

ARAH PERKEMBANGAN DEMOKRASI DI PERDESAAN PASCA ORDE BARU

Heru Cahyono

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

ABSTRACT

This paper examines the direction and development of rural democratization in the post-New Order era. There are variations in the dynamics and quality of democracy from one village to another village. In addition, the prospect of democratization is strongly influenced by the existence of the diversity of social institutions that exist in every village. Therefore, it is impossible to apply uniform democracy in Indonesia. The dynamic of village democracy after the New Order era is still very dependent on the leadership of political elite. The head of the village largely determines the direction of political life in the village. Village leader is an important instrument in changing the consciousness of the community to participate in the planning program. This in turn will affect the availability of access and openness of public facilities. In addition to village leaders, agents of democracy occupy a strategic position in pressing for democratization agenda in the community. The social structure of an egalitarian society will not be useful if communities do not actively play the role of agent of democracy. Indonesia's rural democracy is still at the level of non-participation. In some cases, "manipulation" and "therapy" are often used as paternalistic methods. It remains a challenge to involve wider community members during project implementation.

Keywords: rural, democracy, participation, and control.

PENGANTAR

Pelembagaan demokrasi di desa hingga dewasa ini masih berhadapan dengan sejumlah kendala, antara lain struktur sosial yang hierarkis-dominatif, konservatisme masyarakat, dan kurang diperhatikannya pelembagaan politik. Kultur feodalisme sampai saat ini masih belum hilang sepenuhnya, baik pada aparat birokrasi, elite desa, maupun masyarakat desa. Fenomena yang lumrah terjadi ialah kelompok mayoritas yang termarginalisasi dalam dinamika sosial-ekonomi justru cenderung tidak dapat menyuarakan kepentingannya. Wacana publik dikendalikan oleh para penguasa dan kelompok-kelompok sosial yang mendominasinya.

Oleh karena itu, perlu adanya perumusan strategi pemberdayaan masyarakat perdesaan ke depan sehingga mampu mengeluarkan masyarakat desa dari

persoalan yang mereka hadapi. Hal itu berarti perlu pembaharuan tentang pemerintahan desa, parlemen desa, lembaga-lembaga lokal, serta partisipasi warga secara ekonomi dan akses kelompok-kelompok marginal (miskin) terhadap kebijakan serta distribusi sumber daya (Kamardi 2003). Pembaharuan desa akan gagal mewujudkan demokrasi dan keadilan sosial jika kelompok masyarakat marginal tidak secara kritis berpartisipasi dalam pengelolaan desa, baik dari segi pemerintahan maupun pengelolaan ekonomi.

Demokratisasi di perdesaan merupakan kekuatan baru untuk “melawan” praktik-praktik otoritarianisme dan dominasi yang dilakukan oleh elite desa. Sasaran utama demokratisasi desa adalah membuat penyelenggaraan pemerintahan desa lebih akuntabel, responsif, dan terlegitimasi; membuat parlemen desa bekerja sebagai institusi perwakilan dan *intermediary* (artikulasi, agregasi, formulasi kebijakan, dan kontrol); serta memperkuat partisipasi masyarakat terhadap proses pemerintahan dan pembangunan desa. Partisipasi juga berbicara tentang keterlibatan kelompok-kelompok marginal, terutama kaum miskin, yang selama ini terpinggirkan oleh proses politik yang elitis (Tim Lopera 2000: 153; Blair 1998: 21).

Gaung reformasi yang berembus secara nasional tak pelak membawa pengaruh terhadap pengaturan sistem pemerintahan di perdesaan, yakni terbukanya wacana mengenai sistem kekuasaan yang lebih demokratis dan terdesentralisasi berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999. Jatuhnya rezim Orba telah membuka peluang bagi perdesaan untuk memulihkan otonomi dan kehidupan demokrasinya. Sekitar 30 tahun Orde Baru (Orba) berkuasa penetrasi kuat dari negara telah membuat hancurnya sebagian besar pranata dan inisiatif lokal akibat politik represif dan kontrol yang dipraktikkan di balik kebijakan penyeragaman pelembagaan politik di tingkat desa.

Kecuali memperkenalkan sebuah lembaga baru yang memainkan fungsi kontrol terhadap pemerintah desa, UU No. 22/1999 sekaligus menghapus rumusan kepala desa sebagai “penguasa tunggal” yang lebih melayani dinamika kepentingan pusat. Akan tetapi, ini tidak berlangsung lama. Lima tahun kemudian undang-undang tersebut direvisi, dengan diterbitkannya UU No. 32/2004 yang memiliki semangat “resentralisasi” dan membatasi demokrasi di perdesaan.

Tulisan ini membahas arah perkembangan demokrasi di perdesaan pasca-Orde Baru. Secara khusus tulisan ini membahas dinamika partisipasi rakyat dalam proses pemerintahan dan pembangunan di desa, mekanisme pengawasan

terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, serta faktor-faktor yang memengaruhi tingkat partisipasi dan kontrol masyarakat.

Berbagai contoh kasus yang dibahas dalam tulisan ini berdasarkan hasil penelitian lapangan tahun 2006 dan 2008. Desa-desanya yang menjadi wilayah kajian ialah Nagari IV Koto Pelembayan (Kabupaten Agam), Desa Sukaraja (Kabupaten Tasikmalaya), Desa Ngabul (Kabupaten Jepara), dan Desa Anjani (Kabupaten Lombok Timur).

Kajian yang dilakukan Tim P2P-LIPI menghasilkan sejumlah temuan, di antaranya ialah partisipasi warga masih cenderung lemah dan dinamika demokrasi desa amat bergantung pada gaya kepemimpinan dan pemimpinnya. Sementara itu, agen-agen demokrasi di tingkat desa belum mampu memainkan peran secara maksimal. Kajian juga menemukan bahwa demokrasi desa yang asli telah mengalami pengikisan jati dirinya secara substansial sehingga membuat demokrasi yang berbasis komunalisme di desa semakin memudar. Salah satu implikasinya ialah telah menyebabkan terjadinya friksi-friksi politik di tingkat desa. Fenomena lain yang masih terlihat ialah tetap berlanjutnya penyeragaman yang dapat dianggap tidak menghormati keberagaman desa yang ada. Berbeda dengan temuan kajian Tim P2P-LIPI, tulisan ini melihat penguatan kembali Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai lembaga kontrol di desa harus diikuti dengan pemberdayaan partisipasi dan kontrol masyarakat secara lebih luas. Bersamaan dengan itu perlu dibangun mekanisme penyelesaian konflik yang terlembaga di desa agar konflik tidak menjadi berlarut-larut. Sementara itu, Badan Musyawarah Desa sebagai lembaga adat tempat kepala desa berkonsultasi justru perlu dipertahankan eksistensinya pada desa-desa genealogis yang masih amat mengedepankan harmoni.

DESA DI INDONESIA DAN DEMOKRASI

Istilah *desa* merupakan terminologi yang diambil dari Jawa (Kartohadikoesomo 1984: 15–16), yang kerap menyebabkan kita serta-merta merujuk pada suatu macam desa tertentu sebagaimana ada di Pulau Jawa yang berdasarkan sistem bercocok tanam padi di sawah, padahal ada banyak macam desa lain di Indonesia. Kecuali itu, orang kota juga suka membayangkan bahwa masyarakat desa merupakan masyarakat kecil yang hidup rukun, tenang, tenteram, seragam, terpencil, dan terbelakang. Padahal, sejumlah penelitian telah memberikan gambaran yang agak berbeda dengan bayangan tadi (Koentjaraningrat 1964: 346–349).

Upaya mendemokratiskan masyarakat desa niscaya bukan pekerjaan mudah. Sebagian ahli berpendapat, secara tradisional, masyarakat Indonesia belum menjadi masyarakat yang demokratis (Marzali 2004). Nilai-nilai demokrasi modern, antara lain penghargaan terhadap individu, kebebasan berpendapat, persamaan kedudukan bagi tiap warga di depan hukum, dan partisipasi masyarakat dalam mengambil keputusan tidak dapat ditemukan di dalam masyarakat tradisional Indonesia. Semua pemimpin di dalam masyarakat tradisional berkuasa secara absolut, kebanyakan berkuasa seumur hidup, dan tidak ada sistem pertanggungjawaban kepada rakyat. Semua masyarakatnya harus tunduk terhadap titahnya. Masyarakat tidak mempunyai kebebasan mengambil keputusan atau mengeluarkan pendapat. Pemilihan ketua dalam masyarakat lokal juga tidak terjadi secara berkala dan tidak melalui proses memilih dan dipilih (Husken 1998: 275–280).

Akan tetapi, pendapat tersebut mendapat sanggahan apabila kita menengok ke desa-desa lain di Indonesia, seperti di Sumatera Barat dan Sulawesi Selatan. Di sana tradisi berdemokrasi relatif telah tumbuh. Konsep kepemimpinan dalam masyarakat Minangkabau, umpamanya, berkaitan langsung dan serasi dengan sistem kemasyarakatannya yang egaliter dan demokratis sehingga mengenal pembagian kerja secara fungsional. Karena sifatnya yang egaliter dan demokratis itu, pengambilan keputusan tidak dilakukan secara perseorangan seperti yang berlaku dalam sistem kemasyarakatan yang bersifat feodal, tetapi melalui proses musyawarah dari unsur-unsur kepemimpinan yang bersifat setara, tetapi saling melengkapi dan saling membutuhkan (Rozi 2005: 307–308; Mochtar Naim 2004).

Partisipasi dan kontrol merupakan salah satu indikator penting dari demokrasi. Demokrasi yang paling dasar minimal mencakup dua dimensi. *Pertama*, tersedia ruang persaingan terbuka untuk mendapatkan semua kedudukan dan kekuasaan politik. *Kedua*, pada saat yang bersamaan harus tersedia ruang aktivitas yang cukup dengan jaminan yang memadai bagi partisipasi politik semua warga negara. Pada bagian lain, kontrol dan partisipasi politik suatu warga adalah syarat yang disarankan agar tercipta demokrasi yang sesungguhnya (Merkel 2003: 19).

Partisipasi merujuk pada kegiatan warga negara yang bertujuan untuk terlibat atau memengaruhi pembuatan keputusan/kebijakan oleh pemerintah. Partisipasi warga negara merupakan keterlibatan aktif warga dalam proses pemilihan untuk pembuatan kebijakan yang berpengaruh terhadap hidup mereka. Partisi-

pasi tersebut bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisasi atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif (Huntington, 1977: 3). Di dalam negara-negara yang demokratis, pada umumnya dianggap bahwa lebih banyak partisipasi masyarakat, lebih baik. Dalam alam pikiran ini tingginya tingkat partisipasi menunjukkan bahwa warga negara mengikuti dan memahami masalah politik dan ingin melibatkan diri dalam kegiatan-kegiatan ini. Sebaliknya, tingkat partisipasi yang rendah pada umumnya dianggap sebagai tanda yang kurang baik karena warga dianggap tidak menaruh perhatian pada masalah kenegaraan. Lagi pula jika pelbagai pendapat kurang mendapat kesempatan untuk dikemukakan, dikhawatirkan pemimpin negara akan kurang tanggap terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat serta cenderung melayani kepentingan beberapa kelompok saja. Di negara-negara berkembang, partisipasi yang bersifat otonom, artinya lahir dari diri mereka sendiri, sangat terbatas, malahan mendekati apati (Budiardjo 1998: 3–14).

Tentu saja partisipasi lebih luas dari sekadar aktivitas warga dalam proses pemilihan (seperti pemilihan umum atau pilkades dalam tingkat desa). Di dalam tulisan ini, partisipasi merujuk pada indikator-indikator, seperti adanya keberanian warga mengekspresikan aspirasinya (apa yang mereka inginkan, butuhkan, dan dianggap penting); adanya akses terbuka bagi penyampaian aspirasi langsung dari masyarakat kepada pemerintah desa; keterlibatan warga desa atau berbagai kelompok di masyarakat (khususnya kelompok marginal/kaum miskin) dalam proses politik, pemerintahan, dan pembangunan; masyarakat secara positif ikut memengaruhi dan turut ambil bagian dalam proses pengambilan kebijakan/pembuatan keputusan publik; masyarakat mendapat ruang untuk ambil bagian pada proses merancang, memutuskan, dan melaksanakan serta memenuhi segala sesuatu yang dianggap sebagai kebutuhan dan kepentingan mereka; serta adanya kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi. Sementara itu, kontrol/pengawasan pada tulisan ini merujuk pada kondisi-kondisi adanya kontrol/pengawasan rakyat desa terhadap jalannya pemerintahan desa; peluang warga mengawasi jalannya proses pengambilan kebijakan; terbukanya ruang publik di desa; penyelenggaraan pemerintahan desa yang lebih akuntabel, responsif, dan terlegitimasi; terdapatnya akuntabilitas pemimpin; dan warga desa turut ambil bagian dalam kompetisi politik.

Berkaitan dengan partisipasi, orang akan bertanya: bagaimana derajat partisipasi masyarakat? Untuk menjawab pertanyaan semacam itu, teori klasik Arnsteins (71: 69–91) mengemukakan adanya “tangga partisipasi”. Derajat

partisipasi dipilah menjadi tiga, yakni nonpartisipasi, sinyal partisipasi, dan kuasa warga. Dalam anak tangga yang paling bawah (nonpartisipasi) dipilah menjadi jenjang “manipulasi” (*manipulation*) dan “terapi” (*therapy*). Pada derajat partisipasi kedua terdapat pertanda adanya partisipasi, yang terdiri atas tiga anak tangga, yakni “pemberian informasi” (*informing*), “konsultasi” (*consultation*), dan “penenteraman” (*placation*). Di jenjang ini, telah ada sinyal mengenai peningkatan komunikasi dalam partisipasi warga masyarakat. Masyarakat diberi kesempatan untuk berpartisipasi dan mengekspresikan opini mereka, termasuk keprihatinan mereka. Namun, partisipan tetap tidak memiliki kekuasaan dan suaranya kurang berpengaruh terhadap proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Jenjang teratas pada tangga partisipasi ialah kendali warga yang memberi peluang keterlibatan yang lebih kuat dalam pembuatan kebijakan, yang dipilah menjadi tiga anak tangga, yakni “kemitraan” (*partnerships*), “kuasa yang didelegasi” (*delegated power*), dan “pengawasan/kontrol warganegara” (*citizen control*) sebagai tingkatan tertinggi dalam pemberdayaan partisipasi. Tahapan ini membuka peluang bagi publik untuk menyuarakan sejumlah masukan yang ada dan memiliki kesempatan untuk memengaruhi proses pengambilan keputusan.

Penyebab rendahnya tingkat partisipasi masyarakat ialah antara lain kurangnya pemahaman terhadap suatu program pembangunan di desa yang sejak awal perencanaannya kurang melibatkan masyarakat. Pada akhirnya rasa memiliki masyarakat terhadap suatu program menjadi kurang. Ditemukan pula partisipasi masyarakat terutama pada program-program yang menyentuh langsung kehidupan mereka dan telah melibatkan masyarakat dalam merumuskan program tersebut, mendapat perhatian yang besar. Oleh karena itu, faktor pemimpin menjadi penting. Pemimpin yang aktif dalam memberikan informasi pembangunan akan melahirkan masyarakat dengan tingkat partisipasi cukup tinggi (Thomas 1995: 35–44). Selain itu, komunitas desa perlu mengaktifkan kembali organisasi-organisasi yang ada di desa dalam upaya mendapatkan masukan sebanyak-banyaknya dari masyarakat bagi perencanaan pembangunan perdesaan (Suhaeb 2000: 5).

Boleh jadi memang sikap elite-elite terhadap partisipasi di dalam setiap masyarakat, mungkin merupakan satu-satunya faktor yang paling menentukan dan memengaruhi sifat partisipasi dalam masyarakat yang bersangkutan (Keller 1984: 3). Partisipasi otonomi dapat terjadi hanya bila elite politik menganjurkannya, memperkenalkannya, ataupun tak mampu atau tidak bersedia untuk menindasnya. Dalam jangka panjang perubahan-perubahan dalam susunan

sosial, ekonomi, dan demografi dari suatu masyarakat akan mengubah sifat partisipasi masyarakat yang bersangkutan. Dalam masyarakat tradisional, partisipasi pada umumnya kurang dihargai. Ini karena adanya keyakinan dari elite-elite politik dan warga masyarakat bahwa perluasan partisipasi bukanlah suatu tujuan yang perlu dicapai untuk kepentingan mereka, bahkan mungkin merupakan sesuatu yang lebih baik dihindarkan atau ditentang untuk kepentingan mereka sendiri (Asikin 1996: 35–36).

PASANG-SURUT DEMOKRASI DESA

Desa-desanya di Indonesia memiliki sejarah panjang dalam menerapkan demokrasi. Sebagai entitas *self governing community*, desa secara historis mempunyai pengalaman demokrasi sosial komunitarian, baik pada aras prosedural maupun substantif. Secara prosedural, desa mempunyai wadah organisasi semacam “rembug desa”, yang digunakan oleh elemen-elemen desa untuk membuat keputusan bersama melalui proses deliberasi (musyawarah). Sementara itu, secara substantif, desa mengembangkan demokrasi ekonomi yang berbasis pada kesetaraan kelas dan kepemilikan aset secara komunal, kepemimpinan lokal yang bertanggung jawab dan mengutamakan segi keteladanan, mempunyai seperangkat pranata sosial sebagai aturan main yang menciptakan hubungan sosial secara seimbang dan saling menghormati, serta memiliki tradisi solidaritas sosial dalam bentuk gotong-royong; kendati kalau dilihat dari perspektif kontemporer, demokrasi desa masa lalu kerap dianggap belum merupakan demokrasi yang sempurna, antara lain lantaran kuatnya hubungan patron-klien serta kurang memberi tempat bagi partisipasi warga (Sahdan 2005: 185–190).

Demokrasi desa sudah mengalami kemunduran serius sejak zaman kolonial. Wadah dan praktik demokrasi itu kemudian benar-benar hilang sama sekali ketika memasuki masa Orde Baru, khususnya setelah dikeluarkannya UU No. 5/1979. Demokrasi dalam pilkades hanya tampak di permukaan karena proses pemilihan mengalami pengawalan yang ketat oleh pemerintah supradesa, melalui proses penelitian khusus (litsus) yang ketat sehingga yang lolos hanya calon yang betul-betul dinyatakan “loyal” kepada pemerintah dan terbukti mengabdikan kepada pembangunan dan Golkar.

Pada masa Orde Baru, dalam bingkai birokratisasi negara, terjadi pergeseran makna pamong desa dari pamong yang populis menjadi perangkat desa yang birokratis dan tidak lagi berakar dan berpihak kepada masyarakat. Pamong menjadi tangan-tangan negara yang membebani dan mengendalikan masyarakat.

Desa kemudian berubah menjadi sekadar kepanjangan tangan negara, dan bukan lagi tempat bagi warga untuk membangun komunitas bersama. Di sini desa tidak lagi *local-self government*, tetapi sekadar sebagai *local-state government*. Kepala desa tidak lagi sebagai “pamong desa”, tetapi berubah menjadi “fungsionaris negara” (aparatur negara) karena tidak lagi menjadi pengayom atau pemimpin masyarakat desa karena lebih banyak menjalankan tugas negara (Dwipayana dan Sutoro Eko 2003: 5).

Pada sisi lain, modernisasi dan pembangunan ekonomi yang telah mulai diperkenalkan ke perdesaan semasa Orde Baru telah membuka perubahan bagi desa, termasuk peluang dan kesempatan bagi lahirnya patron-patron baru di tingkat lokal, di antaranya ialah patron-patron di luar desa (*supra village patron*). Modernisasi juga memengaruhi orientasi masyarakat desa dari komunalistik menjadi individualistik dan materialistik. Hal itu mengubah secara fundamental karakter dari hubungan patrimonial dan hierarkis oleh pertimbangan “kebaikan hati”, proteksi, dan “tuntunan moral” dari *patron* terhadap *client*-nya, menjadi hubungan yang lebih rasional atas dasar kalkulasi ekonomi untung-rugi. Namun, terjadinya “rasionalisme” dalam pemikiran masyarakat desa tersebut tidak berarti bahwa hal-hal yang bernuansa “tradisi” dan “perasaan” sama sekali ditinggalkan oleh warga desa (Sayogyo dan Pudjiwati 2002: 24).

UU No. 22/1999 dapat dikatakan mengandung semangat untuk mengakhiri sentralisasi, seraya mengembangkan desa sebagai wilayah lebih otonom. Terlihat adanya keinginan untuk memulihkan demokrasi di tingkat desa melalui pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD). Sebagai lembaga parlemen desa, kelahiran BPD merupakan arus utama yang sedikit banyak membuat semarak demokratisasi desa, terutama proses kontrol. Ini menjanjikan harapan walau di banyak tempat kelahiran BPD juga memicu perseteruan dengan pemerintah desa.

Demokratisasi desa didorong pula oleh bangkitnya *civil society*, tumbuhnya organisasi-organisasi baru, dan terbukanya ruang publik di desa. Isu-isu demokrasi, keterbukaan, akuntabilitas pemimpin, dan partisipasi menjadi perbincangan populer masyarakat desa. Desa bergolak menuntut pengakuan terhadap eksistensi dan otonomi yang lebih besar. Masyarakat adat juga meminta pengakuan negara dan pemulihan hak-hak sosial dan ekonominya. Potensi demokrasi tampak tengah tumbuh walaupun hambatan tetap saja menghadang (Forum Pengembangan Pembaruan Desa 2000).

Di tengah situasi yang mulai kondusif terhadap penciptaan iklim demokrasi lokal, tiba-tiba negara melakukan perubahan mendasar dengan diterbitkannya UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu alasan penting di balik penghapusan BPD adalah seringnya terjadi konflik antara BPD dan kepala desa, khususnya di masa-masa awal pembentukan BPD. Kendati fungsi kontrol BPD terhadap jalannya pemerintahan desa sebagian besar telah dilakukan, BPD belum sepenuhnya menjalankan fungsi-fungsi lain. Akan tetapi, terlepas dari kekurangan yang masih terlihat, belakangan ini menunjukkan bahwa suasana konflik mulai mereda.

Khusus tentang desa, UU No. 32 tahun 2004 melakukan beberapa perubahan mendasar. BPD dihapus dan diganti dengan Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes). Peran dan fungsi kontrol Bamusdes dipangkas. Bamusdes hanya berfungsi menetapkan perdes serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Pengelolaan keuangan hanya dilakukan oleh kades. Pemerintah desa disebutkan terdiri atas kades dan perangkat desa, serta sekretaris desa yang diisi oleh pegawai negeri sipil. UU No. 32/2004 Pasal 209 menyatakan bahwa Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Jelas di sini terdapat dua fungsi BPD yang dicabut, yaitu fungsi mengayomi adat istiadat dan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

DEMOKRASI DESA PASCA-ORDE BARU

Masyarakat desa tampak belum sepenuhnya mampu keluar dari dampak trauma kehidupan politik selama Orde Baru. Masyarakat setidaknya belum terbiasa melakukan praktik demokrasi karena selama 30 tahun lebih di bawah Orde Baru praktik-praktik demokrasi dan pembagian kekuasaan di tingkat desa tidak mendapatkan ruang yang cukup luas.

Selain itu, masyarakat desa belum mampu pula melepaskan diri dari “jebakan” struktur yang diciptakan oleh Orde Baru. Sebagaimana diketahui, sentralisasi yang diperkenalkan oleh Orde Baru telah merusak struktur demokrasi yang ada di desa. Penyeragaman secara struktural dan akhirnya memengaruhi kultur demokrasi yang pernah ada menyebabkan matinya beberapa lembaga adat di desa. Kasus “hilangnya” nagari dalam struktur pemerintahan desa di masa Orba merupakan contoh nyata. Agar bisa memperoleh dana yang lebih besar, nagari dihapus dan jorong dijadikan sebagai desa secara administratif, sosial, dan komunal. Ikatan sosial komunal yang lebih luas dalam ruang nagari di-

persempit menjadi ikatan sosial komunal jorong. Pasca-Orde Baru masyarakat mengalami kesulitan untuk keluar dari ikatan jorong untuk kembali kepada kenagarian.

Jatuhnya Orde Baru sekaligus membawa perubahan pada terbukanya wacana mengenai sistem kekuasaan yang lebih demokratis dan terdesentralisasi, di antaranya melalui UU No. 22 Tahun 1999. Gagasan pembagian kekuasaan muncul melalui pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD), tetapi dalam praktiknya ada kerapuhan struktural kelembagaan ini di tingkat desa, sehingga berkembang *pseudo* demokrasi atau bahkan demokrasi yang mengalami penyimpangan. Hal itu dipengaruhi oleh beberapa faktor, yakni praktik sentralisme dan kurangnya budaya demokrasi diperkenalkan secara sungguh-sungguh, kurangnya sosialisasi undang-undang yang menyebabkan minimnya pengetahuan tentang sistem pemerintahan yang dipraktikkan, rendahnya kapasitas SDM, belum adanya pembelajaran demokrasi, dominannya persepsi menolak perbedaan pendapat, dan dijadikannya BPD sebagai instrumen kepentingan yang berseberangan dengan kepala desa.

DINAMIKA DEMOKRASI

Terdapat variasi dalam dinamika dan kualitas demokrasi antara satu desa dan desa lain. Kalau dilihat dari keberanian warga mengekspresikan aspirasinya, antara satu daerah dan daerah lain tampak bervariasi. Ada desa-desa tertentu, seperti nagari di Agam (Sumbar), sejak era reformasi masyarakat semakin berani mengekspresikan aspirasi mereka. Namun, di desa-desa lain, seperti di Desa Anjani (Lombok Timur), Ngabul (Jepara), dan Sukaraja (Tasikmalaya) masyarakat harus “dipancing” (diberi semacam stimulus) lebih dulu agar bisa berpartisipasi. Ciri partisipasi yang distimulasi (*stimulated participation*) oleh suatu keadaan ialah warga terlibat dalam pembangunan di desa setelah diberi rangsangan, baik itu berupa dana pancingan yang berasal dari Dana Perimbangan Desa maupun dana pancingan yang dikucurkan oleh pemerintah kabupaten.

Kadang terjadi pergeseran pola partisipasi yang cukup menarik, sebagaimana didapati di Desa Anjani (Lombok Timur). Meskipun pada awalnya partisipasi warga cenderung dirangsang, pada fase selanjutnya warga akhirnya justru menyadari akan pentingnya peran mereka dalam setiap pembangunan yang dilaksanakan. Sebelumnya, warga menunjukkan sikap apati terhadap pembangunan desa—akibat pembangunan yang *top down* dan cara padat karya

oleh pemerintah pusat (warga yang dipekerjakan dalam membangun desa diberi imbalan dana). Oleh karena itu, sebenarnya konsep padat karya justru merupakan antitesis dari partisipasi warga. Bahkan, dapat dikatakan mematikan partisipasi warga dalam membangun desa yang telah membudaya dalam wujud gotong-royong.

Menyusul mulai diembuskannya angin keterbukaan, sebagian masyarakat desa ada yang serta-merta memanfaatkan dalam bentuk keberanian mengemukakan pendapat dan aspirasi. Sebagaimana teramati di Nagari IV Koto Palembayan (Agam), masyarakat berani menyampaikan pandangan yang saling berbeda dan kontradiktif sekalipun. Kendati demikian hal tersebut juga berpulang pada tipologi kepemimpinan. Jika kepemimpinan cenderung otoriter dan tertutup, masyarakat akan tetap berhati-hati dalam menyampaikan aspirasinya. Sebaliknya, ketika pemimpin berganti dengan yang lebih demokratis, masyarakat lebih berani menyuarakan aspirasi mereka.

Era keterbukaan telah mendorong keberanian masyarakat untuk mengemukakan pendapatnya secara spontan. Namun, demokratisasi desa belum sepenuhnya bangkit karena belum terlihatnya peran optimal dari kekuatan masyarakat. Organisasi-organisasi baru memang mulai tumbuh. Namun, pengelolaannya kurang profesional dan kurang didukung oleh SDM yang mumpuni walaupun pada sisi lain sebenarnya ruang publik di beberapa desa sudah mulai terbuka. Ini menunjukkan bahwa potensi demokrasi belum sepenuhnya hendak tumbuh.

Kendati masyarakat di desa-desa sudah mulai berani menyampaikan aspirasi, di sisi lain masih terlihat amat kurangnya kesadaran dan keterlibatan warga desa atau berbagai kelompok di masyarakat (khususnya kelompok marginal/kaum miskin) dalam proses politik, pemerintahan, dan pembangunan. Masyarakat masih belum mampu beranjak dari sikap apatis yang terbangun selama Orde Baru. Oleh karena itu, mereka belum menganggap penting perlunya secara positif ikut memengaruhi dan turut ambil bagian dalam proses pengambilan kebijakan/pembuatan keputusan publik.

Pembaharuan yang sedang didorong di desa-desa terbukti belum bisa melepaskan diri dari bahaya bias elite. Hal ini bukan semata-mata karena elite bekerja tanpa mempunyai sensitivitas terhadap kepentingan berbagai kelompok di masyarakat marginal, tetapi karena masyarakat belum sepenuhnya dapat memanfaatkan era keterbukaan secara optimal. Ada banyak kasus masyarakat menyampaikan aspirasi, tetapi kebanyakan berupa bentuk aspirasi yang bersifat

spontan tidak terorganisasi, dan menyangkut isu-isu yang kurang strategis. Masyarakat kerap kurang memiliki kesadaran bahwa mereka harus banyak terlibat untuk memengaruhi proses perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan.

Di beberapa desa, proses pengawasan dan kontrol kemudian menjurus pada munculnya konflik di antara elite politik, yang kemudian berimbas pada sikap saling curiga di kalangan masyarakat. Dalam menanggapi adanya perbedaan pendapat dan konflik, sebagian masih menganut persepsi “kalah-menang”. Hal ini terlihat jelas pada konflik BPD-petinggi di Desa Ngabul, Jepara. Konflik elite mungkin bisa memacu tingginya tingkat partisipasi. Namun, itu merupakan partisipasi yang dimobilisasi (*mobilized participation*). Adanya konflik elite justru telah membuat jalannya demokrasi menjadi negatif karena tidak adanya mekanisme untuk menyelesaikan konflik. Tiadanya kultur yang elegan dan arif telah membuat konflik menjadi berlarut-larut.

Pihak pemerintah di atas desa sendiri belum menunjukkan peranan yang berarti dalam mengatasi konflik yang terjadi di desa. Pihak kabupaten ataupun kecamatan tampaknya cenderung menyerahkan penyelesaian konflik lebih pada upaya yang dilakukan oleh masyarakat yang terlibat konflik. Karena itulah di Desa Ngabul sampai muncul eksperimen dengan membentuk sebuah tim mediasi yang dinamakan “Tim 17”. Diberlakukannya otonomi daerah yang sekaligus menghapus kedudukan camat sebagai atasan kepala desa membawa implikasi cukup rumit. Salah satu akibatnya ialah gagalnya camat memainkan peranan efektif dalam menyelesaikan konflik di desa agar tak berlarut-larut. Faktor penyebabnya ialah posisi camat, menurut UU No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004 dan PP No.72/2005, hanya sebatas “fasilitator” dalam rangka membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa. Inilah yang membuat setiap konflik di perdesaan langsung dipermasalahkan di tingkat kabupaten.

MASIH TERJADINYA PENYERAGAMAN

Salah satu fenomena yang masih muncul ialah kenyataan tetap berlanjutnya penyeragaman pasca-Orde Baru. Padahal, praktik penyeragaman yang selama ini dilakukan pemerintah telah mengabaikan adanya kenyataan bahwa banyak sekali ragam desa di Indonesia. Salah satu yang paling sering diabaikan ialah keberadaan desa-desa genealogis di Indonesia. Tidak mengherankan bila sejumlah klausul dalam perundangan kita tentang desa selama ini sering tidak cocok bila diterapkan pada desa-desa yang masih berkarakter genealogis.

Sebagai desa yang secara alamiah terbentuk atas dasar ikatan darah (keturunan) yang merujuk pada orang sebangsa, sesuku, famili, sanak saudara, dan keluarga, desa genealogis lebih mendasarkan pengaturan tata kelola pemerintahan pada nilai-nilai adat-istiadat yang berlaku lama sebagai suatu nilai yang memang sejak awal diakui dalam setiap peraturan perundang-undangan sebagai suatu bentuk pengaturan kehidupan bersama atas dasar adat-istiadat yang berlaku bagi masyarakat desa.

Apabila kita hendak menghormati keberagaman desa, struktur organisasi pemerintahan desa genealogis mesti pula memperhatikan karakter desa semacam itu. Salah satu yang paling penting diperhatikan ialah tidak diperlukannya parlemen desa karena sifat dan mekanisme kerja parlemen desa bertolak belakang dengan karakter desa genealogis yang yang masih amat mengedepankan harmoni. Agar tidak menimbulkan “keguncangan” di desa genealogis, tidak perlu dibentuk parlemen desa. Yang dibutuhkan ialah semacam badan musyawarah desa, yakni lembaga konsultasi yang berfungsi sebagai dewan tempat kades yang senantiasa harus berkonsultasi dalam mengambil setiap keputusan.

Kepala desa adalah pemegang kekuasaan eksekutif di desa. Namun, dalam menjalankan pemerintahan, baik itu dalam mengambil kebijakan, membuat perencanaan dan pelaksanaan pembangunan maupun mengeluarkan aturan, senantiasa mesti bermusyawarah dengan badan musyawarah desa, yang berfungsi sebagai dewan. Mekanisme konsultasi kepala desa dengan Badan Musyawarah Desa seyogianya dapat sungguh-sungguh diimplementasikan secara kontinu, sebagai penanda bahwa kekuasaan kepala desa “terbatas” karena setiap kebijakan kepala desa harus dimusyawarahkan lebih dulu dengan Badan Musyawarah Desa. Dalam hal ini posisi Badan Musyawarah Desa ialah bekerja dengan membawa aspirasi dan suara rakyat.

Ekstensi lembaga-lembaga adat yang masih hidup di desa-desa genealogis pada prinsipnya tetap dipertahankan, termasuk di antaranya ialah lembaga adat yang selama ini berfungsi menyelesaikan pelbagai sengketa/konflik yang timbul di masyarakat. Lembaga peradilan adat ini akan mengelola pelbagai sengketa dan konflik secara internal yang diselesaikan secara hukum adat. Kepada desa perlu diberi kewenangan untuk menyelesaikan pelbagai sengketa secara internal, tanpa harus mengikuti kecenderungan desa-desa modern, yaitu sengketa senantiasa dibawa ke aparat formal, seperti kepolisian dan pengadilan negara. Sebagaimana halnya perlunya “menolak” parlemen desa di dalam struktur desa

genealogis, argumen serupa juga melatarbelakangi perlunya mengedepankan lembaga peradilan adat dalam membangun struktur desa genealogis. Pada suasana kehidupan masyarakat desa yang masih memiliki harmoni yang tinggi dan semangat komunalisme yang kuat, setiap sengketa sangat mungkin dapat diselesaikan dengan semangat kekeluargaan dan hukum-hukum kebiasaan setempat. Hal itu membuat warga desa lebih nyaman daripada membawa persoalan sengketa atau konflik ke lembaga-lembaga formal negara yang bukan tidak mungkin justru akan membuat konflik menjadi berlarut-larut sehingga mengganggu keseimbangan dan harmoni masyarakat desa genealogis. Lembaga pengelola sengketa ini akan menyelesaikan konflik atau sengketa, baik konflik antarindividu warga desa maupun konflik antarlembaga, bahkan konflik-konflik yang melibatkan pihak-pihak luar, seperti konflik dengan pemodal luar yang masuk ke desa, atau konflik dengan departemen sektoral, yang biasanya menyangkut masalah sumber daya alam. Tujuannya ialah agar kelembagaan di desa-desa genealogis tetap dapat menjalankan dua peran utamanya, yaitu sebagai fungsi administrasi dan pelayanan publik serta fungsi adat dan keagamaan.

PENENTU DEMOKRASI DESA

Ada dua faktor utama yang menentukan dinamika demokrasi desa, yaitu faktor kepemimpinan dan peranan strategis agen-agen demokrasi.

Faktor Kepemimpinan

Dinamika demokrasi di desa amat bergantung pada gaya kepemimpinan dari pemimpinnya. Jika kepala desa bersikap terbuka dan demokratis, demokrasi bisa berkembang. Pemimpin yang ramah terhadap kritik biasanya cenderung menghendaki partisipasi warga dalam setiap proses pengambilan keputusan dan implementasi keputusan tentang pembangunan. Namun sebaliknya, apabila penguasa desa cenderung sentralistis dan alergi terhadap kritik, pembangunan cenderung memilih jalur yang menutup partisipasi warga. Oleh karena itu, faktor kepemimpinan yang demokratis menjadi salah satu indikator yang mutlak bagi pembangunan di tingkat desa yang partisipatif dan lahirnya kontrol warga. Namun, cara-cara tradisional dalam memimpin dapat berkurang, apabila aktor-aktor demokrasi-entah itu kalangan BPD dan tokoh-tokoh masyarakat yang mungkin berasal dari kekuatan politik, kekuatan ekonomi, dan kalangan terdidik--mulai menunjukkan peranannya dalam mendorong pengawasan/kontrol terhadap kepala desa.

Sikap kepemimpinan yang tertutup dapat menjadi salah satu faktor penyebab tidak berjalannya pengembangan demokrasi, bahkan cenderung termanipulasi, sebagaimana terjadi di Desa Ngabul (Jepara). Kepemimpinan yang menganggap dirinya sebagai pusat kekuasaan, yang bercirikan semua kebijakan ditentukan sendiri, tidak melibatkan lembaga-lembaga demokrasi desa lainnya, dan kurangnya desentralisasi menyebabkan demokrasi tidak berjalan. Padahal, pengembangan demokrasi di perdesaan juga perlu memberikan peluang bagi perdusunan untuk lebih aktif dalam pengambilan kebijakan di tingkat desa. Pembangunan berpola sentralistik ini telah menyebabkan sering ditinggalkannya aspek prosedural dan kurang dilakukannya aspek musyawarah untuk merancang dan menentukan pembangunan. Sentralisme sekaligus menyebabkan semakin melemahnya partisipasi warga karena akses warga terhadap pembangunan relatif kecil. Perilaku kurang transparan petinggi justru menjadikan warga bersikap pasif terhadap pembangunan desa.

Agak mengherankan bahwa Petinggi (Kepala Desa) Ngabul mampu memainkan gaya kepemimpinan demikian justru pada sebuah desa yang secara geografis sebenarnya terletak di sebuah wilayah yang relatif terbuka. Desa Ngabul secara geografis sebenarnya tidak berada pada posisi terisolasi dan justru beberapa bagian wilayahnya berada di pinggir jalan raya. Desa ini bahkan sedang diproyeksikan menjadi “Pintu Gerbang Jepara”. Ini berarti faktor pimpinan sedemikian berpengaruh sehingga ia bisa mengabaikan kondisi objektif suatu desa. Pada desa yang telah banyak bersentuhan dengan dunia luar, demokrasi bisa tidak berkembang apabila pemimpin tetap menjalankan cara-cara tradisional walaupun sebenarnya ikatan-ikatan tradisional itu sendiri sudah melemah karena terdesak oleh keberadaan kelas-kelas ekonomi dan cerdik cendekiawan.

Di tempat lain yang cukup jauh dari Ngabul, yakni di sebuah nagari di Sumatera Barat, faktor pemimpin mampu “menidurkan” demokrasi di sebuah wilayah yang sesungguhnya memiliki struktur sosial yang relatif egaliter seperti di Nagari IV Koto Palembayan (Kab. Agam). Hal ini terjadi manakala nagari ini pada suatu waktu berada di bawah kepemimpinan Walinagari Asmawel. Dengan kekuatan uang dan pengaruh “karismatis”—ia seorang walinagari yang amat kaya dan dekat dengan kekuasaan—mampu membuat para datuk dan kalangan tokoh masyarakat tidak berkutik, termasuk agen-agen demokrasi yang ada. Sekalipun gaya kepemimpinannya menimbulkan ketidaksenangan dan “perasaan diabaikan” dari sebagian warga, masyarakat praktis tidak berani menyampaikan kritik dan keberatan. Dia membangun sebuah “sistem kroni”

yang nyaris tanpa perlawanan warga. Walinagari secara sadar menutup ruang publik dan sekaligus mengendalikan proses sirkulasi elite di desa sehingga jatuh pada lingkungan terdekat dan keluarganya. Perasaan ketidaksenangan dan “kebencian” terhadap sepak-terjang Walinagari baru berani dikemukakan setelah yang bersangkutan meninggal dunia sehingga harus dilaksanakan pemilihan walinagari yang baru.

Potret buram demokrasi di Desa IV Koto Palembayan Agam berubah bersamaan dengan kehadiran seorang pemimpin baru yang lebih terbuka dan demokratis, yang telah mendorong terbukanya akses bagi penyampaian aspirasi langsung dari masyarakat, baik itu ketersediaan akses yang sifatnya terpaksa maupun sukarela. Walinagari membuka kesempatan bagi warga untuk datang ke kantor (atau ke rumahnya) yang ingin menyampaikan aspirasi. Ini membuat kantor walinagari telah berubah menjadi tempat bagi masyarakat yang datang untuk mengadu ataupun pusat kegiatan-kegiatan serta rapat-rapat dan pertemuan bagi kepentingan warga nagari. Kecuali itu, walinagari yang baru mendorong terbentuknya kegiatan “Didikan Subuh”. Dalam kegiatan ini, panitia menyediakan akses secara sukarela dan sangat terbuka bagi aspirasi masyarakat nagari untuk menyampaikan aspirasinya. Walinagari yang baru juga menyediakan diri turun ke bawah untuk berkeliling dan kadang mampir di lapau sekadar untuk minum kopi dan berbincang-bincang dengan warganya guna mengetahui aspirasi mereka.

Peranan Strategis Agen-agen Demokrasi

Agen-agen demokrasi menempati posisi strategis dalam upaya mendesak demokratisasi di masyarakat. Struktur sosial suatu masyarakat yang egaliter tidak akan bermanfaat kalau agen-agen demokrasi tidak aktif memainkan peranannya. Begitu pula, pemimpin yang tertutup dan tradisional sekalipun akan dipaksa meninjau kembali gaya kepemimpinannya bila agen-agen demokrasi mampu menjadi motor dalam mendorong partisipasi dan pengawasan masyarakat. Di desa-desa yang struktur masyarakatnya masih feodal, peranan agen-agen demokrasi ini menjadi lebih penting lagi karena ia kemudian ibarat motor penggerak yang bisa membebaskan masyarakat dari belenggu keengganan, ketakutan, dan ketidakberdayaan dalam mengekspresikan suara dan kontrol masyarakat.

Sebagaimana contoh kasus di kenagarian di Sumatera Barat, sebenarnya struktur sosial masyarakat cukup menjamin bagi proses penyampaian pendapat yang partisipatif. Namun, muncul kendala akibat rendahnya kinerja agen-

agen demokrasi yang sebenarnya diandalkan untuk menjadi motor penggerak partisipasi publik. Dalam menjalankan partisipasi dan proses kontrol masyarakat, mereka masih terpaku pada saluran-saluran tradisional yang selama ini dimiliki. Bagi masyarakat Minang, seorang datuk adalah semacam pemimpin yang memiliki tugas ke dalam dan keluar. Ke dalam ia bertugas mengurus keperluan anak-kemenakan, sedangkan keluar ia adalah pihak yang diharapkan dapat memperjuangkan segala aspirasi kaumnya. Di pihak lain, ketika negara pasca-Orde Baru memperkenalkan sebuah lembaga baru yang disebut BPD (Badan Perwakilan Desa) yang untuk wilayah Minangkabau dikenal dengan BPRN (Badan Perwakilan Rakyat Nagari) masyarakat secara umum masih belum mengenalnya, dan menempatkan BPRN sebagai sebuah lembaga yang sama sekali asing.

Simpul persoalan demokrasi di nagari, terletak pada dua lembaga. *Pertama*, datuk yang merupakan institusi adat yang kini masih bertahan. *Kedua*, BPRN, yang merupakan lembaga bentukan negara pasca-Orde Baru yang memiliki fungsi utama menyalurkan aspirasi dan melakukan kontrol terhadap pemerintah nagari. Sayangnya, pada saat ini kedua agen demokrasi (datuk dan BPRN) tersebut menghadapi sejumlah permasalahan yang membuat kinerja keduanya jauh dari harapan masyarakat (Yunanto 2006: 9).

Lemahnya kinerja datuk/penghulu/pemangku adat disebabkan tiga hal pokok. *Pertama*, banyak datuk yang memiliki latar belakang pendidikan rendah karena dalam sistem adat yang berlaku, datuk sebatas dipersepsikan sebagai penghulu yang menguasai wawasan adat-istiadat. Belum muncul kesadaran mengenai pentingnya datuk juga menguasai wawasan kontemporer kekinian. Kelemahan ini tanpa disadari telah mengakibatkan munculnya *gap* (jarak) antara datuk dan anak-kemenakan. Pada satu pihak, kemenakan merasa secara “real” kurang merasa membutuhkan datuk karena berbagai problematika kehidupan yang mereka hadapi tidak dapat lagi dicarikan solusinya oleh figur datuk. Pada pihak lain, datuk merasa bahwa mereka kurang ditaati dan dihormati oleh anak-kemenakan. *Gap* ini akan semakin terasa mengingat golongan muda kini diisi oleh sebuah generasi yang lahir pada akhir tahun 1960-an, tahun 1970-an, dan 1980-an, yakni suatu generasi yang besar dan hidup di sebuah masa pemerintahan desa. Mereka ini lebih menganut nilai-nilai “kedesaan” dibanding semangat untuk “bernagari”. Sementara itu, golongan tua memiliki romantisisme yang kuat untuk kembali ke nagari. *Kedua*, fenomena sebagian datuk yang tinggal di rantau sehingga ia tidak bisa secara optimal mengurus kepentingan anak-kemenakannya. *Ketiga*, terdapat beberapa datuk yang sebenarnya belum

“pantas” menjadi datuk karena usianya yang terlalu muda (usia belasan dan sekitar dua puluh tahunan). Mereka seakan-akan “dipaksakan” menjadi datuk sehubungan adanya sistem pergantian datuk yang menggunakan pola bergiliran antarkelompok. Selain itu, banyaknya para lelaki merantau mengakibatkan yang “tersisa” di kampung adalah SDM-SDM yang kurang berkualitas walaupun beberapa sarjana tetap memilih tinggal dan terpanggil untuk mengabdikan di kampung halaman.

Di pihak lain, belum optimalnya kinerja BPRN, dipengaruhi oleh beberapa faktor. *Pertama*, sedari awal pembentukan BPRN memang tidak sesuai dengan aturan yang berlaku lantaran hanya dipilih oleh perwakilan tokoh masyarakat dan kalangan ninik-mamak yang diundang dalam sebuah pertemuan. Akibat pola pemilihan yang elitis itu, masyarakat luas tidak mengetahui sama sekali ihwal pembentukan BPRN. *Kedua*, karena minimnya sosialisasi tentang organisasi baru ini, masyarakat menjadi sama sekali belum mengenal BPRN. Akibatnya, mereka tidak mengetahui bahwa aspirasi mereka bisa disampaikan melalui BPRN. *Ketiga*, akibat pola pemilihannya, dari anggota-anggota BPRN yang terpilih, beberapa di antaranya merupakan figur-figur yang dianggap kurang mampu mengemban tugas. *Keempat*, komposisi keanggotaan BPRN lagi-lagi didominasi oleh kalangan dari unsur ninik-mamak. Padahal, ninik-mamak itu umumnya berusia relatif tua dan memiliki tingkat pendidikan yang rendah. Ini membuat hampir separuh anggota BPRN hanya memiliki latar belakang pendidikan SD. Rendahnya pendidikan anggota BPRN membuat mereka tidak dapat menjalankan tugasnya dengan baik, seperti mengalami kesulitan besar ketika turut membuat peraturan desa dan kesulitan dalam memahami aturan-aturan baru tentang peran dan fungsi BPRN. *Kelima*, anggota BPRN juga kurang mendapat pembekalan yang memadai tentang tugas dan fungsi BPRN. *Keenam*, rendahnya honor yang mereka terima, yang dianggap sangat tidak mencukupi dan habis untuk digunakan sekali pergi dan pulang ke kantor BPRN. Beberapa anggota BPRN tinggal di jorong-jorong yang cukup jauh dan mereka tidak mungkin berjalan kaki akibat sebagian mereka telah berusia tua. Ketua BPRN sendiri, sebagaimana dilema yang ada pada sebagian datuk, kini berdomisili di luar desa sehingga yang bersangkutan tidak bisa secara intensif membina lembaga yang dipimpinnya.

Di tempat-tempat lain yang struktur masyarakatnya masih kurang demokratis, peranan agen-agen demokrasi ini menjadi lebih penting lagi karena mereka kemudian ibarat motor penggerak yang bisa membebaskan masyarakat dari

belunggu keengganan, ketakutan, dan ketidakberdayaan dalam mengekspresikan suara dan kontrol masyarakat terhadap pembangunan.

Di perdesaan-perdesaan di Jawa, berbagai problematika dan penyimpangan oleh kepala desa disebabkan tidak berfungsinya fungsi kontrol BPD terhadap program pelaksanaan jalannya pemerintahan desa. Penyusunan RAPBDes tiap awal tahun semestinya disusun secara bersama oleh BPD dan kepala desa. Akan tetapi, kenyataannya selama ini ada desa yang BPD-nya sama sekali tidak pernah terlibat dalam penyusunan RAPBDes. Penyusunan RAPBDes hanya dilakukan oleh kepala desa dan di akhir anggaran kepala desa juga tidak melaporkan LPJ kepada BPD. Hal itu berarti tugas pokok BPD selama ini tidak dilaksanakan, yaitu di awal tahun bersama kepala desa menyusun RAPBDes dan di akhir tahun meminta laporan pertanggungjawaban kepala desa.

DERAJAT PARTISIPASI: DARI NONPARTISIPASI HINGGA SINYAL PARTISIPASI

Merujuk pada jenjang partisipasi yang dikembangkan oleh Arnstein (1971) terlihat bahwa partisipasi rakyat desa masih berada pada tahapan awal, yakni baru memasuki wilayah nonpartisipasi dan sebagian terdapat sinyal partisipasi. Dalam beberapa kasus bahkan masyarakat masih berada pada tahap “manipulasi” (*manipulation*) dan “terapi” (*therapy*). Pada tahap “manipulasi” diartikan relatif tidak ada komunikasi apalagi dialog. Tujuan sebenarnya bukan untuk melibatkan masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan program, melainkan untuk “mendidik” partisipan. Masyarakat tidak mengetahui sama sekali tujuan datangnya ke forum, tetapi hadir dalam forum. Sementara itu, pada tahap “terapi” telah ada komunikasi, tetapi bersifat terbatas. Inisiatif datang dari kepala desa dan hanya satu arah. Tujuan dibukanya partisipasi di sini ialah semata-mata untuk memperoleh dukungan publik.

Pada sebagian desa yang diteliti telah ada yang memenuhi beberapa unsur yang dibutuhkan bagi sebuah sinyal partisipasi. Di jenjang ini, telah ada peningkatan komunikasi dalam partisipasi warga masyarakat, sekaligus mulai diperkenalkannya aktivitas dialog dengan publik, yang berarti warga memiliki hak untuk didengar pendapatnya meskipun mereka tidak terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan. Elite di sini juga melakukan pemberian informasi (*informing*) guna menerangkan sebuah kebijakan kepada masyarakat. Bahkan, pada tahap konsultasi warga masyarakat dapat menyuarakan perhatian mereka melalui kegiatan, seperti temu warga dan dengar pendapat publik. Pelibatan

warga yang cukup intensif dalam pembangunan balai desa di Anjani, Lombok Timur, memperlihatkan adanya upaya “penenteraman”, yakni adanya aktivitas yang lebih mendalam dengan mengajak warga untuk terlibat dalam komite pembuatan kebijakan meskipun pemegang kuasa tetap memiliki hak yang lebih dalam pengambilan keputusan.

Peningkatan derajat partisipasi warga Desa Anjani dari nonpartisipasi menjadi terdapatnya sinyal partisipasi, tidak bisa dilepaskan dari pengaruh adanya semacam terapi yang dilakukan oleh pemerintah desa yang baru. Terapi itu antara lain diberikan melalui pemberian informasi pembangunan dan konsultasi pembangunan.

Praktik yang berseberangan dijumpai di Desa Ngabul, Kecamatan Tahunan, Kabupaten Jepara. Di sana jika kepala desa hendak melaksanakan suatu program, biasanya mengundang pula tokoh-tokoh masyarakat, tokoh agama, ketua RT, dengan catatan mereka adalah figur-figur yang selama ini dianggap “pendukung” kepala desa. Mereka yang berseberangan atau dianggap “lawan politik kades” tidak diundang. Dalam pertemuan itu, keinginan kades dikemukakan, termasuk program yang akan dilakukan dan cara melaksanakannya. Para peserta pertemuan tinggal menyetujui saja. Jelas di sini belum tumbuh suasana demokratis. Dalam proyek-proyek pembangunan, pada saat perencanaan boleh jadi kades mengundang tokoh-tokoh hanya sebatas “untuk menyenangkan” warga. Namun, pada saat proyek mulai berjalan, kades akan berjalan sendiri serta tidak lagi merasa perlu melibatkan atau bermusyawarah dengan pihak-pihak lain di desa.

Di Desa Ngabul terlihat bahwa demokrasi yang dikembangkan oleh kades/petinggi mirip dengan konsep “manipulasi” dalam tangga partisipasi Arnstein. Dalam tahapan ini sebenarnya Petinggi tidak menginginkan adanya partisipasi karena adanya metode paternalistik. Seorang pengambil keputusan akan menentukan segala yang terbaik dan memberitahukannya kepada publik. Kondisi demokrasi di Desa Ngabul berada pada tahapan nonpartisipasi yang merupakan kombinasi dari pola penipuan warga (*civic hype*), yaitu menutupi apa yang sebenarnya terjadi dan selalu terjadi komunikasi satu arah serta cara konsultasi sinis (*cynical consultation*), yang memperlakukan partisipasi sekadar sebagai permainan, formalitas, atau meminta warga berpartisipasi. Namun, sesungguhnya tidak sepenuhnya menghendaki keterlibatan warga dalam aktivitas pemerintahan yang berarti.

Partisipasi warga dalam pembangunan di Desa Ngabul terkendala oleh adanya arus informasi yang mengalir secara satu arah: dari atas ke bawah (*top-down*), dengan menggunakan sistem perencanaan yang tradisional. Beberapa kegiatan *public hearing* dengan kesempatan untuk berkomentar mungkin juga dilaksanakan, tetapi sering manipulatif, yakni hanya merupakan sebuah strategi untuk mempertahankan rencana-rencana dari agen, serta mungkin bermaksud menyenangkan warga. Pola demikian bisa membuat warga masyarakat merasa bahwa opini mereka tidaklah didengar (diremehkan) dan boleh jadi akhirnya menjadi marah ketika mereka tidak diberi kesempatan untuk menyuarakan aspirasi. Pada kasus Desa Ngabul, kemarahan warga datang agak terlambat, yakni ketika penyimpangan-penyimpangan sudah banyak dilakukan oleh pemerintah desa. Keterlambatan ini terutama disebabkan oleh tidak aktifnya BPD, sebagai lembaga kontrol yang sebetulnya diandalkan oleh warga masyarakat. Ketika masyarakat menemukan banyaknya praktik penyimpangan oleh pemerintah desa, mereka mendesak BPD untuk memainkan perannya.

PENUTUP

Mengingat adanya variasi dalam dinamika dan kualitas demokrasi antara satu desa dan desa lain, pengambilan generalisasi ataupun penyeragaman dalam pengaturan struktur pemerintahan di desa sebenarnya tidak bisa dibenarkan karena bisa memicu timbulnya konflik dan sekaligus mematikan otonomi desa.

Mulai melunturnya nilai-nilai feodalisme dan mulai tumbuhnya budaya egaliter yang mengedepankan kesederajatan merupakan modal penting bagi pengembangan demokrasi desa, khususnya bagi peningkatan partisipasi masyarakat. Kendati demikian, arah perkembangan demokrasi desa ke depan masih dipengaruhi oleh dua faktor utama, yaitu tipologi kepemimpinan dan kinerja agen-agen demokrasi.

Gaya kepemimpinan kepala desa sangat menentukan arah dan pencapaian perkembangan demokrasi di desa. Pemimpin merupakan instrumen penting dalam membangkitkan kesadaran warga untuk berpartisipasi dalam pembangunan desa. Gaya kepemimpinan juga berpengaruh terhadap tersedianya akses dan keterbukaan ruang publik, efektivitas peran para agen demokrasi, dan proses pelembagaan politik di desa. Pada masa datang elite-elite desa perlu didorong untuk bersikap terbuka dalam proses penyusunan program pembangunan, pelibatan warga dalam pelaksanaan pembangunan, dan pelaporan kegiatan secara transparan.

Kinerja agen-agen demokrasi di perdesaan masih menghadapi sejumlah kendala. UU No. 32/2004 jelas telah memperlemah BPD. Pada masa datang peran BPD perlu lebih diperkuat lagi, dengan tanpa memberinya kewenangan yang dapat disalahgunakan atau membuat badan tersebut menjadi *over capacity* sebagaimana terjadi pada UU No. 12/1999, yakni dengan tidak memberinya kewenangan yang dapat mengusulkan pemberhentian kepala desa kepada bupati.

Penguatan lembaga kontrol hendaknya diikuti dengan pemberdayaan partisipasi dan kontrol masyarakat secara lebih luas. BPD diwajibkan secara reguler mengadakan pertemuan dengan berbagai elemen masyarakat, baik dengan kelompok-kelompok tani, peternak nelayan, maupun kelompok-kelompok marginal lain di masyarakat. Tujuannya ialah agar artikulasi yang disampaikan oleh BPD bisa merepresentasikan aspirasi dan kepentingan nyata dari masyarakat di desa, dan bukan sekadar representasi kepentingan para elite.

Pada masa depan perlu dipikirkan mengenai mekanisme penyelesaian konflik di desa agar konflik tidak menjadi berlarut-larut. Hal itu karena konflik elite di desa telah mendistorsi perkembangan demokrasi di perdesaan dan membuat jalannya demokrasi menjadi negatif. Konflik elite mungkin bisa memacu tingginya tingkat partisipasi, tetapi hal itu merupakan partisipasi yang dimobilisasi (*mobilized participation*). Pada pihak lain, lembaga-lembaga adat yang selama ini berfungsi menyelesaikan pelbagai sengketa yang timbul di masyarakat dewasa ini tidak lagi berfungsi karena kebijakan penyeragaman yang dipraktikkan oleh negara.

Mengingat tipologi desa genealogis masih banyak terdapat di Indonesia, yang kemungkinan besar masih tersebar di wilayah pedalaman terpencil seperti di Kalimantan, Sulawesi, dan Papua, pemerintah pusat hendaknya membuat pemetaan yang akurat untuk menentukan desa-desa yang masuk kategori desa genealogis. Tujuannya ialah untuk mengakhiri penyeragaman, khususnya pada desa-desa genealogis. Pada desa-desa genealogis perlu dibuat dan diberlakukan ketentuan perundangan yang sifatnya khusus, yang disesuaikan dengan karakter desa-desa genealogis.

PUSTAKA ACUAN

- Ainul Asikin, Muhammad. 1996. "Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Desa selama Pelita V Tahun 1989/1990-1993/1994: Studi Kasus di Kecamatan Gunung Sari Kabupaten Dati II Lombok Barat". Tesis S-2 Program Studi Magister Ekonomika Pembangunan Bidang Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Arnstein, Sherry R. 1971. "Eight Rungs on The Ladder of Citizen Participation", dalam Edgar S. Cahn & Bary A. Passet (eds.). *Citizen Participation: Effecting Community Change*. New York: Praeger Publishers.
- _____. 1969 "A Ladder of Citizen Participation" dalam *Journal of the American Institute of Planners*: 35 1969, <http://www.unsystem.org/ngls/documents/publications.en/voices.africa>.
- Blair, Harry. 1998. "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries", dalam *World Development*, 28 (1).
- Budiardjo, Miriam. 1998. *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Cahyono, Heru. 2006. (ed.). *Dinamika Demokratisasi Desa di Beberapa Daerah di Indonesia Pasca 1999*. Jakarta: LIPI.
- _____. 2004. (ed.). *Konflik Elite Politik di Perdesaan: Relasi antara Badan Perwakilan Desa dan Pemerintah Desa*. Jakarta: LIPI.
- Dwipayana, Ari dan Suroto Eko. (ed.). 2003. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: IRE Press.
- Forum Pengembangan Pembaruan Desa. 2000. "Pembaharuan Desa", dalam <http://www.forumdesa.org>.
- Huntington, Samuel dan John M. Nelson. 1977. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge: Harvard University
- Husken, Frans. 1998. *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman: Differensiasi Sosial di Jawa 1830-1980*. Jakarta: Grasindo.
- Kamardi. 2003. "Kemandirian Desa di Indonesia, antara Cita dan Realita Kemandirian Desa di Indonesia". Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional Kehutanan bertemakan "Hutan Desa: Alternatif Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat", yang diselenggarakan oleh Damar (Centre for Development and Managing of Natural Resources) di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 23 April 2003, http://www.damar.or.id/library/makalah_05.php.
- Keller, Suzane. 1984. *Penguasa dan Kelompok Elite: Peranan Elite Penentu dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: Yayasan Ilmu-ilmu Sosial.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. 1984. *Desa*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Koentjaraningrat. 1964. (ed.). *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Ini*. Djakarta: Jajasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Marzali, Amri. 2004. "Demokrasi di Indonesia", dalam *Kompas*, 16 Januari.

- Merkel, Wolfgang. 2003. *Demokrasi di Asia: Sebuah Benua antara Diktator dan Demokrasi*. Jakarta: FES.
- Naim, Mochtar. "Konsep Kepemimpinan *Tungku Nan Tigo Sajarangan* dan Masalah Penerapannya dalam Rangka Kembali ke Nagari", dalam *www.cimbuak.net*, 21 Agustus 2004.
- Rozi, Syafuan. 2005. "Konflik Wali Jorong dan Badan Perwakilan Rakyat Nagari, Sungai Puar, Agam", dalam Heru Cahyono, et al. *Konflik Elite Politik di Perdesaan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sahdan, Gregorius. 2005. (ed.). *Transformasi Ekonomi dan Politik Desa*. Yogyakarta: APMD Press.
- Sajogyo dan Pudjiwati Sajogyo. 2002. *Sosiologi Perdesaan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Suhaeb, M. Iqbal. 2000. *Community Participation of Rural Development Program in Kabupaten Lebak*. Bandung: ITB, Departemen Teknik Planologi-ITB.
- Thomas, John Clayton. 1995. *Public Participation in Public Decision*. San Fransisco: John Bass Publisher.
- Tim Lopera. 2000. *Otonomi Versi Negara: Demokrasi di Bawah Bayang-bayang Otoriterisme*. Yogyakarta: Lopera Pustaka Utama.
- Yunanto, Sutoro Eko. 2006. "Mempertegas Posisi Politik dan Kewenangan Desa". Paper pada Sarasehan Nasional Menggagas Desa Masa Depan, Jakarta, 3-4 Juli.