

BADAN PERWAKILAN DESA: Harapan Bagi Pembaharuan Desa

S. Djuni Prihatin dan Hempri Suyatno

Abstract

A step forward in institutionalising democratic governance at the grass-roots level has been marked with the establishment of village representative body (Badan Perwakilan Desa, known as BPD). This article spells out various expectation embedded within such initiatives and assesses how the BPD lead to a more comprehensive political reform at a grass roots level in Indonesia.

Kata-kata kunci: *demokrasi; badan perwakilan desa; pembaharuan desa; politik desa*

Pendahuluan

Pembentukan Badan Perwakilan Desa, sebagaimana diamanatkan UU No. 22 tahun 1999 telah memberikan nuansa baru bagi pemerintahan desa.² Hadirnya lembaga ini diharapkan mewartakan kehendak kuat untuk mengembalikan semangat demokrasi dan "otonomi asli" di pedesaan, sekaligus mewartakan artikulasi politik, kompetisi politik para aktor politik, partisipasi politik, representasi politik, alat legislasi dan kontrol terhadap pemerintah desa.

S. Djuni Prihatin, staf pengajar pada Jurusan Ilmu Sosiatri, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada. Hempri Suyatno, staf pengajar pada Jurusan Ilmu Sosiatri, Fakultas Ilmu Ilmu Sosial, Universitas Gunungkidul, Yogyakarta

² Kehadiran BPD ini, tidak terlepas dari adanya kritik masyarakat terhadap keberadaan lembaga sejenis di masa lalu: Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Sebagai sebuah lembaga permusyawaratan di tingkat desa, LMD ternyata tidak mencerminkan semangat demokrasi. LMD justru menjadi lembaga korporatis yang dikontrol ketat oleh kepala desa sehingga semangat demokrasi dan partisipasi yang diembun oleh lembaga itu tidak terwujud. Semangat demokrasi yang dibawa adalah demokrasi penokohan atau demokrasi perwahan (demokrasi

Runtuhnya pemerintahan Orde Baru telah memberikan inspirasi dan semangat untuk mengurangi hegemoni negara dan mengembalikan kekuasaan kepada rakyat. Hegemoni negara telah mengakibatkan intervensi eksekutif terhadap kehidupan warga negara seolah tidak dapat terelakkan. Jaminan aturan perundangan acapkali tidak dapat ditegakkan. Intervensi pemerintah telah menyebabkan warga negara berada dalam posisi inferior dan *neglected*.

Keluarnya Undang-Undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah serta UU No. 29/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah merupakan salah satu manifestasi dan representasi keinginan kuat agar "penjajahan" daerah oleh pusat dapat berakhir. Undang-Undang tersebut pada hakekatnya telah memberi kekuasaan masyarakat (di daerah) sedikit melimpah. Asas desentralisasi yang menjadi inti dari UU No. 22 tahun 1999 menjadi justifikasi bagi terwujudnya otonomi seluas-luasnya. UU No. 22/1999 juga menggariskan bahwa desa harus dibangun sesuai dengan prinsip demokrasi, dengan menempatkan Badan Perwakilan Desa sebagai badan yang diberi wewenang legislatif dan mempunyai wewenang yang efektif untuk mengawasi kepala desa beserta pamong-pamongnya. Inheren di dalamnya, BPD memiliki kewenangan untuk melakukan *impeachment* terhadap kepala desa, jika kepala desa tidak menjalankan pemerintahan desa sesuai dengan peraturan desa yang ditentukan oleh BPD.

Berkaitan dengan hal tersebut, menjadi sangat urgen untuk dijajagi apakah kehadiran Badan Perwakilan Desa dapat menjadi *entry point* bagi berkembangnya iklim demokratisasi masyarakat pedesaan.

delegatif). Anggota LMD bukan dipilih oleh masyarakat melainkan "ditunjuk" oleh kepala desa sesuai dengan preferensi personal maupun institusional kepala desa. Mereka adalah orang-orang yang ditokohkan oleh masyarakat sebagai wali masyarakat. Karakter ini didasarkan pada pengamatan selama ini bahwa kepala desa dan sekretaris desa (*ex officio*) menjadi ketua dan sekretaris LMD (IRE-Ford Foundation, 2001). Meskipun secara teoritik kedudukan kepala desa dan LMD sejajar, kepala desa berada dalam posisi *primus inter pares* yang setara tetapi menjadi yang utama. Dengan demikian, eksistensi LMD tidak lebih dari sekedar alat legitimasi dan justifikasi keputusan desa, karena dia juga tidak memiliki kewenangan untuk menjatuhkan (*impeachment*) kepala desa. Masyarakat juga tidak memiliki akses dalam melakukan kontrol kepada LMD, karena secara hierarkhis lembaga ini bertanggung jawab ke atas.

Untuk itu, terlebih dahulu akan diidentifikasi tolok ukur bagi tatanan yang demokratis.

Tolok Ukur Demokratis

Dari segi kekuatan, sistem politik demokratis mengasumsikan rakyat paling sedikit sama kuat atau lebih kuat daripada negara. Bila negara lebih kuat dari rakyat biasanya yang terjadi adalah sistem otoritarian. Kalau negara yang lebih kuat ini menyelenggarakan sistem politik yang demokratis, maka demokrasi ini hanya merupakan "barang pinjaman." Bilamana di kemudian hari negara merasa kurang berkenan dengan demokrasi yang diberikan, dia dengan mudah dapat menariknya kembali. Oleh karena itu, sistem politik demokratis yang sebenarnya adalah sistem yang didasarkan pada perimbangan kekuatan politik dan bukan hanya sekedar legalitas formal saja antara negara dan masyarakat. Dalam formasi seperti itulah demokrasi punya akar pada struktur masyarakat yang ada. Disinilah *civil society* menjadi penting bagi demokratisasi. Sebagaimana Alexis de Tocqueville (dalam Hikam, 1996:2) mengatakan bahwa kekuatan politik dan *civil society* lah yang menjadikan demokrasi di Amerika mempunyai daya tahan. Dengan terwujudnya pluralitas, kemandirian dan kapasitas politik di dalam *civil society* maka warga negara akan mampu mengimbangi dan mengontrol kekuatan negara.

Ada tiga komponen esensial di dalam sistem pemerintahan demokratis. *Pertama*, adanya kompetisi antar individu/kelompok (*political party*) untuk mendapatkan posisi kekuasaan. Dalam hal ini tidak boleh ada atau tidak termasuk penggunaan kekuasaan atau kekerasan fisik (*excluding the use of force*). *Kedua*, *full participation*. Artinya setiap warga negara dewasa berhak dipilih menduduki jabatan-jabatan politik melalui pemilihan umum secara reguler. Di sini tidak ada warga negara yang dipinggirkan dalam proses tersebut. *Ketiga*, ada *civil and political liberties*. Dalam hal ini ada kebebasan pers maupun kebebasan untuk membentuk dan ikut berorganisasi (Mar'iyah, 1999: 234). Sebagai tipe ideal, demokrasi memiliki derajat penghargaan yang besar bagi individu dalam proses sosial politik. Semua orang, baik sebagai individu, anggota masyarakat maupun warga negara memiliki hak yang sama dalam bidang sosial, ekonomi maupun politik. Demokrasi

mengharuskan terbukanya kesempatan yang luas bagi rakyatnya untuk berpartisipasi secara otonom. Sehubungan dengan hal di atas, maka diperlukan sebuah *free public sphere* atau ruang publik yang bebas, warga masyarakat dapat dengan leluasa melakukan aktivitas sosial, politik dan ekonomi tanpa didominasi oleh sekelompok kecil orang. Di dalam ruang ini, terjamin adanya akses yang luas bagi warga masyarakat kepada lembaga negara maupun non negara. Hal ini memungkinkan terjadinya diskursus intensif tentang segala hal yang terjadi dalam negara sehingga pemerintah dan lembaga-lembaga negara memiliki tingkat akuntabilitas yang cukup tinggi.

Potensi BPD Mewadahi Demokrasi

Dengan mengacu essensi demokrasi seperti yang telah dipaparkan di atas, apakah BPD dapat mewujudkan demokratisasi masyarakat pedesaan ? Untuk menjawab pertanyaan ini, maka ketiga kriteria demokrasi yang telah dikemukakan di atas akan dijadikan acuan. Dalam rangka ini, penulis mengacu pada kasus yang diamati di Sumberadi Mlati Sleman.

1. Kompetisi antar individu/kelompok.

Indikasi pertama dari demokrasi adalah adanya kompetisi antar individu/kelompok. Mekanisme pemilihan BPD, tampaknya juga menyiratkan hal tersebut. Ini tercermin dalam pemilihan anggota BPD yang berbasis langsung pada *grass roots*. Basis pencalonan adalah individu/tokoh masyarakat yang dipilih untuk mewakili wilayah tersebut. Di berbagai daerah, pemilihan dilakukan oleh warga masyarakat dengan menggunakan dusun sebagai distrik pemilihan. Di situ, model pemilihan mengacu pada tradisi liberal yang mengutamakan pemilihan individual atau prinsip *one man one vote*. Para aktor politik yang dipercaya (*trustee*) menjadi wali atau calon masing-masing dusun dipaksa untuk melakukan pertarungan secara kompetitif, untuk memperebutkan dukungan konstituen. Dalam beberapa kasus, pertarungan antar calon secara kompetitif sudah terjadi di tingkat dusun. Misalnya di Dusun Bedingin, Sumberadi Mlati Sleman, untuk menentukan perwakilan dusun dilakukan dengan melalui pemilihan langsung dalam masyarakat.

Kekhawatiran munculnya *money politics* dalam pemilihan anggota BPD ini bukan merupakan sesuatu hal yang mesti dirisaukan meskipun juga tidak boleh dinafikan begitu saja. Kecilnya insentif ketika menjadi anggota BPD dapat menjadi indikator untuk tidak terlalu mengkhawatirkan kecenderungan di atas. Logika ekonominya, ketika harga jual yang ditawarkan rendah, maka secara logika harga beli juga rendah. Bahkan dalam beberapa kasus terlihat banyak tokoh masyarakat yang menolak ketika diajukan menjadi calon anggota BPD. Di daerah-daerah yang minus, maka orientasi untuk mengabdikan kepada masyarakat menjadi faktor determinan utama bagi calon anggota BPD.

2. Hak setiap warga untuk dipilih

Meskipun esensi demokrasi jelas menyatakan bahwa setiap warga negara berhak untuk dipilih, di dalam realitanya, regulasi-regulasi yang dibuat oleh pemerintah justru menghambat untuk terwujudnya hal tersebut. Ditetapkannya tingkat pendidikan sebagai syarat mutlak dalam pencalonan BPD, mau tidak mau, membatasi kesempatan warga tak terdidik (yang biasanya juga berada dalam lapisan bawah, kebanyakan dari mereka adalah para petani kecil atau buruh tani) untuk menjadi anggota BPD. Hal ini sangat problematik di daerah penduduknya umumnya hanya tamatan SD, tidak sekolah atau buta huruf. Oleh karena itu, dalam beberapa kasus keanggotaan BPD sering tidak merepresentasikan sesuatu yang menjadi mayoritas di masyarakat, khususnya dilihat dari konteks populasi penduduk maupun tingkat pendidikan penduduk. Komposisi wanita dan petani yang menjadi anggota BPD menjadi sangat relatif sedikit. Persyaratan 'tingkat pendidikan' berawal dari regulasi dari negara. Hal ini ternyata sudah lama diterima sebagai sebuah kesepakatan kalau bukan "kearifan lokal." Dalam kungkungan regulasi ini yang muncul akhirnya adalah kecenderungan warga masyarakat untuk memilih kandidat BPD yang mempunyai tingkat pendidikan yang lebih baik (tinggi). Mereka dianggap mampu mengartikulasikan kepentingan warga masyarakat.

Sebenarnya, bila dilihat secara prosedural, tingkat pendidikan tidak harus dilebih-lebihkan arti pentingnya. Secara normatif, penentuan "pemimpin" (wakil rakyat) dalam *setting* demokrasi sangat ditentukan pertama-tama oleh persetujuan rakyat. Sekalipun calon

pemimpin itu buta huruf, misalnya, kalau dia dipilih atau disetujui oleh suara rakyat, maka ia sah menjadi pemimpin. Dengan demikian, harus diakui bahwa regulasi yang dibuat, dalam pembentukan BPD, memang agak menyimpang dari idealisme demokrasi.

3. Civil and Political Liberties

Esensi dari *civil and political liberties* adalah adanya pelibatan publik di dalam proses partisipasi dan rekrutmen untuk meraih suatu jabatan politi. Mekanisme pemilihan anggota BPD sebenarnya juga merepresentasikan hal demikian. Setiap warga masyarakat yang memenuhi persyaratan memiliki hak yang sama untuk dicalonkan menjadi anggota BPD.

Adanya *civil and political liberties* ini, setidaknya akan menjadikan anggota BPD yang terpilih memiliki legitimasi di masyarakat. Hal ini tentunya akan menjadi titik tolak yang cukup bagus bagi implementasi kebijakan-kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah desa. Pada aras lain, anggota BPD yang terpilih diharapkan akan memiliki *sense of community* dan tanggung jawab moral karena mereka secara langsung akan dikontrol oleh masyarakat. Anggota BPD pada hakekatnya merupakan representasi dari wajah rakyat desa itu sendiri. Hal ini mengindikasikan apa yang kemudian lebih penting bagi masyarakat, yakni kinerja (*performance*) dari anggota BPD terpilih dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat desa menjadi garansi bagi terciptanya iklim demokratis.

Salah satu kekhawatiran dari tidak terwujudnya *sense of community* anggota BPD ini adalah ketika pemilihan anggota BPD berbasis pada partai politik. Hal ini mengakibatkan wakil rakyat akan lebih cenderung berorientasi memperjuangkan kepentingan partai dan bukan kepentingan rakyatnya. Friksi kepentingan antar partai bukan sesuatu yang mustahil terjadi. Dapat dikatakan bahwa demokratisasi tidak mengenai substansi yang sebenarnya. Mekanisme seperti ini juga akan membuka terjadinya konflik di level desa, dan kondisi semacam ini jelas tidak akan menguntungkan bagi pembangunan desa. Desa akan disibukkan oleh riak-riak konflik kepentingan (*conflict of interest*) antara anggota BPD.

Pembaharuan Desa

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan LMD cukup besar. Adanya banyak calon anggota BPD yang telah mengenyam pendidikan pasca sarjana serta tingginya prosentase pengguna hak pilih mengindikasikan hal tersebut. Ekspektasi rakyat terhadap terwujudnya kehidupan desa yang lebih demokratis pun juga tinggi. Perubahan struktur pemerintahan di desa dengan demikian secara antusias disambut oleh masyarakat. Adanya sinyalemen bahwa demokratisasi desa cenderung akan berakibat kurang produktif bahkan memunculkan disintegrasi sebenarnya tidak beralasan, karena ternyata hingga saat ini belum ada indikasinya. Eksistensi BPD membuka peluang bagi hadirnya dua hal, yaitu berlangsungnya proses pemberdayaan politik masyarakat desa dan tersedianya titik tolak bagi berkembangnya *good governance* di tingkat desa. Dengan kehadiran BPD rakyat bisa berperan tidak sekedar sebagai obyek politik, namun juga menjadi subyek politik.

Apabila menengok ke belakang, terlihat bahwa rezim Orde Baru telah melakukan distorsi yang sangat jauh, ketika "para arsiteknya" menggunakan jalan otoriterisme dengan menggunakan model negara kuat yang diilhami oleh visi negara integralistik. Visi demikian telah menyebabkan dinafikannya hak-hak dasar warga negara atas nama kepentingan negara. Visi ini kemudian diimplementasikan melalui model dan strategi pembangunan yang berorientasi *top down* serta eksploitatif (Hikam, 1999:180). Persoalannya bukan hanya negara dan birokrasi telah berperan penting menjadi mesin politik di dalam sebuah proses pembangunan, namun seolah-olah hanya merekalah yang mampu menjadi aktor-aktor perubahan sosial, ekonomi dan politik.

Dengan mengingat warisan keadaan semacam ini, kehadiran Badan Perwakilan Desa diharapkan akan membuka peluang terjadinya proses pendidikan politik (*civic education, civil culture*) di dalam kehidupan masyarakat. Hadirnya BPD ini, juga diharapkan mampu mengeliminir bentuk-bentuk korporatisme negara, karena peran negara yang kuat pada akhirnya akan mendomestikasi kemampuan lembaga-lembaga representasi rakyat. BPD diharapkan dapat menjadi basis tumbuhnya *civil society*. Merunut apa yang diungkapkan oleh Alexis de Tocqueville (dalam Culla, 1999:91) bahwa adanya *civil society* yang dapat mengatur diri sendiri dan dapat mengekspresikan pluralitasnya

merupakan jaminan bagi demokrasi. Melalui kontrol *civil society*, maka pemusatan atau monopoli kekuasaan negara dapat dicegah. Pada tingkat itu, akan terwujud keberdayaan rakyat di dalam mengontrol kinerja pemerintah. Menurut Arbi Sanit (1998 : 32), substansi dari keberdayaan rakyat dalam bidang politik meliputi sumber daya politik rakyat, kemampuan rakyat berpolitik dan kesempatan berpolitik bagi rakyat.

Otonomi desa sebenarnya telah memberikan peluang munculnya tiga hal di atas. Kecilnya intervensi yang dilakukan oleh pemerintah akan membuat masyarakat lebih independen. Dari masyarakat independen inilah yang akan muncul embrio lahirnya pemerintahan desa yang mandiri (*self government community*). Masyarakat akan lebih memiliki kesempatan untuk mengaktualisasikan prakarsa dan potensi lokal yang mereka miliki.

Berkaitan dengan fungsi *check and balance* sebagai salah satu prasyarat demokrasi, maka kehadiran BPD diharapkan menjadi institusi kontrol pemerintah desa. BPD bisa menjalankan peran sebagai eksponen korporatisme masyarakat. Paling tidak, kehadiran BPD telah menggeser kedudukan dan peran Lembaga Musyawarah Desa yang dikendalikan secara monolitik oleh Kepala Desa. Langgam kekuasaan personal yang selama ini menghegemoni pemerintahan desa kiranya akan berubah dengan adanya kehadiran Badan Perwakilan Desa. Sekarang Kepala Desa harus berbagi kekuasaan dengan BPD baik dalam hal membuat keputusan desa maupun mengelola keputusan desa. Pendek kata, BPD merupakan lembaga legislatif yang lebih jelas ketimbang LMD di masa lalu.

BPD diharapkan akan tampil sebagai kekuatan politik yang diharapkan mampu menjadi jembatan antara masyarakat sipil dan pemerintah desa. Dalam konteks ini, BPD mempunyai fungsi pembuatan keputusan atau dalam bentuk legislasi dan juga melakukan kontrol terhadap pemerintah desa. Dalam konteks pembuatan kebijakan desa, maka BPD diharapkan memainkan peran artikulasi yang menampung aspirasi dari bawah. Dengan demikian kebijakan yang nantinya akan dilemparkan ke publik dapat benar-benar merepresentasikan kehendak masyarakat.

Keberadaan BPD membuka peluang bagi tumbuhnya konfigurasi politik demokratis. Konfigurasi yang demikian, memungkinkan berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan pemerintah. Di dalam konfigurasi tersebut, pemerintah lebih diharapkan tampil sebagai "komite" yang harus melaksanakan kehendak masyarakat yang dirumuskan secara demokratis. Daya tanggap pemerintah terhadap permasalahan yang berkembang di dalam komunitas menjadi *point* utama. Dengan demikian, *output* yang dihasilkan adalah formulasi kebijakan yang berbasis pada kebutuhan masyarakat.

Adanya kontrol dari BPD terhadap kinerja pemerintah desa tentunya menjadi *entry point* bagi terwujudnya transparansi dan akuntabilitas jalannya pemerintahan desa. Pengelolaan keuangan desa maupun pembuatan kebijakan desa yang dulu menjadi monopoli pemerintah desa dan tabu bagi masyarakat kini telah "diserahkan kepada masyarakat. Kinerja BPD yang demokratis kiranya akan menjadi jembatan antara masyarakat sipil dengan negara. Dengan berbasiskan pada masyarakat sipil, lembaga ini kiranya akan mampu melakukan kontrol terhadap pemerintah desa dalam rangka terwujudnya *good governance* di pedesaan.

Di dalam konteks terwujudnya *good governance* tersebut, BPD mengemban peran untuk mengakomodasi berbagai elemen yang menjadi *stakeholder* pembangunan desa. Sektor masyarakat sipil seperti organisasi sosial desa, paguyuban dan sektor masyarakat ekonomi (para pengusaha kecil dan pelaku ekonomi lainnya) harus diberdayakan untuk meningkatkan kapasitas yang ada pada mereka. Juan J. Linz dan Alfred Stepan (Linz dan Stephan, 1996:7-11), mengungkapkan bahwa demokrasi yang kokoh membutuhkan lima arena penopang, yaitu masyarakat sipil, masyarakat politik, *rule of law* atau konstitusionalisme, negara kuat yang memiliki kapasitas regulatif, ekstraktif dan distributif, serta masyarakat ekonomi yang mapan.

Dengan demikian, yang urgen untuk dilakukan adalah mencegah BPD tidak dikooptasi untuk kepentingan pemerintah desa. Dengan posisi strategis yang diembannya, maka BPD diharapkan mampu berfungsi sebagai lembaga mediasi di dalam konteks pemberdayaan masyarakat. Apabila lembaga ini dapat diakui dan

didayagunakan dalam pengambilan kebijakan publik, khususnya untuk mengatasi kemiskinan dan ketidakberdayaan, maka individu akan lebih merasa *at home* dalam masyarakat, sehingga berbagai kebijakan publik yang telah dirumuskan oleh pemerintah akan lebih bermakna bagi para individu (Nugroho, 2001:204). Pendayagunaan institusi ini akan mengindarkan kecenderungan pemegang kekuasaan akan bertindak *coercive* atau para individu melakukan anarki sehingga berbagai program pembangunan dapat berlangsung secara berkesinambungan.

Terwujudnya *good governance* di pedesaan, pada akhirnya akan berjalan paralel dengan kemajuan sosial ekonomi di pedesaan. Demokratisasi pada level *grass roots* akan memberikan peluang bagi penempatan pengetahuan lokal (*local knowledge*) serta para jenius lokal (*local geniuses*) di latar depan. Termasuk dalam hal ini adalah kemampuan-kemampuan lokal yang merupakan tradisi budaya yang mampu memberikan jawaban-jawaban terhadap permasalahan kongkret yang dihadapi oleh warga. Inheren di dalamnya adanya iklim yang demokratis memberikan peluang bagi para pelaku ekonomi di pedesaan di dalam mengelola sumber daya yang dimiliki dan menentukan nasib hidupnya sendiri (*self-determination*). Dalam hal ini desa tidak terlalu banyak membutuhkan campur tangan ataupun petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari kecamatan atau kabupaten.

Wacana dan praksis pembangunan yang sentralisitis selama orde baru telah menyebabkan hilangnya sistem perekonomian rakyat yang berorientasi subsistens, *social safety net* tradisional seperti lumbung desa, sistem irigasi pertanian tradisional dan sebagainya. Kondisi ini diperparah dengan tidak meratanya distribusi pendapatan hasil-hasil pembangunan oleh pemerintah sehingga yang terjadi adalah deprivasi daerah dan konvergensi ketimpangan antara desa-kota. Hilangnya sistem perekonomian tradisional telah menyebabkan proses dislokasi sosial dalam skala massif di lapisan bawah negeri ini. Rakyat pedesaan yang tidak lagi memiliki topangan ekonomi pada akhirnya dipaksa menjadi cadangan bagi tenaga kerja industrial di perkotaan dengan imbalan yang jauh dari memadai karena lemahnya kemampuan serta perlindungan.

Strategi pembangunan Orde Baru yang bersifat *top down* pada akhirnya menyebabkan terjadinya stagnasi mobilitas masyarakat lokal dalam transformasi pembangunan. Terjadinya stagnasi tersebut disebabkan oleh rendahnya partisipasi yang tumbuh dalam masyarakat itu sendiri. Partisipasi menyangkut empat sasaran penting yaitu pembuatan keputusan, penerapan keputusan, menikmati hasil dan evaluasi. Rendahnya tingkat partisipasi ini, pada hakekatnya juga disebabkan kebijakan pemerintah yang menghilangkan peran sejumlah lembaga tradisional yang dulu hidup di masyarakat dan diganti oleh elite kota yang masuk dan menguasai daerah. Birokratisasi yang dilakukan Orde Baru, secara perlahan mematikan potensi lokal baik pranata sosial, politik dan budaya. Tanpa disadari, hal ini menyebabkan ketergantungan masyarakat pada pemerintah.

Dengan hadirnya BPD dan pendemokratisasian pranata sosial dan politik, maka aparat desa (eksekutif) sudah tidak dapat lagi *berkuasa seenaknya*, seperti dalam era Orde Baru. Peran pemerintah sudah harus bergeser dari mengendalikan menjadi mengarahkan (*supporting*) dan dari memberi menjadi memberdayakan (*empowering*). Etika pembangunan dalam era otonomi desa menuntut perubahan sifat keterlibatan negara dan aparatnya dalam proses pembangunan, dari proses kuantitatif menjadi kualitatif. Inilah konsep mendasar dalam sistem pengembangan kemandirian pembangunan daerah.

Semakin melembaganya partisipasi masyarakat lokal dalam pembangunan akan bermuara pada swakelola desa secara mandiri. Konsep mandiri, pada hakekatnya bukanlah konsep yang statis dan sempit, yang sekedar menempatkan kemampuan masyarakat lokal untuk membiayai pembangunan. Konsep mandiri berarti perimbangan kekuatan antara masyarakat dan pemerintah desa dalam menentukan arah dan tujuan perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat desa.

Dalam memberdayakan masyarakat lokal, selain dilakukan orientasi peran pemerintah desa juga secara sistematis dan konsisten dilakukan penyadaran terhadap masyarakat desa melalui isu-isu lokal yang sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan mereka. Upaya yang dilakukam haruslah berbasis pada pendekatan partisipatoris sehingga mampu menumbuhkan kemampuan masyarakat lokal. Strategi lain adalah melakukan tekanan (*pressure*) secara politik terhadap kinerja

institusi-institusi formal (termasuk BPD dan LKMD) agar mampu merespon, merencanakan serta melaksanakan aspirasi yang berkembang di kalangan masyarakat desa.

Prospek

Berdasarkan paparan di atas, maka diakui atau tidak eksistensi BPD dapat menjadi *entry point* bagi tumbuhnya demokratisasi di pedesaan dan terwujudnya *good governance* di level pemerintahan desa. Namun, terkait dengan hal ini muncul beberapa pertanyaan, mengenai bagaimana perkembangan BPD di masa yang akan datang baik dilihat dari sisi eksistensinya, maupun kemampuannya di dalam menumbuhkan *good governance* pedesaan?

Kehadiran Badan Perwakilan Desa ini memang sempat menimbulkan pro dan kontra. Tertundanya pemilihan anggota BPD di beberapa wilayah DIY serta munculnya asosiasi-asosiasi yang dibentuk oleh perangkat desa seperti Paguyuban Tunggal Jati di Bantul, Ismoyo di Imogiri Bantul, dan Bodronoyo di Kulonprogo merupakan salah satu wujud dari bentuk resistensi dari penyelenggaraan otonomi desa, termasuk dalam konteks ini adalah BPD. Resistensi ini pada hakekatnya muncul sebagai manifestasi dari kekhawatiran hilangnya *privilege* yang mereka miliki selama ini. Adanya pengurangan lamanya jabatan Kades dari 8 tahun menjadi 5 tahun, misalnya adalah salah satu wujud kongkret kekhawatiran itu. Dengan demikian, menjadi wajar ketika mereka kemudian berusaha mempertahankan *vested interest* yang dimilikinya selama ini. Selain itu, kehadiran BPD telah menimbulkan sedikit beban bagi perangkat desa, karena kinerja mereka saat ini akan dikontrol oleh anggota BPD ini. Pada aras lain, beban pengeluaran kas desa juga akan bertambah, karena akan ada alokasi uang sidang untuk insentif bagi para anggota BPD. Bagi desa-desa yang memiliki sumber penghasilan besar, mungkin hal ini tidak menjadi problem, sementara bagi desa-desa yang "minus", maka hal tersebut malah akan menambah beban keuangan bagi desa, yang akhirnya membebankan masyarakat juga.

Sebenarnya kehadiran BPD, sangat relevan bagi desa-desa yang heterogen. Dalam kaitan ini BPD diharapkan berfungsi sebagai sarana untuk mengakomodasi dan mengelola konflik di tingkat desa. Bagi

daerah-daerah homogen, peran BPD dapat digantikan oleh institusi-institusi tradisional yang ada di desa tersebut. Bahkan bagi daerah-daerah homogen, muncul kekhawatiran bahwa konflik yang terjadi antar anggota BPD dapat menyebabkan konflik di tingkat *grass roots*.

Terjadinya budaya korupsi maupun kolusi juga menjadi suatu hal yang perlu diperhatikan dalam tataran ke depan. Kekhawatiran ini bukannya tanpa alasan. Ketika anggota BPD dan pemerintah desa seia sekata (sepakat) untuk melakukan tindakan korupsi dan kolusi, maka hal tersebut bukan menjadi sesuatu hal yang mustahil terjadi. Fenomena politik uang suap tampaknya juga akan merebak ketika momentum pemilihan kepala desa, sebab dalam konteks ini BPD memiliki otoritas untuk melakukan penyaringan dan pemilihan calon kepala desa. Selain itu, masih bertahannya karakteristik negara yang birokrasi patrimonial menyebabkan korupsi oleh para politikus dan birokrat menjadi sulit dihindari. Hal ini dikarenakan terbatasnya kendali politik terhadap kekuasaan dan birokrasi serta sangat kuatnya pengaruh paham integralisme di dalam filsafat kenegaraan bangsa ini, sehingga cenderung masih mentabukan sikap oposisi.

Salah satu kelemahan mendasar dalam sistem demokrasi di Indonesia adalah tidak adanya aturan main demokrasi yang jelas, sehingga seorang pemimpin eksekutif dapat mudah dijatuhkan oleh lembaga legislatif. Hal ini juga tampaknya terjadi dalam konteks mekanisme pengawasan BPD terhadap kepala desa. BPD memiliki wewenang bisa menjatuhkan (*impeachment*) kepala desa, jika kepala desa dianggap melakukan pelanggaran sumpah jabatan. Kriteria melanggar inilah yang kadang menjadi sangat subyektif. Dengan demikian, kritik yang dibangun tidak dilandasi oleh semangat konstruktif untuk memperbaiki kinerja pemerintah desa, namun sudah berorientasi kepentingan untuk menjatuhkan pemerintah desa. Kondisi ini diperparah jika anggota BPD merupakan lawan politik kades dalam pemilihan kepala desa, unsur subyektifitas akan sangat berperan. Kondisi ini masih ditambah dengan fakta empiris bahwa tingkat pendidikan anggota BPD umumnya lebih tinggi dibandingkan dengan tingkat pendidikan perangkat desa, sehingga juga akan muncul kekhawatiran anggota BPD menggurui para perangkat desa. Dengan demikian institusi BPD akan dijadikan sebagai arena "balas dendam" dan bukan lagi sebagai institusi pengawasan yang obyektif.

Tak ada aturan demokrasi yang jelas ini pula yang memungkinan terjadinya tindakan otoriterisme dan absolutisme dari BPD. Di dalam peraturan-peraturan daerah pun, tidak jelas kepada siapa anggota BPD ini bertanggung jawab, karena tidak ada rumusan yang jelas tentang keterlibatan masyarakat dalam mengontrolnya. Oleh karena itu, dalam tataran ke depan, tentunya diperlukan sebuah lembaga pengawasan terhadap kinerja BPD ini, agar anggota BPD menggunakan hak dan fungsinya secara wajar. Dalam konteks ini perlu dibentuk organisasi semacam *BPD watch*. Institusi yang dibentuk ini, memang tidak memiliki kekuatan hukum, namun paling tidak organisasi ini dapat menjadi semacam *pressure* maupun instrumen kontrol agar mekanisme pengawasan BPD terhadap kepala desa dapat berjalan secara obyektif, proporsional dan konstruktif.

Penutup

Bagaimanapun juga, BPD menjadi institusi yang diperlukan dalam wacana dan praksis pembangunan desa di Indonesia. Ia diharapkan tidak hanya sekedar sebagai mitra kepala desa maupun institusi kontrol terhadap pemerintah desa, namun BPD juga diharapkan mampu melakukan pemberdayaan dan pendidikan politik pada masyarakat. Pendidikan politik ini akan menjadi bagian integral dan kata kunci dalam proses penguatan otonomi desa. Dengan demikian akan tumbuh kesadaran kritis dari masyarakat untuk membangun desanya secara mandiri. Menjadikan desa yang mandiri, seperti dalam konsep *self government community* ini menuntut adanya ruang publik yang bebas, sehingga masyarakat memiliki kesempatan untuk mengeluarkan aspirasinya. Dalam konteks ini, maka BPD dituntut untuk mampu berperan sebagai institusi yang aspiratif dalam merespon keinginan masyarakat.

Berbicara soal kemandirian desa adalah bicara soal kebhinekaan. Tidak ada lagi pemerintahan desa yang *uniform*, karena otonomi desa justru akan membuat desa menjadi lebih variatif dan beragam. Menghidupkan kembali nilai-nilai budaya lokal harus dipahami sebagai modal sosial (*social capital*) dalam mewujudkan kemajuan desa dan tidak sekedar terjebak pada romantisme belaka.

Dalam tataran ke depan, sangat diperlukan adanya aturan main demokrasi (*political rule of the game*) yang jelas dan juga perlunya dibentuk lembaga-lembaga independen yang mengawasi kinerja BPD. Hal ini menjadi urgen bagi tumbuhnya pengawasan yang obyektif dan proporsional. Selain itu yang perlu dipertimbangkan adalah hadirnya Undang-Undang khusus yang mengatur desa, apalagi secara substansial UU No. 22/1999 tidak terlalu banyak menyinggung soal desa. Akan tetapi masyarakat tentu dapat memikirkan bagaimana bentuk desanya yang ideal menurut pandangan dan adat-istiadatnya sendiri.***

Daftar Pustaka

- Culla, Adi Suryadi (1999). *Masyarakat Madani : Pemikiran Teori dan Relevansinya Dengan Cita-Cita Reformasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Hikam, Muhammad A.S. (1996). *Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta: Pustaka LP3ES
- Hikam, Muhammad A.S. (1999). *Politik Kewarganegaraan, Landasan Redemokratisasi di Indonesia*. Jakarta: Erlangga
- IRE Yogyakarta-Ford Foundation, (2001). *Laporan Penelitian Masyarakat Politik (Pengembangan Tata Kepemerintahan Yang Baik Di Tingkat Desa)*. IRE Yogyakarta
- Linz, Juan J. dan Stepan, Alfred (1996). *Problems of Democratis Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press
- Mar'iyah, Chusnul (1999). 'Peta Politik Hasil Pemilu 1999 dan Penguatan Civil Society.' Dalam *Indonesia dalam Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Nugroho, Heru (2001). *Negara, Pasar dan Keadilan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sanit, Arbi (1998). *Reformasi Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah