



[HOME](#) / [Journal Policies](#)

## Journal Policies

- [Focus and Scope](#)
- [Review Process](#)
- [Publication Frequency](#)
- [Open Access Statement](#)
- [Article Processing Charges](#)
- [Plagiarism Check](#)
- [References Management](#)
- [Copyright Notice and Licensing](#)
- [Ethics of Publication](#)
- [Self-Archiving Policy](#)
- [Privacy Statement](#)

### Focus and Scope

**Matra Pembaruan (MP)** is an open access journal which publishes a research focused on government policy innovation.

### Review Process

**MP** uses an online submission and review system. The submission and review process of every article must be managed using that system and based on following **Review Policy**.

- MP** Editorial Board is responsible for selection of papers and selection of reviewers.
- Articles must typically be reviewed by at least two independent reviewers.
- Reviewers are unaware of the identity of the authors, and authors are also unaware of the identity of reviewers (double blind review)
- Reviewing process will consider novelty, objectivity, method, scientific impact, conclusion, and references.
- Editor will send the final decision regarding the submission to the corresponding author based on reviewer's recommendation.
- MP** Editorial Board Shall protect the confidentiality of all material submitted to the journal and all communications with reviewers.

[Make A Submission](#)

### LANGUAGE

[Bahasa Indonesia](#)

[English](#)

### Journal Policies

[Focus and Scope](#)

[Review Process](#)

[Publication Frequency](#)

[Open Access Policy](#)

[Article Processing Charges](#)

[Plagiarism Check](#)

[References Management](#)

[Copyright Notice and Licensing](#)

[Ethics of Publication](#)

[Self-Archiving Policy](#)

[Privacy Statement](#)

[Digital Archiving Policy](#)

### Abstracting & Indexing



 [Dimensions](#)

## Publication Frequency

MP published 2 edition in one volume in May and November. Each edition publishes minimum 6 articles.

## Open Access Statement

MP is an open access journal which means that all content is freely available without charge to the user or his/her institution. User are allowed to read, download, copy, distribute, print, search, or link to the full text of the articles, or use them for any other lawful purpose, without asking prior permission from the publisher or the author.

## Article Processing Charges

Every article submitted to MP will not have any 'Article Processing Charges'. This includes submitting, peer-reviewing, editing, publishing, maintaining and archiving, and allows immediate access to the full text versions of the articles.

## Plagiarism Check

The editors will run plagiarism check using **Turnitin** for the submitted manuscripts. We do not process any plagiarised contents. If a manuscript has over 20% of plagiarism, we will send back the manuscript to the author to be revised for the plagiarised contents.

## References Management

Every article submitted to MP shall use reference management software, Mendeley (APA 7<sup>th</sup> Edition).

More about Mendeley, please visit: <https://www.mendeley.com/>

## Copyright Notice and Licensing

Authors who publish with this journal agree to the following terms:

- Authors retain copyright and grant the journal right of first publication with the work simultaneously licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](#) that allows others to share the work with an acknowledgment of the work's authorship and initial publication in this journal.
- The journal allow the authors to hold the copyright without restrictions and allow the authors to retain publishing rights without restrictions.
- Authors can enter into separate, additional contractual arrangements for the non-exclusive distribution of the journal's published version of the work (e.g., post it to an institutional repository or publish it in a book), with an acknowledgment of its initial publication in this journal.



Google Scholar



MORAREF



**Matra Pembaruan: Jurnal Inovasi Kebijakan** is nationally accredited by the Ministry of research and Technology/National Research and Innovation Agency based on Decree No.14/E/KPT/2019 (SINTA 3)

## Tools



## Accreditation Certificate



## Visitor

[View MyStat](#)

HOME / Editorial Team

## Editorial Team

### Editor-in-Chief



**Imam R. A. S. Putra**  
The National Research and Innovation Agency (BRIN) of the Republic of Indonesia

Public Administration Social Sciences Management

0000-0001-5906-4496

YM2knhgAAAAJ

57216651049

6669956

### Editorial Board



**Adfin Baidhowah**  
Governance Institute of Home Affairs (IPDN)

Governance and Politics Constitutionalism

0000-0003-0224-6859

TDLancAAAAJ



**Andjar Prasetyo**  
Research and Development Agency of Magelang

Regional and City Economics Innovation SMEs

0000-0001-5275-0223

VW07e4EAAAAJ

5974456

Make A Submission

### LANGUAGE

Bahasa Indonesia

English

### Journal Policies

Focus and Scope

Review Process

Publication Frequency

Open Access Policy

Article Processing Charges

Plagiarism Check

References Management

Copyright Notice and Licensing

Ethics of Publication

Self-Archiving Policy

Privacy Statement

Digital Archiving Policy

### Abstracting & Indexing





**Friezca Rara Juta**  
Ministry of Home Affairs of the Republic of Indonesia



**Joko Tri Haryanto**  
Fiscal Policy Agency  
of the Ministry of Finance of the Republic of Indonesia

Ecological Economics

**ID** 0000-0002-4755-1323

**ORCID** u31kczUAAAAJ

**Scopus** 57212342735

**Publons** 6658871



**M. Sukma S. Holle**  
General Election Organizer Honorary  
Council RI



**Muhamad Amin**  
The National Research and Innovation  
Agency (BRIN) of the Republic of  
Indonesia



**Novy Setia Yunas**  
Departement of Political Science  
Brawijaya University

Local Politics   Public Policy  
Innovation Policy and Governance

**ID** 0000-0001-6276-045X

**ORCID** i3\_vIHcAAAAJ

**Publons** 6668590



**Matra Pembaruan: Jurnal Inovasi Kebijakan** is nationally accredited by the Ministry of research and Technology/National Research and Innovation Agency based on Decree No.14/E/KPT/2019 (SINTA 3)

Tools



Accreditation Certificate



Visitor

[View MyStat](#)



**Aji Nur Cahyo**

Domestic Policy Strategy Agency,  
Ministry of Home Affairs

Public Administration

Library Science

Philosophy

 bE\_VVwMAAAAJ



**Frisca Natalia Hutabarat**

Domestic Policy Strategy Agency,  
Ministry of Home Affairs



**Shinta Silviana**

Domestic Policy Strategy Agency,  
Ministry of Home Affairs

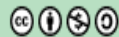


Bina Praja Press  
Domestic Policy Strategy Agency  
Ministry of Home Affairs

Jalan Kramat Raya Nomor 132  
Jakarta Pusat  
DKI Jakarta - 10430

Print ISSN: 2549-5151  
Electronic ISSN: 2549-5283

DOI: 10.21787/mp



Articles on this website are licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

**Matra Pembaruan: Jurnal Inovasi Kebijakan** accredited by the Ministry of Research, Technology, and Higher Education based on the Decree of the Director General of Strengthening Research and Development Number 14/E/KPT/2019 (SINTA 3)

## Vol. 6 No. 2 (2022)

DOI: [https://doi.org/10.21787/mp.6\(2\).2022](https://doi.org/10.21787/mp.6(2).2022)

PUBLISHED: 2022-11-30

### ARTICLES

---

#### [Innovative Policy of Village Clean Water Governance Through Institutional Typological Dynamics](#)

Rahmalia Rifandini

83-94


 [PDF \(BAHASA INDONESIA\)](#)

#### [Call Center Service Innovation 119 Health in Indonesia](#)

The Problem of Apparatus Readiness

Taufiqurokhman, Mam'un Murod, Evi Satiapi, Andriansyah, Lira Agusinta

95-105


 [PDF \(BAHASA INDONESIA\)](#)

#### [Public Service Innovation](#)

An Explanation from Cilegon City, Indonesia

Mahpudin

107-117


 [PDF \(BAHASA INDONESIA\)](#)

#### [Incubation of Public Service Innovation in Tegal Regency](#)

Case Study Building Management Information System (SIMBG) Innovation in Building Permit (PBG) Services

Daryanti Syarifah, Retno Sunu Astuti, Kismartini

119-131

 [PDF \(BAHASA INDONESIA\)](#)

#### [Innovation of Village Head Election Regulation Policy in Reducing Patronation of Village Asset Utilization in Tuban District](#)

Anto Wahyudi, Erna Setijaningrum

133-145


 [PDF \(BAHASA INDONESIA\)](#)

#### [Online Learning Innovations](#)

Multi-Level Perspective Analysis in Digital Online Learning Platforms in Indonesia



Arga Pribadi Imawan, Dias Prasongko

147-158

 [PDF \(BAHASA INDONESIA\)](#)

## ARTIKEL

## inovasi kebijakan pemilihan kepala desa dalam mereduksi patronase pemanfaatan aset desa di kabupaten tuban

*Innovation Of Village Head Election Regulation Policy In Reducing Patronation Of Village Asset Utilization In Tuban District*Anto Wahyudi <sup>1\*</sup>, Erna Setijaningrum <sup>2</sup>  
<sup>1,2</sup>Universitas Airlangga✉ [anto.wahyudi-2019@fisip.unair.ac.id](mailto:anto.wahyudi-2019@fisip.unair.ac.id)

## OPEN ACCESS

Citation: Wahyudi, A., & Setijaningrum, E. (2022). Inovasi Kebijakan Pemilihan Kepala Desa Dalam Mereduksi Patronase Pemanfaatan Aset Desa Di Kabupaten Tuban. *Matra Pembaruan*. 6(2), 133-145

Received: August 15, 2022

Accepted: November 25, 2022

Published: November 30, 2022

© The Author(s)



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

**Kata Kunci:** Inovasi, Tanah Bengkok, Pemilihan Kepala Desa.

**Abstrak:** Resistensi yang sangat kuat terhadap perubahan regulasi dan praktik patronase pemanfaatan aset desa khususnya tanah bengkok. Hal tersebut diantaranya ditunjukkan adanya penolakan dari Aliansi Pemerintah Desa Indonesia (APDESI) atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, khususnya yang mengatur tanah bengkok, telah mendesak Presiden Jokowi segera menandatangani revisinya. Tujuan penelitian ini menganalisis dan menjelaskan bagaimana inovasi regulasi Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) mereduksi patronase pemanfaatan aset desa khususnya tanah bengkok. Metode penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan metodologi studi kasus untuk mengkaji Inovasi Kebijakan Pemilihan Kepala Desa dalam Mereduksi Patronase Pemanfaatan Aset Desa di Kabupaten Tuban. Adapun informan yang dipilih dilaksanakan dengan teknik purposive sampling dan teknik snowballing dimana data awal informan didapatkan dari satu informan kunci yang kemudian dilakukan identifikasi, pemetaan hingga menetapkan informan-informan lainnya yang memenuhi kriteria sebagai informan tambahan dalam penelitian ini. Temuan penelitian ini adalah bahwa Inovasi formulasi regulasi peraturan kepala daerah tentang Pilkades dalam reduksi patronase pemanfaatan aset desa melalui regulasi yang mengatur Pilkades di Kabupaten Tuban Tahun 2019, telah membuat sejarah baru tata kelola pemerintahan desa. Bakal calon Kepala Desa rela menyerahkan bagian hak tunjangannya dari tanah bengkok saat terpilih nantinya dengan prosentase besaran yang di serahkan beragam. Inovasi regulasi ini tidak terdapat penolakan dalam formulasi dan implementasinya, meskipun terdapat beberapa kekurangan dalam formulasi regulasi ini, antara lain lemahnya sanksi dan kontrol dari pemerintah kabupaten dalam fungsinya sebagai peran pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa sehingga memerlukan perbaikan dimasa mendatang.

**Abstract:** forceful resistance to changes in regulations and patronage practices for the use of village assets, especially bengkok land. This was shown, among other things, by the rejection from the Indonesian Village Government Alliance (APDESI) on Government Regulation Number 43 of 2014, especially those governing crooked land, which urged President Jokowi to immediately sign the revision. The purpose of this study is to analyze and explain how innovations in village head election regulations (Pilkades) reduce patronage of village asset utilization, especially bengkok land. This research method uses a qualitative method with a case study methodology to examine Village Head Election Policy Innovations in Reducing Patronage of Village Asset Utilization in Tuban Regency. The selected informants were carried out using purposive sampling techniques and snowballing where the initial informant data was obtained from one key informant which was then identified, mapped to determine other informants who met the criteria as additional informants in this study. The findings of this study are that the innovation in formulating regional head regulations regarding Pilkades in reducing patronage of village asset utilization through regulations governing Pilkades in Tuban Regency in 2019, has created a new history of village governance. Prospective Village Head candidates are willing to give up their share of entitlements from the crooked land when elected later with varying percentages of the amount handed over. There is no objection to this regulatory innovation in its formulation and implementation, even though there are several deficiencies in the formulation of this regulation, including the weak sanctions and control from the district government in its function as a role of guidance and supervision of village administration so that it requires improvement in the future.

**Keywords:** Innovation, Village Treasury Lands, Village Head Election.

## I. Pendahuluan

Pada tanggal 27 Mei 2015 ratusan Kepala Desa (Kades) yang tergabung dalam Aliansi Pemerintah Desa Indonesia (APDESI) demo di halaman gedung Istana Merdeka mendesak Presiden Jokowi segera menandatangani revisi Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, khususnya yang mengatur tanah bengkok (G. Fauzi, 2015). Demo tersebut merupakan rangkaian protes yang juga terjadi di banyak daerah menyusul ditetapkannya PP No. 43 Tahun 2014 pada tanggal 30 Mei 2014 berisi ketentuan teknis pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Berselang 3 (tiga) tahun kemudian pada tanggal 22 Maret 2018, ribuan Kades dan perangkat desa se-Kabupaten Jombang berunjuk rasa menuntut diubahnya Peraturan Bupati (Perbup) Jombang No. 1 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) Tahun Anggaran 2018, dinilai akan aparat desa karena mengatur pengelolaan tanah kas desa (TKD) khususnya bengkok wajib dimasukkan ke dalam APBDes (Sugiyarto, 2018).

Bahwa inovasi melibatkan risiko termasuk didalamnya risiko penolakan, dan ini termasuk risiko itu sesuatu bisa inovatif tetapi tidak memenuhi kebutuhan sosial atau ekonomi, artinya mengatasi dengan tidak tepat (Osborne & Brown, 2011).

Fenomena resistensi perubahan regulasi yang kuat dari rangkaian protes berakibat ditetapkannya PP No. 47 tentang Perubahan PP 43 Tahun 2015 pada 30 Juni 2015. Begitu juga di Jombang, Perbup Nomor 10 Tahun 2018 tentang hasil pengelolaan tanah bengkok di Kabupaten Jombang pada 22 Maret 2018 menunjukkan adanya permasalahan dalam desain kebijakan tentang pemanfaatan TKD, termasuk di dalamnya elemen umpan balik yang tidak terukur dengan baik.

Umpan balik berupa protes tersebut adalah bagian dari informasi yang melandasi inovasi dan perubahan kebijakan dengan tantangan dari pengaruh elit pembuat kebijakan, birokratisasi, formalisasi prosedur, dan pengoperasian sistem insentif yang menghargai konservatisme (Rich, 1981). Berbagai upaya untuk mengatasi permasalahan yang ada membuka peluang bagi pemerintah untuk mengembangkan ide baru guna menyelesaikan permasalahan yang ada melalui inovasi kebijakan. Dalam konteks penelitian ini, kebijakan dipahami sebagai proses yang berkelanjutan atau berada pada konteks politik-administrasi dan kebijakan diarahkan untuk menggambarkan bagaimana para *elected officials* mengubah/mempertahankan kebijakan lama. Hal-hal baru dan inovasi bergantung pada apa yang membuat *elected official* atau pejabat politik terlihat baik di depan publik. Artinya preferensi dari *elected officials* menentukan prioritas tujuan kebijakan (Groenendyk, 2013). Sayangnya inovasi-inovasi yang mengatur tatakelola terhadap proses yang melahirkan pejabat politik tersebut hanya berkisar pada tataran teknis administratif saja. Sebagai contoh, inovasi kebijakan terbaru pada pemilu dalam pendaftaran pemilih di Amerika Serikat, yakni pendaftaran pemilih otomatis (AVR) (Mann et al., 2020). Inovasi yang berkaitan regulasi pemilu tersebut hanya berkisar pada tataran teknis administratif, padahal responsifitas kebijakan terhadap hasil pemilu merupakan komponen sentral dari demokrasi. Apakah hasil pemilu otokratis juga mempengaruhi pilihan kebijakan (Miller, 2015). Hal yang sama pada Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) yang merupakan sarana memilih pejabat politik. Adapun contoh inovasi yang terkait Pilkades yang hanya sebatas teknis administratif adalah *e-voting*, yakni merubah cara memilih dari manual (mencoblos kertas) menjadi memilih melalui layar computer. Hal ini juga belum kepada komitmen janji calon kepala terkait tanah bengkok (Hendrawan, 2021). Belum adanya regulasi yang mengatur tentang kualitas kandidat serta dampak langsung kepada publik/masyarakat. Dalihnya bahwa desa berhak mengatur urusannya sendiri, dengan masyarakat desa hanya sebagai obyek elit dan regulasi yang mengaturnya. Argumen penting dari teori elit adalah bahwa kebijakan publik tidak ditentukan oleh tuntutan dan tindakan rakyat atau "massa" melainkan oleh elit penguasa yang preferensinya diberlakukan oleh pejabat dan lembaga publik (Anderson, 2003).

Pentingnya inovasi kebijakan yang mengatur Pilkades ini karena sedikitnya campur tangan pemerintah melalui regulasi dan keterlibatan kontrol secara langsung akan mendorong patronase dan konflik (Giliberto Capano, Michael Howlett, 2019). Pilkades memerlukan biaya yang besar baik dari APBD maupun tambahan APBDes, termasuk biaya pribadi kandidat berdasar penelitian (Aspinall & Rohman, 2017) bahwa semua



kandidat Calon Kades di desa yang diteliti terlibat dalam pembelian suara massal dan bentuk lain dari politik klientelistik. Data yang diperoleh dari Arsip Dinsos & PMD & PP Kabupaten Tuban, Biaya dari dana APBD Kabupaten Tuban 2019 yakni sebesar Rp. 9.499.262.572,- atau rata-rata 33 juta rupiah untuk 283 Desa, serta 30 sd 80 juta rupiah biaya dari APBDes tergantung kemampuan keuangan desa.

Dengan kondisi tersebut, proses Pilkades tentu saja diharapkan tidak hanya menghasilkan output Kades terpilih, tetapi juga pengelolaan potensi Aset desa untuk kesejahteraan masyarakat desa. Pilkades dan Tanah Bengkok merupakan 2 (dua) hal yang sangat sensitif dalam tata kelola pemerintahan desa, maka inovasi regulasi harus mengukur umpan baliknya. Umpan balik positif mendukung inovasi baru dalam kebijakan sedangkan umpan balik negatif terhadap inovasi mempertahankan kebijakan yang saat ini berlaku (Howlett, 2017).

Telah banyak penelitian yang berkaitan dengan Pilkades dan suksesi kepemimpinan serta berkaitan dengan patronase antara lain dilakukan oleh (Aspinall & Rohman, 2017) membahas penataan ulang demokrasi desa dan demokrasi patronase pedesaan Indonesia, (Widoyoko, 2018) membahas patronase politik sebagai strategi utama untuk membangun dan memelihara basis sosial, (Shaleh et al., 2021) membahas hubungan Dana Desa dengan patron-klien yang hidup dan berkembang dalam kehidupan masyarakat desa.

Eratnya hubungan antara Patronase di setiap hajatan politik dengan kebijakan publik sesuai dengan yang disampaikan oleh (Dye, 2013), bahwa analisis kebijakan berkaitan dengan “siapa mendapat apa” dalam politik dan, yang lebih penting, “mengapa” dan “apa bedanya”. (Hidayat, 2018), meneliti praktik politik oligarki dan mobilisasi sumber daya kekuasaan di Pilkades Desa Sitimerto pada tahun 2016 dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa para oligarki harus juga merangkap sebagai elit untuk dapat mengeksploitasi sumber daya non-material untuk lebih menjamin kemenangan di Pilkades Sitimerto.

Penelitian lainnya yang berkaitan dengan Pilkades dan suksesi kepemimpinan di desa yakni, mengungkapkan bahaya patronase dan klientelisme dalam Pilkades serentak yang dilakukan oleh (Andhika, 2017). Sementara itu (Majid & Memon, 2019) mengeksplorasi hubungan antara kesenjangan ekonomi dan politik serta akses ke penyediaan barang publik dengan patronase di Pakistan. (Habibi, 2021) membahas penurunan kualitas demokrasi Indonesia dan interaksi antara elit yang membentuk patronase dan klientelisme yang terdiri dari patron yang dipegang oleh elit ekonomi dengan sumber daya di era pandemi.

Penelitian yang berkaitan dengan Pilkades secara khusus dan hajatan politik lainnya secara umum di atas, menjelaskan fenomena terjadinya patronase, termasuk sebab dan dampaknya. Namun dalam penelitian-penelitian terdahulu tersebut di atas belum ada yang fokus secara khusus membahas tentang reduksi patronase Pemanfaatan Aset Desa melalui inovasi kebijakan yang berkaitan tentang Pemilihan Kepala Desa. Sehingga penelitian ini diarahkan untuk melengkapi celah (gap) tersebut untuk menjawab bagaimana reduksi patronase Pemanfaatan Aset Desa melalui inovasi kebijakan Pemilihan Kepala Desa yakni Perbup Tuban Nomor 20 Tahun 2018 yang pada salah satu pasalnya mengatur tentang pakta integritas calon kepala desa berkaitan dengan pemanfaatan aset desa.

## II. Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan metodologi studi kasus untuk mengkaji Inovasi Kebijakan Pemilihan Kepala Desa dalam Mereduksi Patronase Pemanfaatan Aset Desa di Kabupaten Tuban. Pendekatan kualitatif adalah yang paling cocok digunakan pada konteks-konteks seperti program, kebijakan, dan lain-lain (Borman et al., 2006; Yin, 2013). Creswell (2017) mendefinisikan studi kasus sebagai eksplorasi yang mendalam terhadap suatu sistem yang terbatas yang didasarkan pada pengumpulan data yang luas. Penggunaan studi kasus pada pendekatan kualitatif ditujukan untuk mendapatkan pemahaman mengenai kerangka sejarah dan latar belakang dari terjadinya suatu peristiwa sosial yang dicapai dengan

menggunakan eksplorasi dan pemahaman tentang suatu peristiwa sosial yang dibentuk oleh individu atau kelompok (Neuman, 2014; Creswell, 2017). Dengan berfokus pada subjek, studi kasus dapat mempelajari secara tepat tentang sebuah kasus sehingga efektif apabila suatu penelitian bertujuan untuk mendapatkan pemahaman langsung dari suatu kasus (Stake, 2005; Yin, 2013).

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan tiga teknik yaitu observasi, wawancara, dan dokumentasi yang selanjutnya dilanjutkan dengan analisis data yang terdiri dari empat tahapan yaitu pengumpulan data, pemadatan data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi (Miles et al, 2014). Pemilihan informan dalam penelitian menggunakan teknik *purposive sampling* dan teknik *snowballing* dimana data awal informan didapatkan dari satu informan kunci yang kemudian dilakukan identifikasi, pemetaan hingga menetapkan informan-informan lainnya yang memenuhi kriteria sebagai informan tambahan dalam penelitian ini. Untuk mendapatkan data yang komprehensif, dilakukan *in-depth interview* terhadap informan sejumlah 11 (sebelas) orang yang terdiri dari Kepala Bidang PMD Dinas Sosial, PP dan PMD Kab Tuban, Kasubbag pada Bagian Hukum, 2 (dua) orang Perwakilan Kades, Perwakilan Asosiasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD), 2 (dua) orang Kasi Pemerintahan Kecamatan, 2 (dua) orang Camat, serta Kades/Mantan Kades di kawasan Tengger Bromo.

### III. Hasil dan Pembahasan

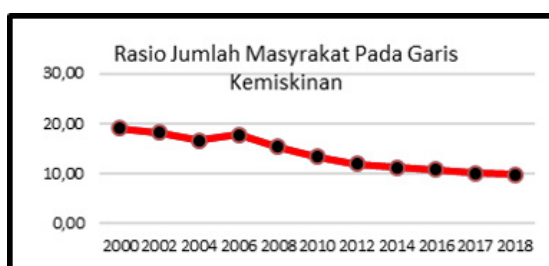
#### III.1. Ide Inovasi

Inovasi telah diperjuangkan sebagai cara untuk mencoba mengatasi kebutuhan dan masalah masyarakat yang mendesak dan mengembalikan legitimasi dalam pemerintahan (Osborne & Brown, 2011). Inovasi Kebijakan Regulasi Pemilihan Kades ini berawal dari 2 (dua) hal (Suhut, 2022), yang pertama pelaksanaan pemilihan Kades selalu menghabiskan energi yang luar biasa banyak, selain biaya besar, baik anggaran negara maupun dana pribadi dengan berbagai kepentingan yang mendasari, juga biaya-biaya dalam artian resiko konflik yang menyertainya (Nickyrawi, 2022).

Konflik yang sering terjadi, selain tidak reda dalam waktu yang singkat juga terjadi disharmonisasi kehidupan masyarakat desa. Dampak konflik paska Pilkades juga mengganggu proses pelayanan publik karena aksi anarkis biasanya berujung penyegelan kantor desa (Pramono, 2022). Adanya biaya-biaya dan resiko yang besar tersebut maka menjadi suatu kegelisahan jika proses Pilkades hanya menjadi rutinitas belaka. Bahkan *output* Kades yang dihasilkan dari hajatan Pilkades justru menjadi sumber permasalahan diantaranya permasalahan pidana, baik pidana yang berhubungan dengan jabatan maupun tidak (I. Fauzi, 2016).

Menurut Suhut, Pemicu kedua inovasi regulasi pilkades adalah kondisi peringkat kemiskinan Kabupaten Tuban pada Tahun 2018 oleh Badan Pusat Statistik (BPS Tuban, 2018). Harapannya, dengan adanya santunan atau program dari hasil pakta integritas yang merupakan syarat Pilkades ini dapat membantu menurunkan angka kemiskinan. Kategori (BPS Tuban, 2018) miskin atau tidak miskin dapat dibedakan dengan cara membandingkan tingkat konsumsi penduduk dengan garis kemiskinan atau jumlah rupiah untuk konsumsi orang per bulan. Tingkat kemiskinan nasional adalah persentase penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional yang telah ditentukan, pada tahun 2018 tingkat kemiskinan, yakni 9,8% (Bank Dunia, 2018).

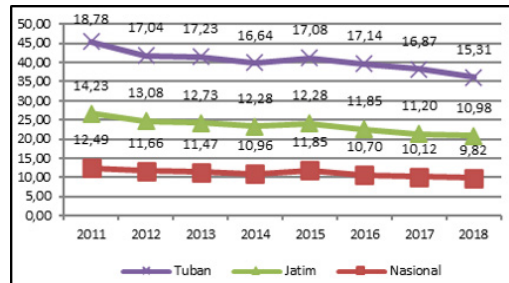
**Gambar 1.** Rasio Jumlah Masyarakat Miskin Tahun 2018.



Sumber: Arsip Bidang PMD Dinsos, PP & PMD Kab Tuban, 2022

Persentase penduduk miskin di Kabupaten Tuban pada tahun 2018 mencapai 15,31 %, mayoritas berada di pedesaan, sehingga penanganan dari seluruh aspek yang berdampak pada masyarakat miskin di pedesaan. Angka kemiskinan Kabupaten Tuban dari tahun ke tahun sudah menunjukkan penurunan. Namun demikian tingkat kemiskinan di Kabupaten Tuban masih tinggi dan berada di atas capaian Provinsi Jawa Timur serta Nasional, sehingga perlu upaya yang luar biasa dari berbagai lini untuk menguranginya.

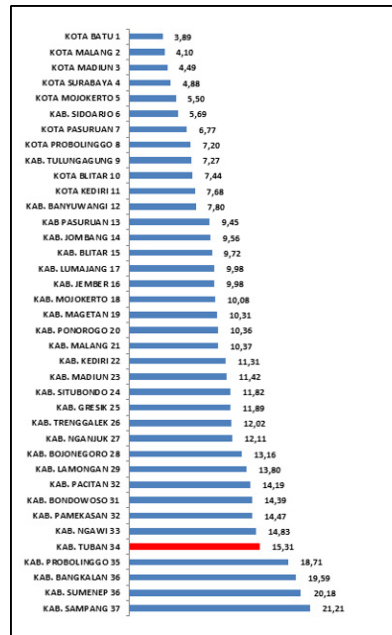
**Gambar 2.** Tingkat Kemiskinan Tuban, Jawa Timur & Nasional Tahun 2018.



Sumber: diolah penulis, 2022

Dibandingkan dengan daerah lain, persentase penduduk miskin di Kabupaten Tuban pada tahun 2018 berada di peringkat lima tertinggi dari 38 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur.

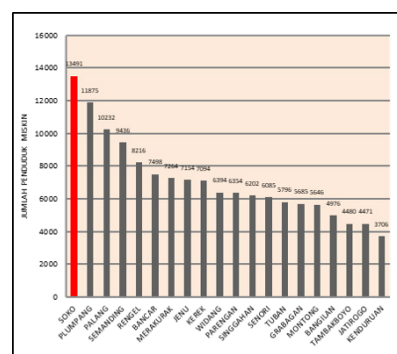
**Gambar 3.** Persentase Penduduk Miskin se-Jawa Timur Tahun 2018.



Sumber: Arsip Bidang PMD Dinsos, PP & PMD Kab Tuban, 2022

Adapun data yang menunjukkan tingkat kemiskinan yang tersebar di kecamatan-kecamatan se-Kabupaten Tuban pada tahun 2018 disajikan pada gambar di bawah.

**Gambar 4.** Grafik Data Jumlah Penduduk Miskin Per Kecamatan Tahun 2018.



Sumber: Arsip Bidang PMD Dinsos, PP & PMD Kab Tuban, 2022

Hampir semua kecamatan di Kabupaten Tuban memiliki kesamaan terkait mayoritas penduduk yang berprofesi sebagai petani di pedesaan. Pada Tabel 1 di bawah ini dapat diketahui bahwa 70,50 persen penduduk miskin memiliki penghasilan utama pada sektor pertanian, namun hanya buruh tani tanpa memiliki lahan dengan penghasilan yang kecil.

**Tabel 1.** Persentase Rumah Tangga Miskin, Tidak Miskin Tahun 2017.

Karakteristik Rumah Tangga	Non Pertanian (%)	Pertanian (%)
Rumah Tangga Miskin	29.5	70.50
Rumah Tangga Tidak Miskin	48.15	51.85

Sumber: Susenas 2017 diolah penulis, 2022

Menyikapi kondisi tersebut di atas membutuhkan adanya inovasi kebijakan publik di seluruh sektor, termasuk ranah pemerintahan desa dengan Dinas Sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Serta Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (Dinsos, PP & PMD Kabupaten Tuban) sebagai *leading sector* nya. Rumusan ide inovasi regulasi yang mengatur Pilkades ini oleh Tim Perumus Perubahan Perbup kemudian diajukan kepada struktur birokrasi secara berjenjang. Ide ini sejalan dengan garis perintah dari Bupati Tuban selaku *top leader* Pemerintah Kabupaten Tuban bahwa kondisi peringkat kemiskinan di Tuban yang tidak beranjak dari 5 (lima) daerah termiskin di Provinsi Jatim dalam kurun 10 Tahun terakhir harus berubah menjadi lebih baik (Suhut, 2022).

Pada proses ini Bidang PMD berperan pengembangan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah dalam agenda publik. Perumusan kebijakan terjadi di birokrasi pemerintah, dengan staf tetap dipandu oleh apa yang mereka tahu diinginkan oleh pemimpin mereka (Dye, 2013:42).

### III.2. Patronase Pemanfaatan Aset Desa

Pada berbagai penelitian sebelumnya, telah dipaparkan bahaya patronase khususnya berkaitan dengan Pilkades (Aspinall & Rohman, 2017). Patronase berarti ‘pelindung’ dari bahasa Spanyol patron, yang berarti orang dari kekuasaan, status, otoritas dan pengaruh (Hall, 1974). Kajian tentang kaitan antara Kebijakan Publik dan Politik selalu menjadi bahasan yang menarik, mengingat bahwa kebijakan selalu bersinggungan erat dengan kepentingan elit, kekuatan politik, dan aktor politik. Terlepas bahwa politik yang mengarahkan kebijakan ataukah kebijakan yang menentukan politik. Publik seringkali hanya menjadi obyek dan tidak memahami proses tersebut, tidak melihat di mana kekuasaan terletak, bagaimana hal itu membentuk kebijakan, dan untuk tujuan apa (Chomsky, 1997). Ketidakmampuan publik mengakses dan mempengaruhi kebijakan ini salah satunya berakar dari patronase yang terpengaruh oleh feodalisme yang masih sangat kuat di negara ini meskipun pada setiap level tersebut pimpinan tertingginya dipilih melalui proses yang demokratis.

Kebijakan Publik yang berkaitan dan berakar dari praktek patronase sebagai “distribusi sumber daya material untuk tujuan tertentu dan memberikan manfaat politik, dan secara khusus, sumber daya material didistribusikan melalui jaringan klientelistik yang berbasis pada relasi kekuasaan personal (Aspinall, 2013). Adapun Patronase dan pengaturan TKD atau Bengkok merupakan warisan dari ikatan Feodalisme di pedesaan, dengan mayoritas penduduknya adalah petani berpengaruh terhadap perbedaan penguasaan lahan. Dibawah ikatan feodalisme patron-klien membentuk bagian dasar dari sistem kepemilikan lahan dan produksi pertanian, dan mereka bertahan di daerah pedesaan”. (Hall, 1974).

Tujuan negara menjadi pedoman segala kegiatan yang dilakukan oleh negara, menyusun dan mengendalikan alat perlengkapan negara (pemerintahan) serta kehidupan rakyatnya. Adapun tujuan NKRI tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke-4, antara lain yakni memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Negara kesejahteraan mengacu konsep negara yang berfokus memastikan berbagai hak-hak sosial disediakan untuk semua warga negara. Dalam negara kesejahteraan, pemerintah memainkan peran penting dalam menyeimbangkan sosial ketidaksetaraan dengan menyediakan atau mensubsidi manfaat dan layanan sosial (Klimczuk, 2017).

Berbagai kebijakan yang diarahkan untuk mencapai tujuan welfare state ini dirasa belum berhasil sehingga menjadi sebuah *policy gap*, yaitu prediksi yang tidak sempurna dan berakibat menjadi *implementation gap* (Foxell & Cooper, 2015). Sebuah kondisi situasi kesenjangan antara perencanaan dan capaian kenyataan (Suryono, 2014).

Pentingnya inovasi kebijakan yang mengatur Pilkades ini karena sedikitnya campur tangan pemerintah melalui regulasi dan keterlibatan kontrol secara langsung akan mendorong patronase dan konflik (Giliberto Capano, Michael Howlett, 2019). Pada bagian permasalahan naskah akademik RUU Desa dijelaskan, secara struktural terdapat beberapa pertanyaan substansial yang muncul. Bagaimana kedaulatan rakyat di tataran akar rumput (Desa) yang menjadi harapan dan cita-cita para pendiri bangsa, amanat konstitusi serta kehendak rakyat. Didalamnya juga bagaimana mengatasi *persistent poverty*, *cyclical poverty*, *seasonal poverty*, dan *accidental poverty* yang ada di Desa. Sedangkan aset desa yang diharapkan menjadi bagian solusi tetap terjebak dalam elite capture yang meski dibungkus kerjasama antara Desa dengan pihak ketiga. Lazim terjadi, Kades maupun elite lokal membuat keputusan antara mereka sendiri menjual/menyewakan TKD atau tanah ulayat kepada pihak ketiga, yang ujung-ujungnya hanya menguntungkan elite lokal tanpa melibatkan warga desa bahkan justru merugikan masyarakat desa.

**Tabel 2.** Ringkasan Tipologi Desa.

Tipe	Desa	Deskripsi Daerah
Ada Adat, tetapi tidak ada Desa.	Adat sangat dominan. Desa tidak punya Pengaruh.	Papua
Tidak ada Adat, tetapi ada Desa Pengaruh adat sangat keil.	Desa Modern sudah tumbuh kuat.	Jawa, sebagian besar Sulawesi, Kalimantan Timur, Sebagian Sumatera.
Integrasi antara Desa dan Adat.	Adat dan Desa sama-sama kuat. Terjadi Kompromi keduanya.	Sumatera Barat
Dualisme/Konflik antara Adat dengan Desa. Pengaruh Adat jauh lebih kuat ketimbang Desa.	Terjadi Dualisme Kepemimpinan lokal, Pemerintahan Desa tidak Efektif.	Bali, Kalimantan Barat, Aceh, NTT, Maluku.
Tidak ada Desa tidak ada Adat. Kelurahan sebagai unit Administatif ( <i>Local Government</i> ).	Tidak ada Demokrasi Lokal.	Wilayah Perkotaan.

Sumber: Naskah Akademik RUU Desa, Dirjen PMD, 2007

Bagaimana dengan hak asal-usul yang menjadi pijakan penolakan pengaturan tanah Bengkok? Kondisi terakhir desa-desa di Jawa hampir sudah tidak ada adat sebagai dasar tata kelola penyelenggaraan pemerintahan di desa. Bahkan 4 (empat) desa di sekitar gunung bromo tengger yang diakui sebagai kawasan dengan adat yang masih erat melekat tidak memiliki tanah bengkok (Kermit, 2022). Penguasaan pengelolaan kawasan gunung tengger berada di bawah pemerintah pusat langsung melalui Balai Besar Taman Nasional Bromo Tengger Semeru (BBTNBTS) (*Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim, 2013*). Dalam perjalanannya, definisi desa berikut tata kelola pemerintahannya beriring dengan campur tangan pengaturan pemerintah di atasnya. Pemerintahan di desa-desa Jawa sekarang seperti halnya di daerah Negorogung di zaman lampau, atau kelurahan di masa sekarang (*Kartohadikoesoemo, 1984*). Desa di Jawa adalah desa modern dengan hampir seluruh urusan habis dibagi oleh pemerintahan di atasnya yakni pusat dan daerah. Desa hanya mengerjakan urusan “sisa” (*Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, 2007*).

Jika dirunut, upaya merubah pengelolaan TKD yang bertujuan untuk kemajuan desa telah dimulai pada (*Undang-Undang (UU) No. 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, 1965*). Konsiderannya menyebutkan, peraturan tata-perdesaan yang ada masih mengandung unsur-unsur dan sifat-sifat kolonial-feodal sehingga harus diganti. Cara penggunaan dan penyelenggaraan harta-benda kekayaan dan cara pemungutan dan pengusaha sumber-sumber penghasilan Desapraja itu seterusnya setiap waktu dapat diperbaharui, diubah dan ditertibkan kembali dengan keputusan Badan Musyawarah Desapraja. Agar Desapraja dapat menggunakan sebaik-baiknya segala harta-benda kekayaannya dan memperkaya

sumber-sumber penghasil sesuai dengan tuntutan kemajuan yang hendak dicapai, sesuai pula dengan kepentingan pelaksanaan tugas-kewajibannya.

Kemudian ([Undang-Undang \(UU\) No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, 1979](#)), Bagian VII, bahwa Sumber Pendapatan, Kekayaan dan Anggaran yang terdiri dari hasil tanah-tanah Kas Desa. Tanah bengkok telah diistilahkan sebagai “tanah kas desa”. Sedangkan menurut ([Undang-Undang Tentang Desa, 2014](#)) pasal 4, menyebutkan bahwa pengaturan regulasi bertujuan “mendorong prakarsa, gerakan dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan Aset desa guna kesejahteraan bersama”. Adanya kesenjangan antara teks regulasi nasional dan konteks praktik yang terjadi terhadap pemanfaatan Aset desa memerlukan dorongan inovasi kebijakan regulasi lokal dengan memanfaatkan momentum Pilkades ([Suhut, 2022](#)).

### III.3. Inovasi Perumusan Kebijakan

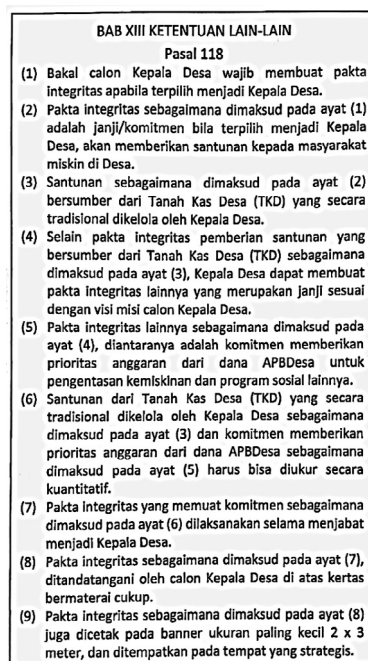
Radar Tuban (afiliasi harian Jawa Pos) pada tanggal 27 Juli 2022 halaman 13, Kabid PMD Dinsos, PP & PMD Kabupaten Tuban Suhut S.Sos, mengatakan penetapan pakta integritas integritas bagi setiap cakades merujuk pada ([Undang-Undang Tentang Desa, 2014](#)) pasal 77 ayat 1. Pengelolaan kekayaan milik desa dilaksanakan berdasarkan azas kepentingan umum, keterbukaan, efisiensi, efektifitas, akuntabilitas, kepastian ekonomi. Pada ayat 2, pengelolaan kekayaan milik desa dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat desa ([Athoilah, 2022](#)).

Pengaturan kebijakan yang eksplisit merubah pemanfaatan aset desa tidak diatur dalam regulasi pemerintah dan tidak diwajibkan untuk diatur di regulasi pemerintah daerah namun hanya berbunyi dorongan prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama (pasal 4 huruf d UU 6 Tahun 2014). Sehingga inovasi di Kabupaten Tuban ini merupakan pilihan yang diambil sejalan dengan definisi kebijakan publik, yakni apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan ([Dye, 2013](#)). Bagaimana bentuk inovasi tersebut? Penjelasan dari Kabid PMD Dinsos & PP & PMD Adalah sebagai berikut:

Inovasi kebijakan yang bertujuan merubah tata Kelola aset desa khususnya TKD di kabupaten Tuban ini secara teks tidak tertulis jelas, namun berupa dorongan atau pintu untuk mencapai tujuan tersebut yang antara lain optimalisasi sumber daya desa, dengan merubah praktik pemanfaatan aset desa hanya untuk elit dan kepentingan segelintir masyarakat desa serta mencegah fenomena politik uang pilkades. Hal yang lumrah terjadi, sehingga inovasi dan perubahan kebijakan akan menghadapi resistensi dari pengaruh elit pembuat kebijakan ([Rich, 1981](#)). Pilkades dipilih sebagai pintu masuk untuk ide utama dalam menyiasati kebuntuan regulasi, karena resiko terendah penolakan terhadap praktik pengelolaan aset desa. Sehingga mengurangi risiko termasuk didalamnya resiko penolakan ([Osborne & Brown, 2011](#)). Ide penerapan inovasi kebijakan publik melalui kontrak politik/pakta integritas calon Kades saat mendaftar mengikuti Pilkades dengan menandatangani kesanggupan yang sifatnya sukarela menyerahkan aset desa atau bengkok yang secara tradisi dikuasai oleh Kades untuk dimanfaatkan sebagai upaya menanggulangi kemiskinan di pedesaan ([Suhut, 2022](#)). Dalam perumusan inovasi ini memanfaatkan apa yang membuat *elected official* atau pejabat politik ingin terlihat baik di depan public ([Groenendyk, 2013](#)).

Pada pasal 32 Perbup No. 20 Tahun 2018 dijelaskan ada syarat pakta integritas yang harus dipenuhi apabila terpilih menjadi Kades. Surat permohonan tertulis harus dilampiri persyaratan administrasi meliputi Pakta integritas bila terpilih menjadi Kades. Inovasi melalui teks regulasi pilkades di atas mencoba merubah apa yang dinamakan ([Chomsky, 1997](#)) sebagai kebijakan yang menjadikan publik/warga desa hanya sebagai obyek semata. Berikut ketentuan lain-lain dalam Perbup dimaksud:

**Gambar 5.** Ketentuan lain-lain Peraturan Bupati Tuban Nomor 20 Tahun 2018.



Sumber: Arsip Bidang PMD Dinsos, PP & PMD Kab Tuban, 2019

Dalam rumusan inovasi pada Perbup ini terdapat penekanan-penekanan yakni:

1. Bakal Calon Kades wajib membuat pakta integritas berisi janji/komitmen bila terpilih menjadi Kades, akan memberikan santunan kepada masyarakat miskin di desa yang ditandatangani di atas kertas bermeterai Santunan tersebut berasal dari *bengkok*/TKD tunjangan Kades, tanpa batasan minimal dan maksimal prosentase.
2. Bakal calon Kades dapat membuat pakta integritas tidak terbatas hanya pada santunan dari *bengkok*/TKD. Termasuk komitmen proritas anggaran APBDes untuk pengentasan kemiskinan dan program sosial lainnya, yang dapat diukur secara kuantitatif.
3. Sebagai kewajiban sosialisasi kepada warga desa, pakta integritas tersebut wajib dicetak pada banner dengan ukuran terkecil 2x3 meter ditempatkan pada lokasi yang strategis.

**Gambar 6.** Pemasangan Pakta Integritas di Tempat Strategis di Desa Setempat.



Sumber: Arsip Bidang PMD Dinsos, PP & PMD Kab Tuban, 2019

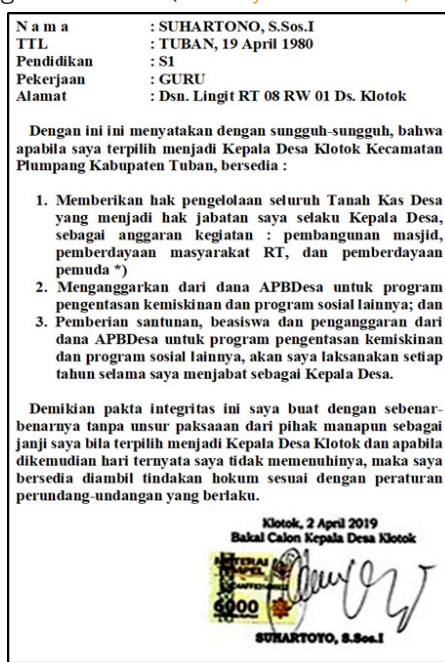
### III.4. Umpan Balik

Terdapat reaksi yang sangat berbeda terhadap substansi regulasi antara Peraturan Bupati Tuban Nomor 20 Tahun 2018 vs PP 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa juga Perbup Nomor 1 Tahun 2018 tentang hasil pengelolaan tanah bengkok di Kabupaten Jombang pada 22 Maret 2018. Terkait inovasi perubahan regulasi Pilkades, Dinas PMD mengadakan diskusi-diskusi internal. Terjadi debat dan saran masukan termasuk *benchmark* kejadian penolakan-penolakan terhadap perubahan pengaturan TKD khususnya bengkok, di antaranya penolakan PP No 43 Tahun 2014 & Perbup Jombang No 1 Tahun 2018.

Diskusi-diskusi tersebut mengukur, mempertimbangkan manfaat, resiko, tata kelola, sampai dengan istilah yang dipakai juga dipertanyakan. Maka adopsi istilah yang dipakai adalah pakta integritas, menyepadankan dengan syarat administrasi pekerjaan kontraktual atau pakta integritas dalam praktek birokrasi. Rumusan perubahan kemudian disampaikan dalam rapat-rapat dengan pihak kecamatan, Bagian Hukum juga *stakeholder* terkait diantaranya asosiasi Kades, asosiasi BPD (Badan Permusyawaratan Desa), Juga Persatuan Perangkat Desa (Suhut, 2022).

Jemmy Tristantono Ketua DPC PAPDESI (Perkumpulan Aparatur Pemerintah Seluruh Indonesia) Kabupaten Tuban sekaligus Kades Sambonggede Kecamatan Merakurak menyampaikan bahwa kebijakan Pakta integritas Pilkades di tahun 2019 ada sisi positif dan negatifnya. Untuk sisi positifnya, Pertama, Pakta integritas ini bisa dipakai sebagai media penegasan tanggung jawab sosial seorang Kades kepada masyarakatnya yaitu terutama tanggung jawab sosial bagi masyarakat miskin. Kedua, dengan Pakta integritas ini bisa membantu masyarakat miskin untuk sedikit mencukupi biaya atau kebutuhan hidupnya. Adapun sisi negatifnya, yang pertama terkesan ada muatan politis karena kebijakan ini terlahir ketika Kabupaten Tuban dinobatkan sebagai daerah nomor 5 termiskin di Jawa Timur, yang ke-2. Hal ini juga bisa menjadi bumerang bagi teman-teman Kades karena sebagai calon Kades yang mungkin elektabilitasnya rendah saat pencalonan maka akan menggunakan strategi Pakta integritas ini untuk menaikkannya. Biasanya mengalokasikan dengan porsi yang sangat besar maka juga bisa sampai 100% bengkaknya itu dibagikan kepada masyarakat agar bisa memperoleh elektabilitas. Ketika calon itu terpilih dan menjadi Kades maka mereka sudah tidak menikmati hasil bengkak sebagai tambahan tunjangan Kades. Ketiga, tidak bisa dikatakan sebagai kebijakan atau program pengentasan kemiskinan, namun hanya sekedar memberi kebutuhan hidup atau sedikit memberi tambahan makan bagi masyarakat miskin itu saja. Karena pengentasan dan pengurangan kemiskinan itu masyarakat harus bisa menghidupi dirinya dan keluarganya dengan ketersediaan lapangan kerja pemanfaatan sumber daya alam, adanya peluang usaha sehingga masyarakat itu bisa menangkapnya dan setidaknya berpenghasilan sesuai standar yang sudah ditentukan. Maka, ke depannya agar lebih disempurnakan atau direvisi adanya tanggung jawab sosial selain untuk memberikan bantuan kepada masyarakat miskin tetapi harus ada pula untuk tanggung jawab sosial terkait penyediaan lapangan kerja atau semisal memperbesar perputaran uang di Desa sehingga seperti itu bisa benar-benar mengurangi kemiskinan (Jemmy Tristantono, 2022).

**Gambar 7.** Contoh pakta integritas 100%.



Sumber: Arsip Kasi Pemerintahan Kecamatan Plumpang, 2019



Suhartoyo, Kades Klotok, pada Pilkades 2019 menandatangani pakta integritas dengan menyerahkan seluruh hasil pengelolaan tanah bengkok untuk membantu warga miskin di desanya serta program lainnya. Suhartoyo menegaskan bahwa niatnya dalam mencalonkan diri sebagai Kades bukan memperkaya diri, melainkan mengabdikan kepada masyarakat karena seluruh hasil pengelolaan tanah bengkok yang biasanya menjadi hak nya dengan besaran kurang lebih 350 Juta Rupiah per tahunnya seluas 8 ha di Desa Klotok Kecamatan Plumpang selama 6 (enam) tahun dikembalikan ke desa, dikelola oleh desa untuk kepentingan masyarakat (Athoilah, 2022). Hal ini tentu membalikkan pemahaman lama yang sudah berakar menjadi kebiasaan di desa bahwa pilkades adalah sarana merebut prestise kekuasaan berikut penguasaan kekayaan desa, sebuah fenomena berbeda berkaitan dengan demokrasi di desa (Aspinall & Rohman, 2017).

Salah satu komponen penting dalam pemerintahan desa selain Kades adalah BPD. Budiono Sekjen Asosiasi Badan Permusyawaratan Desa Nasional (ABPEDNAS) Tuban sekaligus BPD Desa Rahayu memberikan beberapa penekanan Kebijakan pakta integritas Kades yang ada di Kabupaten Tuban. Asosiasi BPD Kabupaten Tuban sangat mendukung dengan adanya inovasi program pakta integritas Kades yang ada di Kabupaten Tuban ini sebagai langkah awal Kabupaten Tuban melalui DPMD memberikan kebijakan yang pro dengan masyarakat miskin di desa. Pertama, masyarakat yang ada dibawah ini juga merasa terbantu. Kedua memberikan sebuah perbedaan pada waktu Pilkades yang dulunya hanya mengandalkan *uang/money politic* tapi dengan adanya Pakta integritas ini, permainan-permainan uang ini terkurangi karena calon Kades mengandalkan program kerja mereka untuk kepentingan masyarakat yang ada di desa. Bagaimana bisa mensejahterakan & memberikan pelayanan terbaik untuk masyarakatnya. Kades dituntut untuk memberikan sebagian haknya untuk masyarakat yang ada di desa (Budiono, 2022). (Widoyoko, 2018) menyebut hal ini sebagai pencegahan patronase sejak proses di hilir, terjadi saat proses perancangan anggaran dan regulasi yang mengaturnya. Upaya hilir dari pencegahan patronase yang menghasilkan *money politic* pada pilkades di Kabupaten Tuban ini direduksi sejak sosialisasi dan proses pendaftaran bakal calon kades.

Konsep *welfare state* oleh (Klimczuk, 2017) dalam proses reduksi patronase di regulasi pilkades ini dapat ditemui pada penekanan ketiga dari Budiono. Pakta integritas ini, bisa mengurangi angka kemiskinan yang ada di Kabupaten Tuban. Sebagai BPD di Desa Rahayu Kecamatan Soko Kabupaten Tuban juga selalu mengawal dengan adanya Pakta integritas ini. Kades setiap tahun selalu memberikan yang sudah dia janjikan kepada masyarakat desa untuk diberikan kepada masyarakat yang kurang mampu. BPD juga selalu mengawal agar hal itu bisa dilaksanakan dengan baik dan penuh tanggung jawab. Dengan Kedepannya mudah-mudahan ini bisa mengurangi angka kemiskinan yang ada di Kabupaten Tuban. Kelemahan dari pakta integritas ini adalah kurangnya pengawalan, pengawasan dari pemerintah Kabupaten Tuban dalam pelaksanaannya. Karena terlihat setelah Calon Kepala Desa ini menjadi Kepala Desa banyak/ada sebagian besar yang sudah lupa dengan apa yang mereka janjikan kepada masyarakat desa, yaitu yang tertuang di dalam Pakta integritas Calon Kades. Asosiasi BPD siap membantu untuk pengawasan dalam pelaksanaan ini karena yang tahu mungkin juga di desanya masing-masing. Asosiasi menuntut anggotanya, untuk melaksanakan pengawasan dalam pelaksanaan Pakta integritas Kades agar ini tidak menjadi seremonial pada awal pemilihan. Budiono memperkirakan, Kades terpilih yang melaksanakan pakta integritas hampir 90%. Mungkin ada 10% yang belum melaksanakan. Harapannya dengan Pakta integritas ini juga menjadi pembelajaran untuk kabupaten-kabupaten yang lain yang belum melaksanakan seperti ini, karena ini sangat bagus untuk kepentingan masyarakat yang ada di desa agar Kades yang jadi ini juga peka terhadap masyarakat desanya. Pada saat Rakerda asosiasi BPD Jawa Timur Tahun 2021, program dari pakta integritas diutarakan di dalam Rakerda DPD se-jawa Timur agar ini juga bisa diusulkan ke pemerintah kabupaten masing-masing. Terpenting dari program ini bisa menjadi acuan, bahwa menjadi Kades itu tidak melulu dengan *money politic* atau tidak melulu dengan uang yang banyak, tetapi mereka bisa berperang dengan program-program untuk memajukan desanya masing-masing.

Sebagai Pengurus Asosiasi BPD Kabupaten Tuban dan sebagai BPD desa Rahayu sangat mendukung adanya program ini dan semoga ini bisa diperbaiki lebih baik lagi programnya seperti apa, pengawasan seperti apa, pelaksanaan seperti apa, agar ini bisa menjadi program unggulan yang ada di Kabupaten Tuban, khususnya untuk mensejahterakan masyarakat desa yang ada di Kabupaten Tuban (Budiono, 2022). Pernyataan dari perwakilan BPD ini senada dengan materi berita dari harian radar tuban tanggal 27 Juli 2022, Kabid PMD menjawab pertanyaan wartawan bahwa Pemerintah Kabupaten Tuban tidak dapat mengontrol satu-persatu tapi memang ada yang tidak menepati janji, namun persentasenya lebih banyak yang merealisasikan. *Punishment* atau sanksi secara regulasi memang lemah, hanya sanksi moral dari masyarakat karena tidak diatur dalam regulasi (Athoilah, 2022). Umpan balik dari pihak lain semisal Kasi Pemerintahan di Kecamatan, Camat, maupun Bagian Hukum termasuk Ketua PPD sebagai representasi perangkat desa, juga informan dari wartawan secara umum senada. Bahwa inovasi terkait pakta integritas dalam regulasi pilkades adalah hal yang baik. Hal tersebut dapat difahami karena titik resistensi inovasi regulasi ini adalah pihak calon Kades. Dalam aktifitas politik prinsip Harold Lasswell dalam (Dye, 2013), kebijakan adalah 'siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana' dalam masyarakat, tentu masih relevan.

#### IV. Kesimpulan

Inovasi kebijakan regulasi tentang Pilkades dalam reduksi patronase pemanfaatan aset desa melalui kebijakan yang mengatur Pilkades di Kabupaten Tuban telah membuat sejarah baru dalam tata kelola pemerintahan desa. Pintu masuk pilkades memposisikan bakal calon kades untuk rela menyerahkan bagian hak tunjangan dari TKD khususnya tanah bengkok saat terpilih menjadikan regulasi ini tidak mendapat penolakan dalam implementasinya.

Isu kemiskinan menjadikan bakal calon Kades enggan dipersepsikan sebagai calon kades yang medit atau pelit). Adapun besaran yang di serahkan dalam pakta integritas calon kades beragam. Namun demikian terdapat beberapa kekurangan dalam regulasi ini, antara lain lemahnya sanksi dan kontrol dari pemerintah kabupaten dalam fungsinya sebagai peran pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa. Kekurangan penelitian ini adalah hanya meneliti reduksi patronase pemanfaatan aset desa saja, belum inovasi lainnya sebagai implikasi penerapan regulasi. Hal lainnya dari kekurangan penelitian ini adalah analisa yang terkait tahapan kebijakan, sehingga memerlukan penelitian lain yang lebih secara terperinci .

#### Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada pihak informan penelitian yang sudah bersedia dan kooperatif ikut serta dalam penelitian. Penulis juga berterima kasih kepada Kementerian Dalam Negeri dan tim editor atas kesempatannya bagi Penulis sehingga dapat menuangkan buah pikirannya dalam Jurnal Matra Pembaruan.

#### Daftar Referensi

- Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking : an introduction*. Houghton Mifflin.
- Andhika, L. . (2017). *Bahaya Patronase Dan Klientelisme Dalam Pemilihan Kepala Desa Serentak*. Kajian, 22(3), 205–219.
- Aspinall, E. (2013). *A NATION IN FRAGMENTS: Patronage and Neoliberalism in Contemporary Indonesia*. *Critical Asian Studies*, 45(1), 27–54. <https://doi.org/10.1080/14672715.2013.758820>.
- Aspinall, E., & Rohman, N. (2017). *Village head elections in Java: Money politics and brokerage in the remaking of Indonesia's rural elite*. *Journal of Southeast Asian Studies*, 48(1), 31–52. <https://doi.org/10.1017/S0022463416000461>.
- Athoilah, A. (2022, July 27). *Cakades Wajib Santuni Warga Miskin*. *Radar Tuban Jawa Pos*.
- Bank Dunia. (2018). *Rasio jumlah penduduk miskin pada garis kemiskinan nasional (% dari populasi) - Indonesia*. *Data.Worldbank.Org*. <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?end=2018&locations=ID>.
- BPS Tuban. (2018). *Statistik Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Tuban 2018*.
- Borman, W., Penner, L., Allen, T., Motowidlo, S. (2006). *Personality Predictors of Citizenship Performance*. *International Journal of Selection and Assesment*.
- Budiono. (2022). *Inovasi Pakta Integritas pada Pilkades*.

- Chomsky, N. (1997). Democracy lite. *Index on Censorship*, 26(3), 56–58. <https://doi.org/10.1177/030642209702600311>.
- Creswell, John W. 2017. *Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif dan Campuran*. Yogya: Pustaka Pelajar
- Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim. (2013). *Reforestasi di Taman-Nasional Bromo Tengger Semeru*. <http://ditjenppi.menlhk.go.id/kcpi/index.php/aksi/mitigasi/implementasi/317-reforestasi-di-taman-nasional-bromo-tengger-semeru>.
- Dye, R. T. (2013). Why You Need This New Edition Six good reasons why you should buy this.
- Fauzi, G. (2015). Tuntut Hak Tanah Bengkok Ratusan Kepala Desa Demo Jokowi. *CNN Indonesia*. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150527115945-20-55979/tuntut-hak-tanah-bengkok-ratusan-kepala-desa-demo-jokowi>.
- Fauzi, I. (2016). Empat Kades di Tuban Terlibat Dugaan Korupsi Tiga Dipenjara Satu Masih Diperiksa. <https://surabaya.tribunnews.com/2016/08/22/empat-kades-di-tuban-terlibat-dugaan-korupsi-tiga-dipenjara-satu-masih-diperiksa>.
- Foxell, S., & Cooper, I. (2015). Closing the policy gaps. *Building Research and Information*, 43(4), 399–406. <https://doi.org/10.1080/09613218.2015.1041298>.
- Giliberto Capano, Michael Howlett, M. R. and A. V. (2019). Making Policies Work: First- and Second-Order Mechanisms in Policy Design. In *NASPA Journal*.
- Groenendyk, E. W. (2013). *Competing Motives In The Partisan Mind: How Loyalty and Responsiveness Shape Party Identification and Democracy*. Oxford University Press.
- Habibi, M. (2021). The Pandemic and the Decline of Indonesian Democracy: The Snare of Patronage and Clientelism of Local Democracy. *Asian Political Science Review*, 5(9), 9–21. <https://doi.org/10.14456/apr.2021.4>
- Hall, A. (1974). Concepts and Terms. *The Journal of Peasant Studies*, 1(4), 506–509. <https://doi.org/10.1080/03066157408437908>.
- Hendrawan, E. (2021). Terapkan E Voting Pilkades Kemendagri Akui Inovasi Bantaeng. <https://makassar.sindonews.com/read/582304/713/terapkan-e-voting-pilkades-kemendagri-akui-inovasi-bantaeng-1635401420>.
- Hidayat, E. (2018). Praktik Politik Oligarki dan Mobilisasi Sumber Daya Kekuasaan Di Pilkades Desa Sitimerto Pada Tahun 2016. *Jurnal Sosial Politik*, 4(2), 124. <https://doi.org/10.22219/sosopol.v4i2.6795>.
- Howlett, M. and M. (2017). *HANDBOOK OF POLICY FORMULATION*.
- Undang-undang (UU) No. 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Pub. L. No. No. 19 (1965).
- Undang-undang (UU) No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, (1979).
- Jemmy Tristantono. (2022). *Inovasi Pakta Integritas pada Pilkades*.
- Kartohadikoesoemo, S. (1984). *Desa*. PN Balai Pustaka.
- Kermit. (2022). *Inovasi Pakta Integritas pada Pilkades*.
- Klimczuk, A. (2017). Welfare State. *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social Theory*, 35423, Paper No. 40041, posted 17.
- Majid, H., & Memon, R. (2019). Patronage and Public Goods Provisioning in an Unequal Land. *Social Indicators Research*, 145(3), 805–830. <https://doi.org/10.1007/s11205-017-1707-0>.
- Mann, C. B., Gronke, P., & Adona, N. (2020). Framing Automatic Voter Registration: Partisanship and Public Understanding of Automatic Voter Registration: Part of Special Symposium on Election Sciences. *American Politics Research*, 48(6), 693–699. <https://doi.org/10.1177/1532673X20922525>.
- Miller, M. K. (2015). Elections, Information, and Policy Responsiveness in Autocratic Regimes. In *Comparative Political Studies* (Vol. 48, Issue 6). <https://doi.org/10.1177/0010414014555443>.
- Miles, M.B, Huberman, A.M, & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook*, Edition 3. USA: Sage Publications. Terjemahan Tjetjep Rohindi Rohidi, UI-Press.
- Neuman, W. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches Seventh Edition*. Assex: Pearson Education Limited.
- Nickyrawi, F. (2022). Kantor Desa Dirusak Dibakar Saat Pilkades Camat Tambora Lapori Polisi. <https://www.detik.com/bali/nusra/d-6169034/kantor-desa-dirusak-dibakar-saat-pilkades-camat-tambora-lapor-polisi>.
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in The UK. The Word that would be King? *Public Administration*, 89(4), 1335–1350. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01932.x>.
- Pramono, A. (2022). Tolak Kades Terpilih Sejumlah Warga di Sinjai Segel Kantor Desa. <https://www.detik.com/sulsel/berita/d-6095261/tolak-kades-terpilih-sejumlah-warga-di-sinjai-segel-kantor-desa>.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, (2007).
- Rich, R. F. (1981). (1981). *The Power of Social Science Information and Public Policymaking: The Case of the Continuous National Survey*. Jossey-Bass.
- Shaleh, K., Sinaga, O., & Roespinoedji, D. (2021). Village Budget and Patron-Client Social Relations: Implications for Fraud: A Geographical Review. *Review of International Geographical Education Online*, 11(1), 720–725. <https://doi.org/10.33403/rigeo.800611>.
- Sugiyarto. (2018). Ribuan Kades di Jombang Demo Bupati Ini Penyebabnya. <https://www.tribunnews.com/regional/2018/03/22/ribuan-kades-di-jombang-demo-bupati-ini-penyebabnya>.
- Suhut. (2022). *Inovasi Pakta Integritas pada Pilkades*.
- Suryono, A. (2014). Kebijakan Publik untuk Kesejahteraan Rakyat. *TRANSPARANSI Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, VI(September), 98–102.
- Undang-Undang tentang Desa, Pub. L. No. 6 (2014).
- Widoyoko, J. D. (2018). Politik, Patronase dan Pengadaan: Studi Kasus Korupsi Proyek Wisma Atlet. *Integritas*, 4(2), 23. <https://jurnal.kpk.go.id/index.php/integritas/article/view/200>.
- Yin, R. K. (2013). Validity and generalization in future case study evaluations. *Evaluation*, 19(3), 321–332.