

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan ketentuan umum pasal 1 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah, Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut 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 Republik Indonesia. Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan pemerintah desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa dengan diawasi oleh Badan Permusyawaratan Desa atau BPD.

Desa adalah daerah otonom yang paling tua yang didirikan sebelum lahirnya daerah koordinasi yang lebih besar dan sebelum lahirnya negara-negara( kerajaan). Oleh karena itu maka desa mempunyai hak otonomi penuh. Kekuasaan desa tidak hanya berisi pemerintahan dalam arti kata yang sempit (*bestuur*) namun, juga berisikan pemerintahan dalam arti kata yang lebih luas (*regering*) karena desa juga berkuasa atas pengadilan, perundang-undangan (legislatif), kepolisian, dan pertanahan. Jadi desa mempunyai otonomi yang

sangat luas, jauh lebih luas daripada otonomi daerah-daerah yang lebih besar yang didirikan dikemudian hari (Kartohadikoesoemo, 1984:183).

Pemerintahan Desa terdiri dari Aparatur Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Aparatur Desa yang dimaksudkan adalah Kepala Desa dan perangkat Desa lainnya. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Desa dibantu oleh sekretaris desa yang merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan perangkat lainnya seperti kepala urusan (Kaur) pemerintahan, Kaur Umum dan Kaur Pembangunan. Kepala Desa dipilih melalui Pemilihan Kepala Desa (Pilkades). Kepala Desa adalah pemimpin formal bagi masyarakat desa. Theodor M. Smith menyatakan bahwa kepala desa adalah semacam “raja kecil” didaerahnya (Koentjaraningrat dalam Syahbudin Latief, 2000:1) Menurut Kartohadikoesoemo kepala desa adalah pemimpin tertinggi dan pemegang kekuasaan formal tertinggi di dalam masyarakat desa. Seorang kepala desa memegang kekuasaan yang menentukan dan harus memikul tanggungjawab sepenuhnya pemerintahan desa (Kartohadikoesoemo, 1984:191). Dari pengertian ini dapat diartikan bahwa seorang kepala desa bukan hanya semata-mata dianggap sebagai pemimpin formal oleh masyarakat tetapi dianggap sebagai “bapak” bagi seluruh penduduk desa.

Pemilihan di desa merupakan lembaga yang sudah lama (meskipun bukan “tradisional”) yang diperkenalkan oleh Raffles selama pemerintahan peralihan Inggris pada awal abad kesembilan belas (1811-1816). Pemilihan di desa selalu merupakan bagian penting didalam penyelesaian hubungan kekuasaan lokal. Siapa pun yang menjadi kepala desa (lurah, petinggi, bekel)

dapat menentukan tanah bengkok yang biasanya luas dan subur, dapat menangani situasi politik di desa dan menuai segala jenis keuntungan dari kedudukannya yang berpengaruh, menerima sebagian dari pajak yang dikumpulkan, menerima sejumlah persentase jika ada tanah yang dijual atau disewa dan menerima sepotong daging jika ada sapi atau kerbau yang disembelih (Hans Antlöv, 2001:165).

Dalam Peraturan Pemerintah No 72 tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa, seorang kepala desa dibatasi serendah-rendahnya berusia 25 tahun dan setinggi-tingginya berusia 60 tahun. Selanjutnya pada pasal 52 menyatakan bahwa masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Seorang calon kepala desa harus merupakan putra asli desa tersebut dengan tujuan dapat mengembangkan desa sesuai dengan keadaan sosial budaya yang ada. Seorang calon kepala desa juga tidak diperkenankan ikut serta dalam partai politik. Akan tetapi tidak jarang dalam proses pencalonan dirinya sebagai calon kepala desa, partai politik sebagai basis dukungan dalam hal pendanaan. Dukungan yang diberikan oleh partai politik sebagai sebuah cara kaderisasi yang nantinya akan dapat mengumpulkan suara apabila akan maju sebagai calon anggota DPRD pada waktu mendatang. Syarat wajib yang harus dipenuhi oleh calon kepala desa bukan sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) seperti polisi atau TNI, sehingga tidak jarang seorang calon kepala desa rela untuk melepaskan jabatannya sebagai PNS untuk bisa ikut sebagai calon kepala desa.

Pemilihan kepala desa merupakan implementasi dari demokrasi yang paling dekat dengan masyarakat. Demokrasi adalah dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat, sehingga pemilihan langsung adalah cara bagi masyarakat untuk dapat menentukan siapa yang pantas untuk menjadi pemimpin mereka. Dari ajang ini maka dapat dinilai sejauh mana masyarakat memahami arti demokrasi. Pemahaman masyarakat dapat dinilai melalui penilaian terhadap latar belakang masyarakat memilih salah satu kandidat. Apakah didasarkan pada kemampuan kandidat dalam memimpin ataukah didasarkan pada faktor lain seperti kekerabatan, dan politik uang yang dilakukan oleh kandidat. Selain pemahaman masyarakat tentang demokrasi, pemilihan langsung juga dapat menggambarkan usaha apa saja yang dilakukan oleh kandidat dalam usaha mendapatkan dukungan dan suara dari masyarakat.

Sebagaimana telah dijelaskan diatas tentang pentingnya kedudukan kepala desa, maka proses pergantian kepala desa ini tentunya merupakan peristiwa besar bagi masyarakat desa. Arti penting pergantian kepala desa tampak jelas dari reaksi-reaksi yang muncul yang dilakukan oleh penduduk desa pada saat proses pemilihan Kepala Desa berlangsung. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Balai Penelitian Pers dan Pendapat Umum (BP3U) Yogyakarta mengungkapkan bahwa selama berlangsungnya pemilihan Kepala Desa telah terjadi kasus-kasus seperti adanya boikot dari pemilihan, adanya calon tunggal yang tidak terpilih karena masyarakat (pemilih) justru memberikan suaranya untuk “kotak kosong”, adanya unsur perjudian, dan adanya calon favorit yang tidak lulus ujian tulis (Permadi dalam Syahbudin Latief, 2000:3).

Seluruh masyarakat desa memiliki perhatian khusus terhadap setiap pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) di desa mereka. Baik orang tua maupun anak-anak berusaha untuk ikut serta dalam meramaikan suasana Pilkades jauh sebelum Pilkades dilaksanakan hingga Pilkades berlangsung. Sebelum waktu pelaksanaan masyarakat mencoba menebak siapa saja yang maju sebagai calon kepala desa kemudian membandingkan apa yang dilakukan oleh masing-masing kandidat hingga memprediksi siapa yang akan menjadi pemenang. Hal ini pula yang terjadi pada masyarakat di Desa Gentan Kecamatan Gantiwarno Kabupaten Klaten. Terdapat sepuluh desa di Kecamatan Gantiwarno yang melaksanakan Pilkades pada gelombang kedua tanggal 20 Oktober 2013 yaitu Desa Gentan, Desa Karangturi, Desa Kragilan, Desa Ngandong, Desa Sawit, Desa Katekan, Desa Muruh, Desa Baturan, Desa Gesikan dan Desa Ceporan.

Desa Gentan dipilih sebagai lokasi penelitian dengan mempertimbangkan beberapa hal. *Pertama*, segi metodologi. Penelitian ini merupakan rekonstruksi atas pelaksanaan Pilkades yang telah terjadi, maka dengan sendirinya dipilih sebuah desa yang telah melangsungkan Pilkades. Guna mempermudah pencarian data maka dipilih sebuah desa yang belum lama melaksanakan Pilkades. Pilkades Desa Gentan telah dilaksanakan pada tanggal 20 Oktober 2013, sedangkan penelitian dilakukan pada bulan November- Desember 2013. *Kedua*, segi teknik penelitian. Selama bulan Juli-Agustus 2013 peneliti telah tinggal di Desa Gentan guna melaksanakan Kuliah Kerja Nyata (KKN) dan telah banyak mengenal masyarakat Desa Gentan sehingga mempermudah

peneliti dalam mencari data selama penelitian karena telah diterima oleh warga Desa Gentan. Selama tinggal di Desa Gentan, peneliti melakukan pendekatan kepada tokoh-tokoh masyarakat agar selama penelitian dapat memperoleh informasi yang mendalam mengenai Pilkades Desa Gentan. *Ketiga*, segi klasifikasi desa. Desa Gentan adalah desa yang terletak relatif jauh dari pusat kota kabupaten dengan keadaan masyarakat yang masih sangat menjunjung tinggi nilai-nilai tradisional namun telah banyak pengaruh dari luar yang masuk seperti pengaruh partai politik. Keadaan desa sebagaimana terjadi di Desa Gentan dapat dianggap mewakili gambaran umum desa pada masa kini yang mana di dalam pelaksanaan Pilkades, kandidat memadukan nilai-nilai tradisional dan nilai modern dalam rangka memenangkan pemilihan.

Desa Gentan terbagi menjadi empat dusun yang secara geografis terpisah satu sama lain yang disebabkan karena adanya perkebunan tebu sebagai penghalang. Empat dusun tersebut adalah Dusun Gentan sebagai pusat pemerintahan, Dusun Kalisoko dan Dusun Brajan yang saling berdekatan dan Dusun Midoro yang terpisah dari dusun lainnya karena terpisah oleh perkebunan tebu yang cukup luas. Jarak antar dusun yang saling berjauhan ini menyebabkan masyarakat antar dusun yang enggan untuk saling bekerjasama dalam berbagai kegiatan seperti karang taruna. Sebagai contoh pada saat perayaan Kemerdekaan Republik Indonesia, setiap dusun memiliki acara sendiri-sendiri untuk merayakan hari kemerdekaan Indonesia tersebut.

Keadaan masyarakat seperti ini kemudian memunculkan permasalahan paling mendasar dalam setiap pelaksanaan Pilkades yaitu perubahan dinamika masyarakat. Keadaan masyarakat yang semula damai dengan segala keakraban di antara warga-warganya berubah menjadi sangat sensitif akan terjadinya konflik antar warga. Konflik ini dapat terjadi khususnya antar pendukung calon yang saling berbeda pendapat. Masyarakat pendukung salah satu kandidat tidak jarang melakukan penyebaran informasi-informasi yang masih dipertanyakan kebenarannya guna menjatuhkan kandidat lainnya. Dikarenakan komposisi dari masyarakat didesa masih sangat banyak hubungan kekerabatan maka akan menyebabkan banyaknya perselisihan pendapat yang dapat menyebabkan terjadinya konflik yang lebih besar.

Setiap kandidat bersama tim suksesnya berusaha untuk menerapkan berbagai strategi guna mendapatkan sebanyak-banyaknya dukungan masyarakat mulai dari strategi yang secara peraturan dibenarkan hingga strategi yang tidak dibenarkan adanya. Penggunaan uang tidak terlewatkan sebagai salah satu cara untuk mendapatkan dukungan dari warga. Seorang kandidat dalam pilkades melakukan berbagai pendekatan kepada warga masyarakat melalui berbagai cara. Selama proses pilkades berlangsung terutama sebelum pemilihan berlangsung, ada hari dimana seorang kandidat melakukan kunjungan kerumah-rumah warga untuk meminta doa restu. Di dalam kunjungan ini terdapat berbagai keinginan yang kemudian diutarakan oleh kandidat, pertama berkaitan dengan keinginan dirinya menjadi seorang kepala desa dan yang kedua adalah keinginan untuk mendapatkan dukungan

dari warga tersebut. Diakhir kunjungan maka seorang kandidat menyelipkan amplop yang berisikan sejumlah uang. Meskipun tidak ada sebuah keharusan bagi masyarakat yang bersangkutan untuk memilih kandidat tersebut tetapi, masyarakat desa umumnya sangat memperhatikan dan menghargai perbuatan-perbuatan baik yang dilakukan oleh orang lain kepadanya.

Kandidat juga melakukan kunjungan-kunjungan kepada tokoh-tokoh masyarakat seperti kyai dan pemuka agama. Hal ini bertujuan agar ketika adanya pengajian, maka sang kyai atau pemuka agama akan mempromosikan sang kandidat. Dan diakhir acara kandidat yang bersangkutan memberikan amplop sebagai imbalan telah mempromosikan dirinya kepada warga masyarakat. Kecenderungan masyarakat akan mengikuti apa yang dikatakan dan dilakukan oleh sang kyai maka menjadi kemungkinan bahwa masyarakat juga akan mengikuti apa yang menjadi pilihan sang kyai. Cara lain yang digunakan oleh kandidat adalah dengan cara mengadakan berbagai pertemuan yang dapat dihadiri oleh warga masyarakat. Di dalam pertemuan ini ada berbagai jamuan-jamuan yang disajikan. Kemudian didalam acara pertemuan kandidat mengutarakan apa yang menjadi keinginannya.

Tahap terpenting dalam proses Pilkades bagi setiap kandidat adalah masa kampanye. Pada masa kampanye setiap kandidat berusaha untuk mempengaruhi masyarakat sebagai pemilih untuk mendukung mereka dan memberikan suara pada saat pelaksanaan. Panitia Pemilihan Kepala Desa hanya memberikan satu hari sebagai masa kampanye resmi tepatnya satu hari sebelum pemilihan dilaksanakan. Namun, tidak jarang kampanye dilakukan



jauh-jauh hari sebelum masa kampanye resmi dan sebagian besar kandidat hanya melakukan kampanye jangka pendek yang dicirikan dengan aktivitas pengumpulan massa, parade, orasi politik, pemasangan umbul-umbul, poster dan spanduk. Kampanye seperti ini hanya akan menghabiskan biaya yang tinggi sedangkan masyarakat belum tentu memberikan suaranya kepada kandidat tersebut pada saat pencoblosan.

Produk politik paling utama dari seorang kandidat adalah program kerja. Program kerja merupakan perwujudan nyata dari tanggapan kandidat terhadap berbagai permasalahan yang ada di masyarakat. Bagi masyarakat yang termasuk sebagai pemilih rasional, program kerja kandidat menjadi pertimbangan terpenting apakah kandidat tersebut pantas untuk memimpin desanya. Akan tetapi bagi sebagian kandidat calon kepala desa, program kerja hanya dianggap sebagai pelengkap dalam proses pencalonan dirinya. Program kerja yang terjabar dalam visi dan misi terkadang tidak didasarkan pada orientasi penyelesaian permasalahan yang dihadapi oleh warga masyarakat. Selain itu, tidak menjamin bahwa program kerja akan dilaksanakan jika mereka terpilih sebagai kepala desa.

Guna mendukung usaha kandidat dalam mendapatkan suara dari masyarakat, kandidat perlu melakukan pendekatan kepada masyarakat sebagai pemilih. Dari sinilah kemudian muncul permasalahan yang mana kandidat hanya melakukan pendekatan selama waktu tertentu dengan tujuan mendapatkan simpati dan dukungan. Pendekatan hanya dilakukan sebelum

pelaksanaan Pilkades dan berhenti atau intensitas berkurang setelah terpilih sebagai kepala desa.

Pendekatan sementara atau jangka pendek ini kemudian mengarah pada posisi pemilih bagi kandidat. Kandidat hanya memposisikan pemilih sebagai objek yang tidak memiliki kebebasan untuk memilih sesuai keinginan mereka. Seharusnya kandidat memposisikan atau menjadikan pemilih sebagai subyek yang memiliki kebebasan untuk menentukan pilihan mereka sesuai hati nurani mereka tanpa adanya tekanan eksternal yang mana menjadikan program kerja kandidat sebagai landasan dalam memilih.

Dari berbagai permasalahan yang ada dalam proses pemilihan kepala desa, oleh sebab itu diperlukan pendekatan baru dalam menjawab berbagai permasalahan tersebut. Tujuan dari pendekatan baru adalah agar kandidat dapat memperoleh dukungan dari masyarakat yang didasarkan pada program kerja kandidat. Pendekatan lain yang dapat digunakan dalam menganalisis hubungan antara kandidat dan pemilih adalah pendekatan eksploitatif (Firmanzah, 2012:63). Pendekatan ini memposisikan pemilih sebagai alat dalam memenangkan pemilihan bagi para kandidat tanpa adanya usaha untuk membangun hubungan jangka panjang dengan pemilih. *Political marketing* sangat diperlukan khususnya dalam masa kampanye. Dengan menerapkan *political marketing* maka kampanye yang dilakukan oleh kandidat akan lebih berbobot dengan mempromosikan apa saja ide, gagasan dan program kerja yang telah dirancang. Program kerja merupakan perwujudan nyata dari usaha penyelesaian permasalahan yang ada. Sehingga masyarakat sebagai pemilih

dapat melihat bagaimana kapasitas sesungguhnya yang dimiliki oleh kandidat. *Political marketing* merupakan pendekatan yang efektif untuk bisa membangun hubungan jangka panjang dengan masyarakat sebagai pemilih. *Marketing*, yang diadaptasi dalam dunia politik dapat digunakan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas transfer ideologi dan program kerja dari kandidat ke masyarakat. Disamping itu, *marketing* dapat memberikan inspirasi tentang cara suatu kandidat dalam membuat produk berupa isu dan program kerja berdasarkan permasalahan-permasalahan yang sedang dihadapi oleh masyarakat. Penerapan *political marketing* dalam masa kampanye oleh para kandidat akan mendukung pencapaian demokrasi yang sesungguhnya didalam masyarakat pedesaan. Persaingan yang terjadi antar kandidat merupakan persaingan sehat melalui perencanaan program-program kerja yang akan menjawab berbagai permasalahan yang ada di desa.

Sehubungan dengan berbagai permasalahan yang ada dalam proses Pilkades dan penerapan metode *political marketing* sebagai metode dalam penyelesaian permasalahan tersebut, maka penelitian tentang *political marketing* kandidat dalam pemilihan kepala desa menarik untuk dilakukan. Penelitian ini akan memfokuskan pada strategi yang dilakukan oleh para kandidat dan pendukungnya dalam usaha memenangkan pemilihan kepala desa dan menganalisis faktor-faktor apa saja yang menentukan kemenangan seorang kandidat sehingga terpilih sebagai Kepala Desa Gentan.

## **B. Identifikasi Masalah**

1. Adanya calon kepala desa yang melakukan tindakan kampanye sebelum waktu yang ditentukan.
2. Masyarakat antar pendukung calon Kepala Desa Gentan yang rentan akan terjadinya konflik.
3. Calon kepala desa menggunakan *money politic* sebagai salah satu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat.
4. Kepercayaan masyarakat berkurang terhadap calon kepala desa.
5. Kampanye yang dilakukan oleh kandidat hanya sebatas pada pencitraan sementara bukan pada promosi ide, gagasan dan program kerja yang bertujuan untuk penyelesaian permasalahan yang ada sehingga dibutuhkan metode *political marketing*.

## **C. Pembatasan Masalah**

Berbagai permasalahan timbul sebagai akibat dari ajang Pemilihan Kepala Desa seperti yang telah dijabarkan pada identifikasi masalah. Berbagai permasalahan tersebut sangat menarik untuk diteliti akan tetapi dikarenakan adanya berbagai keterbatasan kemampuan, waktu dan tenaga yang dimiliki oleh peneliti maka pembatasan masalah perlu dilakukan. Penelitian ini dibatasi pada bagaimana *political marketing* yang dilakukan oleh kandidat yang meliputi strategi kandidat dan pendukung dalam usaha memenangkan pemilihan kepala desa dan faktor-faktor apa saja yang menentukan kemenangan kandidat sehingga terpilih sebagai kepala desa. Alasan peneliti memfokuskan pada *political marketing* adalah karena dengan melakukan

kajian mendalam tentang *political marketing* akan dapat menggambarkan secara luas bagaimana seorang kandidat melakukan pendekatan kepada masyarakat, strategi politik yang diterapkan dan bagaimana kandidat dapat menjawab berbagai permasalahan melalui program kerja yang dirancang untuk enam tahun kedepan.

#### **D. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana *political marketing* yang dilakukan setiap kandidat dalam pemilihan kepala desa?
2. Faktor-faktor apa yang menentukan kemenangan seorang kandidat sehingga terpilih sebagai kepala desa?

#### **E. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui secara mendalam mengenai *political marketing* yang dilakukan oleh setiap kandidat dalam pemilihan kepala desa.
2. Menganalisis faktor-faktor yang menentukan kemenangan seorang kandidat sehingga terpilih sebagai kepala desa.

#### **F. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat teoritis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana untuk memperdalam dan menerapkan berbagai teori administrasi negara yang telah dipelajari.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu politik.

## 2. Manfaat praktis

### a. Bagi Peneliti dan mahasiswa

Penelitian dilakukan untuk memenuhi tugas akhir dalam rangka mendapatkan gelar sarjana. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan menambah wasana pengetahuan kepada kalangan akademisi berkaitan dengan strategi *political marketing* yang dilakukan oleh kandidat pemilihan kepala desa dan berbagai fenomena yang ada dalam proses pemilihan kepala desa.

### b. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rekomendasi kebijakan dalam penyelesaian permasalahan dalam proses pemilihan kepala desa dan mampu menjadi rekomendasi pemerintah dalam rangka melakukan pengawasan dalam Pilkadaes sehingga Pilkadaes mampu melahirkan pemimpin desa yang benar-benar berkualitas.

### c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi masyarakat, serta dapat dijadikan bahan kajian dalam rangka ikut serta mengawasi jalannya proses pemilihan kepala desa. Selain itu, dapat mendorong masyarakat untuk lebih aktif berpartisipasi mewujudkan demokrasi di level desa.