

BAB II

Landasan Teori

2.1 Peran Kepemimpinan Kyai dan Jawara

Ketika seorang manusia dilahirkan, ia hidup dalam sebuah lingkungan yang terorganisir. Manusia yang satu saling berinteraksi dengan manusia lainnya dalam sebuah sistem. Masyarakat dapat dipandang terdiri dari seperangkat posisi-posisi sosial. Posisi sosial ini dinamakan status. Didalam sistem tersebut manusia menata posisi dan peranya dalam masyarakat.

Menurut Linton (1956) peran ialah “the dynamic aspect of status” (aspek dinamis dari suatu status). Suatu peran adalah perilaku yang diharapkan dari seseorang yang menduduki status tertentu.

Peran adalah seperangkat tingkah laku yang diharapkan oleh orang lain terhadap seseorang sesuai kedudukannya dalam, suatu system. Peran dipengaruhi oleh keadaan sosial baik dari dalam maupun dari luar dan bersifat stabil. Peran adalah bentuk dari perilaku yang diharapkan dari seseorang pada situasi sosial tertentu. (Kozier Barbara, 1995:21).

Menurut Soekanto (2007) peranan merupakan aspek dinamis dari kedudukan. Antara peranan dan kedudukan tidak dapat dipisahkan karena satu dengan lainnya saling memiliki ketergantungan. Seseorang dikatakan menjalankan suatu peranan apabila ia telah melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya.

Gross, Mason dan Mc Eachen dalam tulisanya *explorations in Role Analysis* mendefinisikan peranan sebagai seperangkat harapan-harapan yang dikenakan pada individu yang menempati kedudukan sosial tertentu. Harapan – harapan tersebut merupakan imbalan dari norma – norma sosial dan oleh karena itu dapat dikatakan bahwa peranan – peranan itu ditentukan oleh norma – norma dalam masyarakat.

Didalam peranan terdapat 2 (dua) macam harapan yaitu harapan dari masyarakat terhadap pemegang peran atau kewajiban – kewajiban dari pemegang peran dan harapan – harapan yang dimiliki oleh si pemegang peran terhadap masyarakat atau terhadap orang – orang yang berhubungan denganya dalam menjalankan peranya.

Setiap orang mempunyai macam-macam peranan yang berasal dari pola-pola pergaulan hidupnya. Hal itu sekaligus berarti bahwa peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat kepadanya.

Pentingnya peranan bagi suatu masyarakat adalah karena ia mengatur perilaku seseorang yang sekaligus juga pada batas-batas tertentu dapat menjadi sumber dalam meramalkan perbuatan orang lain. Orang yang bersangkutan akan dapat menyesuaikan diri dengan perilaku orang-orang sekelompoknya. Peranan lebih banyak menunjuk pada fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses.

Peranan menurut Levinson mungkin mencakup tiga hal:

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat
2. Peranan merupakan suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi
3. Peranan dapat juga dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat

Menurut Soekanto (1982), di Indonesia terdapat kecenderungan untuk lebih mementingkan kedudukan ketimbang peranan. Hal ini menurutnya disebabkan karena adanya kecenderungan kuat untuk lebih mementingkan nilai materialism ketimbang spiritualisme. Nilai materialism dalam kebanyakan hal diukur pada atribut-atribut atau cirri-ciri tertentu yang bersifat lahiriah seperti gelar, tanda kehormatan, rumah yang mewah, kendaraan, seragam dan lain sebagainya.

Kyai dan Jawara merupakan status sosial yang dimiliki oleh seseorang dimana pada dirinya melekat berbagai peran. Salah satu peran yang dimiliki oleh Kyai dan Jawara adalah peran sebagai pemimpin ditengah-tengah masyarakat. Karena kedudukannya berada diluar struktur resmi pemerintahan, maka Kyai dan Jawara dapat dikategorikan sebagai pemimpin informal.

2.2 Kepemimpinan Kyai dan Jawara

Mosca (dalam Varma, 2001:202-203) mengatakan bahwa dalam semua masyarakat, dari yang paling giat mengembangkan diri serta telah mencapai fajar peradaban, hingga pada masyarakat yang paling maju dan kuat, selalu muncul dua kelas dalam masyarakat, yaitu kelas yang memerintah dan kelas yang diperintah. Kelas yang pertama biasanya jumlahnya lebih sedikit, memegang semua fungsi politik, monopoli kekuasaan dan menikmati keuntungan-keuntungan yang didapatnya dari kekuasaan, sedang kelas yang kedua, yang jumlahnya lebih banyak, dipimpin dan diawasi oleh kelas pertama, dalam cara yang kadang-kadang bersifat legal, kadang-kadang arbitrer dan menggunakan kekerasan.

Putnam mengemukakan azas-azas umum tentang elit (Mas'ood dan McAndrews, 1993: 78-79):

1. Pada hakikatnya, orang hanya dikelompokkan dalam dua kelompok, yaitu mereka yang memiliki kekuasaan politik penting dan mereka yang tidak memilikinya.
2. Secara internal, elit itu bersifat homogen, bersatu, dan memiliki kesadaran kelompok
3. Elit itu mengatur sendiri kelangsungan hidupnya dan keanggotaannya berasal dari suatu lapisan masyarakat yang sangat terbatas
4. Kelompok elit pada hakikatnya bersifat otonom, kebal dari gugatan dari siapapun diluar kelompoknya mengenai keputusan-keputusan yang dibuatnya.

Kyai dan Jawara merupakan elit sosial yang terdapat dalam sistem sosial pada masyarakat Banten.¹ Dengan kedudukannya tersebut, Kyai dan jawara menjelma menjadi seorang pemimpin ditengah-tengah masyarakat Banten. Kepemimpinan kyai dan jawara bahkan diakui meluas bukan hanya dipesantren dan perguruan silat sebagai wilayah kepemimpinannya namun juga kepada masyarakat disekitarnya.

Kepemimpinan meliputi proses mempengaruhi dalam menentukan tujuan organisasi, memotivasi perilaku pengikut untuk mencapai tujuan, mempengaruhi untuk memperbaiki kelompok dan budayanya. Kepemimpinan mempunyai kaitan yang erat dengan motivasi. Hal tersebut dapat dilihat dari keberhasilan seorang pemimpin dalam

¹ Tasbih dan Golok: Studi tentang Kedudukan Kyai dan Jawara di Banten

menggerakkan orang lain dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sangat tergantung kepada kewibawaan, dan juga pimpinan itu dalam menciptakan motivasi dalam diri setiap orang bawahan, kolega, maupun atasan pimpinan itu sendiri (<http://id.wikipedia.org/wiki/kepemimpinan>).

Kepemimpinan menurut Locke (1991) mengemukakan bahwa kepemimpinan adalah proses membujuk orang lain agar supaya melakukan sesuatu untuk mencapai tujuan bersama. Sementara itu Hersey dan Blanchard (1982) mengemukakan bahwa kepemimpinan adalah pola tingkah laku yang ditampilkan ketika mencoba mempengaruhi tingkah laku orang lain seperti yang dipersepsikan oleh orang yang akan kita pengaruhi tersebut. Oleh karena itu segala sesuatu yang menyangkut kepemimpinan secara khusus dan masalah kepribadian secara umum merupakan hal yang lebih membutuhkan contoh dibanding teori.

Kepemimpinan (leadership) menurut Soekanto (1990) adalah kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang lain yaitu pengikut sehingga orang lain tersebut berperilaku sebagaimana dikehendaki oleh pemimpin tersebut.

Ada perbedaan antara kepemimpinan sebagai kedudukan dan kepemimpinan sebagai proses sosial. Kepemimpinan sebagai kedudukan merupakan kompleks dari hak – hak dan kewajiban – kewajiban yang dapat dimiliki seseorang atau badan. Sedangkan sebagai proses sosial, kepemimpinan meliputi segala tindakan yang dilakukan seseorang atau suatu badan yang menyebabkan gerak dari warga masyarakat.

Dalam proses interaksi manusia berikutnya seiring dengan perkembangan sistem organisasi Pemerintahan telah memunculkan adanya organisasi formal dan informal yang juga mengakibatkan adanya kepemimpinan formal dan informal. Pemimpin formal ialah orang yang oleh organisasinya/lembaga tertentu ditunjuk sebagai pemimpin, berdasarkan keputusan dan pengangkatan resmi untuk memangku suatu jabatan dalam struktur organisasi dengan segala hak dan kewajiban yang berkaitan dengannya untuk mencapai sasaran organisasi (Kartono,1994). Sedangkan pemimpin informal ialah orang tidak mendapatkan pengangkatan formal sebagai pemimpin, namun karena ia memiliki sejumlah kualitas unggul, dia mencapai kedudukan sebagai orang yang mampu mempengaruhi kondisi spikis dan perilaku suatu kelompok atau masyarakat.

Soekanto (1982) membedakan kepemimpinan menjadi dua hal yaitu kepemimpinan formal dan kepemimpinan informal. Kepemimpinan informal yaitu kepemimpinan yang tersimpul dalam suatu jabatan sementara kepemimpinan informal yaitu kepemimpinan yang ada karena pengakuan masyarakat akan kemampuan seseorang untuk menjalankan kepemimpinan.

Perbedaan yang mencolok antara kepemimpinan formal dan kepemimpinan informal menurut Soekanto (1982) yaitu kepemimpinan resmi didalam pelaksanaannya selalu harus berada diatas landasan-landasan atau peraturan-peraturan resmi sehingga daya cakupnya agak terbatas. Kepemimpinan informal, mempunyai ruang lingkup tanpa batas-batas resmi karena didasarkan atas pengakuan dan kepercayaan masyarakat. Ukuran benar atau tidaknya kepemimpinan tidak resmi terletak pada sejauhh mana tujuan dan hasil pelaksanaan kepemimpinan tersebut menguntungkan atau merugikan masyarakat.

Kartodirjo (1984) menyatakan bahwa masyarakat saling berinteraksi satu dengan lainnya. Interaksi tersebut menandakan adanya peranan yang berbeda antar anggota masyarakat yang pada gilirannya membentuk organisasi sosial. Sebagai perwujudan pengorganisasian tersebut lalu secara wajar lahir dua golongan yang berbeda yaitu segolongan kecil yang hadir sebagai pemimpin dan golongan kebanyakan yang berperan sebagai pengikut.

Menurut Soekanto (1982), tugas-tugas pokok seorang pemimpin adalah sebagai berikut:

1. Memberikan suatu kerangka pokok yang jelas yang dapat dijadikan pegangan bagi pengikut-pengikutnya
2. Mengawasi, mengendalikan serta menyalurkan perilaku warga masyarakat yang dipimpinya
3. Bertindak sebagai wakil kelompok kepada dunia diluar kelompok yang ia pimpin

Suatu kepemimpinan dapat dilaksanakan atau diterapkan dengan berbagai cara. Soekanto (1982) membagi metode tersebut kedalam beberapa kategori:

1. Cara-cara Otoriter

Cara-cara otoriter memiliki cir-ciri umum sebagai berikut:

- a. Pemimpin menentukan segala kegiatan kelompok secara sepihak
- b. Pengikut sama sekali tidak diajak untuk ikut serta merumuskan tujuan kelompok dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut
- c. Pemimpin terpisah dari kelompok dan seakan-akan tidak ikut dalam proses interaksi didalam kelompok tersebut

2. Cara-cara Demokratis

Cara-cara demokratis memiliki cirri-ciri umum sebagai berikut:

- a. Secara musyawarah dan mufakat pemimpin mengajak warga atau anggota kelompok untuk ikut serta merumuskan tujuan-tujuan yang harus dicapai kelompok serta cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut
- b. Pemimpin secara aktif memberikan saran-saran dan petunjuk
- c. Ada kritik positif baik dari pemimpin maupun pengikut-pengikut
- d. Pemimpin secara aktif ikut berpartisipasi didalam kegiatan-kegiatan kelompok

3. Cara-cara Bebas

Cara-cara bebas memiliki cirri-ciri pokok sebagai berikut:

- a. Pemimpin menjalankan peranya secara pasif
- b. Penentuan tujuan yang akan dicapai kelompok sepenuhnya diserahkan kepada kelompok
- c. Pemimpin hanya menyediakan sarana yang diperlukan kelompok
- d. Pemimpin berada ditengah-tengah kelompok namun dia hanya berperan sebagai penonton.

Masyarakat Banten merupakan masyarakat yang mayoritas beragama Islam dan dikenal sebagai masyarakat yang taat menjalankan agamanya. Bahkan dalam sejarahnya, Banten pernah menjadi pusat kerajaan islam di tanah Jawa. Dengan latar belakang sejarah dan masyarakatnya tersebut, posisi kyai bukan hanya sekedar dipandang sebagai tokoh

agama namun juga sebagai pemimpin masyarakat. Kekuasaannya seringkali melebihi para pemimpin formal. Selain kyai, tokoh yang juga memiliki pengaruh cukup luas yaitu Jawara. Kemampuannya dalam memainkan jurus-jurus serta memanipulasi kekuatan spiritual membuat sosok jawara cukup berpengaruh di tengah masyarakat Banten. (Michrab, 1993)

Kepemimpinan dalam penelitian ini yaitu tentang pengaruh Kyai dan jawara ditengah – tengah masyarakat Kota Serang dengan mengambil batasan waktu pada proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah Kota Serang.

2.3 Kepemimpinan Kyai

Ditengah-tengah masyarakat yang mayoritas memeluk agama islam, seorang ulama atau kyai merupakan salah satu elit yang menempati kedudukan terhormat dan berpengaruh. Faridl (2007) menyebutkan bahwa kyai menjadi salah satu elit yang mempunyai kedudukan sangat terhormat ditengah masyarakat. Kedudukan Kyai sebagai elit strategis disebabkan karena faktor ketokohnya sebagai figure yang memiliki pengetahuan agama islam yang luas dan mendalam. Selain itu, secara teologis Kyai dipandang sebagai pewaris para nabi (waratsat al anbiya). Dengan kedudukan ini, kyai menjadi sumber legitimasi tidak hanya dalam hal keagamaan namun juga dalam berbagai bidang kehidupan.

Hamid (2008) mengemukakan Kyai pada umumnya dipakai untuk penyebutan beberapa kategori:

1. Sebagai gelar kehormatan bagi barang-barang yang dianggap keramat
2. Gelar kehormatan untuk orang-orang tua pada umumnya
3. Gelar yang diberikan oleh masyarakat kepada seorang ahli agama islam yang memiliki atau menjadi pimpinan pesantren dan mengajarkan kitab-kitab islam klasik kepada para santrinya

Untuk menjadi kyai tersohor, menurut Vredenbergt dalam Ismanpratama (1993:57), ada beberapa kriteria yang harus dipenuhi:

1. Keturunan. Seorang Kyai yang berasal dari keturunan kyai-kyai besar atau memiliki ikatan kekeluargaan dengan kyai-kyai besar akan lebih tersohor
2. Pengetahuan tentang islam. Makin berilmu seorang kyai makin besar pula gengsinya.
3. Jumlah murid. Kyai yang penting senantiasa mempunyai murid dalam jumlah besar, yang memilihnya sebagai pemimpin spiritual, khususnya karena pengetahuannya yang mendalam.
4. Pelayanannya kepada masyarakat. Kyai yang penting adalah tempat sandaran masyarakat, seorang tokoh kharismatis yang dapat mengharapakan kesetiaan dan kekaguman masyarakat.

Keberadaan Kyai, tidak dapat dilepaskan dari sebuah tempat bernama pesantren. Menurut struktur bahasa Indonesia, kata pesantren menunjukkan sebuah tempat. Yaitu tempat yang digunakan untuk mengajar dan mendidik para santri yang hendak mempelajari dan mempelajari ilmu-ilmu agama islam. Pesantren sendiri merupakan kata yang dibentuk dari kata dasar santri. Menurut Bull (2000) sebagaimana dikutip oleh Purwadi dan Siregar dalam makalahnya, pesantren berasal dari kata pe-santri-an atau tempat para santri. Pesantren merupakan sekolah islam berasrama yang bertujuan untuk memperdalam pengetahuan agama islam, khususnya melalui studi bahasa arab, tradisi penafsiran, hadits nabi, hukum dan logika²

Zamakhsyari Dhofier (1994) menerangkan kata Santri menurut beberapa peneliti memiliki asal-usul kata yang berbeda. Ada yang berpendapat bahwa kata santri berasal dari bahasa Tamil yang berarti guru ngaji. Adapula yang berpendapat bahwa kata santri berasal dari kata shastri yang berarti orang yang tahu dan memahami kitab suci agama Hindu.³

² Ronald Lukens-Bull, "Teaching Morality: Javanese Islamic Education in a globalizing era", journal of Arabic and Islamic studies, Vol 3, 2000, p.48 dalam makalah Slamet Johannes Purwadi dan Ferry Muhammadiyah Siregar, "Pesantren dan Tantangan Modernitas di Indonesia",

³ Prof. Dr. Faisal Ismail, M.A., (2004), Paradigma kebudayaan islam, Mitra Cendekia, hal 94

Para santri diberikan pelajaran dan bimbingan oleh para Kyai di masjid maupun ditempat-tempat yang tersedia dalam pesantren tersebut. Jadi, pesantren merupakan sebuah kompleks dengan lokasi yang umumnya terpisah dari kehidupan sekitarnya. Dalam kompleks tersebut terdapat beberapa buah bangunan yaitu rumah kediaman pengasuh, Surau atau masjid, tempat pengajaran yang dalam bahasa arab disebut madrasah dan pemonudukan tempat para santri menginap. Di daerah Jawa, para pengasuh umumnya disebut kyai, di daerah Sunda biasanya disebut ajengan, sementara di Madura biasa disebut Nun atau Bendera.⁴

Dengan demikian, keberadaan Kyai pada umumnya tidak terlepas dari pesantren tempat para Kyai mengajarkan berbagai ilmu terutama ilmu-ilmu agama kepada para santrinya. Metode yang biasa dipakai oleh Kyai untuk mengajarkan kitab kuning yaitu menggunakan metode sorogan dan weton. Pelajaran utama dan pertama yang diberikan oleh para Kyai di dalam pesantren adalah bahasa Arab dengan segala seluk beluknya (nahwu, sharaf dan ilmu balaghah), karena dengan penguasaan bahasa Arab yang baik, para santri akan bias mengupas dan membahas kitab-kitab klasik yang tidak memakai syakal (kitab-kitab gundul). Pelajaran – pelajaran lain yang diberikan oleh para Kyai yaitu ilmu kalam, fiqh dan ushul fiqh, tafsir, hadits, tasawuf dan tarikh (sejarah Islam). Kitab-kitab fiqh yang biasa dipakai diantaranya yaitu *Fathul Qarib Syarh Natan Taqrib* (Ibnu Qasim Al Ghazi), *Minhajut Thaalibin* (An Nawawi) dan lain sebagainya.

Jadi, Kyai merupakan salah satu elemen dasar dari keberadaan sebuah pesantren. Elemen lainnya dari keberadaan sebuah pesantren yaitu pondok (tempat tinggal santri), masjid, santri dan pengajian kitab-kitab klasik.

Pada kenyataannya, para kyai memiliki beragam kecondongan dalam menjalankan perannya ditengah-tengah masyarakat sehingga sebutan kyai pun tidak hanya ditujukan pada mereka yang membimbing santri-santrinya di dalam pesantren. Mas'ud (2004, 236-237) memasukkan kyai ke dalam lima tipologi:⁵

⁴ Lihat Abdurrahman Wahid (2001), Menggerakkan tradisi , esai-esai pesantren, LKiS, hal 2

⁵ Haedar Ruslan, Dinamika Kepemimpinan Kyai di pesantren, <http://re-searchengines.com/0607arlan.html>, diakses 30 April 2009 jam 05:37 WIB

1. Kyai (ulama) *encyclopedi* dan multidisipliner yang mengkonsentrasikan diri dalam dunia ilmu; belajar, mengajar, menulis, dan menghasilkan banyak kitab seperti Nawawi Al Bantani
2. Kyai yang ahli dalam salah satu spesialisasi bidang ilmu pengetahuan Islam. Karena keahlian mereka dalam berbagai lapangan ilmu pengetahuan, pesantren mereka terkadang dinamai sesuai dengan spesialisasi mereka, misalnya pesantren al-Qur'an.
3. Kyai kharismatik yang memperoleh kharismanya dari ilmu pengetahuan keagamaan, khususnya dari sufismenya, seperti KH. Kholil Bangkalan Madura.
4. Kyai Dai keliling, yang perhatian dan keterlibatannya lebih besar melalui ceramah dalam menyampaikan ilmunya sebagai bentuk interaksi dengan publik bersamaan dengan misi sunnisme atau aswaja dengan bahasa retorikal yang efektif
5. Kyai pergerakan, karena peran dan skill kepemimpinannya yang luar biasa, baik dalam masyarakat maupun organisasi yang di dirikannya,serta kedalaman ilmu keagamaan yang dimilikinya, sehingga menjadi pemimpin yang paling menonjol seperti KH. Hasyim Asy'ari

Penelitian yang dilakukan oleh LP3ES tahun 1972-1973 di Daerah Bogor, muncul beberapa temuan diantaranya bahwa kepemimpinan formil pesantren dipegang oleh seorang kyai. Maju atau mundurnya sebuah pesantren sangat bergantung pada kredibilitas moral dan kemampuan manajerial kyainya. Pada umumnya kepemimpinan di pesantren menganut kepemimpinan kharismatik dan tidak menganut kepemimpinan rasional. (Sudjoko Prasodjo, 1975)⁶

Menurut Rozaki (2004, 87-88) kharisma yang dimiliki kyai merupakan salah satu kekuatan yang dapat menciptakan pengaruh dalam masyarakat. Ada dua dimensi yang perlu diperhatikan. *Pertama*, kharisma yang diperoleh oleh seseorang (kyai) secara *given*, seperti tubuh besar, suara yang keras dan mata yang tajam serta adanya ikatan *genealogis*

⁶ *ibid*

dengan kyai kharismaik sebelumnya. *Kedua*, kharisma yang diperoleh melalui kemampuan dalam penguasaan terhadap pengetahuan keagamaan disertai moralitas dan kepribadian yang saleh dan kesetiaan menyantuni masyarakat.⁷

Posisi kepemimpinan kyai di pesantren lebih menekankan pada aspek kepemilikan saham pesantren dan moralitas serta kedalaman ilmu agama dan sering mengabaikan aspek manajerial. Keumuman kyai, bukan hanya sekedar pimpinan tetapi juga sebagai sebagai pemilik persantren. Posisi kyai juga sebagai pembimbing para santri dalam segala hal, yang pada gilirannya menghasilkan peranan kyai sebagai peneliti, penyaring dan akhirnya similor aspek-aspek kebudayaan dari luar, dalam keadaan seperti itu dengan sendirinya menempatkan kyai sebagai *kultural brokers* (agen budaya). (Dawam Rahajo, 1995: 46-47)⁸

Dhofier (1985) dalam kesimpulannya berpendapat bahwa peranan kyai-kyai di Jawa merupakan sektor kepemimpinan Islam yang paling dominan dan selama berabad-abad telah memainkan peranan yang menentukan dalam perkembangan sosial, kultural, keagamaan dan politik. Para kyai dianggap sebagai salah satu kelompok pimpinan yang menonjol dalam memenuhi kebutuhan akan pemimpin moral bagi bangsa Indonesia.

Pada banyak kasus, peran kyai dalam masyarakat pedesaan tidak hanya terbatas pada persoalan-persoalan yang menyangkut keagamaan (Kuntowidjojo, 1991:53). Di tengah kebudayaan yang didominasi ketokohan kyai, berbagai masalah sehari-hari menyangkut urusan rumah tangga, perjodohan, perekonomian, bahkan pengobatan sering menempatkan kyai sebagai tumpuan. Hal ini tentu saja melahirkan hubungan emosional yang diliputi ketergantungan dengan tingkat kepercayaan yang tidak perlu dipertanyakan. Masyarakat Islam di sekitar kyai dengan sendirinya akan senantiasa berusaha menyesuaikan pandangan hidup dan perilakunya dengan ketokohan kyai. Kyai menjadi pemimpin informal yang lebih didengar petuah dan keputusannya dibanding tokoh manapun.

⁷ ibid

⁸ ibid

Peran besar kepemimpinan Kyai di Indonesia, terutama di Jawa, ditegaskan oleh Suryo (2000). Ia mengatakan bahwa :

‘Baik Geertz, Brenda, maupun para ahli Islam di Jawa lainnya, sependapat bahwa tradisi santri dan kepemimpinan kyai atau ulama merupakan unsure kebudayaan Islam-Jawa yang memiliki pengaruh besar terhadap dinamika kehidupan agama, sosial dan politik dalam masyarakat Jawa dan Indonesia. Kecenderungan ini berlangsung secara berkelanjutan dari masa tradisional sampai dengan masa kolonial dan masa Indonesia merdeka’.

Pengaruh besar dari keberadaan santri dan kyai ini disebabkan karena santri dan kyai bukan hanya menjadi segmen sosio-kultural tetapi juga menjadi basis sosial-politik di Indonesia khususnya di Jawa. Secara historis, eksistensi santri dan kyai dalam sosial-politik Indonesia telah ada sejak pendirian kerajaan Islam Demak, Cirebon hingga kerajaan Islam Banten.⁹

Dalam perkembangannya memang kita dapat menemui bahwa para Kyai tidak sekedar berada dalam wilayah-wilayah moral dengan menjadi guru agama atau mengisi majelis-majelis ta’lim namun juga sudah merambah dalam wilayah politik bahkan dalam wilayah politik yang lebih praktis lagi dengan terlibat sebagai pendiri dan pengurus partai politik, menjadi anggota legislatif bahkan menjadi kepala daerah sebagaimana yang telah dipraktikkan oleh Tuan Guru Bajang yang menjadi Gubernur NTB.

Peran kyai dalam masyarakat Banten secara historis memiliki akar yang sangat panjang. Hal ini dikarenakan sejarah awal pendirian Banten sebagai kerajaan Islam yang terbesar di zamannya tidak pernah bisa dilepaskan dari dua orang Kyai yang sangat berpengaruh yaitu Syarif Hidayatullah dan puteranya Maulana Hasanuddin. Kedua orang tokoh ini merintis kerajaan Islam Banten dengan motif keagamaan yang kental. Michrob dan Chudari (1993) bahkan mengatakan bahwa berdirinya kerajaan Islam Banten didahului dengan motif penyebaran agama dan menolak kehadiran Portugis yang gigih menghancurkan Islam dalam semangat perang salib.

Pada masa berikutnya, peran kyai masih terlihat kuat dengan penempatan kyai dalam birokrasi kerajaan. Posisi yang dipegang oleh Kyai yaitu sebagai seorang *Kadhi*

⁹ Makalah Prof. Dr. Joko Suryo, “Tradisi Santri Dalam Historiografi Jawa: Pengaruh Islam Di Jawa”, 2000

(Hakim Agung). *Kadhi* memiliki kedudukan sebagai orang yang dimintakan pendapatnya sebelum penguasa kerajaan mengambil keputusan-keputusan penting. Pada saat kerajaan Banten dipegang oleh pewaris kerajaan yang masih kecil bernama Sultan Muhammad, *Kadhi* menjadi wali sultan dan penasehat pengangkatan pengganti sultan. Dalam keadaan genting sebagaimana yang terjadi pada masa Sultan Ageng Tirtayasa, *Kadhi* atau dikenal juga dengan sebutan *Faqih Najmuddin* berperan sebagai panglima perang disamping jabatannya sebagai pemimpin keagamaan.¹⁰

Jadi sejak awal pendirian kerajaan Banten hingga pada masa Sultan Ageng Tirtayasa, posisi dan peran kyai sangat strategis dalam pemerintahan kerajaan Banten. Para penguasa selalu bergabung dengan para ulama (Kyai) sehingga berbagai kebijakan penguasa mendapat dukungan dari rakyat.

Peran kepemimpinan para kyai mulai dilemahkan ketika Belanda mengenalkan sistem kolonial yang memisahkan masalah – masalah keagamaan dengan masalah-masalah pemerintahan. Meskipun peran kepemimpinan kyai dalam pemerintahan kerajaan mulai dilemahkan, namun kedudukan para kyai sebagai tokoh masyarakat tidak memudar, terbukti dengan adanya berbagai macam pemberontakan yang dilakukan oleh rakyat terhadap penjajahan Belanda yang dipimpin secara tidak langsung maupun secara langsung oleh Kyai semisal pemberontakan yang dilakukan oleh “Bajolaut” di Teluk Merica dan di muara Cibungur yang menentang sistem tanam paksa yang dilakukan oleh Belanda juga pemberontakan yang sangat terkenal di tahun 1888 yang dipimpin langsung oleh para kyai. Pemberontakan yang dipimpin oleh para kyai diantaranya yaitu Haji Abdul Karim, Haji Tubagus Ismail, Haji Marjuki dan H. Wasid ini lebih dikenal dengan peristiwa “Geger Cilegon”.

Berbagai pemberontakan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat Banten karena semangat jihad yang dikobarkan oleh para Kyai. Para kyai senantiasa menanamkan nilai-nilai kepada rakyat bahwa penjajahan yang dilakukan oleh kolonial bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan dan juga nilai-nilai yang diajarkan oleh agama islam. Dengan nilai perjuangan ini, rakyat dipahamkan bahwa perjuangan menentang penjajahan merupakan perbuatan mulia dan wajib dilakukan setiap orang islam dan bahwa mencintai

¹⁰ Halawany Michrab dan A. Mudjahid Chudari, “Masa Lalu Banten”, Saudara, Serang, 1993

tanah air adalah sebagian dari iman. Karenanya apabila seorang muslim mati dalam perjuangan maka ia mati dalam keadaan mati syahid karenanya berhak memperoleh surga.

Maraknya pemberontakan oleh rakyat yang dipelopori oleh para Kyai bahkan digambarkan oleh Kartodirdjo sebagaimana dikutip Michrab dan Chudori (1993) bahwa Banten sepanjang Abad 19 merupakan tempat persemaian “kerusuhan” dan “pemberontakan”. Hampir tidak ada satu distrik pun di Banten yang sepi dari perlawanan rakyat menentang penjajahan.¹¹

Semangat menentang penjajahan tidak hanya berasal dari para kyai yang berada di Banten namun juga para kyai yang bermukim di Mekah atau dikenal dengan sebutan “Masyarakat Jawah”. Salah seorang *Jawah* yang berpengaruh asal banten yaitu bernama Syaikh Nawawi Albantani yang merupakan guru dari Haji Wasid.¹²

Para kyai mendirikan dan menggunakan pesantren sebagai tempat untuk menjaga rakyat dari pengaruh–pengaruh ajaran agama dan kebudayaan yang dibawa oleh penjajah. Pesantren juga menjadi tempat untuk menanamkan nilai-nilai kecintaan kepada agama dan pembelaan kepada negara¹³

Pada masa sebelum kemerdekaan, situasi politik Indonesia diwarnai oleh semangat untuk melepaskan diri dari penjajahan. Berbagai organisasi berdiri dengan berbagai macam latar belakang motif pendirian dan sasaran pergerakan namun memiliki semangat anti penjajahan yang sama. Organisasi – organisasi pemersatu awal diantaranya yaitu Sarekat Islam dan Budi Oetomo. Di Banten, kehadiran Sarekat Islam disambut baik oleh kalangan kyai. Hampir seluruh ulama berhimpun dalam persyarekatan. Pada saat

¹¹ Lebih jauh lihat Kartodirdjo (1984:45)

¹² Syaikh Nawawi Albantani menurut tradisi merupakan keturunan langsung dari Pangeran Sunyararas. Pangeran Sunyararas sendiri merupakan putra dari Sultan Maulana Hasanudin. Syaikh Nawawi Albantani belajar agama pertamakali dari ayahnya yang bernama KH. Umar di daerah asalnya di Tanara, Tirtayasa. Sepuluh tahun kemudian, setelah ayahnya meninggal, Nawawi melanjutkan belajar pada K.H. Sahal, seorang ulama terkenal di daerah Banten. Kemudian bertiga dengan saudaranya (Tamim dan Ahmad), mereka pergi ke Purwakarta untuk belajar pada Raden Haji Yusuf. Pada usia yang masih muda, tiga bersaudara itu pergi ke Mekah untuk memperdalam ilmu keislamannya. Selama 30 tahun (1830 - 1860) Nawawi pun belajar pada Khatib Sambas, Abdul Ghani Bima, Yusuf Sambulawesi, Nahrawi dan Abdul Gani Daghestani di Mekah. Selanjutnya, Syekh Nahrawi belajar pada Syekh Dimiyati dan Muhammad Dahlan Khatib al-Hambali di Madinah (Hafifuddin, 1987: 40). Dari ilmu-ilmu yang diperolehnya di perantaraan ini, ia banyak menulis buku yang antara lain 115 buah judul yang sudah diterbitkan dalam bahasa Arab, dalam berbagai bidang ilmu. Dari prestasi keilmuannya ini Nawawi digelari *Ulama al-Hijaz*, *Imam Ulama al-Haramain*. Murid lainnya dari Syaikh Nawawi Albantani yaitu K.H Khalil (Madura), K.H Hasyim Asyhari (Jombang), K.H Tb Asnawi (Caringin)

¹³ Halawany Michrab dan A. Mudjahid Chudari, “Masa Lalu Banten”, Saudara, Serang, 1993

pendudukan Jepang, penjajah mendirikan sebuah satuan militer yang diberi nama tentara Pembela Tanah Air (PETA). Para Kyai pun banyak yang bergabung didalamnya.

Dengan demikian maka peran kepemimpinan kyai bukan hanya dilegitimasi oleh masyarakat namun juga oleh sejarah berkat perannya yang mengiringi perjuangan masyarakat sejak zaman kerajaan, zaman kemerdekaan hingga saat ini.

2.4 Kepemimpinan Jawara

Jawara dalam percakapan sehari-hari masyarakat Banten merujuk kepada seseorang atau kelompok yang memiliki kekuatan fisik dalam bersilat dan mempunyai ilmu-ilmu kesaktian (*kadigjayaan*), seperti kekebalan tubuh dari senjata tajam, bisa memukul dari jarak jauh dan sebagainya, sehingga membangkitkan perasaan orang lain penuh dengan pertentangan: hormat dan takut, rasa kagum dan benci. Berkat kelebihanannya itu, ia bisa muncul menjadi tokoh yang kharismatik, terutama pada saat-saat kehidupan sosial mengalami krisis.¹⁴

Hudaeri (1993) mengemukakan peranan yang dimainkan oleh jawara lebih cenderung kepada pengolahan kekuatan fisik dan “batin”. Sehingga dalam masyarakat Banten peran-peran tradisional yang sering dimainkan para jawara adalah menjadi jaro (kepala desa atau lurah), guru ilmu silat dan ilmu “batin” atau magi, satuan-satuan pengamanan. Namun demikian peranan para jawara dalam sosial, ekonomi dan politik dalam kehidupan masyarakat Banten saat ini mengalami peningkatan dibandingkan di masa lalu.

Jaringan tradisional yang dibangun kelompok jawara adalah dengan mengandalkan hubungan kedekatan emosional yang dalam. Sehingga jaringan yang terbentuk pun melalui hubungan kekerabatan, baik melalui hubungan nasab atau perkawinan, hubungan guru dengan murid, lembaga sosial-keagamaan seperti perkumpulan pesantren atau perguruan.

Adanya kedudukan, peran dan jaringan sosial yang dimiliki oleh kelompok jawara, membentuk kultur tersendiri yang agak berbeda dengan kultur dominan masyarakat Banten. Jawara telah membentuk subkultur tersendiri, yang memiliki nilai,

¹⁴ Mohammad Hudaeri, *Tasbih dan Golok: Kedudukan dan Peran Kyai dan Jawara di Banten*, 2002

norma dan pandangannya tersendiri, yang dijadikan landasan mereka dalam melakukan tindakan-tindakan sosial.

Mengenai asal-usul kemunculan jawara ditengah-tengah masyarakat, Miftahul (2006) mencoba menguraikan beberapa kemungkinan asal-usul jawara ditengah masyarakat Banten meskipun belum ada kesepakatan yang tegas diantara para ahli sejarah.

Pertama, *jawara* itu sebenarnya sudah ada ketika daerah Banten masih berada di bawah kekuasaan Kerajaan Sunda. Pada waktu itu, terdapat sekelompok masyarakat yang berkedudukan sebagai perantara atau penghubung raja dengan rakyatnya. Mereka bertugas melayani raja, membela sesama dan melindungi para pengikutnya. Meskipun demikian, kelompok masyarakat ini lebih banyak melayani raja daripada membela sesama dan melindungi para pengikutnya. Kelompok masyarakat ini memiliki gaya hidup yang mencerminkan bahwa dirinya seorang jagoan dalam menyabung ayam, terampil dalam bersilat, dan memiliki ilmu kekebalan (sakti). Dalam perkembangan selanjutnya, keterampilan bermain silat dan kekebalan tubuh yang dimilikinya menjadi ciri utama kelompok ini sehingga melahirkan sebutan *jawara*.¹⁵

Kedua, ada yang mengatakan bahwa kelompok *jawara* itu muncul seiring dengan berdirinya Kesultanan Banten. Kelompok ini lahir sebagai bagian dari strategi Maulana Hasanudin dalam usahanya merebut Pakuan Pajajaran, pusat kekuasaan Kerajaan Sunda. Untuk maksud ini, Maulana Hasanudin kemudian merekrut pemuda Islam yang memiliki militansi sangat tinggi yang dipimpin oleh Pangeran Yusuf, (Putra Mahkota Kesultanan Banten). Kelompok pemuda militan ini merupakan pasukan khusus yang mampu bergerak cepat tanpa membawa nama Kesultanan Banten yang bertugas untuk menghancurkan pusat Kerajaan Sunda di Pakuan Pajajaran. Selain itu, pasukan khusus ini pun bertugas untuk memadamkan berbagai kerusuhan yang dilakukan oleh tentara atau orang-orang Pajajaran, yang sering terjadi di perbatasan negeri. Sifat militan yang dimiliki oleh pasukan khusus ini menumbuhkan sifat pemberani yang kemudian dibina secara terus menerus. Dari merekalah kemudian lahir kaum *jawara*.¹⁶

¹⁵ Lihat Adimiharja, 1991

¹⁶ Michrob dan Chudari, 1993: 69-70; Sunatra, 1997: 184

Ketiga, F. G. Putman Craemer, Residen Banten (1925-1931), mengatakan bahwa kaum *jawara* berasal dari sebuah perkumpulan yang bernama *orok lanjang* yang dibentuk oleh kaum pemuda di Distrik Menes, Pandeglang. Perkumpulan ini, yang secara harfiah berarti “bayi menjelang dewasa”, didirikan dengan tujuan untuk mengembangkan sikap tolong menolong dalam kehidupan bermasyarakat dan membantu penyelenggaraan suatu pesta. Lama kelamaan, bila ada orang menyelenggarakan hajatan, mereka harus diundang dan disertai tugas penyelenggaraannya. Bila tidak demikian, mereka akan mengacau dan menggagalkan pesta. Organisasi semacam ini kemudian meluas ke luar Menes dan berubah menjadi organisasi tukang pukul yang disebut *jawara*. Mereka menjadi kelompok yang ditakuti oleh masyarakat, bahkan pangreh praja pun tidak berani bersikap tegas kepada mereka. Sejak tahun 1916, pangreh praja yang menghadiri pesta selalu membawa senjata api karena takut diganggu oleh kaum *jawara*.¹⁷

Keempat, kaum *jawara* berasal dari sekelompok orang yang melakukan perlawanan terhadap pemerintah kolonial. Pada abad ke-19, ketika pemerintah kolonial terhadap masyarakat pribumi semakin besar, muncul berbagai perlawanan dari rakyat dengan pusat perlawanan berada di sekitar para kiai. Para kiai ini, umumnya mempunyai dua kelompok santri yang berkembang sesuai dengan kemampuan mereka. Kelompok pertama adalah orang-orang yang memiliki bakat di bidang ilmu agama sehingga kelak bisa menjadi ulama seperti gurunya. Mereka kemudian diberikan ilmu hikmah oleh gurunya selain diberikan ilmu-ilmu agama Islam. Kelompok kedua adalah para santri yang mempunyai bakat yang berkaitan dengan ilmu bela diri. Oleh karena itu, mereka dibina dalam hal kekuatan fisik. Mereka pun diberi ilmu hikmah, tetapi porsinya jauh lebih sedikit dibandingkan ilmu hikmah yang diberikan kepada santri kelompok pertama. Dengan kemampuan bela diri yang dimilikinya, mereka disertai tugas untuk melakukan teror terhadap Pemerintah Kolonial Belanda beserta para kaki tangannya. Golongan kedua inilah yang kemudian disebut *jawara*.¹⁸

Kelima, dikatakan bahwa sebutan *jawara* mulai dikenal oleh masyarakat sekitar tahun 1809 ketika Gubernur Jenderal H. W. Daendels (1808-1811) memerintahkan pembuatan jalan pos dari Anyer ke Panarukan. Pembuatan jalan tersebut mengakibatkan

¹⁷ Indonesia, 1980: XXIII; Ekadjati, 1995: 223; Lubis, 2003: 129

¹⁸ Lubis, 2003: 127; Sunatra, 1997: 185

terjadinya perlawanan rakyat Banten yang kemudian dikenal dengan sebutan *perang pertama*. Seiring dengan perlawanan rakyat itu, lahirlah sebutan *jawara* seperti yang dikatakan oleh Rd. Muhammad Taufiq Djajadiningrat.¹⁹

Menurut Tihami dalam Mansur (2000: 269-270), Sejak zaman dahulu, Santri dan jawara merupakan murid Kyai. Diantara murid kyai, ada yang angleh (berbakat) pada ilmu pengetahuan agama dan ada yang angleh pada hal-hal yang bernuansa kejuangan. Murid kyai yang memiliki kecenderungan pada ilmu-ilmu agama disebut santri sementara yang memiliki kecenderungan pada kekuatan fisik dan bernuansa magi disebut dengan jawara. Oleh karena itu santri disebut sebagai pembela agama sementara jawara bertindak dalam perjuangan kemerdekaan dan perjuangan lain. Para santri karena ia juga ikut berjuang bersama Kyai, maka ia juga dibekali dengan kemampuan mempertahankan fisik. Sedangkan jawara, meskipun kecenderungannya mempunyai kekuatan fisik, namun karena ia juga merupakan murid kyai, maka jawara pun diisi dengan ilmu hikmah

Dimasa sekarang, jawara yang diasosiasikan sebagai orang yang jago silat, berpakaian hitam-hitam dan membawa golok sebagaimana disebutkan dalam beberapa penelitian sudah jarang ditemukan lagi. Kalaupun ada, biasanya seragam itu digunakan dalam momen-momen tertentu saja misalnya ketika mobilisasi massa dalam mendukung pembentukan Propinsi Banten.

2.5 Pemekaran Wilayah, Pemerintah Daerah dan Pilkada

2.5.1 Pemekaran Wilayah

Sebelum reformasi bergulir, kekuasaan pemerintah pusat dinilai sangat sentralistik. Banyak daerah-daerah kaya yang merasa berbagai hasil kekayaan alamnya hanya dimanfaatkan oleh pemerintah pusat. Malley (2001) bahkan berpendapat bahwa rezim orde baru, mewujudkan kekuasaan sentripetal, yakni berat sebelah memihak pusat dan bukan pinggiran (daerah).

Ketika presiden B.J Habibie memimpin pasca pengunduran diri presiden Soeharto, diterbitkan UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah atau yang biasa disebut desentralisasi. Dengan terbitnya undang-undang ini, daerah tidak

¹⁹ Djajadiningrat, 1995: 121-122

lagi sepenuhnya bergantung pada Jakarta dan tidak mau didikte lagi oleh pusat. Bahkan beberapa daerah seperti Aceh, Riau dan Papua menuntut merdeka dan ingin memisahkan diri dari Republik Indonesia. (Agustono, 2005, hal 163).

Sejak otonomi daerah diberlakukan, setidaknya pada tahun 2007 tercatat 7 Propinsi, 135 Kabupaten dan 32 Kota sudah terbentuk. Kartasamista (2008) mengemukakan bahwa sejak otonomi daerah diberlakukan mulai dari 1999-2008 tercatat sudah 192 daerah otonom yang terbentuk.

Ketidakadilan yang dirasakan oleh berbagai daerah sepertinya menjadi salah satu faktor pendukung digulirkannya isu pemekaran wilayah dan otonomi daerah. Effendi (2008) menyebutkan setidaknya ada tiga alasan mengapa pemekaran wilayah sekarang menjadi salah satu pendekatan yang paling diminati dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan peningkatan pelayanan publik, yaitu:

1. Keinginan untuk menyediakan pelayanan publik yang lebih baik dalam wilayah kewenangan yang terbatas/terukur. Pendekatan pelayanan melalui pemerintahan daerah yang baru diasumsikan akan lebih dapat memberikan pelayanan yang lebih baik dibandingkan dengan pelayanan melalui pemerintahan daerah induk dengan cakupan wilayah pelayanan yang lebih luas (Hermanislamet, 2005). Melalui proses perencanaan pembangunan daerah pada skala yang lebih terbatas, maka pelayanan publik sesuai kebutuhan lokal akan lebih tersedia.
2. Mempercepat pertumbuhan ekonomi penduduk setempat melalui perbaikan kerangka pengembangan ekonomi daerah berbasis potensi lokal (Hermanislamet, 2005). Dengan dikembangkannya daerah baru yang otonom, maka akan memberikan peluang untuk menggali berbagai potensi ekonomi daerah baru yang selama ini tidak tergalai.
3. Penyerapan tenaga kerja secara lebih luas di sektor pemerintah dan bagi-bagi kekuasaan di bidang politik dan pemerintahan. Kenyataan politik seperti ini juga mendapat dukungan yang besar dari masyarakat sipil dan dunia usaha, karena berbagai peluang ekonomi baru baik secara formal maupun informal menjadi lebih tersedia sebagai dampak ikutan pemekaran wilayah.

Pemekaran wilayah merupakan suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, dengan tujuan meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan. Pemekaran wilayah juga diharapkan dapat menciptakan kemandirian daerah. Tujuan pemekaran sebagaimana tertuang dalam berbagai peraturan perundangan dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui:

1. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat
2. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi
3. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah
4. Percepatan pengelolaan potensi daerah
5. Peningkatan keamanan dan ketertiban

Secara normatif prosedur pemekaran wilayah mengacu pada pasal 16 PP 129/200, yang mencakup tahapan kegiatan sebagai berikut:

- a. Ada kemauan politik dari pemerintah daerah dan masyarakat yang bersangkutan
- b. Pembentukan daerah harus didukung oleh penelitian awal yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah
- c. Usul pembentukan kabupaten/kota disampaikan kepada Pemerintah cq. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur dengan dilampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota serta persetujuan propinsi, yang dituang dalam keputusan DPRD
- d. Dengan memperhatikan usulan Gubernur, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan Tim untuk melakukan observasi ke daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah
- e. Berdasarkan rekomendasi pada huruf d, Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan dapat menugaskan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ke Daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut
- f. Para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada Ketua Dewan Pertimbangan otonomi Daerah, usul pembentukan suatu daerah diputuskan dalam rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah

g. Apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menyetujui usul pembentukan Daerah, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah selaku Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah mengajukan usul pembentukan Daerah tersebut beserta rancangan Undang-undang Pembentukan Daerah kepada Presiden.

h. Apabila Presiden menyetujui usul dimaksud, Rancangan Undang-undang pembentukan Daerah disampaikan kepada DPR-RI untuk mendapat persetujuan.

Jika melihat pada kerangka normatif pendirian daerah dimana kemauan politik dari pemerintah dan masyarakat menjadi salah satu unsur pertama proses pemekaran wilayah, maka Kyai dan Jawara memiliki peran yang strategis karena kedudukannya sebagai pemimpin informal ditengah masyarakat yang juga merupakan elit lokal.

Effendi (2006) mengemukakan bahwa meskipun pemekaran wilayah merupakan suatu yang terjadi dibawah, namun dalam prakteknya lebih banyak diinisiasi oleh elit-elit lokal saja. Masyarakat luas (publik) dimobilisasi dalam ruang-ruang terbatas seperti forum seminar dan lokakarya atau forum sosialisasi.

2.5.2 Pemerintahan Daerah

Sejak reformasi digulirkan, Indonesia memulai babak baru dalam pemerintahan dimana daerah – daerah memiliki kewenangan yang lebih luas untuk mengelola dan membangun daerahnya.

Otonomi daerah merupakan wajah lama dengan fenomena baru dalam pemerintahan Indonesia.²⁰ Sejak era pemerintahan orde baru, konsep otonomi daerah sebenarnya sudah dikenalkan melalui UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Dulu, pemberian status otonom bagi daerah-daerah dipahami sebagai penyerahan sebagian wewenang pemerintah pusat secara terbatas. Namun di era ini, otonomi daerah dipahami sebagai penyerahan sebagian wewenang Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah kecuali pada bidang-bidang tertentu.

²⁰ Pembangunan Sosial di Era Otonomi Daerah, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004

Makna penting dari otonomi daerah sebagaimana disampaikan oleh Syaukani, H.R., Gaffar, A., dan Rasyid, M.R., (2002) dalam Koko (2004) adalah “penguatan masyarakat local dalam rangka kapasitas demokrasi baik ditingkat local ataupun nasional, pengembalian martabat dan harga diri masyarakat daerah yang sudah lama dimarginalkan...”²¹

Jaminan otonomi yang tertuang dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi lebih banyak lagi dalam membangun daerah. Masyarakat pun lebih bisa menyalurkan aspirasinya dalam memilih pemimpinnya dengan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung. Dengan demikian, semangat otonomi daerah bukan sekedar penyerahan wewenang namun juga diiringi dengan tanggung jawab besar yang harus dipikul oleh pemerintahan daerah agar lebih dekat dengan masyarakat sehingga mampu melayani mereka dengan lebih baik.

Otonomi daerah dalam amanah UU nomor 32 Tahun 2004 diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Idealnya, otonomi daerah dalam prakteknya harus mengikut sertakan masyarakat sebagai objek sekaligus subjek pembangunan. Dengan demikian maka partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan jalan menuju terciptanya kehidupan yang demokratis. Hernandes (1999) sebagaimana dikutip Ricky dalam Koko (2004) menyatakan bahwa dalam pemerintahan yang demokratis apalagi dalam praktek pemerintahan daerah, partisipasi masyarakat merupakan hal yang penting (*critical one*)²²

Menurut Antovt dan Novack (1998) partisipasi masyarakat diartikan sebagai keterlibatan secara terus menerus dan aktif dalam pengambilan keputusan yang dapat mempengaruhi kepentingan umum.²³

²¹ Syaukani, H.R., Gaffar, A., dan Rasyid, M.R., Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, 2002

²² Koko Surya Dharma, Partisipasi Masyarakat Di Era Otonomi Daerah, PPPI, Setjen DPR RI, 2004

²³ ibid

Thomas (1995) memberikan pengertian partisipasi masyarakat sebagai keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan. Adapun bentuk-bentuk yang dapat dibangun dalam masyarakat antara lain: *key contact, public meeting, advisory committees, citizen survey, citizen contact, negotiation and mediation*.²⁴

2.5.3 Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Sebelum Undang-undang nomor 32 tahun 2004 diberlakukan, mekanisme pemilihan kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana dituangkan dalam UU No 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No 22 tahun 1999. Menteri Dalam Negeri dalam undang-undang ini juga memiliki wewenang untuk menetapkan pasangan calon kepala daerah sebagaimana usulan fraksi-fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD).

Masyarakat mulai memiliki mekanisme baru dalam memilih kepala daerah seiring dengan diberlakukannya Undang-undang nomor 32 tahun 2004 yang disahkan pada bulan oktober 2004. Mekanisme baru tersebut yaitu dipilihnya kepala daerah secara langsung oleh masyarakat. Sebelumnya, mekanisme pemilihan secara langsung hanya diberlakukan untuk memilih presiden dan wakil presiden serta Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung menurut Karsayuda (2005) oleh sebagian kalangan dianggap akan menjadi terapi bagi lahirnya suatu pemerintahan yang lebih baik, dibanding pemerintahan yang dihasilkan UU No 22/1999. Sebagaimana disadari bersama, pergantian kekuasaan yang dilandasi UU No 22/1999 banyak menghasilkan 'kecurangan'.

Kecurangan yang terjadi pada mekanisme sebelumnya dikarenakan karena beberapa faktor yaitu:

1. Posisi DPRD sebagai institusi tunggal penyelenggara pilkada pada saat itu berdasarkan UU No.22/1999 mempunyai hak relatif penuh untuk menentukan siapa yang berhak menjadi kepala daerah dan wakilnya. Kekuasaan yang sangat besar yang dimiliki oleh DPRD ini tidak diikuti adanya lembaga

²⁴ ibid

pengawasan yang cukup kuat untuk mengontrol proses pilkada tersebut. Hal ini berdampak pada banyaknya kasus politik uang yang hamper menyertai seluruh proses pergantian kekuasaan di daerah.

2. Intervensi parpol pusat terhadap parpol di daerah dalam menentukan calon yang diajukan partai bersangkutan.
3. Adanya intervensi pemerintah pusat terhadap proses pilkada. Berdasarkan pasal 40 ayat (3) UU No 22/1999 pemerintah pusat diberikan wewenang untuk mengesahkan pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang telah dipilih dan ditetapkan DPRD.

Wahidin (2008) mengatakan pada dimensi politik tingkat local (daerah), sebagai akibat dari diutamakan aspek dukungan politik (akseptabilitas), pada akhirnya mengabaikan aspek kapabilitas. Akseptabilitas yang berarti mempunyai akses kepada anggota dewan berpeluang paling besar untuk menjadi kepala daerah.

Melalui pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan dapat meningkatkan kualitas demokrasi dan legalitas kepemimpinan yang dihasilkannya. Pemilihan kepala daerah melalui DPRD tidak mencerminkan akuntabilitas dan transparansi. Padahal didalam dimensi administrative, kepemimpinan yang berhasil harus memperoleh dukungan dari rakyat (Wahidin, 2008).

Pilkada langsung, dari awal prosesnya ingin mengembalikan kesadaran berdemokrasi pada hakikat yang sesungguhnya yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat (Karsayuda, 2005).

Idealisme dari perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah adalah untuk memberi makna yang substantive terhadap pemilu yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Rakyat diberikan haknya pada ruang yang cukup – bahkan sangat luas untuk menentukan pemimpinnya. Kedaulatan rakyat dikembalikan dalam bentuk penyediaan ruang yang luas sebagai sarana perwujudan kedaulatannya sebagaimana yang terkandung dalam Pancasila dan Undang – Undang Dasar 1945 (Wahidin, 2008).

Ma'ruf (2004) mengemukakan beberapa manfaat pemilihan kepala daerah langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia:

Universitas Indonesia

Pertama, pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, bahkan Kepala Desa selama ini telah dilakukan langsung.

Kedua, Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945

Ketiga, Pilkada langsung dipandang sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (civics education)

Keempat, pilkada langsung dipandang sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah

Kelima, pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional.

Pilkada juga dapat dimanfaatkan sebagai momentum untuk menguatkan peran civil society. Penguatan ini dapat diwujudkan karena:

1. Pilkada langsung telah memberikan hak kepada masyarakat untuk memilih wakilnya.
2. Pengawasan oleh masyarakat diharapkan dapat mendorong masyarakat untuk mengawasi kandidat yang diajukan oleh partai politik
3. Penguatan peran masyarakat pada pilkada diharapkan dapat membuat kepala daerah terpilih untuk lebih menghargai suara rakyat sehingga meminimalisir kebijakan-kebijakan yang dapat merugikan masyarakat.

Pelaksanaan pemilihan secara langsung terhadap kepala daerah baik pada tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota memperoleh legitimasi konstitusional melalui amandemen UUD 1945 yang kedua. UUD 1945 telah menambah satu ayat dalam Pasal 18 UUD 1945 yang kemudian dituangkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Ketentuan didalamnya menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis yang dimaknai sebagai pemilihan langsung oleh rakyat.