



**BIAYA TRANSAKSIONAL KEPALA DESA TERPILIH DALAM PEMILIHAN  
KEPALA DESA ARJASA KECAMATAN SUKOWONO  
KABUPATEN JEMBER TAHUN 2013**

Transactional cost village head elected head of election village Arjasa Sukowono sub district  
Jember year 2013

**SKRIPSI**

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk  
menyelesaikan studi pada Program Studi Administrasi Negara (S1)  
dan mencapai gelar Sarjana Sosial dan Ilmu Politik

Oleh:

Nugroho Dwi Prasetyo  
NIM 080910291023

Dosen Pembimbing Utama  
Drs. Abdul Kholiq Ashari, M.Si  
NIP 195907261989021001

Dosen Pembimbing Anggota  
Drs. Agus Suharsono, M.Si  
NIP 196308141989031023

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER**

**2015**

**PENGESAHAN**

Skripsi berjudul “Biaya Transaksional Kepala Desa Terpilih Dalam Pemilihan Kepala Desa Arjasa Kecamatan Sukowono Kabupaten Jember Tahun 2013” telah diuji dan disahkan pada:

hari, tanggal : Kamis, 22 Oktober 2015

tempat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

Tim Penguji:

Ketua,

Sekretaris,

Dra. Inti Wasiati, MM

Drs. A. Kholiq Azhari, M.Si

NIP 195307311980022001

NIP 195607261989021001

Anggota

1. Drs. Agus Suharsono, M.Si ( )  
NIP 196308141989031023
2. Hermanto Rohman, S.Sos ( )  
NIP 197903032005011001

Mengesahkan

Dekan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Jember

Prof. Dr. Hary Yuswadi, M.A.

NIP 195207271981031003

## PERSEMBAHAN

Syukur alhamdulillah kepada Allah SWT yang maha pengasih dan maha penyayang saya akhirnya dapat menyelesaikan skripsi ini. Saya persembahkan skripsi ini untuk orang-orang yang telah berusaha keras mengantarkan saya menjadi manusia yang lebih bermanfaat.

1. Kedua orang tua saya, Bapak A.Suroso,S.Sos , terima kasih atas semua ilmu yang diberikan dan mengajarkan saya menjadi seorang anak yang lebih baik dan atas ilmu kepemimpinannya yang sangat berarti dalam kehidupan saya. Dan Ibu saya, Sri Suharti,S.Pd, terima kasih sedalam-dalamnya dan tak terhingga atas segala bantuan moril maupun material serta doa yang selalu beliau panjatkan untuk membantu segala urusan saya.
2. Istriku tercinta Anisa Mandasari Maugfiro, terima kasih atas segala bantuan dan suportnya serta selalu mendukung dengan setia dan sabar semua kegiatan studi hingga skripsi ini selesai dan juga mendukung karir saya serta tak lupa ucapan terima kasih atas segala doa yang dipanjatkan yang telah mengiringi dalam setiap langkah saya.
3. Kakak saya Eko Prasetyo,S.Sos, terima kasih atas dukungannya, Engkau menjadi sosok kakak yang baik untuk saya.
4. Rekan-rekan kerja, terima kasih atas dukungannya serta terima kasih kepada Bapak Pimpinan karena memberikan kesempatan guna menyelesaikan skripsi ini.
5. Para guru-guru dari taman kanak-kanak hingga sekolah menengah atas dan para Dosen pengajar di fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember, terima kasih telah memberikan ilmu dan mendidik saya menjadi manusia yang lebih berguna.

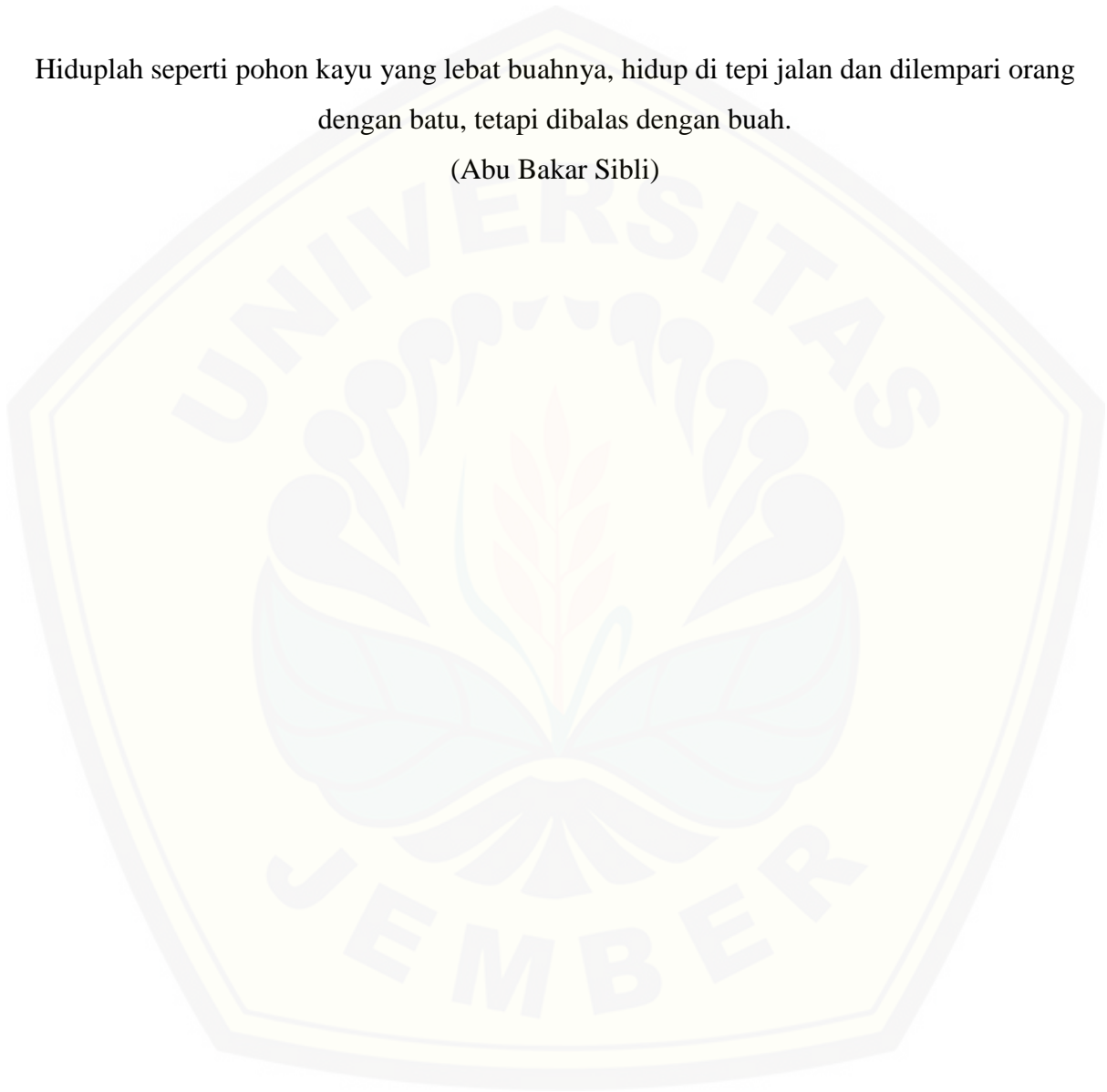
**MOTTO**

Sesuatu yang belum dikerjakan, seringkali tampak mustahil, kita baru yakin kalau kita telah berhasil melakukannya dengan baik

(Evelyn Underhill)

Hiduplah seperti pohon kayu yang lebat buahnya, hidup di tepi jalan dan dilempari orang dengan batu, tetapi dibalas dengan buah.

(Abu Bakar Sibli)



**PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Nugroho Dwi Prasetyo

NIM : 080910291023

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul “Biaya Transaksional Kepala Desa Terpilih Dalam Pemilihan Kepala Desa Arjasa Kecamatan Sukowono Kabupaten Jember Tahun 2013” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah diajukan pada instansi mana pun, dan bukan jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan kode etik ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak mana pun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 09 Oktober 2015

Yang menyatakan,

Nugroho Dwi Prasetyo

080910292023

## RINGKASAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui jumlah dan rincian biaya transaksional yang ditanggung kepala desa terpilih pada pemilihan Kepala Desa Arjasa, Kecamatan Sukowono, Kabupaten Jember tahun 2013. Menurut Dadang Juliantara (2000:37), Pemilihan kepala desa (pilkades) merupakan proses untuk memilih atau dipilihnya orang yang mampu untuk memimpin jalannya roda pemerintahan di wilayah desa tertentu sesuai dengan aturan dan ketentuan yang berlaku. Salah satu wujud demokrasi yang ada di desa adalah pemilihan Kepala Desa secara langsung. Demokrasi dalam konteks pemilihan kepala desa (pilkades) dapat dipahami sebagai pengakuan keanekaragaman serta sikap politik partisipatif dari masyarakat dalam bingkai demokratisasi pada tingkat desa. Hal ini merujuk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengakui penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan di mana desa berhak dan memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangga desa. Demokrasi merupakan bentuk atau sistem pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya yang diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Kepala desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan di daerah kecil yaitu desa yang dipilih masyarakat secara langsung oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan yang berlaku dengan masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan ketentuan tentang tata cara pemilihan kepala desa. Kepala desa pada dasarnya bertanggungjawab pada rakyat desa dan prosedur pertanggung jawabannya disampaikan kepada Bupati/walikota melalui Camat. Kepada badan permusyawaratan desa (BPD) kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawaban dan menyampaikan informasi kepada rakyat tentang pokok-pokok pertanggungjawabannya. Masyarakat tetap diberi peluang untuk menanyakan lebih lanjut tentang pertanggungjawabannya lembaga kemasyarakatan di desa dibentuk untuk membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat.

Desa dan/atau Pemerintahan Desa dipimpin oleh seorang Kepala Desa yang dipilih langsung dari dan oleh penduduk desa setempat yang memenuhi persyaratan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 203 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi: "Kepala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1) dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan



tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah. Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa, di Bagian Keempat diatur tentang Pemilihan Kepala Desa, yaitu mulai dari Pasal 43 sampai Pasal 54. Dalam Pasal 46 PP No. 72 tahun 2005 tersebut diatur sebagai berikut.

1. Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat.
2. Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.
3. Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahap pencalonan dan tahap pemilihan.

Sedangkan untuk pemilih diatur dalam Pasal 45, yang berbunyi sebagai berikut :  
”Penduduk desa Warga Negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan kepala desa sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih.” Adapun untuk pengaturan lebih lanjut tentang Tata Cara Pemilihan Kepala Desa akan diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Di Kabupaten Jember, peraturan tentang pemilihan kepala desa diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 tahun 2006. Dalam pemilihan kepala desa, sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Jember tentang Pemilihan Kepala Desa teruang dalam Pasal 25, adapun tata urutannya adalah sebagai berikut.

1. BPD memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan kepala desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum berakhir masa jabatan.
2. BPD memproses pemilihan Kepala Desa paling lama 4 (empat) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan kepala desa.

Pada pertengahan tahun 2013, tepatnya tanggal 14 Mei 2013 diadakan pesta demokrasi di Desa Arjasa, Kecamatan Sukowono Kabupaten Jember. Secara umum Desa Arjasa terletak pada posisi yang kurang strategis, yaitu berada di luar jalur zona ekonomi, berjarak 35 Km ke arah Utara dari ibu kota Kabupaten. Wilayah Desa Arjasa adalah merupakan salah satu dari 12 wilayah Desa yang ada di Kecamatan Sukowono, Kabupaten Jember. Desa Arjasa terletak di sebelah timur Kecamatan Sukowono. Desa ini terdiri dari 2 dusun yaitu Dusun Krajan dan Dusun Petung. Pada pemilihan ini ada tiga kandidat, yaitu Saiful Bahri, Supakmo Adi, dan Haerudin. Latar belakang tiga kandidat kepala desa ini adalah petani yang sukses, khusus Supakmo Adi merupakan petani dan peternak yang sukses. Saiful Bahri adalah anak dari mantan Kepala Desa yang sudah terpilih secara dua periode berturut-turut.

Dari hasil pemilihan kepala desa tersebut, Haerudin memperoleh suara paling banyak yakni sebesar 897 suara. Kandidat kepala desa yang mendapat suara terbanyak kedua adalah Saiful Bahri yang berjumlah 698 suara dan yang paling sedikit mendapatkan suara adalah Supakmo Adi yang hanya mendapat 695 suara dan umlah suara tidak sah hanya 31 suara.

Jumlah biaya transaksional yang harus dikeluarkan Haerudin selaku Kepala Desa terpilih pada Pilkades Arjasa Kecamatan Sukowono Kabupaten Jember Tahun 2013 sebesar Rp 406,750,000,00 dengan rincian biaya tahap recruitment sebesar Rp 93.000.000,00 , tahap kampanye sebesar Rp 159.250.000,00, dan tahap pemilihan Rp sebesar 154.500.000,00. Rincian biaya yang harus dikeluarkan Haerudin pada tahap recruitment adalah komisi tim sukses sebesar Rp 5.000.000,00 di mana tim suksesnya sebanyak 25 orang dan setiap orangnya mendapat komisi Rp 200.000,00. Biaya tim survey sebanyak lima kali dan setiap survey biaya yang harus dikeluarkan Haerudin sebesar Rp 2.000.000,00, sehingga total biayanya Rp 10.000.000,00. Biaya membuat banner, poster, dan stiker sebesar Rp 13.000.000,00. Biaya *selamatan* dan jamuan tamu yang dilakukan sebanyak 6 kali dan 92 kali, Haerudin harus mengeluarkan dana sebesar Rp 9.000.000,00 dan Rp 46.000.000,00. Dan terakhir biaya untuk sumbangan masjid desa sebesar Rp 10.000.000,00.

Dan dalam masa kampanye, rincian biaya yang harus dikeluarkan Haerudin pada tahap kampanye adalah pembuatan banner, poster, kaos, dan stiker sebesar Rp 35.825.000,00 biaya paket sembako sebanyak 750 paket dan bibit jagung sebanyak 1500 paket saat kampanye perdana dengan calon kepala desa yang lain sebesar Rp 39.375.000,00 untuk paket sembako dan Rp 38.250.000,00 untuk bibit jagung. Jamuan tamu dan pengajian yang menghabiskan dana Rp 7.000.000,00 untuk jamuan tamu selama 14 hari dan Rp 7.000.000,00 untuk dua kali pengajian yang mendatangkan Kyai dari Silo. Biaya *sowan* ke Kyai dan tokoh masyarakat sebesar Rp 7.500.000,00 untuk *sowan* ke 3 Kyai dan Rp 4.500.000,00 untuk *sowan* ke 15 tokoh masyarakat desa Arjasa. Biaya untuk membeli seperangkat meja dan kursi untuk kantor desa senilai Rp 7.300.000,00. Dan terakhir honor bagi tim sukses sebesar Rp 12.500.000,00 di mana setiap orang mendapat honor Rp 500.000,00. Serta pada tahap pemilihan adalah biaya *melek'an* sebesar Rp 7.500.000,00, biaya serangan fajar sebesar Rp 90.000.000,00 yang diberikan kepada 900 pemilih. Untuk acara syukuran karena telah ditetapkan sebagai pemenang Pilkades Arjasa, Haerudin harus mengeluarkan biaya Rp 19.500.000,00. Dan biaya komisi bagi tim sukses sebesar Rp 37.500.000,00 di mana setiap orang mendapatkan komisi sebesar Rp 1.500.000,00.



## PRAKATA

Syukur alhamdulillah atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Biaya Transaksional Kepala Desa Terpilih dalam Pemilihan Kepala Desa Arjasa Kecamatan Sukowono Kabupaten Jember Tahun 2013”. Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan pendidikan strata satu (S1) pada jurusan Ilmu Administrasi Program Studi Ilmu Administrasi Negara di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember. Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak, oleh karena itu penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
2. Edy Wahyudi, S.Sos, MM, selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
3. Ibu Dr. Anastasia Murdyastuti, M.Si, selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
4. Drs. Abdul Kholiq Azhari, M.Si, selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah banyak membantu dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Drs. Agus Suharsono, M.Si, selaku Dosen Pembimbing Pendamping yang telah banyak memberi pengarahan dalam skripsi ini.
6. Seluruh dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
7. Bapak Mulyono dan operasional pelayanan kelas yang telah totalitas memberikan pelayanan dalam menyelesaikan skripsi ini.
8. Seluruh sahabat, teman-teman dari Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember angkatan tahun 2008 yang telah memberikan bantuan motivasi demi tercapainya skripsi ini.
9. Semua pihak yang turut membantu terselesaikannya skripsi ini.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN PENELITIAN.....	ii
PERSEMBAHAN.....	iii
MOTTO.....	iv
PERNYATAAN.....	v
RINGKASAN.....	vi
PRAKATA.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
BAB 1.PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Perumusan Masalah .....	10
1.3 Tujuan Penelitian.....	11
1.4 Manfaat Penelitian.....	12
BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA.....	13
2.1 Konsep Otonomi Daerah dan Desentralisasi.....	13
2.2 Konsep Otonomi Desa.....	15
2.3 Konsep Pemilihan Kepala Desa.....	20
2.4 Konsep Biaya Transaksi.....	25
BAB 3. METODE PENELITIAN.....	28
3.1 Fokus Penelitian.....	29
3.2 Jenis dan Tipe Penelitian.....	29
3.3 Lokasi Penelitian.....	30

3.4 Jenis dan Teknik Pengumpulan Data.....	30
3.5 Penentuan Informan.....	32
3.6 Metode Analisis Data.....	33
3.7 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data.....	35
<b>BAB 4. HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>37</b>
4.1 Deskripsi Daerah Penelitian.....	37
4.2 Hasil Penelitian.....	42
<b>BAB 5. PENUTUP.....</b>	<b>77</b>
5.1 Kesimpulan.....	77
5.2 Saran.....	78
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN</b>	

## BAB 1. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui jumlah dan rincian biaya transaksional yang ditanggung kepala desa terpilih pada pemilihan Kepala Desa Arjasa, Kecamatan Sukowono, Kabupaten Jember tahun 2013. Menurut Dadang Juliantara (2000:37), Pemilihan kepala desa (pilkades) merupakan proses untuk memilih atau dipilihnya orang yang mampu untuk memimpin jalannya roda pemerintahan di wilayah desa tertentu sesuai dengan aturan dan ketentuan yang berlaku. Menurut Pasal 1 Ayat 7 dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Keuangan Desa, disebutkan bahwa “Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Demokrasi desa mengalami lompatan yang luar biasa sejak tumbangnya Orde baru pada tahun 1998. Munculnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah telah membuka ruang politik yang lebih inklusif serta memotong sentralisme dan otoriterisme di tangan penguasa tunggal kepala desa. Keberadaan Badan Perwakilan Desa (BPD) menjadi aktor baru pendorong demokrasi desa yang diharapkan mampu mengurangi dominasi kepala desa sebagai penguasa tunggal. Hal ini selaras dengan pendapat yang diungkapkan oleh Rozaki *et al.* (2005:12), “Masyarakat desa berharap agar kehadiran BPD dapat menjadi dorongan baru bagi demokrasi desa, yaitu sebagai artikulator aspirasi dan alat kontrol yang efektif terhadap pemerintah desa.” Akan tetapi, desentralisasi desa atau otonomi desa yang baru terbangun ini, tentu berjalan secara beragam. Substansi dan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, ternyata juga belum tampak sempurna.

Ketika desa tengah belajar dan memperjuangkan otonomi desa, banyak kalangan yang mengusulkan revisi terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, karena dianggap masih banyak kekurangan yang ada di dalamnya. Sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut, maka ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, di mana di dalamnya juga terdapat pembahasan tentang Desa pada Bab XI. Maka dengan demikian, Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa harus disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Bab Penjelasan Butir ke-10 atas Undang-Undang 32 Tahun 2004, tentang desa dijelaskan sebagai berikut.

“Desa berdasarkan Undang-undang ini adalah desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat iatiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di Kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.”

Walaupun terjadi pergantian Undang-Undang, dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya adalah sama yaitu sebagai landasan pemikiran pengaturan mengenai desa. Pertama, keanekaragaman yang memiliki makna bahwa istilah desa dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Ini berarti penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa harus menghormati sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kedua, partisipasi memiliki makna penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar senantiasa memiliki dan turut serta bertanggungjawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa. Ketiga, otonomi asli memiliki makna bahwa kewenangan desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal-usul dan nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat, namun



harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan negara yang selalu mengikuti perkembangan jaman.

Salah satu wujud demokrasi yang ada di desa adalah pemilihan Kepala Desa secara langsung. Demokrasi dalam konteks pemilihan kepala desa (pilkades) dapat dipahami sebagai pengakuan keanekaragaman serta sikap politik partisipatif dari masyarakat dalam bingkai demokratisasi pada tingkat desa . Hal ini merujuk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengakui penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan di mana desa berhak dan memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangga desa. Demokrasi merupakan bentuk atau sistem pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya yang diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat , oleh rakyat , dan untuk rakyat .

Kepala desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan di daerah kecil yaitu desa yang dipilih masyarakat secara langsung oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan yang berlaku dengan masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan ketentuan tentang tata cara pemilihan kepala desa. Kepala desa pada dasarnya bertanggungjawab pada rakyat desa dan prosedur pertanggung jawabannya disampaikan kepada Bupati/walikota melalui Camat. Kepada badan permusyawaratan desa (BPD) kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawaban dan menyampaikan informasi kepada rakyat tentang pokok-pokok pertanggungjawabannya. Masyarakat tetap diberi peluang untuk menanyakan lebih lanjut tentang pertanggungjawabannya lembaga kemasyarakatan di desa dibentuk untuk membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat.

Desa dan/atau Pemerintahan Desa dipimpin oleh seorang Kepala Desa yang dipilih langsung dari dan oleh penduduk desa setempat yang memenuhi persyaratan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 203 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi: "Kepala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1) dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara

pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah. Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa, di Bagian Keempat diatur tentang Pemilihan Kepala Desa, yaitu mulai dari Pasal 43 sampai Pasal 54. Dalam Pasal 46 PP No. 72 tahun 2005 tersebut diatur sebagai berikut.

1. Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat.
2. Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.
3. Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahap pencalonan dan tahap pemilihan.

Sedangkan untuk pemilihan diatur dalam Pasal 45, yang berbunyi sebagai berikut : "Penduduk desa Warga Negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan kepala desa sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih." Adapun untuk pengaturan lebih lanjut tentang Tata Cara Pemilihan Kepala Desa akan diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Di Kabupaten Jember, peraturan tentang pemilihan kepala desa diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 tahun 2006. Dalam pemilihan kepala desa, sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Jember tentang Pemilihan Kepala Desa teruang dalam Pasal 25, adapun tata urutannya adalah sebagai berikut.

1. BPD memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan kepala desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum berakhir masa jabatan.
2. BPD memproses pemilihan Kepala Desa paling lama 4 (empat) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan kepala desa.

Pada pertengahan tahun 2013, tepatnya tanggal 14 Mei 2013 diadakan pesta demokrasi di Desa Arjasa, Kecamatan Sukowono Kabupaten Jember. Secara umum Desa Arjasa terletak pada posisi yang kurang strategis, yaitu berada di luar jalur zona ekonomi, berjarak 35 Km ke arah Utara dari ibu kota Kabupaten. Wilayah Desa Arjasa adalah merupakan salah satu dari 12 wilayah Desa yang ada di Kecamatan Sukowono, Kabupaten Jember. Desa Arjasa terletak di sebelah timur

Kecamatan Sukowono. Desa ini terdiri dari 2 dusun yaitu Dusun Krajan dan Dusun Petung. Pada pemilihan ini ada tiga kandidat, yaitu Saiful Bahri, Supakmo Adi, dan Haerudin. Latar belakang tiga kandidat kepala desa ini adalah petani yang sukses, khusus Supakmo Adi merupakan petani dan peternak yang sukses. Saiful Bahri adalah anak dari mantan Kepala Desa yang sudah terpilih secara dua periode berturut-turut. Pada saat pemilihan, dimenangkan Haerudin dengan perbandingan suara berikut ini.

**Tabel 1.1. Hasil Rekapitulasi Suara Pilkades Arjasa Tahun 2013**

No.	Nama	Suara
1	Saiful Bahri	698
2	Supakmo Adi	695
3	Haerudin	897
4	Tidak Sah	31
	Total Suara	2.321

**Sumber: Bapemas Kabupaten Jember Tahun 2013**

Dari tabel di atas, dapat diketahui bahwa Haerudin memperoleh suara paling banyak yakni sebesar 897 suara. Kandidat kepala desa yang mendapat suara terbanyak kedua adalah Saiful Bahri yang berjumlah 698 suara dan yang paling sedikit mendapatkan suara adalah Supakmo Adi yang hanya mendapat 695 suara dan umlah suara tidak sah hanya 31 suara.

Pemilihan Kepala Desa yang sering disingkat dengan Pilkades mungkin bukan istilah yang tidak asing lagi untuk saat ini. Sebagai wadah untuk menampung aspirasi politik masyarakat sekaligus sarana pergantian atau kelanjutan pemerintahan desa, pilkades diharapkan mampu memenuhi keinginan dan harapan masyarakat desa tertentu, untuk mengangkat calon yang layak sebagai kepala desa. Pilkades merupakan sebuah instrumen dalam pembentukan pemerintahan modern dan demokratis (Kartodirjo, 1990:9). Namun dalam prakteknya pilkades yang sudah diatur oleh perundang-undangan pemerintah untuk saat ini sangat sulit terselenggara dengan lancar dan berkualitas karena bermainnya faktor-faktor kepentingan politik, kepentingan untuk ingin berebut

kekuasaan ketimbang hakikat yang diinginkan oleh pilkades yaitu pemerintahan desa sah dan diakui oleh masyarakatnya.

Menurut Dadang Juliantara (2000:37), Pemilihan kepala desa (pilkades) merupakan proses untuk memilih atau dipilihnya orang yang mampu untuk memimpin jalannya roda pemerintahan di wilayah desa tertentu sesuai dengan aturan dan ketentuan yang berlaku. Proses sosial ini tentunya memberikan kesempatan dan hak yang sama kepada warga masyarakat desa untuk menunjukkan partisipasi politiknya, baik sebagai hak pilih maupun sebagai hak untuk dipilih. Adanya persamaan hak diantara warga masyarakat akan menimbulkan persaingan sosial untuk memperoleh kekuasaan yang diinginkan dengan berbagai cara dan usaha untuk mencapai tujuan tersebut. Masing-masing calon akan melakukan pendekatan tersendiri terhadap masyarakat dengan maksud untuk menarik perhatian dan simpati warga. Dengan demikian calon tersebut mengharapkan suara warga untuk mendukung dan memilihnya.

Pemilihan kepala desa sebagai sebuah proses terdiri dari beberapa tahapan-tahapan dan memerlukan waktu sesuai dengan tahapan yang ada. Mulai dari rapat yang dihadiri oleh kepala desa, lembaga musyawarah desa dan camat dua bulan sebelum berakhirnya masa jabatan. Setelah itu rapat dipimpin oleh kepala desa untuk menyusun kepanitiaan pencalonan dan pelaksanaan pilkades selanjutnya membahas hal-hal yang berkaitan dengan pemilihan misalnya pembiayaan. Hasilnya diajukan kepada Bupati kepala daerah tingkat dua untuk memperoleh pengesahan. Kemudian panitia akan menentukan jadwal pelaksanaan pemilihan dengan syarat sudah mempersiapkan segala sesuatunya sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Pedoman Pelaksanaan Pilkades Kabupaten Jember, 2006:17).

Pada dasarnya, tahapan yang ada pada Pilkades dibagi menjadi tiga yaitu tahapan recruitment, tahapan kampanye, dan tahapan pemilihan. Tahap recruitment merupakan tahap awal yang harus dilalui oleh seseorang yang akan maju Pilkades, biasanya meliputi seleksi administrasi dan kesehatan. Tahapan selanjutnya adalah kampanye yang dilakukan pada tanggal 27 April-3 Mei 2013. Rogers dan Storey (1987) mendefinisikan kampanye sebagai “serangkaian tindakan komunikasi yang terencana dengan tujuan untuk menciptakan efek



tertentu pada sejumlah besar khalayak yang dilakukan secara berkelanjutan pada kurun waktu tertentu”. Dan tahap terakhir adalah tahap pemilihan yang merupakan tahap puncak dalam Pilkades Arjasa dan tahap inilah yang paling dinanti calon Kades dan masyarakat karena akan diketahui siapa pemenang Pilkades tahun ini yang dilakukan pada tanggal 14 Mei 2013.

Untuk melalui tiga tahapan Pilkades ini, seorang calon Kepala Desa termasuk calon Kepala Desa Arjasa pada Pilkades tahun 2013 harus mengeluarkan banyak biaya. Dan saat ini sudahlah sangat lazim bahwa untuk memenangkan pemilihan kepala desa seseorang harus memerlukan dana yang sangat besar akan merelakan begitu saja biaya yang telah ia keluarkan. Namun biaya yang banyak dikeluarkan tersebut bukan biaya wajib untuk pemilihan kepala desa, tapi biaya yang sangat besar ini bisa dikatakan sebagai biaya transaksional. Konsep biaya transaksional biasanya digunakan dalam bidang ekonomi, namun seiring berjalannya waktu konsep biaya transaksional juga digunakan sebagai salah satu istilah dalam bidang politik. Dalam konteks ekonomi, biaya transaksional menurut Arrow (dalam Deliarnov, 2005:120), didefinisikan sebagai “biaya-biaya untuk menjalankan sistem ekonomi yang mencakup biaya-biaya yang diperlukan untuk memperoleh informasi, koordinasi dan penegakkan”. Dan menurut Commons (1981, dalam Delianov, 2005:120), inti dari ekonomi adalah transaksi, dan perilaku ekonomi dalam bertransaksi lebih dari sekedar pertukaran barang-barang dan jasa, tetapi juga tentang definisi dan delinasi perangkat-perangkat pilihan individu dan kelompok”.

Korelasi biaya transaksi dengan pemilihan kepala desa (Pilkades) adalah adanya tahap-tahap yang harus dilakukan bagi para calon kepala desa, mulai dari tahap recruitment, tahap kampanye, dan tahap pemilihan. Biaya transaksi yang dimaksudkan adalah ketika para calon mengeluarkan biaya diluar biaya pokok yang harus dikeluarkan untuk maju Pilkades, seperti politik uang, acara selamatan, pembentukan tim sukses dan kegiatan lain yang gunanya untuk menarik simpati masyarakat sehingga memperoleh suara dari masyarakat dalam Pilkades. Dikatakan biaya pokok adalah biaya yang wajib dikeluarkan dalam pemilihan kepala desa, seperti biaya pendaftaran yang dibebankan kepada para calon kepala



desa. Dalam Pilkades, biaya pendaftaran dibebankan pada para calon sesuai dengan jumlah calon kepala desa. Sedangkan diluar biaya pokok disebut biaya transaksional.

Menurut Widiawati, 2010:5 dalam artikel yang berjudul *Biaya Pemilihan Pilkada Banten* mengatakan bahwa: “Biaya transaksional berperan penting dalam pemilihan umum, baik itu di tingkat nasional, daerah maupun desa”. Pada umumnya dalam kasus kampanye, semakin besar biaya transaksi yang dikeluarkan oleh calon kepala desa maka semakin besar pula kesempatan bagi calon itu untuk memperoleh suara dan simpati yang didapat dari masyarakat. Dalam ekonomi, semakin tinggi biaya transaksi yang dikeluarkan maka semakin tidak efisien kegiatan ekonomi tersebut. Akan tetapi dalam ilmu politik khususnya dalam kegiatan pemilihan kepala desa, semakin tinggi biaya transaksi yang dikeluarkan dalam kampanye, maka akan semakin besar peluang calon kepala desa untuk meraup suara dari pemilih dan memenangkan pemilihan kepala desa.

Berdasarkan observasi yang penulis lakukan, banyak biaya transaksional yang harus dikeluarkan Haerudin selaku pemenang Pilkades Arjasa pada tahun 2013 yang terlihat dari adanya pemasangan banner, poster, dan spanduk sejak tiga bulan sebelum panitia Pilkades Arjasa resmi membuka pendaftaran. Selain itu, pembagian kaos, stiker, serta paket sembako dan jagung juga dilakukan Haerudin pada saat kampanye. Sumbangan pembangunan masjid desa dan satu set meja beserta kursi juga diberikan Haerudin untuk kantor desa Arjasa. Dalam menjangkau aspirasi masyarakat Arjasa, Haerudin juga membentuk tim sukses yang terdiri dari 15 orang. Selain itu, jamuan tamu, *selamatan*, dan *pengajian* juga dia lakukan mulai dari tahapan *recruitment* sampai pemilihan. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara yang peneliti lakukan dengan Haerudin pada tanggal 1 Juli 2013 berikut ini.

“Banyak sekali biaya tidak wajib yang saya keluarkan untuk menduduki kursi kepala desa saat ini. Mulai dari biaya pemesanan banner, poster, dan spanduk yang dipasang di jalan-jalan strategis sejak tiga bulan sebelum Pilkades dilakukan. Selain itu, saya juga membagikan kaos, stiker, paket sembako, dan bibit jagung yang menghabiskan dana ratusan juta saat kampanye berlangsung. Untuk menjamu para tamu yang datang juga

lumayan uang yang saya keluarkan kira-kira Rp 500.000,00 setiap harinya. Acara pengajian dan *selamatan* juga banyak menyedot pos dana saya. Saya juga memberikan bantuan pembangunan pada masjid desa dan satu set meja kursi untuk kantor desa agar masyarakat semakin simpati pada saya”.

Menurut Azhari, 2014:7 adanya pemilihan Kepala Desa secara langsung, mengidentifikasi empat hal berikut ini.

1. “Visi politik otonomi daerah, yaitu membuka ruang terpilihnya Kepala desa terpilih secara demokratis, pemerintahan desa yang *responsif* dan mekanisme pengambilan keputusan taat asas pertanggungjawaban publik (Rasyid, 2002).
2. Tahapan pemilihan Kepala Desa menjadi jaminan rekrutmen politik yang demokratis, obyektif, dan rasional sehingga transaksi politik dan politik uang dapat ditekan seminimal mungkin.
3. Transaksi atau pertukaran diantara dua orang dari stimulus dan tanggapan.
4. Perdagangan dalam pasar akan ditentukan oleh pertimbangan faktor penawaran (*supply*) dan permintaan (*demand*)”.

Biaya transaksional yang harus dikeluarkan seorang calon Kepala Desa dapat di analisis dengan menggunakan *Analisis Market Failures* yang dikemukakan Williamson dalam Azhari, 2014:8 berikut ini.

- a. “Transaksi berada dalam pasar, sehingga biaya transaksi tergantung pada pasar (sempurna atau tak sempurna)
- b. Dalam perspektif pasar, pengurus Parpol dianalogikan sebagai produsen sedang calon kepala desa sebagai penyewanya (*purchaser*) serta organisasi politik sebagai pasarnya.
- c. Monopoli dan Oligopoli dalam rekrutmen dikator pasar tak sempurna.
- d. Biaya transaksi yang ditanggung calon sebagai penyewa: kontrak, negosiasi, monitoring dan adaptasi (internal). Biaya transaksi eksternal, biaya sosialisasi, biaya dukungan, biaya konsolidasi.
- e. Biaya yang ditanggung calon: pendaftaran, dukunga, paparan visi misi, harga rekomendasi, monitoring, tim sukses dan *residual cost* serta biaya pengejar *rente* dan mediator (tahap seleksi calon).
- f. Kampanye perspektif pasar, demokrasi analogi negosiasi, pidato adalah janji, kampanye adalah iklan dan tanda

- gambar adalah komoditi yang hendak dijual (Ndraha, 2000).
- g. Hubungan antara atasan dan bawahan berupa proses transaksi dan pertukaran (*exchanges process*) didasarkan pertimbangan ekonomis-rasional. Bernilai ekonomis dan sesuai kontrak yg disetujui bersama.
  - h. Memotivasi dan mempengaruhi bawahan dengan mempertukarkan *reward* dengan kinerja tertentu.
  - i. *Contingent reward efektif* dalam pemenangan calon ditinjau dari *leader-member exchange* (LMX) pejabat partisan menjadi orang “dalam” lawan politik sebagai orang “luar” sehingga pejabat Pemda menjadi terbelah”.

Pada penelitian ini, peneliti menentukan lokasi penelitian di Desa Arjasa Kecamatan Sukowono kabupaten Jember. Alasan peneliti memilih desa ini adalah karena letak desa yang benar-benar jauh dari keramaian kota, kebiasaan masyarakat yang masih sangat tradisional serta kultur budaya masyarakat yang masih kental. Jadi peneliti merasa tertarik untuk mengetahui dan meneliti bagaimana jalannya proses Pilkades di desa yang bisa dianggap masih original, belum tersentuh budaya kota, apakah masih menerapkan proses Pilkades sesuai dengan aturan dan undang-undang yang berlaku, misalnya tanpa adanya politik uang dan propaganda kampanye antar calon kepala desa yang satu dengan kepala desa yang lain atau mungkin sebaliknya.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk mengajukan penelitian skripsi dengan judul: “**Biaya Transaksional Kepala Desa Terpilih Dalam Pemilihan Kepala Desa Arjasa, Kecamatan Sukowono, Kabupaten Jember Tahun 2013**”.

## 1.2. Rumusan Masalah

Setiap penelitian yang akan dilakukan haruslah mengandung suatu permasalahan, karena dalam suatu permasalahan itu akan kita ketahui apa yang harus peneliti lakukan nantinya. Menurut Sugiyono (2009:32) masalah dapat diartikan sebagai penyimpangan antara yang seharusnya dengan apa yang benar-benar terjadi, antara teori dengan praktek, antara aturan dengan pelaksanaan, antara rencana dengan pelaksanaan. Setelah masalah diketahui, maka langkah

selanjutnya adalah menentukan rumusan masalah. “Rumusan masalah merupakan suatu pertanyaan yang akan dicarikan jawabannya melalui pengumpulan data” (Sugiyono, 2009:35).

Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan di atas, pertanyaan yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini terdiri dari dua hal berikut ini.

1. Berapa jumlah biaya transaksional yang ditanggung oleh kepala desa terpilih dalam pemilihan Kepala Desa Arjasa Kecamatan Sukowono Kabupaten Jember Tahun 2013?.
2. Apa saja biaya transaksional yang ditanggung oleh kepala desa terpilih dalam pemilihan Kepala Desa Arjasa Kecamatan Sukowono Kabupaten Jember Tahun 2013?.”

### **1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

Setiap kegiatan penelitian, apapun yang diteliti dan siapapun yang meneliti pasti mempunyai tujuan tertentu. Tujuan penelitian dicantumkan dengan maksud agar peneliti maupun pihak lain yang membaca laporan penelitian dapat mengetahui dengan pasti apa tujuan penelitian yang dilakukan. Menurut Arikunto (1994:49) yang dimaksud dengan tujuan penelitian adalah sebagai berikut.

”Kalimat yang menunjukkan sesuatu yang ingin diperoleh setelah penelitian selesai. Dilihat dari isinya, sesuatu yang ingin diperoleh merupakan tujuan penelitian. Tujuan tersebut merupakan jawaban dari masalah penelitian.

Berdasarkan pendapat Arikunto di atas, maka tujuan yang diharapkan dengan adanya penelitian ini terdiri dari dua hal berikut.

1. Untuk menghitung jumlah biaya transaksional yang ditanggung oleh kepala desa terpilih dalam pemilihan Kepala Desa Arjasa Kecamatan Sukowono Kabupaten Jember Tahun 2013.
2. Untuk mendeskripsikan rincian biaya transaksional yang ditanggung oleh kepala desa terpilih dalam pemilihan Kepala Desa Arjasa Kecamatan Sukowono Kabupaten Jember Tahun 2013.

### 1.3.2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Secara Akademis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan rekomendasi bagi peneliti berikutnya khususnya yang berkaitan dengan studi biaya transaksional dan bahan kepustakaan bagi mahasiswa khususnya dan bagi pembaca pada umumnya.

2. Secara Praktis

Dapat memberikan kontribusi dan panduan bagi calon kepala desa Arjasa Kecamatan Sukowono Kabupaten Jember dalam pemilihan kepala desa berikutnya yang lebih tepat dengan harapan dan kondisi masyarakatnya.

3. Individu

Melatih diri dan menambah wawasan peneliti melalui pengimplementasian teori dari bangku kuliah, sekaligus sebagai salah satu upaya pemenuhan tugas dan kewajiban dalam rangka kegiatan menyelesaikan studi pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Jember.



## BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA

Dalam sebuah penelitian ilmiah, dituntut adanya suatu cara berpikir yang sistematis, logis dan metodologis. Untuk itu diperlukan adanya pandangan teoritis yang akan mendasari pemikiran peneliti dalam memecahkan masalah dalam penelitian. Konsepsi dasar pada suatu penelitian merupakan suatu alat yang dapat diterjemahkan sebagai pedoman atau pegangan secara umum dalam menjelaskan atau menggambarkan suatu fenomena yang terjadi dalam objek penelitian.

Singarimbun dan Effendi (1989:34) menerangkan bahwa, “konsep yakni istilah dan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak kejadian, keadaan, kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian ilmu sosial”. Konsepsi dasar merupakan landasan teori yang akan dipakai untuk menentukan langkah-langkah penelitian, karena dalam memecahkan suatu masalah dalam penelitian sosial diperlukan adanya konsepsi dasar yang digunakan untuk menerangkan dan memecahkan permasalahan penelitian yang telah dirumuskan. Dengan demikian, tujuan dari konsepsi dasar adalah untuk menyederhanakan pemikiran kita dan memberi landasan pokok kerangka berpikir untuk membahas dan mengkaji masalah yang menjadi inti suatu penelitian. Dalam penelitian ini, konsepsi dasar yang dipergunakan ada empat:

1. Otonomi daerah dan desentralisasi.
2. Otonomi desa.
3. Pemilihan Kepala desa.
4. Biaya transaksional pilihan kepala desa.

### 2.1. Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi sebenarnya mempunyai pengertian yang berbeda. Istilah otonomi lebih cenderung dalam aspek politik-kekuasaan negara (*political aspect*), sedangkan desentralisasi lebih cenderung berada dalam aspek administrasi negara. Sebaliknya jika dilihat dari *sharing of power* kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat

dipisahkan. Artinya, jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pula pada pembicaraan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintah yang telah diberikan sebagai wewenang daerah, demikian pula sebaliknya (Hendratno, 2009:64). Syarif Saleh (dalam Hendratno, 2009:63) menyebut otonomi sebagai hak mengatur dan memerintah daerah sendiri, atas inisiatif dan kemauan sendiri, dimana hak tersebut diambil dari pemerintah pusat. Sedangkan menurut Hendratno (2009:64) inti pelaksanaan otonomi daerah adalah sebagai berikut.

“Terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintah sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.”

Menurut Hendratno (2009:64) pengertian desentralisasi secara epistemologi berasal dari bahasa latin “*de*” yang berarti lepas dan “*centrum*” yang berarti pusat, sehingga dapat diartikan melepas dari pusat. Amrah Muallimin (dalam Hendratno 2009:64) mengemukakan tiga macam desentralisasi berikut ini.

- a. Desentralisasi politik, sebagai pengakuan adanya hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri pada badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.
- b. Desentralisasi fungsional, sebagai pengakuan adanya hak pada golongan-golongan yang mengurus satu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik serikat atau tidak pada suatu daerah tertentu, umpamanya subak di Bali.
- c. Desentralisasi kebudayaan, yang mengakui adanya hak pada golongan kecil masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri antara lain pendidikan dan agama.

Menurut Syaukani (2002:1), otonomi daerah adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan yang nasional dan pemerintahan lokal. Di dalam mekanisme ini pemerintahan nasional melimpahkan kewenangan kepada pemerintah dan masyarakat setempat atau lokal untuk diselenggarakan guna meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat. <http://otoda>. diakses 17 April 2015 menyatakan bahwa “Otonomi daerah di Indonesia adalah hak, wewenang, dan kewajiban

daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”Terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan dalam UUD 1945 berkenaan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, yaitu sebagai berikut.

1. Nilai Unitaris, yang diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara ("*Eenheidstaat*"), yang berarti kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan.
2. Nilai dasar Desentralisasi Teritorial, dari isi dan jiwa pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 beserta penjelasannya sebagaimana tersebut di atas maka jelaslah bahwa Pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan.

## 2.2. Otonomi Desa

Unit pemerintahan paling rendah di Negara Indonesia adalah desa. “Konsep desa sebagai entitas sosial sangat beragam, yaitu sesuai dengan maksud dan sudut pandang yang hendak digunakan dalam melihat desa. Sebutan desa dapat berupa konsep tanpa makna politik, namun juga dapat berarti suatu posisi politik dan sekaligus kualitas posisi dihadapkan pihak atau kekuatan lain” (Sukriono,2009:1). Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Pasal 1 Angka 12) desa dikatakan sebagai:

“kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam system Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Sedangkan menurut Pasal 1 Ayat 7 dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Keuangan Desa, disebutkan bahwa “Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Eksistensi dan peranan desa yang sangat vital dalam kehidupan ketatanegaraan Republik Indonesia telah disadari sejak masa *the founding fathers* menyusun konstitusi Republik Indonesia. Gagasan mengenai otonomi desa yang berkembang dalam proses penyusunan UUD 1945 tersebut, pernah dimuat dalam UUD 1945 Pasal 18 (naskah asli) tentang pengakuan atas asal-usul desa. Pasal tersebut menyatakan bahwa:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam Sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Penjelasan bab tersebut, khususnya butir II, menyatakan bahwa:

“Dalam teritorir Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak asal-usul daerah tersebut.”

Uraian dari penjelasan tersebut menggambarkan bahwa keinginan untuk membentuk *self governing community* yang bertumpu pada desa telah terdapat sejak penyusunan naskah asli UUD 1945, dengan menyebutnya sebagai *zelfbesturende landschappen*. Gagasan itu mengandung konsep otonomi desa, atau dengan kata lain desentralisasi yang dibangun harus bertumpu pada desa. Dalam sistem pemerintahan yang berkedaulatan rakyat, pemerintah daerah (kabupaten/kota) disebut sebagai *local self government* dan desa disebut sebagai *self governing community*. Ditinjau dari perspektif historis, desa sebagai komunitas otonom bahkan lebih tua dari kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dan negara. Hal inilah yang menjadi landasan untuk memberikan posisi yang kuat dan otonom kepada desa dalam sistem demokrasi.

Di sepanjang Orde Baru, desa merupakan sebuah miniatur negara yang dikelola secara sentralistik dan otoriter. Pemerintah desa menjadi sentrum kekuasaan politik, maka kepala desa merupakan personifikasi dan representasi pemerintah desa. Semua mata di desa pasti akan ditujukan kepada kepala desa



secara personal. Kepala desa selalu tampil dominan dalam urusan publik dan politik, tetapi dia tidak mengembangkan sebuah tata pemerintahan desa yang bersendi transparansi, akuntabilitas, daya tanggap, kepercayaan dan kebersamaan

Demokrasi desa mengalami lompatan yang luar biasa sejak tumbangnya Orde baru pada tahun 1998. Munculnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, telah membuka ruang politik yang lebih inklusif serta memotong sentralisme dan otoriterisme di tangan penguasa tunggal kepala desa. Keberadaan Badan Perwakilan Desa (BPD) menjadi aktor baru pendorong demokrasi desa yang diharapkan mampu mengurangi dominasi kepala desa sebagai penguasa tunggal. Hal ini selaras dengan pendapat yang diungkapkan oleh Rozaki *et al.* (2005a:12), “Masyarakat desa berharap agar kehadiran BPD dapat menjadi dorongan baru bagi demokrasi desa, yaitu sebagai artikulatur aspirasi dan alat kontrol yang efektif terhadap pemerintah desa.” Akan tetapi, desentralisasi desa atau otonomi desa yang baru terbangun ini, tentu berjalan secara beragam. Substansi dan pelaksanaan dari Undang-undang nomor 22 Tahun 1999, ternyata juga belum tampak sempurna.

Rozaki dkk, berpendapat “otonomi desa adalah kemandirian desa”. Melampaui batas-batas lokalitas internal desa, otonomi desa mengandung prinsip keleluasaan (*discretionary*), kekebalan (*imunitas*) dan kapasitas (*capacity*). Keterpaduan antara keleluasaan dan kapasitas melahirkan kemandirian desa, yakni kemandirian mengelola sumberdaya lokal sendiri yang sesuai dengan preferensi masyarakat lokal. Kemandirian merupakan kekuatan atau sebagai sebuah prakondisi yang memungkinkan proses peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, pengembangan prakarsa dan potensi lokal, pelayanan publik dan kualitas hidup masyarakat desa secara berkelanjutan. Untuk membangun otonomi desa, desentralisasi harus didorong sampai ke level desa dimana distribusi kewenangan tidak hanya berhenti pada pemerintah daerah saja tetapi perlu juga ditribusi kewenangan hingga pada tingkat desa. Menurut Ndraha, 2001:7 otonomi desa dapat diartikan sebagai “desa-desa yang merupakan subyek-subyek hukum, artinya dapat melakukan tindakan-tindakan hukum”. Tindakan-tindakan hukum yang dapat dilakukan antara lain:



1. Mengambil keputusan atau membuat peraturan yang dapat mengikat segenap warga desa atau pihak tertentu, sepanjang menyangkut penyelenggaraan rumah tangganya.
2. Menjalankan pemerintahan desa.
3. Memilih Kepala desa.
4. Memiliki harta benda dan kekayaan sendiri.
5. Memiliki tanah sendiri.
6. Menggali dan menetapkan sumber-sumber keuangan sendiri.
7. Menyusun anggaran penerimaan dan pengeluaran keuangan desa.
8. Menyelenggarakan gotong-royong.
9. Menyelenggarakan peradilan desa.
10. Menyelenggarakan usaha lain demi kesejahteraan masyarakat desa.

Dalam <http://garudapancasila.com> yang diakses tanggal 17 Maret disebutkan bahwa otonomi desa sebenarnya mempunyai tujuan dan manfaat sebagai berikut.

1. Memperkuat kemandirian Desa sebagai basis kemandirian NKRI.
2. Memperkuat posisi Desa sebagai subyek pembangunan.
3. Mendekatkan perencanaan pembangunan ke masyarakat.
4. Memperbaiki pelayanan publik dan pemerataan pembangunan.
5. Menciptakan efisiensi pembiayaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan lokal.
6. Menggairahkan ekonomi lokal dan kehidupan masyarakat Desa.
7. Memberikan kepercayaan, tanggungjawab dan tantangan bagi Desa untuk membangkitkan prakarsa dan potensi Desa.
8. Menempa kapasitas Desa dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan.
9. Membuka arena pembelajaran yang sangat berharga bagi pemerintah Desa, lembaga-lembaga Desa dan masyarakat.
10. Merangsang tumbuhnya partisipasi masyarakat lokal.

Ketika desa tengah belajar dan memperjuangkan otonomi desa, banyak kalangan yang mengusulkan revisi terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, karena dianggap masih banyak kekukarangan yang ada di dalamnya. Sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut, maka ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, di mana di dalamnya juga

terdapat pembahasan tentang Desa pada Bab XI. Maka dengan demikian, Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa harus disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Bab Penjelasan Butir ke-10 atas Undang-Undang 32 Tahun 2004, tentang desa dijelaskan sebagai berikut.

“Desa berdasarkan Undang-undang ini adalah desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat iatiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di Kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.”

Ide mengenai pengakuan otonomi desa sebenarnya telah terdapat dalam Penjelasan Umum pada Butir ke-10 di atas. Undang-Undang tersebut mengakui otonomi desa yang diklasifikasikan atas Desa Genealogis dan Desa Administratif. Dalam penjelasan Umum Desa genealogis juga terdapat pada butir ke-10 atas Undang-Undang 32 Tahun 2004 disebutkan sebagai berikut.

“Desa genealogis merupakan desa yang secara historis kultural telah ada sejak dulu, dengan memiliki nilai-nilai tradisi yang telah mengakar. Terhadap desa semacam ini diakui adanya otonomi asli untuk melindungi eksistensi komunitas dan tradisi yang telah berakar turun temurun melalui tradisi yang seringkali diwariskan secara lisan.”

Selanjutnya Desa administratif dalam penjelasan Undang-undang tersebut, disebutkan sebagai berikut.

”Desa administratif merupakan desa yang dibentuk karena pemekaran desa atau karena transmigrasi ataupun alasan lainnya dengan warganya yang pluralistis, majemuk ataupun heterogen. Otonomi desa terhadap desa administratif diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa itu sendiri.”

Walaupun terjadi pergantian Undang-Undang, dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya adalah sama yaitu sebagai landasan pemikiran pengaturan mengenai desa. Pertama, keanekaragaman

yang memiliki makna bahwa istilah desa dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Ini berarti penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa harus menghormati sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kedua, partisipasi memiliki makna penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar senantiasa memiliki dan turut serta bertanggungjawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa. Ketiga, otonomi asli memiliki makna bahwa kewenangan desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal-usul dan nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat, namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan negara yang selalu mengikuti perkembangan jaman.

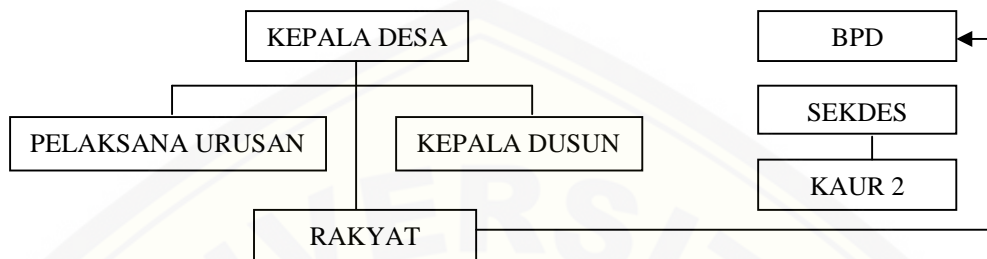
### **2.3. Pemilihan Kepala Desa**

Untuk menjalankan roda pemerintahan dan melayani masyarakat desa, maka dibentuklah pemerintahan desa. Pemerintahan Desa, di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, Pasal 1 Ayat 6 menyebutkan bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam system Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam buku yang berjudul "*Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*" karangan Sukriono (2010:189) yang dimaksud dengan pemerintah desa adalah sebagai berikut.

“Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Rumusan ini berbeda dengan UU Nomor 5 Tahun 1979 yang menyebutkan, bahwa pemerintahan desa terdiri atas kepala desa dan LMD. LMD adalah semacam badan perwakilan desa. Tapi karena LMD dipimpin oleh kepala desa maka kedudukan, peran, fungsi, dan tugas pokoknya tidak jelas sebagai lembaga dengan fungsi legislatif atau eksekutif. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membedakan secara tegas peran kepala desa dan BPD. Kepala desa adalah pelaksana kebijakan sedangkan BPD adalah lembaga pembuat dan pengawas

kebijakan (peraturan desa). Jadi, BPD merupakan badan seperti DPRD kecil di desa”.

Untuk lebih jelasnya mengenai pemerintah desa, perhatikan gambar struktur pemerintahan desa di bawah ini.



**Gambar 2.1. Struktur Pemerintahan Desa**

**Sumber: Sukriono, 2010:189**

Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menjadikan kerja-kerja lapangan yang baru bagi pemerintahan desa dari Undang-undang sebelumnya. Jika ditinjau dari Pemerintahan Desa, setidaknya harus mengupayakan perubahan dan atau penciptaan struktur organisasi yang baru, tata kuasa yang baru, dan prinsip-prinsip pemerintahan desa yang lebih demokratis pula. Ada tiga kekuasaan yang kemudian menjadi dasar pemerintahan desa yang demokratis seperti yang diungkapkan oleh Zakaria dalam Anwar, (2010:27) “Pemerintah desa yang demokratis adalah pemerintah yang lahir dari pembentukan masyarakatnya sendiri, dan bukan merupakan hasil rekayasa elit penguasa.”. Zakaria dalam Anwar, (2010:27) juga menjelaskan bahwa pemerintah desa demokratis mengakui tiga kekuasaan yang ada, yaitu sebagai berikut.

1. “Kedaulatan rakyat. Merupakan sumber utama dari kekuasaan yang ada. Pengakuan dari kedaulatan rakyat merupakan cermin dari sebuah persepsi mengenai kekuasaan yang rasional, di mana kekuasaan datang dari rakyat dan karena itu harus dipertanggungjawabkan pada rakyat.
2. Parlemen desa. Badan yang berfungsi dalam skema demokrasi perwakilan (dalam UU 32/2004 adalah BPD). Posisi parlemen desa tidak lebih dari penyambung lidah rakyat, dan tidak memiliki otonomi di hadapan rakyat. Parlemen desa juga bukan sebuah badan yang menerima kekuasaan mutlak dari rakyat desa.



3. Pemerintah desa. Badan eksekutif yang menjalankan aspirasi rakyat untuk menjawab problem dan harapan rakyat. Pemerintah desa harus menjadi abdi (pelayan atau pemberi layanan) bukan sebagai penguasa”.

Salah satu wujud dari kedaulatan masyarakat desa adalah diadakannya pemilihan kepala desa secara langsung setiap enam tahun sekali. Jadi kepala desa dipilih secara langsung oleh masyarakat desa melalui Pilkades. Menurut Kartodirjo, 1992:23 “Pemilihan Kepala desa merupakan sebuah instrumen dalam pembentukan pemerintahan modern dan demokratis, sebagai wadah untuk menampung aspirasi politik masyarakat sekaligus sarana pergantian atau kelanjutan pemerintahan desa”. Menurut Dadang Juliantara (2000:37), pilkades merupakan proses untuk memilih atau dipilihnya orang yang mampu untuk memimpin jalannya roda pemerintahan di wilayah desa tertentu sesuai dengan aturan dan ketentuan yang berlaku. Proses sosial ini tentunya memberikan kesempatan dan hak yang sama kepada warga masyarakat desa untuk menunjukkan partisipasi politiknya, baik sebagai hak pilih maupun sebagai hak untuk dipilih. Adanya persamaan hak diantara warga masyarakat akan menimbulkan persaingan sosial untuk memperoleh kekuasaan yang diinginkan dengan berbagai cara dan usaha untuk mencapai tujuan tersebut. Masing-masing calon akan melakukan pendekatan tersendiri terhadap masyarakat dengan maksud untuk menarik perhatian dan simpati warga. Dengan demikian calon tersebut mengharapkan suara warga untuk mendukung dan memilihnya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, prosedur rekrutmen kepala desa terdiri dari 10 tahapan yang akan dijelaskan di bawah ini.

1. BPD memproses pemilihan kepala desa, paling lama 4 (empat) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan kepala desa.
2. Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat; Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil; Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahap pencalonan dan tahap pemilihan.
3. Untuk pencalonan dan pemilihan Kepala Desa, BPD membentuk Panitia Pemilihan yang terdiri dari unsur perangkat desa, pengurus lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat. Panitia pemilihan melakukan pemeriksaan



identitas bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan, melaksanakan pemungutan suara, dan melaporkan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa kepada BPD.

4. Panitia pemilihan melaksanakan penjaringan dan penyaringan Bakal Calon Kepala Desa sesuai persyaratan; Bakal Calon Kepala Desa yang telah memenuhi persyaratan ditetapkan sebagai Calon Kepala Desa oleh Panitia Pemilihan.
5. Calon Kepala Desa yang berhak dipilih diumumkan kepada masyarakat ditempat-tempat yang terbuka sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.
6. Calon Kepala Desa dapat, melakukan kampanye sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat; Calon Kepala Desa yang dinyatakan terpilih adalah calon yang mendapatkan dukungan suara terbanyak; Panitia Pemilihan Kepala Desa melaporkan hasil pemilihan Kepala Desa kepada BPD; Calon Kepala Desa Terpilih sebagaimana dirnaksud pada ayat; ditetapkan dengan Keputusan BPD berdasarkan Laporan dan Berita Acara Pemilihan dari Panitia Pemilihan.
7. Calon Kepala Desa Terpilih disampaikan oleh BPD kepada Bupati/Walikota melalui Camat untuk disahkan menjadi Kepala Desa Terpilih.
8. Bupati/Walikota menerbitkan Keputusan Bupati/ Walikota tentang Pengesahan Pengangkatan Kepala Desa Terpilih paling lama 15 (lima belas) hari terhitung tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari BPD.
9. Kepala Desa Terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari terhitung tanggal penerbitan keputusan Bupati/Walikota.
10. Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya.

Sedangkan untuk pemilih diatur dalam Pasal 45, yang berbunyi sebagai berikut : ” Penduduk desa Warga Negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan kepala desa sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih.” Panitia pemilihan melakukan pemeriksaan identitas bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan , melaksanakan pemungutan suara dan melaporkan pelaksanaan pemilihan kepala desa kepada BPD, panitia pemilihan melaksanakan penjaringan dan penyaringan bakal calon kepala desa sesuai persyaratan. Calon kepala desa yang telah memenuhi persyaratan ditetapkan sebagai calon kepala desa oleh panitia pemilihan . Calon kepala desa yang berhak dipilih diumumkan kepada masyarakat

ditempat-tempat yang terbuka dan calon kepala desa dapat melakukan kampanye sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, calon kepala desa yang dinyatakan terpilih adalah calon yang mendapatkan dukungan suara terbanyak. Panitia pemilihan kepala desa melaporkan hasil pemilihan kepala desa kepada BPD.

Dalam Bab Penjelasan atas Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Desa. Mengenai kepala desa dijelaskan sebagai berikut.

“Kepala Desa adalah orang yang dipilih secara langsung oleh dan dari penduduk desa Warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan dengan masa jabatan 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.”. Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat, yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kepala desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedurnya pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui camat.”

Selanjutnya tugas dan wewenang kepala desa dicantumkan pada Bab VI Pasal 6, yaitu sebagai berikut.

1. Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.
2. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa mempunyai wewenang:
  - a) memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
  - b) mengajukan rancangan peraturan desa;
  - c) menetapkan peraturan desa bersama BPD;
  - d) menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
  - e) membina kehidupan masyarakat desa;
  - f) membina perekonomian desa;
  - g) mengkoordinasi penbambangan desa secara partisipatif;
  - h) mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
  - i) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### 2.4. Biaya Transaksional Pemilihan Kepala Desa

Konsep biaya transaksional biasanya digunakan dalam bidang ekonomi, namun seiring berjalannya waktu konsep biaya transaksional juga digunakan sebagai salah satu istilah dalam bidang politik. Dalam konteks ekonomi, biaya transaksional menurut Arrow (dalam Deliarnov, 2005:120), didefinisikan sebagai biaya-biaya untuk menjalankan sistem ekonomi yang mencakup biaya-biaya yang diperlukan untuk memperoleh informasi, koordinasi dan penegakkan. Dan menurut Commons (1981), inti dari ekonomi adalah transaksi, dan perilaku ekonomi dalam bertransaksi lebih dari sekedar pertukaran barang-barang dan jasa, tetapi juga tentang definisi dan delinasi perangkat-perangkat pilihan individu dan kelompok. Korchner dan Picot (1987, dalam Deliarnov, 2005:121) menjelaskan komponen-komponen umum biaya transaksional mencakup empat hal berikut.

1. Biaya untuk mencari informasi
2. Biaya pembuatan kontrak (negosiasi dan formulasi kontrak)
3. Biaya monitoring (pengecekan kualitas, kuantitas, harga dan keamanan)
4. Biaya adaptasi (selama pelaksanaan kesepakatan)

Sedangkan menurut Milgrom dan Robert (1994, dalam Deliarnov, 2005:121) biaya transaksi mencakup semua kerugian yang ditimbulkan oleh keputusan-keputusan, rencana-rencana, pengaturan-pengaturan atau persetujuan-persetujuan yang tidak efisien. Respon terhadap kondisi yang tidak efisien, dan penegakkan persetujuan-persetujuan yang tidak sempurna.

Menurut Ndraha, 2000:37 “dalam konteks pemilihan umum, biaya transaksi yang dimaksudkan adalah ketika para calon mengeluarkan biaya di luar biaya pokok dalam tahapan pemilihan, mulai dari tahap *recruitment*, tahap kampanye, dan tahap pemilihan. Seperti politik uang, acara *selamatan*, pembentukan tim sukses dan kegiatan lain yang gunanya untuk menarik simpati masyarakat sehingga memperoleh suara dari masyarakat dalam pemilihan umum”. Dikatakan biaya pokok adalah biaya yang wajib dikeluarkan dalam pemilihan kepala desa, seperti biaya pendaftaran dan biaya kursi yang dibebankan kepada para calon kepala desa. Dalam pemilihan kepala desa (Pilkades), biaya pendaftaran dibebankan pada para calon sesuai dengan jumlah calon kepala desa.

Sedangkan biaya yang dikeluarkan calon kepala desa diluar biaya pokok disebut biaya transaksional.

Menurut Widiawati, 2010:11 “Korelasi biaya transaksional dengan pemilihan kepala desa (Pilkades) adalah adanya tahap kampanye yang harus dilakukan bagi para calon kepala desa”. Biaya transaksi berperan penting dalam pemilihan kepala desa (Pilkades), pada umumnya dalam kasus kampanye, semakin besar biaya transaksi yang dikeluarkan oleh calon kepala desa maka semakin besar pula kesempatan bagi calon itu untuk memperoleh suara dan simpati yang didapat dari masyarakat. Dalam ekonomi, semakin tinggi biaya transaksi yang dikeluarkan maka semakin tidak efisien kegiatan ekonomi tersebut. Akan tetapi dalam ilmu politik khususnya dalam kegiatan pemilihan kepala desa, semakin tinggi biaya transaksi yang dikeluarkan dalam kampanye, maka akan semakin besar peluang calon kepala desa untuk meraup suara dari pemilih dan memenangkan pemilihan kepala desa.

Menurut Azhari, 2014:7 adanya pemilihan Kepala Desa secara langsung, mengidentifikasi empat hal berikut ini.

1. “Visi politik otonomi daerah, yaitu membuka ruang terpilihnya Kepala desa terpilih secara demokratis, pemerintahan desa yang *responsif* dan mekanisme pengambilan keputusan taat asas pertanggungjawaban publik (Rasyid, 2002).
2. Tahapan pemilihan Kepala Desa menjadi jaminan rekrutmen politik yang demokratis, obyektif, dan rasional sehingga transaksi politik dan politik uang dapat ditekan seminimal mungkin.
3. Transaksi atau pertukaran diantara dua orang dari stimulus dan tanggapan.
4. Perdagangan dalam pasar akan ditentukan oleh pertimbangan faktor penawaran (*supply*) dan permintaan (*demand*)”.

Biaya transaksional yang harus dikeluarkan seorang calon Kepala Desa dapat di analisis dengan menggunakan *Analisis Market Failures* yang dikemukakan Williamson dalam Azhari, 2014:8 berikut ini.

- a. “Transaksi berada dalam pasar, sehingga biaya transaksi tergantung pada pasar (sempurna atau tak sempurna)
- b. Dalam perspektif pasar, pengurus Parpol dianalogikan sebagai produsen sedang calon kepala desa sebagai



- penyewanya (*purchaser*) serta organisasi politik sebagai pasarnya.
- c. Monopoli dan Oligopoli dalam rekrutmen dikator pasar tak sempurna.
  - d. Biaya transaksi yang ditanggung calon sebagai penyewa: kontrak, negosiasi, monitoring dan adaptasi (internal). Biaya transaksi eksternal – biaya sosialisasi, biaya dukungan, biaya konsolidasi.
  - e. Biaya yang ditanggung calon : pendaftaran, dukunga, paparan visi misi, harga rekomendasi, monitoring, tim sukses dan *residual cost* serta biaya pengejar *rente* dan mediator (tahap seleksi calon).
  - f. Kampanye perspektif pasar – demokrasi analogi negosiasi, pidato adalah janji, kampanye adalah iklan dan tanda gambar adalah komoditi yang hendak dijual (Ndraha, 2000) .
  - g. Hubungan antara atasan dan bawahan berupa proses transaksi dan pertukaran (*exchanges process*) didasarkan pertimbangan ekonomis-rasional. Bernilai ekonomis dan sesuai kontrak yg disetujui bersama.
  - h. Memotivasi dan mempengaruhi bawahan dengan mempertukarkan *reward* dengan kinerja tertentu.
  - i. *Contingent reward efektif* dalam pemenangan calon ditinjau dari *leader-member exchange* (LMX) pejabat partisan menjadi orang “dalam” lawan politik sebagai orang “”luar” sehingga pejabat Pemda menjadi terbelah”.



### BAB 3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian digunakan untuk mencari kebenaran ilmiah tentang suatu permasalahan yang dihadapi didalam suatu penelitian. Dengan metode inilah digunakan data di lapangan dengan tujuan tertentu. Oleh karena itu metode penelitian merupakan landasan untuk memperoleh data-data yang diperlukan di dalam penelitian guna menjawab berbagai permasalahan atau fenomena yang ada dalam penelitian dan menguji kebenaran. Hasil penelitian dapat diterima secara ilmiah jika hasil tersebut menggunakan metode penelitian yang benar. Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu (Sugiyono, 2009:2).

Menurut Koentjaraningrat (1997:7) metode adalah “cara atau jalan. Sehubungan dengan upaya ilmiah, maka metode yang menyangkut masalah cara kerja; yaitu cara kerja untuk dapat memahami obyek yang menjadi sasaran ilmu yang bersangkutan”. Dengan demikian, metode merupakan cara kerja yang digunakan dalam penelitian untuk membuktikan kebenaran secara ilmiah. Berkaitan dengan uraian di atas maka dalam penelitian ini metode penelitian yang dipakai adalah sebagai berikut.

1. Fokus penelitian
2. Tipe penelitian
3. Lokasi penelitian
4. Teknik pengumpulan data
5. Teknik penentuan informan
6. Teknik analisis data
7. Teknik keabsahan data

### 3.1. Fokus Penelitian

Pada sebuah penelitian kualitatif, keberadaan gejala itu bersifat menyeluruh atau holistik, sehingga untuk itu perlu adanya pembatasan dalam penelitian agar penelitian yang dilakukan memberikan informasi baru bagi para pembacanya. Menurut Sugiyono (2008:38) “batasan masalah dalam penelitian kualitatif disebut dengan focus penelitian”.

Menurut Moleong (2006:94), ada dua maksud tertentu yang ingin dicapai dalam menetapkan fokus penelitian ”pertama, penetapan fokus dapat membatasi studi dan penetapan fokus berfungsi untuk memenuhi kriteria masuk-keluar (*inclusionexclusion criteria*) sesuatu informasi yang baru diperoleh di lapangan. Sehingga dengan bimbingan dan arahan suatu fokus, seorang peneliti dapat membuat keputusan dengan tepat tentang mana data yang dikumpulkan dan mana data yang akan dibuang. Fokus penelitian ini adalah biaya transaksional yang dikeluarkan Kepala Desa terpilih (Haerudin) dalam Pilkades Desa Arjasa Kecamatan sukowono Kabupaten Jember Tahun 2013 pada tahap *recruitment*, kampanye, dan pencoblosan.

### 3.2. Jenis dan Tipe Penelitian

Pada penelitian ini peneliti menggunakan jenis penelitian yang menggambarkan atau mendeskripsikan keadaan suatu objek penelitian, model penelitian seperti ini dikenal sebagai penelitian deskriptif. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah suatu penelitian yang menggambarkan berupa kata-kata gambaran dan bukan angka-angka sehingga yang dikumpulkan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti (Moleong, 2006:6).

Sedangkan tipe pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus, Faisal (2005:22) menjelaskan bahwa “Studi kasus merupakan tipe pendekatan dalam penelitian yang penelaahannya kepada satu kasus yang dilakukan secara interaktif, mendalam, mendetail dan komprehensif”. Dengan pendekatan ini diharapkan temuan-temuan empiris dapat dideskripsikan secara lebih rinci dan lebih jelas.

Dapat ditarik kesimpulan bahwasannya jenis penelitian deskriptif dan tipe pendekatan studi kasus adalah penelitian yang mengungkapkan fenomena (keadaan) riil dari obyek maupun gejala di lapangan hasil dari temuan peneliti, kemudian fenomena riil tersebut dimanupulasi dengan menguraikan dan menginterpretasikan ke dalam bentuk tulisan yang sistematis. Dengan demikian temuan-temuan empiris yang diketemukan dapat dideskripsikan secara rinci. Penggunaan tipe penelitian ini dikarenakan, peneliti ingin mengungkapkan keadaan sebenarnya (naturalistik) yang ada di lapangan. Maka, data yang diperoleh berupa kata-kata dan gambar, sedangkan, data kuantitatif (*numeric*) mungkin masih diperlukan tetapi hanya untuk sekedar pelengkap dan penjelas saja.

### **3.3. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian merupakan tempat potensial bagi peneliti untuk mengumpulkan data terkait dengan topik permasalahan yang diteliti. Dalam pelaksanaan penelitian ini, peneliti mengambil lokasi di desa Arjasa Kecamatan Sukowono Kabupaten Jember. Alasan peneliti mengambil lokasi penelitian tersebut karena letak desa yang benar-benar jauh dari keramaian kota dan kebiasaan masyarakat yang masih sangat tradisional serta budaya dan agama masyarakat yang masih kental, sehingga peneliti merasa tertarik untuk mengetahui dan meneliti bagaimana jalannya proses Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) di desa yang bisa dianggap masih terpencil dan belum tersentuh budaya kota. Apakah jalannya Pilkades di desa Arjasa ini masih sesuai dengan aturan yang berlaku atau mungkin sudah terkontaminasi dengan budaya pemilihan umum yang terjadi di daerah-daerah perkotaan, misalnya adanya politik uang atau mungkin kampanye yang menghabiskan banyak biaya.

### **3.4. Jenis dan Teknik Pengumpulan Data**

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari macam, yakni data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh dari sumbernya secara langsung, sedangkan data sekunder adalah data yang sudah

diolah sehingga peneliti tinggal menyalin data itu saja. Agar data ini dapat diperoleh, maka diperlukan teknik pengumpulan data. Teknik pengumpulan data primer dilakukan dengan cara observasi dan wawancara, sedangkan teknik pengumpulan data sekunder dilakukan dengan cara dokumentasi dan studi pustaka. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini akan dijelaskan di bawah ini.

1. Observasi.

Menurut Nawawi (1998:100) observasi biasa diartikan “pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala yang tampak pada obyek penelitian”. Tujuannya adalah untuk melihat dan mengetahui kondisi atau keadaan daerah penelitian. Observasi ini dilakukan peneliti dengan cara datang langsung ke lokasi penelitian, yakni Desa Arjasa Kecamatan Sukowono Kabupaten Jember.

2. Wawancara.

Menurut Moleong (2006:186) wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Wawancara dibagi menjadi dua, yaitu wawancara terstruktur dan wawancara yang tidak terstruktur yang sering disebut wawancara mendalam. Sebagaimana dikutip Sutinah dan Suyanto (2006:172) Marshall dan Rossman menyatakan bahwa wawancara mendalam adalah “Teknik pengumpulan data yang didasarkan pada percakapan secara intensif dengan suatu tujuan”. Wawancara mendalam memungkinkan pihak yang diwawancarai untuk mendefinisikan dirinya sendiri dan lingkungannya, sehingga dapat diperoleh informasi sedetail-detailnya secara mendalam. Dalam hal ini peneliti melakukan wawancara sesuai dengan informan yang telah ditentukan sebelumnya di poin 3.4.

3. Dokumentasi.

Menurut Nawawi (1998:133) teknik ini adalah cara mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis, terutama berupa arsip-arsip dan termasuk

juga buku-buku tentang pendapat, teori, dalil hukum-hukum, dan lain-lain. Dalam penelitian kualitatif, teknik ini secara logis dan rasional melalui pendapat, teori, atau hukum-hukum yang diterima kebenarannya, baik yang mendukung maupun menolak hipotesa tersebut.

#### 4. Studi Pustaka.

Metode ini digunakan dalam keseluruhan proses penelitian sejak awal hingga akhir dengan menggunakan literature-literatur yang berkaitan dengan masalah penelitian.

### 3.5. Penentuan Informan

Menurut Moleong (2006:132), "informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian". Penggunaan informan dalam penelitian ini sangat diperlukan untuk mendapatkan informasi-informasi terkait dengan permasalahan dalam penelitian. Lincoln dan Guba (Moleong, 2006:132) menyatakan, "kegunaan informan bagi peneliti ialah membantu agar secepatnya dan tetap seteliti mungkin dapat membenamkan diri dalam konteks setempat terutama bagi peneliti yang belum mengalami latihan etnografi."

Dalam menetapkan seorang sebagai informan penelitian tidak dapat dilakukan dengan menunjuk begitu saja, namun informan yang ditunjuk harus berperan serta, dan menguasai serta memahami betul permasalahan yang akan menjadi objek penelitian. Dengan demikian akan mendapat informasi yang valid. Menurut Moleong (2006:132) usaha untuk menemukan informan dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut.

1. "Melalui keterangan orang yang berwenang, baik secara formal (pemerintah) maupun secara informal (pemimpin masyarakat seperti tokoh masyarakat, pemimpin adat, dan lain-lain). Perlu dijajaki jangan sampai terjadi informan yang disodorkan itu berperan ganda, misalnya sebagai *pegawai* lurah dan sebagai informan pembantu peneliti, yang mungkin juga ditugaskan memata-matai peneliti.
2. Melalui wawancara pendahuluan yang dilakukan oleh peneliti. Dengan wawancara pendahuluan peneliti menilai berdasarkan persyaratan yang dikemukakan di atas."



Informan dalam penelitian ini dibagi menjadi dua, yaitu informan kunci dan informan pendukung. Informan kunci dalam penelitian ini ditentukan dengan cara *purposive sampling*, yaitu teknik pengambilan informan dengan pertimbangan tertentu. Pertimbangan tertentu yang dimaksud di sini ialah orang dianggap paling tahu tentang apa yang penulis harapkan, sehingga hal tersebut dapat memudahkan penulis untuk menjelajahi objek atau situasi sosial yang diteliti. Berikut ini adalah beberapa unsur informan kunci yang dipilih dengan teknik *purposive sampling* sebagai berikut.

1. Kepala Desa Arjasa terpilih (Haerudin).
2. Istri Haerudin (Siti Aisyah).
3. Koordinator tim sukses Haerudin (Hasan).

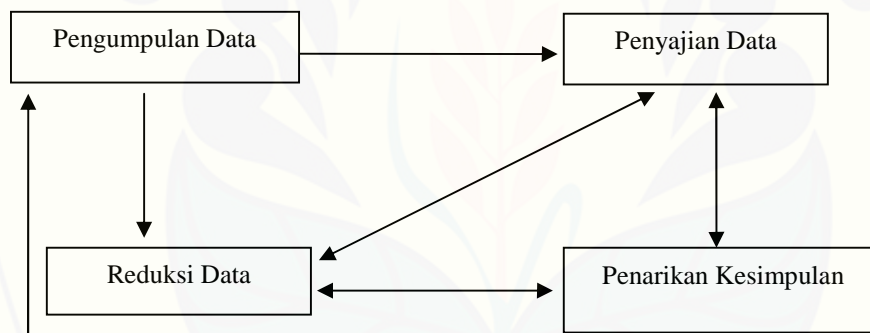
Dalam penelitian ini teknik penentuan informan dengan metode *purposive sampling* dianggap penulis belum cukup memberikan informasi yang relevan, maka dari itu penulis kemudian menentukan informan pendukung yang dipilih dengan teknik *snowball sampling*. Sugiyono (2008:219) menjelaskan bahwa Teknik *Snowball Sampling* adalah teknik pengambilan sampel sumber data, yang mula-mula jumlahnya sedikit, kemudian lama-lama menjadi besar. Artinya, dalam penentuan sampel (informan) pertama-tama dipilih satu atau dua orang tetapi karena dengan jumlah orang tersebut diperkirakan belum lengkap memberikan informasi yang dibutuhkan, maka peneliti mencari orang lain yang dipandang lebih tahu dan dapat melengkapi data yang diberikan oleh orang sebelumnya. Begitu seterusnya, sehingga jumlah informan semakin banyak. Jumlah informan dalam penelitian kualitatif tidak dibatasi tetapi disesuaikan dengan kebutuhan akan informasi yang diperlukan sehingga didapatkan data yang lengkap, akurat serta keragaman informasi guna kejelasan informasi itu sendiri.

### 3.6. Metode Analisis Data

Metode analisis data merupakan hal yang sangat penting dalam kegiatan penelitian, terutama bila diinginkan generalisasi atau untuk memperoleh kesimpulan yang tegas dari penelitian yang dilakukan. Bogdan dan Taylor (dalam Sugiyono, 2008:88) mendefinisikan analisis data sebagai berikut.

“Proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain, sehingga dapat mudah difahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain”.

Dalam penelitian ini menggunakan data deskriptif kualitatif yaitu mendeskripsikan data semaksimal mungkin sesuai dengan konsep dan teori-teori yang jelas, sehingga metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis data interaktif. Analisis interaktif merupakan suatu model analisis data yang dibuat oleh Miles dan Hubberman. Selanjutnya menurut Miles dan Hubberman (dalam Sugiyono 2008:91) mengemukakan bahwa ‘aktifitas dalam analisa data kualitatif dilakukan secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh’. Agar lebih mudah memahami metode analisis data interaktif, perhatikan gambar di bawah ini.



**Gambar 3.1 Skema Model Analisis Interaktif**

**Sumber:** Miles dan Huberman dikutip Sugiyono (2008:92)

Penjelasan dari gambar analisis data interaktif di atas adalah sebagai berikut.

- a. Pengumpulan data merupakan suatu proses pengumpulan data dari lokasi penelitian, yakni Desa Arjasa, Kecamatan Sukowono, Kabupaten Jember. Data-data tersebut dikumpulkan dengan harapan memperoleh data yang akurat.
- b. Reduksi data dapat diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian, pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Data tersebut dituangkan dalam uraian dan laporan yang jelas dan terperinci

selanjutnya laporan itu direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema dan polanya. Reduksi data adalah pola yang berlangsung secara terus menerus dengan cara menajamkan dan menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak di perlukan dan mengorganisasikan data.

- c. Penyajian data, untuk mempermudah peneliti dalam melihat gambaran keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dalam penelitian. Penyajian di batasi sebagai kumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan keputusan.
- d. Penarikan kesimpulan, yaitu menarik kesimpulan setelah melakukan verifikasi secara terus menerus sepanjang proses penelitian berlangsung, yaitu sejak awal memasuki lokasi penelitian dan selama proses pengumpulan data. Peneliti berusaha menganalisis dan mencari pola, tema, hubungan dan persamaan, hal-hal yang sering timbul hipotesis dan sebagainya yang dituangkan dalam kesimpulan . dengan bertambahnya data melalui proses verivikasi yang terus menerus, maka akan diperoleh kesimpulan yang senantiasa dilakukan verifikasi selama kegiatan penelitian berlangsung.

### 3.7. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Dalam setiap penelitian memerlukan adanya standar untuk melihat drajat kepercayaannya dan keberadaannya dari hasil penelitiannya. Dalam penelitian kualitatif standar tersebut disebut dengan keabsahan data. Menurut Moleong (2006:324) menyatakan bahwa "untuk menetapkan keabsahan (*trustworthiness*) data diperlukan teknik pemeriksaan. Pelaksanaan teknik pemeriksaan didasarkan atas sifat kriteria yang digunakan, yaitu drajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*tranferability*), ketergantungan (*dependability*), dan kepastian (*conformability*)".

Untuk teknik pemeriksaan keabsahan data dalam penelitian ini peneliti menggunakan triangulasi. Menurut Moleong (2006:330) menyatakan bahwa