

BIROKRASI DAN POLITIK: NETRALITAS PERANGKAT DESA DALAM PEMILIHAN KEPALA DESA SITIMERTO KECAMATAN PAGU KABUPATEN KEDIRI

Endik Hidayat, Miskan
Universitas Wijaya Putra
endikhidayat@uwp.ac.id

Abstract

Increased political participation of the village community after the reformation, marked by increasing interest in the community to run for village head elections and village decision-making. Increasing village community participation certainly has hope that the neutrality of bureaucracy is maintained at the village level. So that the climate of political contestation at the village level runs ideally in accordance with the values of democratic life. The purpose of this research is to find out the role of bureaucracy politicization in winning candidate village head Aditya Dimas in Pilkades simultaneously December 26, 2016. Then, knowing the factors that cause political behavior are not neutral village officials and forms of violations in contestation Pilkades Sitimerto December 26 2016. This research using qualitative research methods with a case study approach. The selection of qualitative methods with a case study approach was carried out because there were distinctive characteristics in the election of the head of the Sitimerto village in Kediri Regency.

The results of this study show, firstly, that the practice of neutrality in village bureaucracy in the Sitimerto village case is not proven, that the village apparatus is not neutral in the village head election. Second, the factors that motivate village officials to be non-neutral in the case of the Sitimerto village head election are the widespread use of money politics as an attraction for material benefits to the village apparatus and political dynasty of incumbent. Third, a number of forms of violations of neutrality that occurred in the case of the election of the Sitimerto village head were proven that the village officials acted as cadres of the incumbent candidates and participated in distributing money politics to the villagers.

Keywords: Kekuasaan, Demokrasi, Netralitas Birokrasi, dan Pilkades

I. Pendahuluan

Akhir rezim Orde Baru tahun 1998 telah merubah iklim politik nasional cenderung otoriter. Perubahan politik yang terjadi di tingkat nasional pada akhirnya berimbas pada perubahan politik di tingkat pedesaan, apalagi sejak dikeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Motif yang mendorong penelitian ini untuk mendapatkan suatu bentuk analisis dalam rangka mempelajari perebutan kekuasaan dan pertarungan politik elit desa yang melibatkan birokrasi desa di periode pemilihan kepala desa serentak (sesuai amanat Undang-Undang No. 06 Tahun 2014 tentang desa). Setelah reformasi, tuntutan penerapan otonomi daerah menjadikan desa menarik perhatian para peneliti untuk mempelajari dinamika politik kehidupan masyarakat desa. Studi ini

mendiskripsikan para calon kepala desa terutama pertahanan (*incumbent*) melibatkan birokrasi desa dalam pesta demokrasi di pedesaan. Maka bagaimana dinamika politik di desa? Apa saja sumber kekuasaan yang dimilikinya calon kepala desa untuk menggerakkan birokrasi desa? Lebih khusus lagi, sejauh mana strategi penggunaan perangkat desa dalam proses pemilihan kepala desa serentak sangat efektif.

Peningkatan partisipasi politik masyarakat desa setelah reformasi, ditandai meningkatnya minat masyarakat untuk mencalonkan diri pada pemilihan kepala desa dan pembuatan keputusan desa. Unsur masyarakat yang berperan dalam proses pemilihan kepala desa (Pilkades) setelah reformasi ditandai munculnya berbagai macam variasi elit yang berpengaruh di politik pedesaan. Secara sederhana elit desa bisa diartikan sebagai seseorang yang menduduki semacam "*high social status*" yang berbeda dan membedakan dari masyarakat desa kebanyakan (Soekanto, 2014).. Salah satunya elit desa yang muncul setelah reformasi adalah elit BPD, yakni akibat perubahan struktur perwakilan masyarakat desa dari yang bersifat korporatis melalui Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang bersifat partisipatif sejak UU No. 22 Tahun 1999.

Berlakunya UU No. 06 Tahun 2014 tentang desa, memperkuat kedudukan birokrasi pemerintahan desa, dimana desa diberikan hak otonom untuk menjalankan pemerintahan sendiri. Aturan baru ini juga mengatur penyelenggaraan pemilihan kepala desa serentak, sehingga telah membawa perubahan terhadap dinamika pemerintahan di tingkat desa, dalam hal ini reposisi relasi birokrasi dan politik, yaitu tentang masalah netralitas birokrasi desa terhadap politik. Dalam praktiknya, apakah di desa Sitimerto Kabupaten Kediri, penyelenggaraan pemilihan kepala desa telah membawa pengaruh bagi birokrasi desa (eksekutif dan BPD) untuk terlibat dalam politik praktis berupa dukungan politik terhadap calon *incumbent* yang maju dalam pilkades. Selanjutnya, faktor apa saja yang memotivasi perangkat desa bersikap tidak netral dan bentuk pelanggaran yang dilakukan dalam pemilihan kepala desa.

II. Landasan Teori

Netralitas Birokrasi

Pendekatan birokrasi dalam administrasi dipelopori oleh Max Weber, yang dikenal sebagai pakar sosiologi modern. menurut Weber birokrasi merupakan ciri pola organisasi yang strukturnya sedemikian rupa, sehingga secara maksimal dapat memanfaatkan tenaga ahli. Organisasi harus diatur secara rasional, impersonal sehingga bebas prasangka. Tipe ideal birokrasi dapat dilakukan dengan beberapa cara, yang diantaranya bahwa individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatan-jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya (Toha, 2008; 18-20). Weber membedakan model birokrasi kedalam dua kategori (1) birokrasi rasional dan (2) birokrasi patrimonial.

Studi Sudiman (2009) di Pilkada Banten dan Sulawesi Selatan berkesimpulan liberalisasi politik telah mendorong kontestasi politik antar elite yang berimplikasi pada netralitas birokrasi. Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang seharusnya bekerja pada prinsip-prinsip netralitas untuk melayani masyarakat, berubah menjadi mesin politik yang digunakan untuk memobilisasi dukungan dan perolehan suara dalam pemilihan kepala

daerah, terutama bagi *incumbent* atau pertahanan. Putro (2017) menjelaskan sikap penyelenggara pemerintahan yang tidak netral itu ditunjukkan oleh segenap aparatur birokrasi lokal Kabupaten Tebo mulai dari tingkat kabupaten, kecamatan, sampai ke tingkat desa/kelurahan, yang memberikan dukungan kepada pasangan Yopi Muthalib-Sri Sapto Eddy dengan cara: (1) memberikan fasilitas dan kemudahan. (2), menyampaikan arahan (mengarahkan). (3), terlibat aktif dalam sosialisasi dan kampanye. Masih terkait konsep politisasi birokrasi, tapi berbeda dengan Sudiman dan Auri konteks Pilkada, penelitian Rina Martini (2010) lebih umum tentang politisasi birokrasi di Indonesia. Politisasi ini bisa datang dari legislatif dan eksekutif, tetapi mempunyai kepentingan sama yaitu melanggengkan kekuasaan. Dampak ini menyebabkan merit sistem sangat sulit dilaksanakan, karena keputusan politik tidak diambil secara obyektif.

Birokrasi Dalam Otonomi Desa

Kelahiran BPD merupakan arus utama otonomi desa, yang sedikit banyak membuat semarak proses demokrasi – terutama proses kontrol – di desa. Hal ini menjanjikan harapan, walau di banyak tempat, kelahiran BPD juga memicu perseteruan dengan pemerintah desa, yang membuat jalannya pemerintahan dan pembangunan desa cenderung tidak efektif. Di luar pagar BPD, proses demokratisasi desa didorong pula bangkitnya *civil society*, tumbuhnya organiasi-organisasi baru dan terbuka ruang publik di desa (Cahyono 2005; 344). Otonomi desa bertujuan agar birokrasi desa mendapatkan tenaga yang bisa melaksanakan tugas administrasi desa dengan lebih baik misalnya menyusun rencana kegiatan desa, menyusun rencana anggaran, membuat laporan pertanggung jawaban.

Sehingga pemerintah menganggap perlu mengangkat tenaga tetap tiap desa. Pemikiran itulah yang mendasari lahirnya kebijakan pengisian jabatan sekretaris desa oleh Pegawai Negeri Sipil dan telah dilaksanakan melalui Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 tentang persyaratan dan tatacara pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS. Sementara itu, pengangkatan perangkat desa berdasarkan aturan hukum terbaru yakni Undang-Undang No. 6 Tahun 2016, (Pasal 66) dilaksanakan oleh kepala desa melalui mekanisme rekomendasi dari Camat secara tertulis. Dalam konteks pemilihan kepala desa Sitimerto, terdapat indikasi posisi *incumbent* diuntungkan karena kemampuan dan pengaruhnya dalam mengintervensi birokrasi. Kondisi seperti itu tentu tidak nyaman bagi perangkat desa, apalagi sekretaris desa yang berstatus pejabat sementara (Pjs). Karena jika perangkat desa tidak loyal kepada kepala desa pertahanan yang bertarung kembali di pilkades, belum tentu kepala desa yang baru (selain *incumbent*) mempertahankan jabatan sebagai pamong desa.

Kekuasaan Dengan Birokrasi

Weber juga membagi wewenang menjadi tiga kategori, yaitu wewenang tradisional, karismatik, dan rasional legal. wewenang tradisional adalah wewenang yang berdesarkan kepercayaan di antara anggota masyarakat pada tradisi lama dan menganggap bahwa kekuasaan yang dilandasi oleh tradisi itu wajar dan patut dihormati, dan cenderung diikuti oleh bentuk birokrasi tradisional. wewenang karismatik adalah wewenang berdasarkan kepercayaan anggota masyarakat pada kesaktian dan kekuatan mistik atau religius seorang pemimpin, dan cenderung diikuti oleh bentuk birokrasi

patrimonial. Sementara terakhir, wewenang rasional-legal adalah wewenang yang berdesarkan kepercayaan pada tatanan hukum nasional yang melandasi kedudukan seorang pemimpin. Sehingga ditekankan disini bukan orangnya, melainkan aturan-aturan yang mendasari tingkah lakunya, dan cenderung melahirkan bentuk birokrasi rasional (Budiardjo, 1994). Di antara tiga bentuk kekuasaan yang dikemukakan oleh Weber tersebut, maka bila merujuk kepada konteks penelitian ini yakni kontestasi dalam pemilihan kepala desa, maka teori kekuasaan dan birokrasi dari Max Weber relevan untuk menjelaskan bentuk praktik demokrasi di pedesaan.

Demokrasi Pedesaan Dan Politik Lokal

Di pedesaan Jawa, demokrasi dilaksanakan dengan keikutsertaan dalam proses pengambilan keputusan, yang pada prinsipnya dinamakan musyawarah. Keikutsertaan ini dimaksudkan untuk membina suatu persetujuan dalam masyarakat desa melalui konsultasi, dengan lebih sedikit konflik daripada diatur dengan pemungutan suara terbanyak. Hal ini pernah menjadi dasar dari demokrasi desa di pedesaan Jawa. Studi Yumiko dan Prijono (1983) saat Orde Baru, mengungkap kemunduran demokrasi desa disebabkan oleh meningkatnya fungsi ekonomi lurah yang secara terus-menerus sebagai pemilik tanah luas sejak periode penjajahan, disertai pula oleh pertumbuhan penduduk dan pemindahan tanah komunal menjadi tanah pribadi. Lurah menjadi lebih bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan pemerintah pusat (*supravillage*). Barangkali ini karena sokongan rakyat dirasa menjadi kurang penting untuk meneruskan kekuasaannya dan juga karena sokongan wewenang tingkat atas desa dianggap menjadi lebih penting guna memperkembangkan kekuasaannya. Sehingga cenderung membatasi partisipasi, hanya di kalangan elite.

Terkait dengan pemerintahan lokal dan demokrasi di daerah, Stoker (1991) mengidentifikasi ada empat kelompok masyarakat yang berkepentingan dalam menyemarakkan demokrasi di daerah, yaitu: (1) *producer or economic groups*, produser atau kelompok-kelompok ekonomi yang terdiri dari para pebisnis, pengusaha, dan kelompok profesional; (2) *community groups*, kelompok suatu komunitas. Mereka adalah kelompok yang berusaha mempengaruhi kebijakan pada tingkat lokal, seperti kelompok asosiasi para penyewa property, kelompok perempuan, kelompok gerakan membangun kembali, dan kelompok etnis minoritas. Kelompok-kelompok ini berbasis sosial; (3) *cause group*, kelompok penyebab. Kelompok ini lebih menitikberatkan terhadap penyebaran gagasan dan keyakinan ketimbang materi, seperti kelompok perjuangan untuk kemerdekaan, kelompok anti senjata nuklir dan lain-lain; (4) *the voluntary sector*, atau lebih dikenal dengan sukarelawan. Biasanya, dalam menjalankan aktifitasnya mereka mendapat dukungan dana dari pemerintah atau dari pihak lain.

III. Metode Penelitian

Artikel ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan mengambil studi kasus pada pemilihan kepala desa Sitimerto, Kecamatan Pagu, Kabupaten Kediri, Propinsi Jawa Timur.. Studi ini bersifat diskriptif analisis, bertujuan memberi gambaran yang lebih detail mengenai suatu gejala atau fenomena. Teknik yang dipergunakan dalam pengumpulan data adalah menggunakan teknik data deskriptif sebagaimana digambarkan tersebut adalah teknik observasi, wawancara mendalam, dokumentasi, dan *Focus Group Discussion* (FGD). Wawancara

mendalam telah peneliti lakukan setelah Pilkades serentak di Kabupaten Kediri 28 Desember 2016.

Strategi wawancara dilakukan dengan melibatkan beberapa informan sebagai subjek penelitian utama, yaitu para calon kepala desa yang berkompetisi dalam Pilkades, dan para tokoh masyarakat yang juga mungkin berasal dari keluarga para kandidat kepala desa yang bertarung di Pilkades. Informan yang dipilih dalam penelitian ini sebanyak delapan orang yang merupakan pihak berkepentingan di Pilkades Sitimerto. Yakni terdiri lima calon kepala desa, dua tokoh masyarakat, dan Ketua DPMPD Kabupaten Kediri.

IV. Hasil Dan Pembahasan

Diskripsi Pemerintahan Desa Sitimerto

Periode awal kepala desa Sitimerto dijabat oleh Mangun sebelum kemerdekaan. Setelah Indonesia merdeka jabatan kepala desa Sitimerto dipegang oleh Mufid (1945-1948), selanjutnya pada tahun 1950 terjadi pergantian kepala desa dari Mufid kepada Carik (sekretaris desa) yakni Sukardi sampa tahun 1963. Mulai periode (1964-1979), selanjutnya dipegang lagi oleh Mufid sampai tahun 1979, setelah itu periode (1979-1987) posisi kepala desa Sitimerto diisi oleh Djoko Sukondo hampir sepuluh tahun, dan berikutnya posisi kepala desa dipegang surani (1987-1998). Pada awal reformasi posisi kepala desa dipegang keluarga Kaji Mul, yakniistrinya Tuti Harini selama 16 tahun (1998-2014). Sekarang mulai periode awal 2017 posisi kepala desa dijabat oleh putra Tuti Harini, yang berhasil memenangkan pemilihan kepala desa Sitimerto tahun 2016 yaitu Aditya Dimas Saputra.

Pada kepemimpinan kepala desa yang terdahulu atau yang pertama adalah pembangunan dibidang keagamaan, dan dilanjutkan dengan fokus pembangunan desa pada sektor perekonomian. Luas wilayah desa Sitimerto sebesar 58.270 ha (hektar), terdiri dari satu dusun yaitu dusun Sitimerto. Sedangkan perangkat desa menurut jenis jabatannya di desa Sitimerto terdiri dari 1 Kepala Desa, 1 Sekretaris Desa, Kaur Keuangan, Kaur Kesejahteraan, Kaur Pemerintahan, dan 1 Kepala Dusun. Desa Sitimerto terdiri dari 2 Rukun Warga (RW) dan 8 Rukun Tetangga (RT). Untuk struktur pemerintahan desa Sitimerto jabatan Sekretaris Desa masih kosong, karena masih dirangkap oleh Kaur Pemerintahan yaitu Dwi Putra. Struktur pemerintahan desa mewakili kekuasaan eksekutif dengan formasi sebagai berikut; Aditya Dimas Syahputra sebagai Kepala Desa, Dwi Putra sebagai Sekretaris Desa dan Kaur Pemerintahan, Anang Panji Suseno sebagai Kaur Umum, Slamet Riyanto sebagai Kaur Kesejahteraan, dan Doddy Wibowo sebagai Kepala Dusun. Lihat tabel 1.

**Tabel. 1. Pejabat Pemerintah Desa Sitimerto dan BPD Desa Sitimerto
Periode 2017 – Sekarang**

Pejabat Pemerintah Desa		
No	NAMA	JABATAN
1	Aditya Dimas Saputra	Kepala Desa
2	Dwi Putra	Plt. Sekretaris Desa
3	Dwi Putra	Kaur Pemerintahan
4	Anang Panji Suseno	Kaur Umum/Kaur Keuangan
5	Slamet Riyanto	Kaur Kesejahteraan
6	Doddy Wibowo	Kepala Dusun

Anggota Badan Permusyawaratan Desa		
No	NAMA	JABATAN
1	Sutrisno Ak	Ketua
2	Eka Hariyono	Wakil Ketua
3	Siti Masrurah	Sekretaris
4	Nurwiyanto	Anggota
5	Muji Prayitno	Anggota

Sumber: Kantor Desa Sitimerto

Politisasi Birokrasi Desa Dalam Pilkades Sitimerto

Hubungan kolektif birokrasi di tingkat desa adalah perangkat desa menurut jenis jabatannya terdiri dari kepala desa, sekretaris desa, Kaur keuangan, Kaur kesejahteraan rakyat, Kaur pemerintahan dan 1 kepala dusun. Seperti diatur dalam Undang-Undang No. 6 tahun 2014 Tentang Desa, bahwa dalam desa terdapat kategori kelembagaan desa yang memiliki peranan dalam tata kelola desa, yaitu; pemerintah desa, BPD (badan permusyawaratan desa), dan lembaga kemasyarakatan (LSM). Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat desa dilaksanakan oleh pemerintahan desa dan BPD. Birokrasi desa yang dimaksud dalam penelitian ini adalah perangkat pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa, BPD berfungsi sebagai wujud demokrasi dalam peyeleggeraan pemerintah desa.

Berlakunya Undang-Undang No. 06 Tahun 2014 Tentang Desa, memperkuat kedudukan birokrasi pemerintahan desa, dimana desa diberikan hak otonom untuk menjalankan pemerintahan sendiri. Aturan baru ini juga mengatur penyelenggaraan pemilihan kepala desa serentak, sehingga telah membawa perubahan terhadap dinamika politik di tingkat desa, dalam hal ini reposisi relasi birokrasi desa dan politik, yaitu tentang masalah netralitas birokrasi desa terhadap politik. Dalam praktiknya, perangkat desa justru kerap digunakan sebagai sumber daya politik oleh calon *incumbent* yang maju dalam Pilkades. Di desa Sitimerto Kabupaten Kediri, penyelenggaraan pemilihan kepala desa telah membawa pengaruh bagi birokrasi desa (eksekutif dan BPD) untuk terlibat dalam politik praktis berupa dukungan politik terhadap calon *incumbent* yang maju dalam pilkades. Dukungan birokrasi desa terbukti cukup efektif memenangkan

pemilihan kepala desa berdasarkan jumlah suara yang diperoleh oleh pihak *incumbent*.

Tabel 2. Hasil Pilkades Sitimerto 26 Desember 2016

NO	DESA	JML DPT	No Urut	Nama Calon Kepala Desa	Surat Suara		Kehadiran
					Sah	Tidak Sah	
1	Sitimerto	1215	1	AGUNG	13	15	90%
			2	HARI	424		
			3	BASUKI	18		
			4	ADIT	560		
			5	ROHMAD	63		

Sumber: DPMPD Kab Kediri

Konteks pemilihan kepala desa Sitimerto, pihak *incumbent* berupaya kembali merebut kekuasaan sebagai kepala desa. Di desa Sitimerto kepala desa *incumbent* Tutu Harini yang tidak bisa mencalonkan lagi, sehingga mengutus putranya Aditya Dimas untuk berkontestasi dalam Pilkades Sitimerto yang lalu tahun 2016. Salah satu informan yang merupakan lawan politik dari Aditya mengatakan dalam pemilihan kepala kemarin pamong bertindak tidak netral. Sehingga merasa pihaknya sangat dirugikan dengan tindakan birokrasi desa Sitimerto yang solid mendukung kelompok *incumbent*. Menurutnya hal itu disebabkan ingin pemimpin desa yang hanya sebagai simbol yang mudah untuk dikendalikan, dan tidak punya pendirian yang tegas dalam membuat kebijakan di tingkat desa, untuk mengatur dalam mencapai kesejahteraan masyarakat desa. Bahkan informan tersebut sudah melaporkan perangkat desa Sitimerto bersikap tidak netral dalam pilkades ke pak Satirin, selaku ketua DPMPD Kab. Kediri, dijanjikan akan mendapat sanksi berupa teguran dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (DPMPD).

Dari retorika semakin tahu di level desa bukan wacana lagi tokoh masyarakat *pengen* lurah *sing gena* (baik) *sing noto* (mengarahkan masyarakat). Tapi dari perangkat desa ga *pengen*. Jadi lurah yang bisa disetir. Dan intinya Bahkan hari-h (menjelang pemilihan) aku telepon pak satirin (ketua DPMPD) padahal dalam retorika, Undang-Undang, aturan pamong *iku* seharusnya netral, tapi sampai terjun bantu Adit! Pengen lurah sing bisa disetir. Kalau lurah yang jadi aku! Pamong *iku wedi* (takut) itu mikirnya (Wawancara dengan Hari 24 Juni 2018).

Pernyataan informan selaku lawan politik tersebut langsung dibantah oleh Haji Mulyono selaku orang tua Adit. Ia mengatakan bahwa itu hanya kecemburuhan sosial saja atau belum bisa menerima kekalahan dalam Pilkades yang lalu. Sehingga pernyataan kepala desa yang didikte sama perangkat desa tersebut keluar dari orang yang tidak cerdas (intelektual rendah). Alasannya adalah Adit tidak bodoh, jadi pasti punya inisiatif sendiri dalam menentukan keputusan dan kebijakan terbaik untuk desa Sitimerto. Tentunya tanpa perlu didikte atau tergantung terhadap pamong desa.

Kalau saya itu kecemburuan sosial, menurut saya, ya ga didikte tapi kadang-kadang ada warga desa yang memang IQ rendah, bilangnya kepala desa didikte sama perangkatnya. Lha masa didikte kok manut, Adit kan ga bodoh, kalau didekte suruh ini-itu, ga mungkin soale pasti punya inisiatif sendiri. Tapi masyarakat kebanyakan ga ngerti seperti itu. Jadi saya mengamati tidak seperti itu (Wawancara dengan Haji Mul 21 Juli 2018).

Pemanfaatan jabatan struktural dan jaringan birokrasi desa untuk kepentingan politik dalam rangka pemilihan kepala desa oleh seorang *incumbent* biasanya dilaksanakan dengan melakukan mobilisasi kepada perangkat desa yang berada dibawah kekuasaannya. Kepala desa sebagai seorang pejabat politik, orientasi seorang kepala desa selalu bersifat politis. Sebagai pejabat struktural kepala desa juga mempunyai relasi kekuasaan dengan tingkatan birokrasi lebih tinggi yakni supradesa. Pada masa orde baru, pemerintah pusat telah membentuk desa dalam suatu hirarki administrasi daerah yang kuat. untuk melaksanakan kebijakan pemerintah, pengawasan lebih langsung telah diarahkan kepada mereka, terutama kepada lurah. Fakta ini menjadikan desa kurang otonomis. Dengan lebih bertanggung jawab kepada wewenang atasan desa (supra-village), lurah kehilangan wewenang tradisionalnya yang mengharuskan mereka menjadi penjaga orang-orang desa secara kebapakan dan menjadi pengambil inisiatif demokrasi pedesaan (Yumiko M. Prijono dan Prijono Tjiptoherijanto, 1983). Setelah Orde Baru relasi kekuasaan kepala desa dengan negara berubah drastis, dari yang cenderung administratif menjadi cenderung transaksional.

Penyebab Birokrasi Tidak Netral Budaya Politik Uang

Fenomena praktik dukungan solid birokrasi desa Sitimerto ternyata mampu mengantarkan calon pertahanan (Aditya Dimas) , kembali merebut kekuasaan jabatan kepala desa di Pilkades Sitimerto. Pasca diberlakukan Undang-Undang No. Tahun 2014, yang mengatur jabatan kepala desa sampai tiga periode. Dampaknya, elite desa yang berasal dari birokrat mantan kepala desa dikatakan dominan sebagai calon kepala desa pada Pilkades serentak tahun 2016 yang lalu. Dari 61 desa yang menyelenggarakan Pilkades serentak di Kabupaten Kediri, hanya delapan desa yang tidak memiliki calon dari mantan kepala desa atau pertahanan. Selain kedelapan desa itu, ada calon kepala desa di 53 desa terdapat *incumbent* dan mantan kepala desa yang mencalonkan diri lagi (Radarkediri.jawapos.com).

Berdasarkan hasil wawancara pihak *incumbent* telah menyiapkan uang cukup besar antara (300 Juta sampai 500 Juta) sebagai modal mencalonkan kepala desa di desa Sitimerto. Hal ini karena masih tingginya permintaan politik uang di setiap desa. Misalnya, di desa Sitimerto hanya terdapat dua calon kepala desa yang siap bertarung secara finansial yakni *incumbent* Adit dan Hari, tiga kandidat lainnya mengaku hanya coba-coba maju di Pilkades Sitimerto, jadi tidak memberikan uang saat pemilihan kepala desa kemarin. Orang tua Adit yakni Haji Mulyono mengaku berapa pun nilai uang yang disebar lawan politik untuk membeli suara. Ia berjanji sanggup menyediakan lebih besar, demi putranya terpilih sebagai kepala desa menggantikan ibunya yang telah menjabat dua periode sebelumnya.

Tidak banyak, lima ratusan (juta), saya kira berapa kita siapin, seumpama ada yang mau ngebom (gelontor uang) saya lawan. Makanya saya tenang saja dan ga grogi (Wawancara dengan Haji Mul 21 Juli 2018).

Menurut Haji Mulyono uang tersebut diambil dari tabungan sendiri. Sementara lawan politiknya Hari yang menginformasikan kepada peneliti, bahwa saat pemilihan kepala desa demi memenangkan Adit, pihak Haji Mulyono telah mengeluarkan biaya politik yang lumayan banyak bahkan sampai menjual sawahnya. Sementara pihak Hari justu mengaku setelah pemilihan kepala desa walaupun posisinya kalah tidak merasa rugi, karena justru baru saja mampu membeli sawah. Namun, ketika peneliti menyatakan berapa nominal yang dihabiskan dan darimana sumbernya informan tersebut menolak berkomentar. Salah alasannya karena pembagian uang tersebut sebagai bentuk sumbangan dalam Islam shodaqoh.

Aku tidak banyak! Kaji Mul jual sawah luas *pirang bau* gitu! Aku barusan beli sawah, karena yang minta masyarakat luas bentengku juga masyarakat. Kita kan dapat tausiyah dari tokoh agama. Aku juga juga mempelajari, jadi niate ya ga mau (melakukan politik uang), tapi kan dibuatniat *shodaqoh* (Wawancara dengan Hari 24 Juni 2018)

Di desa Sitimerto, distribusi politik uang pihak *incumbent* telah melibatkan unsur birokrasi desa sebagai pejabat struktural di bawah kepala desa pertahanan yang maju lagi mengusung putranya Adit. Hal ini sempat menimbulkan gesekan antar pendukung calon kepala desa Hari dengan pihak Adit sebagai *incumbent*. Karena posisi pamong desa dan panitia Pilkades diharapkan mampu bersikap netral tidak terwujud. Salah satu pemicunya ditangkapnya kepala dusun Sitimerto yang dianggap pendukung *incumbent* oleh kader dari lawan politiknya yakni Hari. Hal ini diungkapkan dari hasil wawancara dengan orang tua Adit yakni Haji Mul.

Ya itu cuma pak wo (kepala dusun), sebetulnya bukan kader kita, jadi ditangkap padahal hanya keliling desa dikira mau ngebom (kasih uang). Ia hanya memantau keamanan desa tapi dilaporkan ke pak Satirin (Ketua DPMPD Kabupaten Kediri). Setelah itu rame orang-orang kita pada lapor, karena pak wo ditegur padahal tidak bawa duit dan tidak bawa apa-apa (Wawancara dengan Haji Mul 21 Juli 2018).

Tingginya tingkat persaingan antar kandidat kepala desa menimbulkan situasi kampanye dengan penggunaan politik uang dan membuka situasi masuknya keterlibatan perangkat desa yang memberi dukungan kepada calon kepala desa untuk memenangkan pemilihan, karena seperti yang dijelaskan diatas yakni besarnya biaya kampanye untuk memobilisasi massa pemilih desa yang harus dicukupi oleh calon kepala desa. Dengan demikian, keterlibatan perangkat desa dan panitia Pilkades untuk mengambil keuntungan materi dalam pemilihan kepala desa, dengan cara mendukung pihak calon yang mempunyai kekuatan finansial cukup besar. Bahkan para tokoh agama juga ada yang terlibat langsung untuk mendukung salah satu calon kepala desa, agar mendapat

keuntungan materi dan bantuan finansial untuk kegiatan keagamaan di desa Sitimerto.

Penyebab Birokrasi Tidak Netral Dinasti Politik *Incumbent*

Desa Sitimerto dukungan solid birokrasi desa mampu mengantarkan calon pertahanan (Aditya Dimas) merebut kekuasaan kembali di Pilkades Sitimerto. Seperti yang dijelaskan dilema birokrasi desa tersebut, yang semula memposisikan untuk berlaku netral, dalam arti tidak memihak, justru malah dicurigai. Pada pemilihan kepala desa Sitimerto bagi pamong desa tidak ada pilihan lain kecuali memihak kepada salah satu pasangan calon kepala desa. Daripada mendukung calon yang tidak pasti menjamin kedudukannya perangkat desa, lebih pasti mendukung pihak *incumbent* yang mempunyai kekuatan finansial cukup besar. Selain itu, struktur birokrasi desa merupakan warisan dinasti politik keluarga Adit tentu lebih nyaman dengan pola kerja yang sudah ada saat ini, tanpa ada perubahan personil perangkat desa dan kepemimpinan kepala desa juga berasal dari keluarga *incumbent*. Menurut salah satu informan ini merupakan fenomena biasa yang terjadi saat menjelang pemilihan kepala desa sebagai bentuk kalkulasi politik mempertahankan jabatan perangkat desa Sitimerto.

Tidak masalah, kesepakatan kemarin ayo pakai duit sebanyak-banyak tidak masalah, sudah disepakati oleh lima calon bukan panitia. Jadi tergantung kesepakatan daripada sembunyi-sembunyi mending terang-terangan. Kalau perangkat desa tidak netral itu sudah biasa, sekarang ketua Takmir saja pembina moral itu saja minta kok (uang). Justru yang bermasalah kalau panitia yang tidak netral tapi kalau calon banyak itu cenderung tentram, kalau cuma dua calon itu bahaya. Perangkat yang tidak netral bentuknya cuma ngawal (bagi duit). Sekarang itu perangkat desa ga ada yang netral dimanapun itu (Wawancara dengan Agung 24 Juni 2018)

Tarik-menarik kepentingan politik menjelang pemilihan kepala desa di desa Sitimerto secara pasti melibatkan birokrasi desa, dan telah menghadapkan perangkat desa dalam situasi dilematis, terutama bagi panitia pemilihan kepala desa yang memegang peran strategis dalam menyelenggarakan pesta demokrasi desa. Alasan mengapa perangkat desa menghadapi dilema antara mendukung atau bersikap netral, karena kepala desa terpilih mempunyai hak dan otoritas untuk memilih dan menentukan pejabat perangkat desa. walaupun berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 66, disebutkan bahwa dalam pengangkatan perangkat desa dilakukan oleh penjaringan oleh kepala desa dan harus dikonsultasikan kepada pihak kecamatan. Selanjutnya rekomendasi tertulis Camat dapat dijadikan dasar kepala desa untuk mengangkat seorang perangkat desa dengan keputusan kepala desa.

Setiap pilihan politik selalu memiliki konsekuensi bagi perangkat desa, jelas keberpihakan adalah sebuah pilihan yang dianggap strategis untuk mendukung percepatan karirnya. Momentum pemilihan kepala desa lima tahunan, merupakan momen yang dianggap strategis bagi perangkat desa untuk mempertahankan karir dalam jajaran birokrasi desa. Akan tetapi momen pemilihan kepala desa dapat menghambat karir, atau bahkan malah mengalami kehilangan sumber pendapatan. Kalau calon yang didukung menang, maka jelas karirnya akan aman dengan situasi kerja warisan dari pihak *incumbent*. Sebaliknya kalau calon yang didukung kalah, maka agak berat untuk

bisa mendapatkan situasi kerja yang kondusif sebagai dampak dari perubahan yang terjadi dalam kepemimpinan di desa.

Sedangkan potensi konflik lebih besar, jika munculnya kepala desa baru, yang mendorong perangkat desa berpihak kepada pihak *incumbent* Adit. Keberpihakan perangkat desa pada awalnya tidak begitu jelas. Karena sifatnya melakukan pemetaan kekuatan politik masing-masing calon kepala desa, dan melakukan kalkulasi siapa diantara calon kepala desa yang berpotensi menang. Aktor perangkat desa yang pintar membaca situasi, tidak akan terlalu eksplisit memperlihatkan dukungan walaupun sudah disepakati para calon kepala desa bahwa pamong desa harus netral. Pihak pamong desa tentu mampu mengukur siapa calon kepala desa yang paling menguntungkan bagi kelanjutan karir dirinya di desa Sitimerto. Bahkan mungkin juga panitia pemilihan kepala desa juga bersikap menguntungkan diri sendiri dengan mendukung salah satu calon atau bersikap tidak netral.

Ya perangkat ga netral gapapa, mau dukung kubu siapa. Kalau perangkat gerilya (kasih duit) ga masalah diamankan panitia. Setiap calon juga selalu curiga itu memihak sana-sini ya biasa. Menurut saya sudah ada gesekan antara kelompok Hari dan keluarga pak wo (sehingga pak wo ditangkap kadernya). Semua calon mengeluarkan uang sebanyak mungkin, sekarang mau kemana harus keluar rokok kan. Itu semua pesta demokrasi desa. Jadi bukan hanya perangkat tidak netral, bahkan penitia juga punya pilihan jago sendiri (Wawancara dengan rohmad 24 Juni 2018).

Kasus pemilihan kepala desa Sitimerto, dukungan perangkat desa terhadap calon *incumbent* lebih banyak dipengaruhi budaya birokrasi yang cenderung patrimonial. Perangkat desa sangat menggantungkan harapan kepada keluarga *incumbent* yang telah membangun dinasti politik sejak Orde Baru runtuh tahun 1998 di desa Sitimerto. Situasi seperti ini mendorong perangkat desa mempertaruhkan netralitasnya dalam memberikan dukungan kepada keluarga pihak *incumbent* agar kembali memenangkan pemilihan kepala desa Sitimerto tahun 2016 yang lalu. Penelitian ini juga menemukan bahwa panitia pemilihan kepala desa Sitimerto juga diragukan sikap netral dalam menyelenggarakan Pilkades oleh para calon kepala desa.

V. Kesimpulan Dan Saran

Kesimpulan

Berdasarkan analisis, interpretasi dan pembahasan penelitian, yakni hasil kajian relasi birokrasi dan politik dalam dinamika politik desa (Pilkades). Maka dapat disimpulkan beberapa hal berikut ini.

1. Praktik netralitas birokrasi desa pada kasus desa Sitimerto tidak terbukti, yakni perangkat desa tidak berlaku netral dalam pemilihan kepala desa. Dengan demikian, perangkat desa terbukti menjadi partisan dengan dukungan kepada keluarga *incumbent* Haji Mul yang mengusung calon kepala desa Adit.
2. Faktor yang memotivasi perangkat desa bersikap tidak netral pada kasus pemilihan

- kepala desa Sitimerto adalah maraknya penggunaan politik uang sebagai daya tarik keuntungan materi bagi perangkat desa dan kepastian keberlangsungan jabatan sebagai perangkat desa yang dijamin oleh pihak incumbent jika terpilih kembali menjadi kepala desa.
3. Beberapa bentuk pelanggaran netralitas yang terjadi dalam kasus pemilihan kepala desa Sitimerto adalah terbukti perangkat desa berperan sebagai kader pihak calon *incumbent* dan ikut mendistribusikan politik uang kepada warga desa

Saran

Berdasarkan analisis hasil penelitian, maka beberapa saran yang direkomendasikan untuk menjaga netralitas birokrasi desa terhadap kontestasi politik di desa sebagai berikut.

1. Perlunya pengawasan dan sanksi yang tegas dalam menjaga netralitas perangkat desa dalam proses pemilihan kepala desa. Hal ini merupakan tugas dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa (DPMPD Kabupaten Kediri).
2. Melakukan pendidikan politik kepada perangkat desa bahwa praktik politik uang telah menyimpang dari nilai-nilai kehidupan yang demokratis. Sehingga harus diberantas bukan dikawal seperti yang terjadi dalam pemilihan kepala desa Sitimerto..

Daftar Referensi

- Adham Putro, Auri. *Faktor Modal dan Kekuasaan dalam Memenangkan Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Tebo Tahun 2011*. Jakarta: Disertasi Departemen Politik Universitas Indonesia, 2017
- Bogdan, Robert dan Steven J. Taylor. 1993, *Kualitatif Dasar-Dasar Penelitian*, diterjemahkan oleh A. Khuzin Afandi, Surabaya: Usaha Nasional
- Budiardjo, Meriam. 1994, *Demokrasi di Indonesia; Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Gramedia
- Cahyono, Heru dkk. 2005, *Konflik Elite Politik di Pedesaan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan LIPI
- Maschab, Mashuri. 2013, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*. Yogyakarta: Polgov
- Miles, Matthew B. and A. Michael Huberman, 1994 *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*, USA: SAGE
- Prijono, Yumiko M. dan Prijono Tjiptohardjo. 1983, *Demokrasi di Pedesaan Jawa*, Jakarta: Sinar Harapan
- Ritzer, George dan Douglas J Goodman. 2011, *Teori Sosiologi Modern*. Ter Nurhadi. Yogyakarta: Kreasi Wacana
- Soekanto, Soerjono. 2014. *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Stoker, Gerry. 1991, *The Politics of Local Government*, London: Macmillan Education Ltd, 1991, hal. 230-248. dalam Isbodroini Suyanto dan Djohermansyah Djohan (ed.), *Bahan Bacaan Politik Lokal*. Jakarta: Program Pascasarjana Ilmu Politik FISIP UI
- Sudiman. 2009, *Netralitas Birokrasi dalam Politik: Studi Kasus Tentang Netralitas PNS dalam Pemilihan Kepala Daerah Sulawesi Selatan Tahun 2007 dan Banten Tahun 2006*. Jakarta: Disertasi Departemen Politik Universitas Indonesia
- Toha, Miftah. 2008 *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Jakarta, Prenada Media Group

Yin, Robert K. 2003. *Studi Kasus: Desain dan Metode*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
RADARKEDIRI Online, 22 Juni 2018
<https://kbpi.web.id>