interkoneksi yang terdapat di dalam suatu tatanan dan atau upaya penyempurnaan terhadap elemen atau komponen tatanan yang ditujukan agar tatanan dapat berkembang secara mandiri. Jadi pemberdayaan adalah upaya yang ditujukan agar suatu tatanan dapat mencapai suatu kondisi yang memungkinkan untuk membangun dirinya sendiri. Pemberdayaan masyarakat dan tujuan masyarakat pada dasarnya adalah membantu pengembangan manusiawi yang otentik dan integral dari masyarakat yang lemah, miskin, marjinal dan kaum kecil dan memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat tersebut secara sosio ekonomis sehingga mereka dapat lebih mandiri dan dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup mereka, namun sanggup berperan serta dalam pengembangan masyarakat.²¹

Berdasarkan teori pemberdayaan masyarakat oleh Widjaja yang menjelaskan bahwa cara dalam memberdayakan masyarakat terutama di pedesaan tidak cukup hanya dengan upaya peningkatan produktifitas, pemberian kesempatan usaha yang sama atau memberi modal saja, akan tetapi harus diikuti pula dengan perubahan struktur sosial ekonomi masyarakat.

Menurut Prasajo Pemberdayaan masyarakat tidak hanya menyangkut aspek ekonomi. Ada berbagai macam pemberdayaan, antara

²¹ Sumaryadi, I Nyoman, *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*, (Jakarta : Citra Utama. 2005), hal.32

lain; pemberdayaan bidang politik, bidang hukum, bidang sosial, bidang budaya, bidang ekologi dan pemberdayaan bidang spiritual.

Pendapat Widjaja yang menjelaskan bahwa pendukung berkembangnya potensi masyarakat melalui peningkatan peran, produktifitas dan efisiensi serta memperbaiki akses yaitu akses terhadap sumber daya, akses terhadap sumber teknologi, akses terhadap pasar, dan akses terhadap sumber pembiayaan. Dalam penggunaannya untuk meningkatkan stabilitas keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat dialokasikan sebagian dana untuk bantuan operasional Satuan Perlindungan Masyarakat (Lin-mas).²²

Sedangkan upaya pemerintah desa dalam mengembangkan wilayah terpencil yang memiliki potensi maupun untuk pengembangan dan pemasyarakatan Teknologi Tepat Guna dan pemanfaatan sumber daya desa, serta pelestarian lingkungan hidup belum juga terlihat, dengan belum adanya pengalokasian dana desa untuk kedua bidang tersebut. Bahwa penggunaan dana dalam pemberdayaan termasuk untuk pengembangan wilayah terpencil yang memiliki potensi maupun untuk pengembangan dan pemasyarakatan Teknologi Tepat Guna dan pemanfaatan sumber daya desa, serta pelestarian lingkungan hidup.²³

4. Permendes PDT Trans No.22 Tahun 2016

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2016 Tentang,

²² Sumaryadi, I Nyoman, *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*, hal.35

²³ *Ibid.* hal.37-38

Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017. Peraturan Menteri Desa ini berjumlah 20 pasal yang terbagi kedalam 9 bab, dengan rincian Bab 1 Ketentuan Umum, Bab 2 Tujuan dan Prinsip, Bab 3 Prioritas Penggunaan Dana Desa, Bab 4 Mekanisme Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa, Bab 5 Pembinaan dan Pengawasan, Bab 6 Pelaporan, Bab 7 Ketentuan Peralihan, Bab 8 Partisipasi Masyarakat, Bab 9 Ketentuan Penutup.

Peraturan ini, menjelaskan mekanisme pelaksanaan penggunaan dana desa pada tahun 2017 dan menjadi kewajiban kepada pemerintah desa untuk melaksanakan peraturan tersebut. Penjelasan lebih mendalam lagi, bahwa dana desa merupakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa yang di transfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/kota dan digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.²⁴ Selain Dana Desa, dalam pasal selanjutnya dijelaskan tentang Pembangunan Desa yang memiliki tujuan upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.²⁵

Sejalan dengan pembangunan Desa, pemberdayaan Masyarakat merupakan upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumberdaya melalui penepatan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai

²⁴ Permendes PDT Trans, No.22 Tahun 2016 pasal 1 Ayat 2

²⁵ *Ibid*, pasal 1 Ayat 8

dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa. Sedangkan prioritas penggunaan Dana Desa adalah pilihan kegiatan yang di dahulukan dan di utamakan dari pada pilihan kegiatan lainnya untuk dibiayai dengan Dana Desa.²⁶ Didalam Peraturan ini yaitu pasal 1 dimulai dari poin ke 16 sampai poin ke 20 di jelaskan beberapa klasifikasi Desa, yaitu :

1. Desa Mandiri.²⁷
2. Desa Maju.²⁸
3. Desa Berkembang.²⁹
4. Desa Tertinggal.³⁰
5. Desa Sangat Tertinggal.³¹

Satu Desa Satu Produk Unggulan seperti yang terdapat pada pasal 1 Ayat 21 adalah upaya membentuk, memperkuat dan memperluas usaha-usaha ekonomi yang difokuskan pada satu produk unggulan diwilayah Desa atau di wilayah antar-Desa yang dikelola melalui kerjasama antar Desa, peraturan ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam

²⁶ Permendes PDT Trans, No.22 Tahun 2016, pasal 1 Ayat 19 dan 14

²⁷ Desa maju yang memiliki kemampuan melaksanakan pembangunan Desa untuk meningkatkan kualitas hidup dan kehidupan sebesar-besarnya kesejahteraan Masyarakat Desa dengan ketahanan ekonomi, dan ketahanan ekologi secara berkelanjutan. Pasal 1 Ayat 16

²⁸ Desa yang memiliki potensi sumberdaya sosial, ekonomi dan ekologi, serta kemampuan mengelolanya untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa, kualitas hidup manusia, dan menanggulangi kemiskinan. Pasal 1 Ayat 17

²⁹ Desa potensial menjadi Desa Maju, yang memiliki potensi sumberdaya sosial, ekonomi dan ekologi tetapi belum mengelolanyasecara optimal untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa, kualitas hidup manusia dan menaggulangi kemiskinan. Pasal 1 Ayat 18

³⁰ Desa yang memiliki potens sumber daya sosial, ekonimi, dan ekologi tetapi belum, atau kurang mengelolanya dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa, kualitas hidup manusia serta mengalami kemiskinan dalam berbagai bentuknya. Pasal 1 Ayat 19

³¹ Desa yang mengalami kerentanan karena masalah bencana alam, guncangan ekonomi, dan konflik sosial sehingga tidak berkemampuan mengelola potensi sumber daya sosial ekonomi, dan ekologi, serta mengalami kemiskinan dalam berbagai bentuknya. Pasal 1 Ayat 20

sektor ekonomi untuk meningkatkan status Desa menjadi lebih baik lagi, sehingga dapat menjadi tumpuan Desa tersebut. Adapun tujuan dan prinsip prioritas penggunaan Dana Desa yaitu bertujuan memberikan acuan program dan kegiatan penyelenggaraan kewenangan hak, acuan penyusunan pedoman teknis dan evaluasi pelaksanaan penggunaan Dana Desa. Sedangkan prinsip penggunaan Dana Desa meliputi, keadilan, kebutuhan prioritas, kewenangan Desa, partisipatif, swakelola, tipologi Desa.

Prioritas Penggunaan Dana Desa sesuai dengan yang di gambarkan dalam pasal 4 di jelaskan bahwa Dana Desa digunakan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan di bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Desa, serta penggunaanya dipublikasikan kepada masyarakat oleh pemerintah Desa di ruang publik atau ruang yang dapat diakses masyarakat Desa. Didalam pasal 5 bidang pembangunan Desa, digambarkan jelas bahwa Dana Desa selain untuk pembangunan, di fokuskan juga untuk pemeliharaan sarana ekonomi dengan satu Desa satu produk unggulan, hal inilah yang patut untuk di wujudkan Desa, tetapi sangat sulit untuk diwujudkan dan dilaksanakan sebuah Desa.

Bagian Kedua dari peraturan ini tentang bidang pemberdayaan masyarakat Dana Desa digunakan untuk membiayai program dan kegiatan bidang pemberdayaan masyarakat desa yang ditujuakn untuk meningkatkan kapasitas dan kababilitas masyarakat desa dengan mendayagunakan potensi dan sumber dayanya sendiri sehingga desa dapat menghidupi dirinya secara mandiri. Kegiatan pemberdayaan masyarakat desa ini yang di prioritaskan meliputi : peningkatan partisipasi masyarakat, pengembangan kapasitas

masyarakat, pengembangan ketahanan masyarakat, pengembangan sistem informasi desa dan lain sebagainya.³² Sedangkan perencanaan program dan kegiatan pemberdayaan masyarakat desa yang dibiayai dana desa diklasifikasikan menjadi beberapa bagian dilihat dari tipologi desa yang berdasarkan tingkat perkembangan kemajuan desa.³³ Mekanisme penetapan prioritas penggunaan dana desa, mempertimbangkan beberapa aspek diantaranya :

1. Diprioritaskan dibidang pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat.
2. Partisipasi masyarakat yang diikuti sertakan dalam musyawarah desa menjadi acuan bagi penyusunan rencana kerja pemerintah desa APB Desa.
3. Penetapan prioritas penggunaan dana desa dilaksanakan dalam penyusunan rencana kerja pemerintah desa.³⁴

Partisipasi masyarakat dirasa sangat penting dikarenakan menjadi acuan pemerintah desa untuk penggunaan dana desa, hal ini juga di atur dalam pasal 18 yang menggambarkan penyelenggaraan prioritas penggunaan dana desa yang akuntabel dan transparan, masyarakat dapat ikut serta melalui : pengaduan masalah, pendampingan terhadap proses penggunaan dana desa dan studi atau pemantauan, publikasi terhadap praktik baik dan buruknya desa dalam penerapan prioritas penggunaan dana desa yang sesuai kewenangan.

³² Permendes PDT Trans, No.22 Tahun 2016 pasal 7

³³ *Ibid.* pasal 8

³⁴ *Ibid.* pasal 10

5. Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah

Dunia saat ini sedang memasuki era budaya global dengan kemajuan teknologi informatikanya di satu sisi, dan kebangkitan nasionalisme dan sepiritual di sisi lain. Budaya global juga ditandai dengan ekonomi baru dan posisi hukum juga akan semakin diperlukan guna untuk mengaturnya. Budaya local antara lain juga disemarakan dengan perkembangan konsep ekonomi Islam. Ilmu ekonomi Islam adalah ilmu tentang manusia yang meyakini nilai-nilai hidup Islam. Ilmu ekonomi Islam tidak hanya mempelajari tentang individu sosial, melainkan juga manusia dengan manusia. Artinya perilaku manusia itu juga atas dasar tingkah laku manusia lainnya, yang mana dalam kehidupan masyarakat manusia harus saling gotong-royong. Ilmu ekonomi Islam dikendalikan oleh nilai-nilai dasar Islam. Dalam aktifitas ekonomi, individu harus memperhitungkan Al-Qur'an dan Sunnah.

Diawali pada tahun 1940-an konsep hukum ekonomi Islam mulai muncul diberbagai Negara. Saat ini pemerintah Pakistan, Malaysia dan beberapa lain memulai menerapkan progam sentralisasi system redistribusi Islam, yaitu zakat, lebih dari 60 negara melalui Bank Islam dengan menawarkan free interest yang disebut alternative dari bank dengan system bunga.³⁵ Bersamaan dengan perkembangan ekonomi Islam, kajian tentang ekonomi Islam semakin pesat dikalangan akademis. Kajian ekonomi Islam mulai di giatkan tatkala adanya gagasan pendirian Bank Islam pada sidang Organisasi Konferensi Islam di Karachi pada bulan

³⁵ Abd Shomad, *Akad Mudharabah dalam Perbankan Syaria*h, (Jakarta: Yuridika, 2011), hal. 343

Februari 1973, di Indonesia sebagai Negara dengan penduduk muslim terbesar di duni, kajian Perbankan Islam secara umum tidak terfokus dari aspek hukum mulai dirintis sejak 1992.

Pengertian ekonomi Islam menurut Yusuf Halim al-Alim adalah ilmu tentang hukum-hukum syarat aplikatif yang diambil dari dalil-dalil yang terperinci terkait dengan mencari, membelanjakan, dan tata cara membelanjakan harta. Fokus kajian ekonomi Islam adalah mempelajari perilaku muamalah masyarakat Islam yang sesuai dengan nash al-Qur'an, al-Hadis, Qiyas, dan Ijma" dalam kebutuhan hidup manusia dalam mencari ridho Allah SWT.³⁶

Sedangkan menurut M.Akram Khan yang dimaksud dengan ekonomi syariah adalah "*Islamic economic aims the study of human falah (well being) achieved by organizing the resources of the earth on the basic of cooperation and participation*".³⁷

Muhammad Abdul Manan memberikan penjelasan "*Islamic economics is social science which studies the economics problems of a people imbued with values of Islam*" (ilmu ekonomi Islam adalah ilmu pengetahuan sosial yang mempelajari masalah-masalah ekonomi masyarakat yang dilihat oleh nilai-nilai Islam).³⁸

Hukum dasar dalam fiqh muamalah merupakan asas yang dapat dikatakan sebagai teori yang membentuk hukum-hukum dalam bidang

³⁶ Yusuf Halim al-Alim, *Al-Nizam al-Sujasi wa al-Iqtishadi fi al-Islam*, (Beirut : Dar al Qalm, 1975), hal.19

³⁷ Akram Khan, *Economic Message of the Quran*, (Kuwait : Islamic Book Publisher, 1996), hal. 43.

³⁸ Muhammad Abdul Manan, *Islamic Economics : Theory and Practice* terj.M.Nastangin, (Yogyakarta : 1997), hal.20-22

ekonomi. Dr Abbas Arfan dalam bukunya 99 kaidah fiqh muamalah menuliskan lima asas.³⁰Asas pertama adalah *Taba“dul al-Mana“fi* yaitu segala bentuk kegiatan muamalah harus memberikan keuntungan dan manfaat bagi pihak-pihak yang terlibat. Hal ini menunjukkan bahwa manusia bukanlah pemilik mutlak melainkan hanya sebagai pemilik hak manfaatnya saja.

Asas kedua adalah asas pemerataan dan keadilan yaitu asas yang berupa prinsip keadilan dalam bidang muamalah yang menghendaki agar harta tidak hanya dikuasai oleh segelintir orang sehingga harta itu harus didistribusikan secara merata diantara masyarakat baik kaya maupun miskin.

Asas ketiga adalah keridaan dan kerelaan, asas ini menyatakan bahwa setiap bentuk muamalat antar muslim atau antar pihak harus berdasarkan kerelaan masing-masing. Kerelaan disini dalam arti kerelaan melakukan suatu bentuk penyerahan benda yang dijadikan objek perikatan dan bentuk muamalah lainnya.

Asas keempat yaitu tidak adanya penipuan atau dapat dikatakan asas kejujuran dalam bertransaksi, artinya dalam menjalankan segala bentuk yang berhubungan dengan transaksi (jual-beli), sewa-menyewa, pinjam-meminjam dan piutang itu di landaskan dengan adanya sifat jujur dan bertoleransi dalam segala akad perjanjian, dan asas kelima yaitu asas kebaikan dan ketaqwaan yang dalam hal ini muslim harus melakukan segala hal untuk kebaikan dan peningkatan ketaqwaannya kepada Allah SWT. Asas yang terakhir adalah asas Musyarakah yaitu asas yang

menghendaki kerjasama antar pihak yang memiliki tujuan yang sama dalam hal saling menguntungkan namun tetap dalam tindakan yang diridhoi Allah.³⁹

Kerjasama antara pihak pemerintah dan masyarakat terkait dana Desa guna memperdayakan masyarakat diperlukan prinsip kerjasama antara kedua belah pihak yang pada dasarnya juga di atur dalam syariah, kaitannya dengan hal itu maka aspek syirkahlah yang tepat sebagai gambaran kerjasama tersebut. Adapun gambaran syirkah secara umum ialah :

Secara etimologi, *syirkah* atau perkongsian berarti:

الإختلاط أى خلط أحد المالين بالآخر بحيث لا يميزان عن بعضهم

Artinya: “Percampuran, yakni bercampunya salah satu dari dua harta dengan harta lainnya tanpa dapat dibedakan antara keduanya.”⁴⁰

Syirkah adalah akad kerja sama antara dua pihak atau lebih untuk suatu usaha tertentu, dimana masing-masing pihak memberikan kontribusi dana (amal/ *expertise*) dengan kesepakatan, bahwa keuangan dan resiko ditanggung bersama.

Sedangkan menurut istilah terdapat perbedaan pendapat dikalangan ulama, yaitu :

1. Menurut Hanafiyah

الشركة هي عبارة عن عقد بين المتشركين في رأس المال والربح

Syirkah adalah suatu ungkapan tentang akad (perjanjian) antara dua orang yang berserikat didalam modal dan keuntungan.

2. Menurut Malikiyyah

³⁹ Abbas Arfan, *99 Kaidah Fiqh Muamalah Kulliyah*, (Malang : UIN Maliki Press, 2013), hal. 103-105.

⁴⁰ Rachmat Syafei, *Fiqh Muamalah*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2000), hal.183.

لصاحبه في ان يتصرف في مال لها مع إبقاء حق التصرف لكل منها هي اذن في التصرف لها
مع انفسها اي ان يأذن كل واحد من الشر يكين

Perkongsian adalah izin untuk mendayagunakan (*tasharruf*) harta yang dimiliki dua orang secara bersama-sama oleh keduanya, yakni keduanya saling mengizinkan kepada salah satunya untuk mendayagunakan harta milik keduanya, namun masing-masing memiliki hak untuk *bertasharruf*.

3. Menurut Hanabillah

الشركة هي الاجتماع في استحقاق أو تصرف

Syirkah adalah berkumpul atau bersama-sama dalam kepemilikan atas hak atau *tasarruf*.

4. Menurut Syafiiyyah

وفي الشرع : عبارة عن ثبوت الحق في الشيء الواحد لشخصين فصاعدا على جهة الشيوخ

Syirkah menurut syara” adalah suatu ungkapan tentang tetapnya hak atas suatu barang bagi dua orang atau lebih secara bersama-sama.⁴¹

Dari definisi yang dikemukakan oleh beberapa para ulama mengenai pengertian dari *syirkah* bahwa yang dimaksud dengan *syirkah* adalah kerja sama antara dua orang atau lebih dalam bidang usaha atau modal yang masing-masing dari harta yang melakukan *syirkah* tersebut berbaaur menjadi satu tanpa ada perbedaan satu dengan yang lainnya yang keuntungan dan kerugiannya di tanggung bersama sesuai kesepakatan yang telah di laksanakan.

Adapun dasar hukum *Syirkah* adalah sebagai berikut :

1. Al-Qur’an

وَأَنْ كَثِيرًا مِّنَ الظَّالِمِينَ لِيُبَغِيَ بَعْضُهُمْ عَلَى بَعْضٍ إِلَّا الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ وَقَلِيلٌ مَا هُمْ ...

⁴¹ Wahbah az-Zuhaili, *Al-Fiqh al-Islam wa Adilatuhu* IV, (Kairo: Dar al-Fiqr,1989), ,hal.792-793

Artinaya : Dan sesungguhnya kebanyakan dari orang-orang yang berserikat itu sebahagian mereka berbuat zalim kepada sebahagian yang lain, kecuali orang-orang yang beriman dan mengerjakan amal yang saleh; dan amat sedikitlah mereka ini". (Sgadd : 24)

2. Hadist

عن أبي هريرة رفعه الى النبي ص.م قال : ان الله عزوجل يقول: *أنا ثالث الشريكين ما لم يخن أحدهما صاحبه فإذا خانه خرجت من بينهما*

Dari Abu Hurairah, Rasulullah bersabda: “*Sesungguhnya Allah azza wa jalla berfirman: “Aku pihak ketiga dari dua orang yang berserikat selama salah satunya tidak mengkhianati pihak lainnya. Kalau salah satunya berkhianat, Aku keluar dari keduanya.”* (HR. Abu Daud no.3383, dan Al-Hakim no.2322).⁴²

3. Ijma’

Ijma’ ulama mengatakan, bahwa muslimin telah berkonsensus akan legitimasi *syarikah* secara global, walaupun perbedaan pendapat dalam beberapa elemen dari padanya. Maka secara tegas dapat dikatakan bahwa kegiatan *syirkah* dalam usaha diperbolehkan dalam Islam, sebagai dasar hukumnya telah jelas dan tegas.⁴³

Ibnu Qudamah dalam kitabnya, *al-Mughni*, telah berkata, “Kaum muslimin telah berkonsensus terhadap legitimasi musyarakah secara global walaupun terdapat perbedaan dalam beberapa elemen darinya.⁴⁴

Rukun *syirkah* adalah sesuatu yang harus ada ketika *syirkah* itu berlangsung. Ada perbedaan terkait dengan rukun *syirkah*. Menurut ulama

⁴² Musthofa Dayb al-Bagha, *at Tadzhib FiAdillah Matni al Ghoyah wa al-taqrib*, (Malang: Ma’had Sunan Ampel al Ali, 2013), hal.135

⁴³ Muhammad, *Konstruksi Mudharabah dalam Bisnis Syari’ah*, Edisi I (Cet. I; Yogyakarta: Bpfe Yogyakarta, 2005), hal.32

⁴⁴ Muhammad Syafi’i Antonio, *Bank Syari’ah*, hal.91

Hanafiyah rukun syirkah hanya ada dua yaitu *ijab* (ungkapan melakukan penawaran perserikatan) dan *kabul* (ungkapan penerimaan perserikatan), istilah *ijab* dan *kabul* sering disebut dengan serah terima. Jika ada yang menambahkan selain *ijab* dan *kabul* dalam rukun syirkah seperti adanya kedua orang yang berakad dan objek akad menurut Hanafiyah itu bukan termasuk rukun tetapi termasuk syarat.⁴⁵

Syarat-Syarat yang berhubungan dengan *syirkah* menurut Hanafiyah dibagi menjadi empat bagian, sebagai berikut :

1. Sesuatu yang bertalian dengan semua bentuk *syirkah*, baik dengan harta maupun dengan yang lainnya. Dalam hal ini terdapat dua syarat ; a) berkenaan dengan benda, maka benda yang diadakan harus dapat diterima sebagai perwakilan dan b) berkenaan dengan keuntungan, yaitu pembagian keuntungan harus jelas dan dapat diketahui dua pihak.
2. Semua yang bertalian dengan *syirkah mal*. Dalam hal ini terdapat dua perkara yang harus dipenuhi, yaitu; a) bahwa modal yang dijadikan objek akad *syirkah* adalah dari alat pembayaran (*nuqud*), seperti junaih, riyal dan rupiah, dan b) benda yang dijadikan modal ada ketika akad *syirkah* dilakukan, baik jumlahnya sama maupun berbeda.
3. Sesuatu yang bertalian dengan *syirkah mufawadhah*, bahwa disyaratkan;a) modal (harta pokok) harus sama, b) orang yang bersyirkah adalah ahli untuk kafalah, dan c) orang yang dijadikan objek akad, disyaratkan melakukan *syirkah* umum, yakni pada semua macam jual beli atau perdagangan.

⁴⁵ Abdul Rahman Ghazali, Ghufroon Ihsan, Sapiudin Shidiq, *Fiqh Muamalat*, Edisi. I, (Cet. I; Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hal.128

4. Adapun syarat yang bertalian dengan syirkah „inan sama dengan syarat *syirkah mufawadhah*. Menurut Malikiyah, syarat-syarat yang bertalian dengan orang yang melakukan akad ialah merdeka, baligh, dan pintar (*rusyd*). Imam Syafi‘i berpendapat bahwa *syirkah* yang sah hukumnya hanyalah *syirkah „inan*, sedangkan *syirkah* yang lainnya batal. Akad *syirkah* ada kalanya hukumnya *shahih* ataupun *fasid*. *Syirkah fasid* adalah akad *syirkah* di mana salah satu syarat yang telah disebutkan tidak dipenuhi, jika semua syarat sudah terpenuhi maka *syirkah* dinyatakan *shahih*.⁴⁶

4. Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah

Pada peraturan ini yang digunakan pijakan adalah Bab VI tentang syirkah, yang mana Kerjasama dapat dilakukan antara dua pihak pemilik modal atau lebih untuk melakukan usaha bersama dengan jumlah modal yang tidak sama, masing-masing pihak berpartisipasi dalam perusahaan, dan keuntungan atau kerugian dibagi sama atau atas dasar proporsi modal sesuai dengan pasal 136, sedangkan pasal 137 menjelaskan bahwa kerjasama dapat dilakukan antara dua pihak pemilik modal atau lebih untuk melakukan usaha bersama dengan jumlah modal yang sama dan keuntungan atau kerugian dibagi sama. Dalam pasal-pasal selanjutnya dijelaskan mekanisme pelaksanaan akad syirkah secara terperinci dan bisa di jadikan pijakan dalam pelaksanaan akad ini.

⁴⁶ Sohari Sahrani, Ru‘fah Abdullah, *Fikih Muamalah*, (Cet. I; Bogor: Ghalia Indonesia, 2011), hal.179 lihat juga, Dimyauddin Djuwaini, *Pengantar Fiqh Muamalah*, (Cet. 1; Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hal.217

Syirkah dibagi menjadi beberapa bagian yaitu :

1. *Syirkah Amwal*.

Dalam kerjasama modal, setiap anggota *syirkah* harus menyertakan modal berupa uang tunai atau barang berharga., penjelasan lebih lanjut yaitu : Apabila kekayaan anggota yang akan dijadikan modal *syirkah* bukan berbentuk uang tunai, maka kekayaan tersebut harus dijual dan atau dinilai terlebih dahulu sebelum melakukan akad kerjasama.⁴⁷

2. *Syirkah Abdan*.

Kerjasama dalam tenaga, dimana dua orang sepakat untuk menerima suatu pekerjaan dengan ketentuan upah dibagi menurut kesepakatan. *Syirkah* ini disebut juga *syirkah a'mal* (*syirkah* kerja), atau *syirkah shana'i* (*syirkah* para tukang) atau *syirkah taqabbul* (*syirkah* penerimaan).⁴⁸ Didalam Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah akad ini merupakan suatu pekerjaan yang mempunyai nilai apabila dapat dihitung dan diukur, atau suatu pekerjaan dapat dihargai dan atau dinilai berdasarkan jasa dan atau hasil, pasal selanjutnya mengatakan, jaminan boleh dilakukan terhadap akad kerjasama pekerjaan, penjamin akad kerjasama pekerjaan berhak mendapatkan imbalan sesuai kesepakatan. Sedangkan syarat dari akad ini ialah, dapat dilakukan dengan syarat masing-masing pihak mempunyai

⁴⁷ Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, pasal 146, dan pasal 147

⁴⁸ As-sayid Sabiq, *Fiqhus Sunnah*, (Jakarta: Pena Pundi Aksara, Jilid. 4, 2004), hal.319-320

keterampilan untuk bekerja, pembagian tugas dalam akad ini dilakukan berdasarkan kesepakatan.⁴⁹

Pembagian laba pada *syirkah* ini bergantung pada tanggungan bukan pada pekerjaan. Apabila salah seorang pekerja berhalangan tidak dapat melaksanakan pekerjaan, keuntungan tetap dibagi dua, sesuai dengan kesepakatan. Pernyataan ini membawa konsekuensi bahwa pekerjaan yang dilakukan masing-masing anggota *syirkah* dapat berbeda-beda begitu juga keuntungan yang diperoleh. Resikonya masing-masing pihak bertanggung jawab terhadap pekerjaan anggota lainnya. Jika terjadi hal-hal yang berakibat kerugian di pihak yang memberi pekerjaan, hal itu menjadi tanggung jawab seluruh anggota *syirkah*. Masing-masing dapat dituntut membayar ganti kerugian disesuaikan dengan perbandingan upah masing-masing. Tidak dibebankan kepada anggota yang mengakibatkan timbulnya kerugian tersebut.⁵⁰

3. Syirkah Wujuh.

Kerjasama dalam kredit, dimana dua orang atau lebih yang membeli sesuatu tanpa memiliki modal, hanya berpegang kepada nama baik dan kepercayaan pedagang. Dengan catatan bahwa keuntungan untuk mereka, *syirkah wuj h* merupakan *syirkah* tanggung jawab tanpa modal.⁵¹

⁴⁹ Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, pasal 148-150

⁵⁰ As-sayid Sabiq, *Fiqhus Sunnah*, hal.826-827

⁵¹ *Ibid.* hal.319

Pembagian keuntungan hendaklah dihitung berdasarkan perkiraan bagian mereka dalam kepemilikan, tidak boleh lebih dari itu sebab *syirkah* ini didasarkan pada kadar tanggung jawab pada barang dagangan yang mereka beli, baik dengan harta maupun pekerjaan. Dengan demikian, keuntungan pun harus diukur berdasarkan tanggung jawab, tidak boleh dihitung melebihi kadar tanggungan masing-masing. Bila terjadi kerugian para anggota seluruhnya memikul resiko bersama-sama sesuai dengan berat ringan tanggung jawab masing-masing.⁵²

4. Syirkah Mufawadhah.

Syirkah muf wadhah yaitu kerjasama dua orang atau lebih, dimana masing-masing pihak berada dalam kedudukan yang sejajar atau dengan syarat mereka mempunyai kesamaan dalam jumlah modal, penentuan keuntungan, pengolahan serta agama yang dianut. Sebagaimana syarat-syarat yang ada di atas, bahwa dalam *syirkah muf wadhah* harus ada kesamaan dalam modal, wewenang, pembagian keuntungan dan agama. Begitu pula jika terjadi kerugian, kedua pihak harus menanggung bersama-sama.⁵³ Hal ini senada dengan KHES yang mengatakan didalam pasal 165 bahwa kerjasama untuk melakukan usaha boleh dilakukan dengan jumlah modal yang sama dan keuntungan dan atau kerugian dibagi sama. Pihak dan atau para pihak yang melakukan akad kerjasama mufawadhah terkait dengan perbuatan hukum anggota syirkah lainnya. Perbuatan hukum

⁵² As-sayid Sabiq, *Fiqhus Sunnah*, hal.802

⁵³ *Ibid.* hal.816-817

yang dilakukan oleh para pihak yang melakukan akad kerjasama mufawwadhah dapat berupa pengakuan utang, melakukan penjualan, pembelian dan atau penyewaan.⁵⁴

5. Syirkah 'Inan.

Syirkah 'in n yaitu persekutuan dalam pengelolaan harta oleh dua orang, mereka memperdagangkan harta tersebut dengan keuntungan dibagi dua. Ulama fiqh sepakat membolehkan *syirkah* ini, hanya saja mereka berbeda pendapat dalam menentukan persyaratannya, sebagaimana mereka berbeda pendapat dalam memberikan namanya. Menurut ulama Hanafiyah, pembagian keuntungan bergantung pada besarnya modal. Dengan demikian keuntungan bisa berbeda, jika modal barbeda-beda, tidak dipengaruhi oleh pekerjaan. Ulama Hanabilah, seperti pendapat di atas, membolehkan adanya kelebihan keuntungan salah seorang, tetapi kerugian harus dihitung berdasarkan modal masing-masing.

Menurut ulama Malikiyah dan Syafi'iyah, pembagian keuntungan bergantung pada besarnya modal. Dengan demikian, jika modal masing-masing sama, kemudian pembagian keuntungan dan kerugian tidak sama maka *syirkah* menjadi batal.⁵⁵ Pasal 173 KHES *syirkah 'inan* dapat dilakukan dalam bentuk kerjasama modal sekaligus kerjasama keahlian dan atau kerja. Pembagian keuntungan dan atau kerugian dalam kerjasama modal dan ditetapkan berdasarkan kesepakatan.

⁵⁴ Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, pasal 165-167

⁵⁵ As-sayid Sabiq, *Fiqhus Sunnah*, hal.318

6. Syirkah Musytarokah.

Bentuk kerjasama dengan pembagian modal dan pekerjaan, sesuai dengan pasal 180 KHES bahwa dalam kerjasama modal yang disertai dengan kerjasama pekerjaan, maka pekerjaan dinilai berdasarkan porsi tanggung jawab dan prestasi.

B. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian yang pernah dilakukan terkait dengan Alokasi Dana Desa, diantaranya adalah :

Tesis yang ditulis oleh Daru Wisakti dengan judul “*Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa Di Wilayah Kecamatan Geyer Kabupaten Grobongan*” Program Pasca Sarjana (S2) Universitas Diponegoro Semarang Tahun 2008. Dalam tesis ini menjelaskan tentang gambaran pelaksanaan alokasi dana desa di kecamatan geyer kabupaten grobongan, serta faktor-faktor penunjang dan penghambat yang mempengaruhi implementasi dan strategi yang harus dilakukan dalam rangka keberhasilan implementasi kebijakan. Pada penelitian ini juga menjelaskan tentang proses implementasi pada wilayah itu cukup lancar, tetapi tujuan adanya peningkatan kemampuan lembaga kemasyarakatan dan perencanaan pelaksanaan dan pengendalian pembangunan belum optimal, demikian juga tujuan peningkatan partisipasi swadaya gotong royong masyarakat belum optimal.⁵⁶

Tesis yang ditulis oleh Agus Subroto dengan judul *Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa (studi kasus pengelolaan dana desa-desa dalam wilayah kecamatan tlogomulyo kabupaten temanggung)*. Program Studi

⁵⁶ Daru Wisati, *Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa Di Wilayah Kecamatan Geyer Kabupaten Grobongan*, Universitas Diponegoro, Semarang Tahun 2008.

Magister Sains Akuntansi Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang tahun 2008. Dalam tesis ini memfokuskan perhatian pada penerapan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan alokasi dana desa. Penelitian ini dilakukan karena Tim Pelaksana Alokasi Dana Desa dalam menyelenggarakan administrasi keuangannya belum sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Pemerintah Kabupaten Temanggung, khususnya Kecamatan Tlogomulyo dalam upaya meningkatkan akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa untuk perencanaan dan pelaksanaan kegiatan Alokasi Dana Desa, sudah menampakkan adanya pengelolaan yang akuntabel dan transparan. Sedangkan dalam pertanggungjawaban dilihat secara hasil fisik sudah menunjukkan pelaksanaan yang akuntabel dan transparan, namun dari sisi administrasi masih diperlukan adanya pembinaan lebih lanjut, karena belum sepenuhnya sesuai dengan ketentuan. Kendala utamanya adalah belum efektifnya pembinaan aparat pemerintahan desa dan kompetensi sumber daya manusia, sehingga masih memerlukan pendampingan dari aparat Pemerintah Daerah secara berkelanjutan.⁵⁷

Tesis yang ditulis oleh Suci Rahmawati Prima dengan judul *Analisis Ketimpangan Pengalokasian Dana Desa Antarwilayah Di Indonesia Tahun 2015*, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta tahun 2017, tesis ini menggambarkan analisis tentang ketimpangan dan ketidakadilan pengalokasian dana desa dari sisi matematis dan teoritis, menghitung

⁵⁷ Agus Subroto, *Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa (studi kasus pengelolaan dana desa-desa dalam wilayah kecamatan tlogomulyo kabupaten temanggung*, Universitas Diponegoro, Semarang, Tahun 2008

kesalahan alokasi yang dihasilkan, serta menganalisis pengaruh variabel penentu dana desa terhadap kemungkinan daerah menerima surplus dana desa.⁵⁸

Tesis yang ditulis oleh Muhammad Williams R dengan judul *Analisis Akuntabilitas Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Mengelola Alokasi Dana Desa (kasus pada 5 desa di kecamatan jumantono kabupaten karanganyar)*, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta tahun 2016, penelitian ini mengarah pada identifikasi tingkat akuntabilitas dan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggung jawaban terhadap ADD, adanya indikasi dalam pengelolaan ADD masih belum sesuai dengan standar yang diharapkan oleh pemerintah setempat terutama pada segi pelaporan, pertanggung jawaban anggaran, hasil penelitian ini menjelaskan bahwa dalam hal perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggung jawaban sudah cukup optimal, tapi masih ada faktor penghambat yaitu sumber daya sehingga masih memerlukan pendampingan.⁵⁹

Tesis yang ditulis oleh Dwi Astuti Apriyani dengan judul *Evaluasi Alokasi Dana Desa (ADD) Pada Pemerintahan Kota Banjar Provinsi Jawa Barat : studi komparasi pada desa mekarharja kecamatan perwahaarja dan desa sukamukti kecamatan pataruman*, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta tahun 2015, penelitian ini bertujuan evaluasi terhadap dana desa dan hasil penelitian ini menjelaskan pelaksanaan alokasi dana desa belum sepenuhnya

⁵⁸ Suci Rahmawati Prima, *Analisis Ketimpangan Pengalokasian Dana Desa Antarwilayah Di Indonesia Tahun 2015*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Tahun 2017

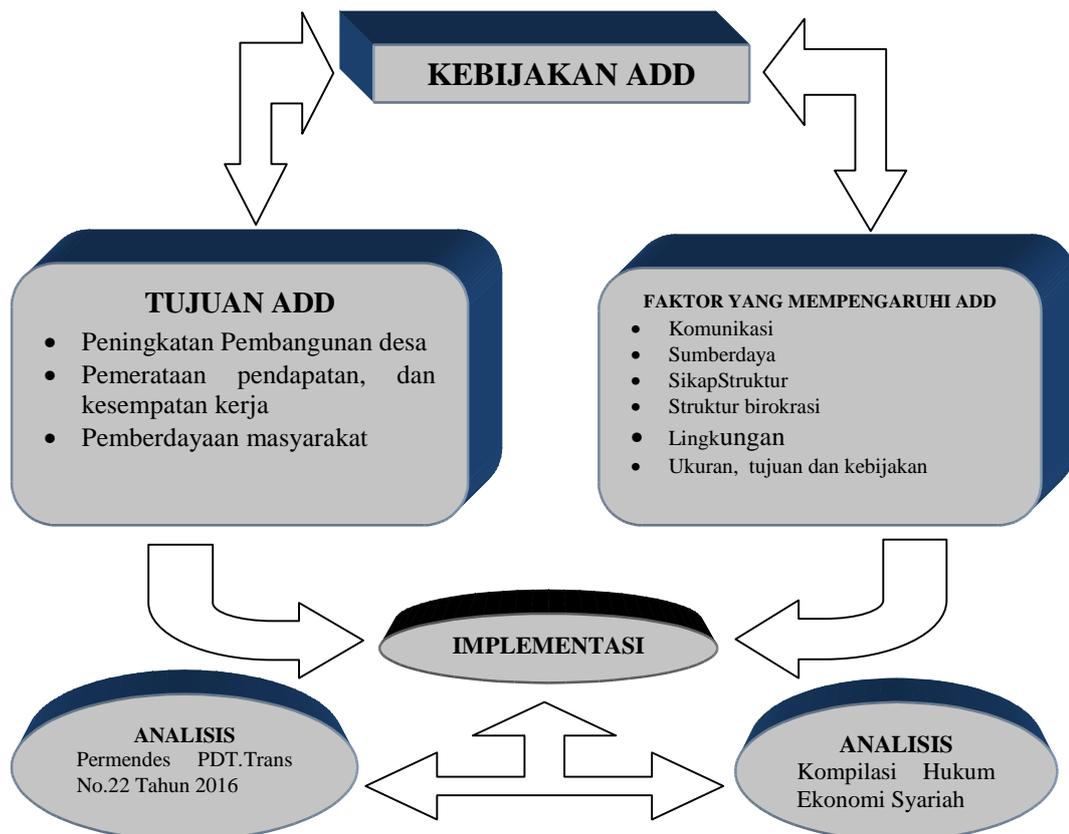
⁵⁹ Muhammad Williams R, *Analisis Akuntabilitas Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Mengelola Alokasi Dana Desa (kasus pada 5 desa di kecamatan jumantono kabupaten karanganyar)*, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, Tahun 2016

sesuai dengan kaidah penganggaran dan mempertimbangkan kemanfaatan, sedangkan hasil analisis juga menyebutkan dalam pengelolaan alokasi dana desa yang telah dilaksanakan juga belum mampu mencapai tujuannya.⁶⁰

Dari penelitian terdahulu yang tertera di atas tidak serta merta sama bahasannya dengan tesis peneliti, dikarenakan tesis peneliti berfokus pada konsep, penggunaan dana desa yang kedua teori tersebut akan di analisis menurut Permendes PDT Tran No.22 Tahun 2016 dan Kompilasi hukum Ekonomi Syariah.

C. Paradigma Penelitian

Bedasarkan uraian di atas maka paradigma penelitian ini dapat digambarkan dalam sebuah model berikut ini.



⁶⁰ Dwi Astuti Apriyani, *Evaluasi Alokasi Dana Desa (ADD) Pada Pemerintahan Kota Banjar Provinsi Jawa Barat : studi komparasi pada desa mekarharja kecamatan perwajarja dan desa sukamukti kecamatan pataruman*, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, Tahun 2015