

Badan Perwakilan Desa: Arena Baru Kekuasaan dan Demokrasi Desa¹

Sutoro Eko²

Wahai Indonesia carilah demokrasimu sendiri.
(Soekarno).

Struktur demokrasi yang hidup dalam diri
bangsa Indonesia harus berdasarkan pada
demokrasi asli yang berlaku di desa.
(Mohamad Hatta).

Demokratisasi dan desentralisasi merupakan dua bentuk semangat zaman yang baru dalam arena pergolakan politik Indonesia di era reformasi. Demokrasi dan otonomi daerah/desa mengalami kebangkitan setelah lebih dari empat dekade keduanya diberangus oleh rezim yang otoritarian, hirarkhis dan sentralistik. Lahirnya UU No. 22/1999 di era transisi demokratis, setidaknya, merupakan sebuah garansi formal terhadap pengembangan demokrasi lokal, desentralisasi, otonomi daerah dan “otonomi asli” desa. Sejalan dengan desentralisasi arena demokrasi tidak hanya terpusat di Jakarta, tetapi juga tersebar luas ke daerah, masyarakat adat, dan desa.

¹Tulisan ini merupakan hasil abstraksi penelitian lembaga kami di empat desa di Jawa Tengah: Duwet (Ngawen, Klaten), Gadungan (Wedi, Klaten), Grogol (Weru, Sukoharjo) dan Jenarwetan (Purwodadi, Purworejo). Untuk memperkaya wacana, kami juga secara intens melihat perkembangan di wilayah DIY, terutama Bantul, Kulon Progo dan Gunungkidul, yang sampai sekarang belum membentuk BPD karena ketegangan antara desa dan kabupaten yang belum padam. Makalah disajikan dalam Seminar Internasional “Dinamika Politik Lokal: Politik Pemberdayaan”, kerjasama Percik, Riau Mandiri, The Ford Foundation, 12-15 Agustus, 2001.

²Deputy Direktur INSTITUTE FOR RESEARCH AND EMPOWERMENT (IRE) dan Staf Pengajar Jurusan Ilmu Pemerintahan, Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa (STPMD) "APMD" Yogyakarta.

Desa, atau sebutan lainnya yang berakar pada masyarakat lokal, bagaimanapun memasuki babak baru mengikuti lahirnya semangat demokrasi lokal dan desentralisasi. UU No. 22/1999 yang diteruskan oleh Perda di tingkat Kabupaten secara jelas mengenalkan sebuah lembaga demokrasi baru bernama Badan Perwakilan Desa (BPD), sebagai pengganti Lembaga Musyawarah Desa (LMD), sebuah lembaga korporatis yang dikendalikan secara penuh oleh tangan-tangan negara. Desa-desanya di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur umumnya sudah melahirkan BPD sejak akhir tahun lalu, sementara di Daerah Istimewa Yogyakarta (terutama Bantul, Kulon Progo dan Gunungkidul) belum melahirkan BPD karena ketegangan yang belum selesai antara pemerintah desa dengan kabupaten. Beberapa lurah desa di kawasan DIY rupanya tidak nyaman (bila bukan khawatir) menyongsong kelahiran BPD, karena tersebar isu bahwa BPD akan dikuasai oleh partai politik, BPD akan “menjarah” bengkok perangkat desa, dan BPD akan mudah menjatuhkan pengadilan sehari-hari kepada lurah. Bahkan karena alasan yang sangat pragmatis, BPD diplesetkan menjadi “Badan Pemborosan Desa”, yang kelak akan mengurus anggaran desa yang terbatas.³

Hadirnya BPD mungkin memberikan harapan baru bagi demokrasi desa. BPD diharapkan menjadi arena baru demokrasi desa, antara lain menjadi tempat pembuatan kebijakan publik yang berbasis pada artikulasi kepentingan masyarakat, serta mampu melakukan kontrol terhadap sepaik terjang pemerintah desa. Tetapi harapan ini bukanlah tanpa *reserve*. Selain perlu penguatan *capacity building* BPD, wacana kritis tentang BPD harus terus-menerus dilakukan dan disebarkan secara luas kepada masyarakat, sehingga BPD kelak tidak menjadi sebuah oligarki elite dan lembaga korporatis baru yang justru mematikan semangat demokrasi desa. Sebagai orang yang terus belajar dan mempelajari demokrasi lokal di Indonesia, saya bersama-sama dengan tim INSTITUTE FOR RESEARCH AND EMPOWERMENT (IRE) secara intensif memantau perkembangan BPD, dan telah melakukan penelitian BPD di 4 desa di kawasan Jawa Tengah. Tulisan ini, setidaknya, merupakan sebuah langkah awal untuk menilai secara analitis dan kritis terhadap kinerja BPD yang umurnya masih “bayi”. Dalam mengkaji BPD, saya menempatkannya dalam konteks perdebatan teoritis demokrasi, praktik demokrasi desa, serta dalam arena relasi antara negara dan masyarakat di level desa. Ada sejumlah pertanyaan yang hendak saja berberkan dalam tulisan ini. Bagaimana relevansi BPD dengan prinsip-prinsip demokrasi modern yang mengutamakan pemilihan dan perwakilan? Bagaimana relevansi BPD dengan “semangat” dan “sejarah” demokrasi di pedesaan Jawa pada masa lampau? Sejauh mana BPD bisa menjadi sebuah kekuatan demokratisasi di desa pada konteks sekarang? Bagaimana BPD mampu mengayuh di antara dua kekuatan besar, yaitu masyarakat desa vs negara?

³Wawancara dengan Kepala Desa Argodadi (Sedayu, Bantul), 29 Mei 2001. Ia juga ketua paguyuban perangkat desa se-DIY (ISMAYA), sebuah wadah bersama perangkat desa untuk melawan Perda Kabupaten yang mereka nilai tidak aspiratif terhadap kebutuhan desa. ISMAYA antara lain menuntut peningkatan kesejahteraan perangkat desa, jabatan Lurah selama 10 tahun (bukan lima tahun), pengalihan bagi hasil pajak (PBB) ke desa sebesar 40%-50%, dan lain-lain.

DUA KUTUB PANDANGAN

Kehidupan dunia, demikian tutur Paul Ricoeur⁴, adalah interpretasi dan pertarungan interpretasi antaraktor. Aktor yang memenangkan pertarungan interpretasi mesti bakal menjadi penguasa wacana atas kehidupan dunia, dan bahkan bisa merubah kehidupan sesuai interpretasinya.

Demokrasi sebagai satu bagian penting dalam kehidupan dunia sejak dulu menjadi arena pertarungan interpretasi para filsuf, ilmuwan, praktisi, dan juga aktivis pejuang demokrasi. Pertarungan inilah yang membuat demokrasi menjadi kompleks dari segi pemikiran, modelnya, dan penerapannya secara empirik di berbagai negara.

Di Indonesia, sejauh pengamatan saya, ada dua pandangan dominan yang menganalisis dan merumuskan format demokrasi desa, yaitu pandangan universal dan pandangan partikular. Tabel 1 merupakan gambaran secara singkat tentang perbedaan pandangan universal dan partikular.

Pandangan universal banyak dipengaruhi oleh pemikiran (liberal) ala Barat, yang berasumsi bahwa demokrasi mempunyai nilai-nilai dasar yang berpijak pada humanisme, yang bisa diterapkan secara universal di mana saja dan kapan saja. Sejumlah pemikiran mulai John Stuart Mill sampai Joseph Schumpeter sering dijadikan referensi pandangan demokrasi universal-liberal ini. Bagi Schumpeter, demokrasi adalah sebuah “metode politik” atau “metode demokratis”, sebuah mekanisme kompetitif untuk memilih pemimpin, yakni sebuah prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik – legislatif dan administratif – dengan cara memberi kekuasaan pada individu-individu tertentu untuk membuat keputusan lewat perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat (*people’s vote*). Dalam konteks ini, warga negara diberi pilihan di antara beberapa pemimpin politik yang berkompetisi untuk merebut suara mereka. Antara pemilihan dan keputusan dibuat oleh politisi. Pada pemilihan berikutnya, warga negara dapat menggantikan pejabat atau pemimpin yang mereka pilih.

Demokrasi, menurut pandangan ini, diukur dengan bekerjanya tiga nilai penting: kontestasi (kompetisi), liberalisasi dan partisipasi.⁵ Ketiganya disandarkan pada kebebasan individu, khususnya kebebasan untuk (*freedom for*). Secara prosedural kompetisi, liberalisasi dan partisipasi dilembagakan dalam pemilihan dan lembaga perwakilan. Setiap individu bebas berkompetisi memperebutkan jabatan-jabatan publik baik esekutif maupun lembaga perwakilan (legislatif) melalui proses pemilihan. Setiap individu bebas berpartisipasi dalam pemilihan umum, atau menggunakan hak suaranya secara bebas tanpa tekanan, ancaman atau

⁴Paul Ricoeur, *The Conflict of Interpretations* (Evanston: Northwestern University Press, 1974), hal. 12.

⁵Lihat Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971); Larry Diamond, Juan Linz dan Seymour Martin Lipset (eds.), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1990), hal. 6-7; dan juga Larry Diamond, *Developing Democracy* (Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1999).

mobilisasi. Prinsip *one man one vote* sangat dipegang teguh oleh pandangan liberal ini. Di sisi lain, untuk menjamin kebebasan kompetisi dan partisipasi, sangat diperlukan liberalisasi, atau sebuah jaminan hukum atas penggunaan hak-hak politik setiap individu. Artinya setiap orang harus bebas untuk berbicara, berkumpul, berserikat, memperoleh informasi dari pers yang bebas dan lain-lain. Proses pemilihan sebagai sebuah wadah kompetisi dan partisipasi harus berjalan secara bebas dan *fair*, yang dalam konteks Indonesia dikenal dengan asas *luber dan jurdil*. Dalam jargon ilmu politik, model demokrasi seperti sering disebut sebagai demokrasi elektoral-liberal.

Tabel 1
Dua pandangan demokrasi

No.	Item	Universal	Partikular
1.	Sumber	Tradisi liberal ala Barat	Comunitarian ala masyarakat lokal.
2.	Basis	Individualisme	Kolektivisme
3.	Semangat	Kebebasan individu	Kebersamaan secara kolektif.
4.	Wadah	Lembaga perwakilan, partai politik dan pemilihan umum	Komunitas, <i>commune</i> , rapat desa, rembug desa, forum warga, peguyuban, dll.
5.	Metode	<i>Voting</i> secara kompetitif	Musyawaharah

Pandangan kedua, sebagai kritik atas pandangan demokrasi universal-liberal, memaknai demokrasi secara partikularistik dengan memperhatikan keragaman budaya, struktur sosial, sistem ekonomi dan sejarah setiap negara. Pandangan ini, menurut kacamata saya, terpilah menjadi dua: pandangan partikularistik berbasis nativisme dan pandangan partikularistik berpijak comunitarianisme. Kaum nativis umumnya antiliberal, anti-Barat dan menjunjung tinggi semangat keasilan, tetapi tidak didukung oleh argumen yang kuat secara logis, historis dan sosilogis. Mereka sering melontarkan berbagai wacana yang menipiskan harapan akan demokrasi: “demokrasi itu produk Barat”, “demokrasi itu pikiran orang Yahudi”, “demokrasi itu tidak sesuai dengan Islam”, “demokrasi ala Barat tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia”, “demokrasi hanya menimbulkan anarkhisme” “demokrasi justru menjadi penyebab perpecahan bangsa”, “demokrasi itu *ngayawara* kalau rakyat masih miskin”, dan lain-lain. Bagi saya sederet wacana itu adalah mitos yang menyesatkan. Demokrasi, seperti halnya Pancasila, tidak harus dikatakan, melainkan untuk dipraktikkan. Banyak orang Indonesia yang tidak mengerti apa itu Pancasila, tetapi mereka dalam kehidupan sehari-hari mempraktikkan Pancasila dengan lebih baik ketimbang para pejabat tinggi bergelar “Manggala” yang biasa memberi penataran P-4. Nenek moyang Indonesia pada masa lalu telah mempraktikkan *daily-life democracy* tanpa harus mengatakan secara lateral apa itu demokrasi.

Pandangan nativisme itu tidak cukup “arif” dan memadai untuk membangun demokrasi, apalagi penganut pandangan itu tidak mempunyai solusi politik yang lebih cerdas ketimbang pandangan demokrasi universal. Karena itu, yang lebih “arif”, adalah pandangan demokrasi partikularistik yang berhaluan komunitarian. Pandangan partikularistik-komunitarian ini yakin bahwa praktik demokrasi tidak bisa diseragamkan di berbagai negara, karena konteks budaya, struktur sosial dan sejarah yang berbeda-beda. Mohamad Hatta boleh dibilang termasuk pendukung pandangan itu. Dalam merumuskan demokrasi, pandangan partikularistik-komunitarian tidak berpijak pada kebebasan individual tetapi berpijak komunitas secara kolektif untuk mencapai kebaikan bersama. Pandangan komunitarian justru lahir sebagai kritik terhadap teori demokrasi liberal. Dua penganut demokrasi komunitarian, Barber dan Walzer, menyatakan bahwa individualisme liberal cenderung merusak kewarganegaraan dan menafikkan *civic virtue*. Artinya, semangat individualisme liberal itu tidak mampu memberikan landasan yang kokoh bagi kebebasan dan kesetaraan warga dalam bingkai demokrasi komunitas.⁶ Penganut *komunitarian* yakin bahwa rakyat pada dasarnya selalu berada dalam ikatan komunal ketimbang individualistik, karena itu model demokrasi perwakilan cenderung menciptakan aliansi partisipasi publik dan tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar publik.⁷ Kaum komunitarian memang menaruh perhatian pada otonomi individu seperti kaum liberal, namun yang ditonjolkan bukan kebebasan individu melainkan penghargaan individu kepada otonomi individu lainnya serta pemberian kesempatan pada setiap individu untuk memaksimalkan aktualisasi diri dalam ikatan kolektif.

Berbeda dengan tradisi demokrasi liberal yang diformalkan dengan wadah lembaga-lembaga politik, gagasan demokrasi komunitarian tersebut tidak terlalu berpikir tentang prosedur formal dalam lembaga-lembaga politik, melainkan terfokus pada *everyday life democracy* yang secara substantif dapat ditanamkan dalam wadah komunitas lokal. Oleh karena itu gagasan demokrasi komunitarian akan dipraktikkan secara beragam dan partikularistik sesuai dengan konteks sosio-kultural masyarakat setempat.

Kedua pandangan demokrasi yang berbeda di atas sedikit-banyak mempengaruhi pemikiran dan praktik demokrasi di Indonesia, termasuk demokrasi di tingkat desa. Seperti akan saya uraikan di bawah, secara historis demokrasi partikularistik yang berbasis pada komunitarian telah diterapkan secara baik di level desa dengan wadah rembug desa, jauh sebelum pemerintah kolonial dan negara-bangsa Indonesia modern melakukan penundukan terhadap desa. Tetapi setelah Indonesia terbentuk pasca kemerdekaan 1945, penyelenggaraan pemerintahan nasional dibingkai dengan model demokrasi liberal yang diwadahi dengan lembaga perwakilan, pemilihan umum, dan partai politik. Di tingkat desa, demokrasi juga

⁶Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press, 1984) dan Michael Walzer, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality* (New York: Basic Books, 1983).

⁷Jon Pierre dan B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (London: MacMillan Press, 2000), hal. 146-147.

diperkenalkan melalui sistem pemilihan langsung terhadap kepala desa, meski presiden tidak dipilih secara langsung.

Soekarno, yang selalu mengumandangkan kampanye antikolonialisme dan antiliberalisme, rupanya punya pandangan demokrasi partikularistik yang dipengaruhi oleh semangat nativisme. Dia sangat anti terhadap praktik demokrasi liberal 1950-an yang dia nilai tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia yang sudah lama mengedepankan semangat gotong-royong. Karena itu dia kemudian memberangus praktik demokrasi liberal yang diganti dengan model demokrasi terpimpin, tetapi secara empirik model itu digunakan untuk membangun otoritarianisme. Apa yang dilakukan Soekarno diperkuat oleh Soeharto pada masa Orde Baru. Dia mengembangkan pemikiran demokrasi Pancasila, yang ternyata tidak jelas secara konseptual dan tidak konsisten secara praksis. Di zaman Orde Baru memang wadah demokrasi liberal (pemilihan umum, parlemen dan partai politik) telah diformalkan, tetapi tidak ada kompetisi, partisipasi dan liberalisasi. Soeharto tidak hanya membunuh demokrasi, tetapi malah merusak habis nilai-nilai hakiki Pancasila itu sendiri. Baik sikap Soekarno maupun Soeharto terhadap demokrasi Barat bisa dipahami sebagian dengan komitmennya untuk mempertahankan "kecemasan tradisional terhadap menyebarnya kuasa". Keduanya mengidap "malaise psikologis" yang dialami oleh orang Jawa di bawah sistem demokrasi multi-partai pada awal dasawarsa 1950-an, dan sebaliknya lebih menyukai struktur tata-tertib, harmonis, hirarkis dan sentralistik.⁸

Dimana saya harus berpijak di antara dua pandangan itu untuk mengembangkan pemikiran dan praktik demokrasi di desa? Dalam tulisan ini nanti saya akan menempatkan posisi BPD dan demokrasi dalam konteks perdebatan dua pandangan itu. Untuk memposisikan diri, saya akan merujuk petuah Larry Diamond (1999) yang sangat memperhatikan aspek *size* (ukuran) untuk memilih dan mempraktekkan model demokrasi. Persoalan demokrasi universal-liberal tentu sudah selesai untuk tingkat kabupaten sampai nasional. Karena *size* kabupaten dan nasional yang terlalu besar dari segi wilayah dan penduduk, maka gagasan demokrasi partikular yang menggunakan metode musyawarah tidak mungkin diterapkan. Pengelolaan demokrasi di kabupaten sampai nasional tetap menggunakan berbagai *mediating structure* (meminjam istilah Peter Berger) seperti lembaga perwakilan, partai politik dan pemilihan umum. Di desa, karena ukurannya yang masih terjangkau, akan lebih baik mempraktekkan demokrasi partikular yang berbasis pada komunitarian. Usulan demokrasi desa ini tidak semata-mata disandarkan pada *size*, tetapi saya juga ingin mengedepankan tesis bahwa penerapan demokrasi universal-liberal di desa bakal

⁸Benedict Anderson, "The Idea of Power in Javanese Culture," dalam Claire Holt (eds.), *Culture and Politics in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1972), hal. 22-24, dan Harold Crouch, "Democratic Prospect in Indonesia", dalam David Bourchier dan John Legge (eds.), *Democracy in Indonesia 1950s and 1990s* (Clayton: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, 1994), hal. 123.

menemui kerawanan dan bahkan kegagalan, karena model demokrasi itu tidak kompatibel dengan kearifan lokal dan konteks sejarah desa.

Empat Model Demokrasi

Demokrasi adalah konsep yang mahakompleks. Ia bisa diukur dari kebebasan dan kesetaraan antar warga. Dari sisi pemerintahan, demokrasi bisa dilihat dari akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks tulisan ini, untuk melengkapi perdebatan dua pandangan di atas, saya akan menyusun tipologi empat model demokrasi yang berbasis pada dua kriteria, yaitu model penentuan pemimpin atau pemegang jabatan-jabatan publik dan mekanisme pembuatan keputusan (*policy making*). Mekanisme pembuatan keputusan bisa dibagi menjadi dua model: perwakilan dan langsung (partisipatif). Model perwakilan artinya keterlibatan rakyat dalam pembuatan keputusan tidak dilakukan secara langsung, melainkan diwakili oleh lembaga perwakilan yang lebih populer disebut “wakil rakyat”. Mereka berasal “dari” rakyat, sebagai manifestasi pengendalian pemerintahan “oleh” rakyat dan kemudian berbuat banyak (mengambil keputusan) “untuk” kepentingan rakyat. Sedangkan model langsung (partisipatif) berarti keterlibatan rakyat dalam pembuatan keputusan tidak melalui perantara atau wakil rakyat, melainkan ikut langsung membuat keputusan secara bersama-sama. Di sisi lain, mekanisme penentuan pemimpin atau jabatan publik bisa dibagi menjadi dua model: musyawarah dan pemilihan secara langsung. Musyawarah berarti rakyat atau para wakil rakyat bertemu dan berunding untuk menentukan pemimpin rakyat.

Gambar 1
Tipologi model demokrasi

		Penentuan pemimpin	
		Musyawarah	Pemilihan langsung
Pembuatan keputusan	Perwakilan	Demokrasi Perwalian (Delegatif)	Demokrasi Representatif (Perwakilan)
	Partisipatif (langsung)	Demokrasi Deliberatif (Permusyawaratan)	Demokrasi Langsung (Partisipatoris)

Sumber: disusun kembali dari berbagai sumber, terutama David Held, *Models of Democracy* (Cambridge, Oxford: Polity Press, 1987); Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Januari, 1994; Stephen Macedo (ed.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement* (Oxford: Oxford University Press, 1999); Michael Saward, "Direct and Deliberative Democracy", Paper for presentation at the conference on 'Deliberating about Deliberative Democracy', University of Texas at Austin, February 4-6, 2000.

Dalam gambar itu terlihat ada empat model demokrasi: demokrasi perwalian (delegatif), demokrasi perwakilan (representatif), demokrasi permusyawaratan (deliberatif) dan demokrasi langsung (partisipatoris). Demokrasi perwalian ditandai oleh mekanisme pemilihan melalui musyawarah dan pembuatan keputusan melalui sistem perwakilan. Demokrasi perwakilan ditandai dengan penentuan pemimpin melalui pemilihan secara langsung dan pembuatan keputusan dengan sistem perwakilan. Demokrasi permusyawaratan ditandai dengan penentuan pemimpin dengan musyawarah dan pembuatan keputusan secara langsung (partisipatif). Sedangkan demokrasi langsung (partisipatoris) berarti penentuan pemimpin dilakukan melalui pemilihan secara langsung, dan pembuatan keputusan secara partisipatif yang melibatkan sebanyak mungkin warga masyarakat.

Bila dikaitkan dengan dua pandangan demokrasi sebelumnya dapat dipahami bahwa model demokrasi perwakilan sangat dipengaruhi oleh tradisi demokrasi liberal. Sedangkan demokrasi komunitarian mempengaruhi model demokrasi perwalian (delegatif) dan terutama demokrasi permusyawaratan (deliberatif). Demokrasi langsung (partisipatoris) tampaknya dipengaruhi oleh kombinasi antara tradisi demokrasi liberal dan demokrasi komunitarian.

Masing-masing model punya tipikal yang berbeda-beda, dan penerapannya setidaknya harus memperhatikan konteks sosio-kultural dan *size* masyarakat. Model demokrasi langsung boleh dibilang yang paling tua dalam sejarah demokrasi. Ia diterapkan dalam negara-kota (*polis*) pada zaman Yunani Kuno, ketika komunitasnya masih sederhana, wilayahnya tidak terlalu besar dan status kewarganegaraannya bisa dibatasi khusus laki-laki dewasa yang lahir dari darah asli Athena. Konon model demokrasi langsung diformalkan sebagai sebuah prosedur baku penyelenggaraan pemerintahan, dengan ciri-ciri: (a) partisipasi langsung warga negara dalam lembaga legislatif dan peradilan; (b) pemegang kedaulatan tertinggi adalah majelis warga negara (*ecclesia*) yang mewadahi 6000 anggota dari 100 unit pemerintahan lokal (*demes*); (c) kedaulatan rakyat yang diwadahi majelis mencakup seluruh urusan kehidupan dalam negara-kota; (d) menerapkan berbagai metode pemilihan atau penentuan pejabat publik (voting langsung, mutasi, rotasi, dll); (e) tidak mengenal perbedaan hak-hak istimewa untuk membedakan antara warga sebagai anggota majelis dengan pejabat publik; (f) dengan kekecualian pada posisi yang terkait dengan perang, jabatan yang sama tidak boleh dipegang dua kali masa jabatan atau lebih oleh individu yang sama.⁹

⁹David Held, *Models of Democracy* (Cambridge, Oxford: Polity Press, 1987), hal. 34.

Barangkali model demokrasi langsung hanya menjadi monopoli negara-kota Athena di zaman Yunani Kuno. Setelah size menjadi besar, setelah negara-kota berkembang menjadi negara-bangsa, dan heterogenitas segmen dan kepentingan masyarakat kian kompleks, maka sejak Abad Pertengahan hingga sekarang model demokrasi langsung digantikan oleh model demokrasi perwakilan. Demokrasi perwakilan modern, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, pada umumnya dilembagakan dengan partai politik sebagai wadah pengorganisasian artikulasi dan mobilisasi massa; parlemen sebagai wadah perwakilan yang menjalankan fungsi legislatif; serta pemilihan umum sebagai arena partisipasi massa, kompetisi antarpolitical partai politik, serta arena pembentukan parlemen ataupun pemimpin eksekutif. Model dan praktik demokrasi perwakilan yang menjadi doktrin demokrasi liberal ala Barat itulah yang diterima secara universal di belahan dunia, termasuk Indonesia.

Akan tetapi praktik demokrasi perwakilan tidak sepenuhnya berjalan di banyak negara, terutama di negara Dunia Ketiga. Sepanjang dekade 1960-an hingga awal 1980-an, lembaga-lembaga demokrasi perwakilan di banyak negara Dunia Ketiga (termasuk Indonesia) umumnya hanya menjadi "pajangan demokrasi" karena dikebiri oleh rezim otoritarian yang dikendalikan oleh birokrasi dan militer. Praktik politik selama rezim Orde Baru menunjukkan bahwa partai politik dan parlemen mengalami pembusukan yang tidak dipercaya oleh publik, sementara pemilu yang secara rutin digelar tidak pernah mencerminkan kehendak rakyat. Meski negara-negara Dunia Ketiga ini telah memasuki transisi demokrasi sejak dekade 1980-an, tetapi lembaga-lembaga demokrasi perwakilan itu tetap belum kuat terlembaga sebagai pilar demokrasi. Praktik politik cenderung kurang bersandar pada sistem, tetapi masyarakat dan partai politik cenderung tergantung pada aktor-aktor politik secara personal yang dianggap kuat. Di Indonesia belakangan ini, terlihat bagaimana masyarakat dan partai-partai politik tergantung pada figur Abdurrahman Wahid dan juga Megawati.

Gejala ini sering disebut sebagai personalisme yang bisa memperlemah organisasi partai, selain memelihara tradisi pengkultusan individu atau menghasilkan kepemimpinan pribadi yang tidak demokratis. Personalisme inilah yang dinilai oleh Scott Mainwaring (1998) sebagai perwujudan lemahnya insitusalisasi sistem kepartaian.¹⁰ Jika yang berhasil menjadi pemimpin adalah aktor-aktor yang tidak berbasis partai, berarti partai sebagai sarana rekrutmen tidak berfungsi dengan baik, dan kecenderungan semacam itu juga mengingkari para pemilih partai politik dalam pemilihan umum. Bahkan kecenderungan personalisme ini merupakan perwujudan demokrasi perwalian "demokrasi delegatif", yang ditandai dengan rendahnya derajat representativitas dan lemahnya akuntabilitas pemimpin pada publik lewat partai.¹¹ Model demokrasi perwalian inilah yang akan memperlemah praktik demokrasi perwakilan.

¹⁰Scott Mainwaring, "Party Systems in The Third Wave", *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 3, 1998.

¹¹Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, Januari 1994.

Demokrasi perwakilan yang mantap tentu saja membutuhkan institusionalisasi partai politik yang mantap pula dan pengakaran partai pada masyarakat. Di dalam sistem kepartaian yang terinstitusionalisasi itu, para pemilih punya identifikasi partai yang relatif kuat, dan partai merupakan kendaraan utama bagi proses artikulasi politik, rekrutmen politik, partisipasi politik dan lain-lain. Kompetisi antar aktor atau politisi harus lewat partai, demikian juga dengan para pemimpin eksekutif yang harus berbasis partai. Dalam konteks ini, partai memainkan peran memfasilitasi prinsip akuntabilitas, sebuah elemen sentral dalam demokrasi. Di Indonesia, kalau mengikuti tradisi universal-liberal dan model demokrasi perwakilan, harus dimulai untuk menempatkan partai-partai politik sebagai jalur rekrutmen politik dan tempat bagi para aktor politik untuk membangun basis kekuasaan serta tempat bagi mereka untuk mempertanggungjawabkan tindakannya pada publik.

Akan tetapi demokrasi perwakilan yang ditopang oleh partai dan parlemen itu cenderung menghasilkan oligarki elite yang jauh dari kehendak rakyat. Segelintir elite di partai atau parlemen mempunyai kepentingan sendiri yang berbeda dengan kepentingan para pemilih pendukungnya. Parlemen akan cenderung memperjuangkan aspirasi partainya ketimbang memperjuangkan nasib seluruh rakyat. Dengan kata lain, ada kesenjangan antara elite yang duduk di partai dan parlemen dengan masyarakat luas.

Demokrasi perwakilan itu cenderung mendatangkan ketidakpuasan, sehingga muncul kampanye model demokrasi partisipatoris. Model ini hendak menggabungkan prinsip demokrasi perwakilan dan demokrasi langsung (klasik). Di satu sisi, model baru ini mengusulkan agar parlemen dan partai lebih berakar kepada masyarakat sehingga tidak menjadi kekuatan oligarki elite. Di sisi lain pengakaran partai dan parlemen itu harus ditopang dengan partisipasi langsung masyarakat dalam pemilihan pemimpin dan pembuatan keputusan.

Tipologi empat model demokrasi itu pada dasarnya mempunyai sebuah nilai filosofis secara mendalam dan bersifat konsisten, sehingga ke depan bisa digunakan menjadi sebuah referensi membangun model demokrasi di level desa. Artinya, masyarakat harus konsisten dalam memilih model itu; ketika memilih model demokrasi perwakilan, maka dalam memilih pemimpin harus dilakukan secara langsung, bukan dengan cara perwalian. Sebaliknya kalau memilih model demokrasi perwalian, maka pemilihan pemimpin lebih baik dengan cara musyawarah. Konsistensi pemilihan model demokrasi (penentuan pemimpin dan pembuatan keputusan) secara teoretis akan memperkuat pelebagaan masyarakat politik dan konsolidasi demokrasi di level lokal.

BASIS DAN MODEL PEMILIHAN BPD

Rekrutmen, secara konvensional, dimaknai sebagai sebuah proses seleksi atau pengisian jabatan-jabatan publik, baik di eksekutif maupun di legislatif. Kalau di desa, yang paling populer adalah pemilihan kepala desa dan BPD. Jika mengikuti tradisi liberal, rekrutmen politik menjadi bagian dari proses institusionalisasi politik, yakni dengan wadah institusi yang jelas (terutama partai politik), melalui prosedur pemilihan, yang di dalamnya

para aktor politik saling bertarung secara kompetitif memperebutkan dukungan massa untuk meraih jabatan publik.

Sebagai sebuah arena dalam masyarakat politik, rekrutmen politik tidaklah asing bagi warga masyarakat di 4 desa penelitian, meski istilah itu sendiri belum populer betul di level bawah. Yang paling hangat di empat desa penelitian adalah pemilihan BPD. Jika mengacu pada UU No. 22/1999, nama BPD dan model pemilihannya tidak harus seragam. Akan tetapi penyeragaman tetap saja terjadi di level daerah yang dikendalikan melalui Perda Kabupaten. Buktinya, mekanisme pemilihan BPD di empat desa umumnya tidak dibangun secara mandiri oleh keinginan masyarakat, melainkan menggunakan referensi Perda yang dibikin oleh pemda Kabupaten. BPD Duwet dan Gadungan diatur oleh Perda No. 1 tahun 2000 Kabupaten Klaten, di Jenarwetan diatur dengan Perda No 6 Kabupaten Purworejo tentang Pembentukan Badan Perwakilan Desa, dan BPD Grogol diatur dengan Perda No. 13 Tahun 2000 Kabupaten Sukoharjo tentang Badan Perwakilan Desa.

Ketiga Perda itu mempunyai perbedaan dalam mengatur mekanisme pemilihan BPD di level di desa, mulai dari konsideran sampai substansinya. Konsideran Perda Purworejo No. 6/2000 mencatumkan dua pertimbangan utama pembentukan BPD. Pertama, bahwa dalam rangka peningkatan kelancaran pemerintahan dan pembangunan desa secara berdaya guna dan berhasil guna, perlu segera mengatur pembentukan BPD sebagai wadah permusyawaratan dari pemuka-pemuka masyarakat yang ada di desa. Kedua, sesuai dengan pasal 104 UU No. 22/1999 dan Kepmendagri No. 64/1999, maka dipandang perlu menetapkan pengaturan pembentukan BPD. Sedikit berbeda, Perda Kabupaten Sukoharjo (yang mengatur desa Grogol) No. 13/2000, didasarkan pada pertimbangan Pasal 42 Kepmendagri No. 64/1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, yang secara khusus mengatur pembentukan BPD sebagai perwujudan demokrasi Pancasila. Bunyi “pembentukan BPD sebagai perwujudan Demokrasi Pancasila” ini juga tertera dalam UU No. 22/1999. Sementara Perda Kabupaten Klaten No. 1/2000 (yang mengatur BPD Gadungan dan Duwet) didasarkan pada pertimbangan bahwa BPD dibentuk dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan desa dan otonomi desa yang sesuai dengan perkembangan keadaan, selaras dengan demokratisasi, peran serta masyarakat, pemerataan keadilan, serta keanekaragaman.

Ketiga Perda yang mengatur pembentukan BPD di atas tentu saja tidak berbasis pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat secara langsung. Perda lahir karena “dibimbing” dan mengacu pada kebijakan dan peraturan (UU) dari Jakarta. Apa yang membedakan ketiga Perda bila dilihat secara tekstual dasar pertimbangannya. Secara tekstual, Perda Sukoharjo dan Purworejo kelihatan lebih formalistik ketimbang Perda Klaten. Konsideran Perda Sukoharjo yang berbunyi “pembentukan BPD sebagai perwujudan Demokrasi Pancasila” terlihat sangat formalistik, yang masih abstrak dan tidak menunjukkan sebuah respons terhadap wacana dan tuntutan konkret masyarakat tentang demokratisasi dan otonomi desa. Dengan demikian, Perda Sukoharjo berkiblat pada model “demokrasi formal” (Pancasila) yang sudah lama direproduksi oleh rezim Orde Baru. Perda Klaten, sebaliknya secara tekstual memperlihatkan

sebuah respons terhadap dinamika masyarakat, demokratisasi dan otonomi desa. Ini bisa dinilai bahwa Perda Klaten berkiblat pada prinsip “demokrasi universal” sebagai sebuah bingkai penyelenggaraan otonomi daerah/desa. Sementara Perda Purworejo lebih banyak berkiblat pada prinsip teknokratik penyelenggaraan otonomi desa, yaitu lebih menekankan aspek efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa. Perda ini menghindari penggunaan istilah demokrasi dalam konsiderannya, dan justru mengedepankan istilah permusyawaratan para pemuka masyarakat. Penonjolan teks “permusyawaratan para pemuka masyarakat” itu identik dengan semangat demokrasi terpimpin atau demokrasi perwalian yang sudah disebut sebelumnya.

Mungkin pemetaan teks itu terlalu dini dan menyesatkan. Yang lebih penting adalah, sejauh mana konsistensi logika dan kiblat yang berbeda tiga Perda di atas pada substansi berikutnya dan perwujudan pada level empirik. Apakah substansi Perda Sukoharjo secara keseluruhan mencerminkan nilai-nilai demokrasi Pancasila dalam pembentukan BPD? Apakah Perda Klaten mencerminkan sebuah gagasan demokrasi universal yang diarahkan untuk institusionalisasi politik dan partisipasi politik warga masyarakat di desa? Apakah substansi Perda Purworejo secara konsisten menerapkan semangat demokrasi perwalian?

Jawaban atas rangkaian pertanyaan itu bisa dilihat dari mekanisme formal pemilihan (pembentukan) BPD masing-masing Perda, yang tertulis dalam tabel 2 Perda Klaten, yang lahir ketika Bupati dari militer (Kasdi SP) masih berkuasa, ternyata tidak konsisten dengan semangat awalnya. Perda itu meniadakan peran partai politik sebagai basis pemilihan BPD. Basis pemilihan BPD di Duwet dan Gadungan, yang diatur dengan Perda Klaten, justru bersemangat demokrasi perwalian karena menempatkan tokoh-tokoh masyarakat yang diajukan oleh setiap RW sebagai calon BPD. Konsistensinya terletak pada mekanisme pemilihan di level desa, yakni BPD dipilih – setelah diajukan dari RW – secara langsung oleh warga masyarakat dengan menggunakan sistem proporsional sederhana. Dusun ditempatkan sebagai “basis pemilihan”, sehingga setiap dusun bisa diwakili oleh minimal satu wakil. Jika dalam tradisi liberal menggunakan partai sebagai kontestan, maka model pemilihan di Klaten menggunakan RW sebagai kontestan. Di level dusun itulah terjadi pertarungan yang 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 RW dipaksa untuk melakukan pertarungan secara kompetitif, untuk memperebutkan dukungan konstituen.

Kasus di Gadungan, yang hampir sama dengan Duwet, ada beberapa tahapan dalam proses pemilihan anggota BPD. Tahap pertama adalah tahap pra pemilihan dan tahapan kedua adalah tahap pemilihan. Dalam tahapan pra pemilihan ada beberapa kegiatan yang dilakukan pada tingkat desa. Setelah pemerintah desa menerima Perda tentang pembentukan BPD maka Kepala desa mengundang tokoh-tokoh masyarakat untuk mendengarkan sosialisasi dari Camat mengenai Perda Badan Perwakilan Desa. Setelah sosialisasi oleh kecamatan, dilanjutkan dengan inisiatif kepala desa untuk mengumpulkan ketua-ketua RW dalam rangka membentuk kepanitiaan. Kepanitiaan pemilihan anggota BPD dibagi dalam

dua level. Yang pertama adalah panitia di tingkat desa dan yang kedua adalah panitia di tingkat RW.

Tabel 2
Basis pemilihan BPD di 4 desa

No.	Desa	Basis Pencalonan	Model Rekrutmen
1.	Duwet	Individu, tokoh masyarakat mewakili RW. Tidak ada yang berbasis partai politik. Pencalonan diputuskan oleh forum RW.	Pemilihan secara langsung oleh warga masyarakat dengan menggunakan dusun sebagai wilayah pemilihan.
2.	Gadungan	Individu, tokoh masyarakat mewakili RW. Tidak ada yang berbasis partai politik. Pencalonan diputuskan forum RW.	Pemilihan secara langsung oleh warga masyarakat dengan menggunakan dusun sebagai wilayah pemilihan.
3.	Grogol	Individu mewakili kelompok atau organisasi sosial politik. Partai politik merupakan prioritas. Setiap kelompok/organisasi mengusulkan 2-3 calon.	Seleksi administratif oleh panitia (care taker) berdasar kriteria perwakilan kelompok, aktivitas pengabdian dan pendidikan calon yang diusulkan oleh kelompok. Tak ada pemilihan langsung oleh warga.
4.	Jenarwetan	60% anggota adalah individu (terutama tokoh masyarakat) mewakili dusun. Sedangkan 40% adalah individu mewakili partai politik yang punya pengurus dan massa besar di desa.	Ada dua cara. Pertama, pemilihan secara langsung oleh kepala keluarga atas calon individual (tokoh masyarakat) di level dusun, untuk mengisi 60% anggota BPD. Kedua, usulan dari partai yang punya organisasi di desa, atas persetujuan cabang partai di kecamatan.

Sumber: Perda Kabupaten Klaten No. 1/2000, Perda Kabupaten Purworejo No. 6/2000 dan Perda Kabupaten Sukoharjo No. 13/2000.

Panitia desa diambil dari RW, dimana setiap RW mengirim 5 orang menjadi panitia desa. Panitia di tingkat desa mempunyai tugas untuk melaksanakan pemilihan anggota BPD, menerima hasil seleksi anggota dari RW, menentukan calon pemilih serta menjadi pengawas terhadap pelanggaran yang dilakukan dalam pemilihan. Sedangkan panitia RW bertugas untuk mensosialisasikan keputusan tentang pemilihan anggota BPD di tingkat RW dan menjadi pelaksana seleksi pencalonan pada tingkat RW.

Dari sosialisasi yang dilakukan masyarakat diharapkan memunculkan calon atau mencalonkan diri. Masing-masing RW kemudian mengadakan pertemuan warga untuk menjaring calon anggota BPD. Setiap RW mencalonkan tiga orang untuk duduk dalam BPD. Bahkan di beberapa RW muncul kandidat lebih dari 3 orang sehingga harus dilakukan voting. Misalnya di RW 4 muncul 4 calon sehingga harus di-voting untuk memenuhi kuota 3

calon per RW. Setelah dipilih oleh warga maka tiga calon tersebut ditanya kesediaannya untuk dicalonkan oleh RW masing-masing. Dengan demikian seluruh RW memiliki 15 orang yang akan dicalonkan menjadi anggota BPD.

Pemungutan suara berjalan dengan baik, tanpa ada kekerasan antar warga maupun praktik money politics karena semuanya sudah tahu bahwa jabatan BPD adalah jabatan perjuangan “tanpa bayar”. Umumnya masing-masing RW sudah mempunyai calon yang akan dipilihnya. Dilihat dari komposisi anggota BPD maka rata-rata setiap RW memiliki dua orang wakil, kecuali RW 4 yang memiliki 3 orang wakil. Calon anggota BPD yang tidak terpilih yakni sebanyak 4 orang, umumnya calon yang tidak populer di RW-nya. Namun, setelah pemilihan, kandidat yang tidak terpilih ditetapkan sebagai anggota pengganti antar waktu.

Afiliasi politik dari anggota BPD beragam. Namun yang perlu mendapat perhatian di sini adalah kelangkaan intervensi partai politik dan birokrasi serta keterkaitan trah dari masing-masing anggota BPD. Untuk anggota yang mewakili Dusun I, mereka mempunyai ikatan trah yang kuat dengan trah Lurah Sepuh, sedangkan anggota yang mewakili Dusun I, cenderung mempunyai ikatan dengan trah Tarno.

Pemilihan regionalisme-politik ini, akarnya dapat dilacak secara historis, dimana masyarakat Desa Gadungan terpilah dalam dua wilayah dukungan, yaitu daerah timur pasar yang dikuasai oleh trah Lurah Sepuh dan masyarakat barat pasar yang berada dalam pengaruh trah Tarno.

Trah lurah sepuh selain menguasai perekonomian, baik dalam sektor pertanian maupun perdagangan, juga memegang jabatan-jabatan yang ada di Desa Gadungan. Besarnya pengaruh trah lurah sepuh ditunjukkan dengan dipegangnya jabatan Kades dan kaur pembangunan oleh keturunan lurah sepuh, adapun perangkat yang lain diisi oleh individu yang mendukung secara fanatik kepada trah ini. Berbeda dengan trah lurah sepuh, keluarga trah Tarno cenderung mengambil posisi sebagai oposan dan hanya menguasai perekonomian. Kedua trah ini mempunyai basis dukungan masing-masing, karena keduanya berhasil menggalang dukungan di kalangan kelompok buruh pabrik dan buruh tani.

Di Duwet, mekanisme pemilihan BPD sama persis dengan di Gadungan karena diatur dengan Perda yang sama. Pemilihan anggota BPD dengan berdasarkan pada basis ketokohan, demikian wacana lokal yang berkembang, justru akan menjadikan BPD lebih merepresentasikan aspirasi rakyat. Selain itu dalam hal kerja, tentunya juga akan meminimalisir kemungkinan terjadinya konflik, apabila dibandingkan dengan pembentukan BPD yang berbasis kepada partai politik. Calon terpilih dari anggota BPD ditetapkan berdasarkan daftar urutan perolehan suara terbanyak dari masing-masing calon sesuai dengan jumlah anggota yang akan ditetapkan.

Partai-partai politik yang ada di Desa Duwet sendiri tidak kecewa meskipun pemilihan anggota BPD tidak berbasis pada partai politik, karena hal tersebut sudah merupakan aturan (ketetapan) dari atas. Selain itu, jika BPD dipilih berdasarkan basis partai politik bukan tidak mungkin banyak terjadi friksi kepentingan antar partai politik yang justru

akan mengganggu kinerja pemerintahan desa. Masyarakat menganggap bahwa pemilihan anggota BPD sudah berjalan secara demokratis dan transparan. Dengan demikian tidak ada keluhan atau kekecewaan warga masyarakat terhadap pembentukan BPD ini. Namun, yang menjadi harapan dari masyarakat adalah bagaimana BPD mampu mengakomodasi dan mengartikulasikan aspirasi (kepentingan) warga masyarakat desa.

Sedangkan Perda Sukoharjo (yang mengatur pembentukan BPD desa Grogol) yang bersemangat demokrasi formal (Pancasila) justru mengakomodasi partai politik sebagai basis pemilihan BPD, selain ditemani oleh kelompok sosial politik yang ada di desa. Perda ini, yang juga dilengkapi dengan juklak dan juknis secara lengkap, sudah menetapkan bahwa anggota Baperdes Grogol berjumlah 13 orang, yang dibentuk dengan basis perwakilan kelompok (organisasi) dan sistem musyawarah. Sistem pemilihan individual sebagaimana diterapkan di Klaten tidak dikenal dalam Perda No. 13 dan juga di desa Grogol, sehingga sejak awal warga masyarakat tidak memperoleh informasi yang cukup lengkap jika di desa ini bakal hadir lembaga baru bernama Baperdes. Sesuai Perda, pembentukan Baperdes difasilitasi oleh *care taker* yang disebut Panitia Pembentukan Baperdes. Panitia berjumlah 15 orang, yang terbentuk pada tanggal 18 September 2000, mewakili unsur partai politik, kelompok tani, profesi, ketua RT dan Lurah Desa sendiri.

Sulit untuk mengatakan apakah Lurah Desa bersikap netral atau malah melakukan campur tangan terlalu jauh terhadap pembentukan panitia. Menurut Lurah Desa dan sebagian besar anggota Baperdes, panitia pemilihan Baperdes berlangsung secara “murni” tanpa ada campur tangan dari Lurah Desa. Akan tetapi tetap ada gerakan dari Lurah Desa beserta pendukungnya untuk meminimalisir peran kubu Rahardjo dalam kepanitian, karena “perang dingin” antara kubu Supriyadi dan kubu Rahardjo masih terasa. Apalagi kalau masalah ini dikonfirmasi ke hadapan para pendukung Rahardjo. Umumnya mereka mengatakan bahwa Lurah Desa terlalu campur tangan dalam pembentukan panitia pemilihan Baperdes, dengan menempatkan para pendukungnya dalam panitia. Salah satu pendukung Rahardjo, M. Syahari, yang juga ketua RT 01/RW 03, menyatakan bahwa Lurah Desa Grogol berusaha keras merekayasa agar panitia pemilihan Baperdes dikuasai oleh orang-orang pendukungnya. Bahkan Syahari menunjukkan data bahwa 12 orang dari 15 orang panitia pemilihan merupakan orang-orang pendukung Supriyadi.¹²

¹²Wawancara dengan M. Syahari, 5 April 2001. Syahari adalah pensiunan pegawai Departemen Agama, yang bertempat tinggal di wilayah Kebayanan III, yang sama dengan Lurah Desa Supriyadi. Menurut wacana yang berkembang dalam masyarakat, Syahari adalah tokoh yang kontroversial. Sebagai tokoh kawakan Muhammadiyah di Desa Grogol, dia sering berseteru dengan tokoh-tokoh NU di bawah pimpinan Muchsin, terutama dalam menjalankan syariat Islam. Antara Muhammadiyah dan NU ini mempunyai “umat” pendukung dan masjid sendiri-sendiri. Akan tetapi dalam hal pemilihan kepala desa 1998, antara Syahari dan tokoh-tokoh NU (Muchsin dan kawan-kawan) bersatu menjadi satu sebagai pendukung getol Rahardjo. Kalau dalam pemilu 1999 lain lagi. Para tokoh NU umumnya mendukung PKB (meski di Grogol tidak mempunyai pengurusnya), sementara para tokoh Muhammadiyah banyak yang mendukung PAN. Syahari, sebagai Ketua RT,

Karena itu kubu Rahardjo selalu menggelar “aksi sepihak” terhadap panitia yang cenderung bias pada Supriyadi. Tetapi panitia tetap berjalan lancar tanpa ada konflik dengan Lurah Desa, mungkin juga karena sebagian besar anggotanya adalah teman-teman Supriyadi. Organisasi panitia dibentuk melalui proses musyawarah, dengan menghasilkan Drs. Subeno¹³ sebagai Ketua Panitia. Sementara Lurah Desa, Supriyadi, hanya menjadi anggota. Akan tetapi keberadaan Panitia tersebut tetap disahkan oleh Lurah Desa, yang juga anggota panitia.

Panitia Pembentukan Baperdes mempunyai aturan main sendiri dalam memilih dan membentuk Baperdes dengan tetap mengacu pada Perda 12 beserta juklak dan juknisnya. Aturan main yang paling menarik adalah mekanisme seleksi (bukan pemilihan). Menurut aturan yang disepakati, setiap organisasi (kelompok) yang ada di desa bisa mengajukan 2-3 calon anggota Baperdes. Panitia pemilihan juga diperbolehkan menjadi pemain (kompetitor) atau calon anggota Baperdes. Penentuan calon terpilih dilakukan dengan beberapa pertimbangan: pemerataan organisasi (kelompok), kualitas calon dan unsur kewilayahan tempat tinggal calon untuk memperhitungkan derajat keterwakilan per dusun. Mengenai pertimbangan pertama (pemerataan organisasi), care taker mengambil kesepakatan bahwa organisasi terpilih harus eksis di desa dan paling sedikit mempunyai 25 anggota. Dari ketentuan ini, maka panitia berhasil menyeleksi sejumlah 11 organisasi peserta pemilihan Baperdes: Muhammadiyah, P2A, KORPRI, Darma Tirta, Karang Taruna, Golkar, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Rakyat Demokratik (PRD), dan Partai Keadilan dan Persatuan (PKP).

Berdasarkan basis organisasi ini, panitia harus menyeleksi 23 calon menjadi 13 anggota terpilih sesuai kuota. Dari 23 calon resmi itu, yang menarik, terdapat 2 calon dari perempuan, yaitu Sri Darini mewakili unsur KORPRI dan Kasiyem mewakili unsur PPP yang dulu merupakan lawan politik Lurah Desa Supriyadi dalam memperebutkan jabatan Lurah Desa. Yang lebih menarik, tampil juga calon yang sangat kontroversial, yaitu Rahardjo, mewakili unsur KORPRI yang sebelumnya merupakan musuh politik paling kuat Supriyadi dalam Pilkades 1998. Rahardjo adalah orang yang paling kontroversial di desa Grogol. Seperti layaknya seorang preman, dia selalu bikin ulah, termasuk ketika melamar menjadi calon anggota Baperdes. Menurut keterangan banyak informan, Rahardjo sangat berambisi menjadi anggota BPD, untuk mencari kekuasaan dan yang jelas punya maksud mendongkel kedudukan Lurah kalau bisa berhasil meraih kursi Baperdes. Ketika panitia pemilihan tengah bekerja, Rahardjo dan para pendukungnya banyak membikin onar. Dia melakukan teror dan ancaman terhadap ketua panitia, bahwa dia bakal melakukan kekerasan brutal bila tersingkir

seharusnya tunduk (loyal) pada otoritas Lurah Desa (Supriyadi), tetapi sebagai aktor politik dia adalah pendukung Rahardjo dan lawan politik Supriyadi yang banyak melakukan kritik terhadap kepemimpinan dan kebijakan Lurah Desa.

¹³Drs. Subeno mencerminkan seorang tokoh masyarakat yang lengkap. Dia adalah seorang Kepala Sekolah (PNS), Ketua Karang Taruna Desa, Anggota LKMD seksi Pembudayaan Penghayatan dan Pengamalan Pancasila serta Ketua RW 08.

dari arena kompetisi pemilihan anggota Baperdes. Bahkan dia juga melakukan teror dan menantang Lurah Supriyadi. Akan tetapi barisan pendukung Lurah Supriyadi selalu siap siaga menghadapi gempuran pendukung Rahardjo. Lurah Supriyadi pun tidak gentar menghadapi Rahardjo. Ketika menghadapi Rahardjo, dia menyatakan bahwa akan mundur dari jabatannya dalam tempo 24 jam bila Rahardjo bisa mengumpulkan tanda tangan pendukung sebesar 50% + 1 dari total penduduk Grogol. Karena ulah Rahardjo itu, gerakan anak muda dan para anggota panitia pemilihan Baperdes punya kesepakatan untuk tidak memilih Rahardjo. Tetapi dengan seleksi atas dasar yang obyektif bahwa nilai Rahardjo kalah dibandingkan dengan calon lainnya, terutama dari dua unsur KORPRI lainnya, yaitu Sri Darini (yang sudah lama membina PKK) dan Drs. Tolu Winarto yang juga mantan Kades Grogol.

Bagaimana mekanisme seleksi (dan juga strategi menyingkirkan Rahardjo) yang dilakukan oleh panitia Baperdes? Mereka menggunakan pertimbangan kedua, yaitu skor yang diperoleh oleh masing-masing calon. Tentang skor ini, ada dua indikator yang dijadikan sebagai basis penilaian: aktivitas pengabdian dan jenjang pendidikan formal (dengan bukti STTB). Aktivitas pengabdian diukur dari keaktifan calon mulai dari level RT/RW, Desa sampai Kecamatan. Jika sangat aktif dinilai 9, aktif dinilai 7 dan kurang aktif dinilai 5. Kalau seorang calon sangat aktif pada tiga level (RT/RW, Desa dan Kecamatan), maka dia akan memperoleh skor 27 untuk nilai pengabdian. Sedangkan untuk skor pendidikan formal dilakukan penilaian terhadap jenjang STTB, yakni SLTP dinilai 6; SLTA diberi skor 7, D-1 dan D-2 dinilai 8, D-3 atau Sarjana Muda diberi nilai 9 dan Sarjana maupun Pascasarjana dinilai 10. Oleh karena itu, kalau ada calon anggota Baperdes berpendidikan Sarjana serta mempunyai pengabdian sangat aktif di tiga level, maka sang calon itu memperoleh skor 37.

Dengan pertimbangan skor tersebut, panitia lebih mudah dan leluasa dalam melakukan seleksi untuk memilih 13 calon. Termasuk menyingkirkan Rahardjo. Dilihat dari akumulasi skor, Rahardjo – di atas kertas – tidak bakal menang melawan dua calon lain dari unsur KORPRI (Sri Darini dan Drs. Tolu Winarto). Rahardjo, ternyata, tidak memiliki *track record* yang bagus dalam hal pengabdian kepada masyarakat, karena tidak pernah menjadi pengurus organisasi atau lembaga dari level RT/RW, Desa dan Kecamatan. Mengenai pengabdian ini, panitia memberi skor 15 untuk Rahardjo. Karena tingkat pendidikan dia hanya lulus SLTP maka diberi skor 6. Jadi skor kumulatif Rahardjo hanya sebesar 21. Sedangkan Sri Darini (SLTA) yang sangat aktif di tingkat RT sampai Kecamatan memperoleh skor kumulatif 34. Lawan lainnya lagi, Drs. Tolu Winarto, memperoleh skor maksimal: 37. Dengan pertimbangan dan penilaian obyektif itulah, maka Rahardjo gagal meraih kursi Baperdes Grogol. Setelah terbukti kalah, Rahardjo ternyata tidak melakukan tindak kekerasan seperti ancaman sebelumnya, melainkan hanya terus melakukan teror terhadap panitia dan Lurah Desa.

Secara prosedural, proses seleksi anggota Baperdes Grogol berlangsung secara demokratis, setidaknya-tidaknya di bilik oligarki panitia pemilihan BPD. Mereka telah bekerja sesuai aturan main yang mereka sepakati sendiri, melakukan seleksi secara obyektif, meski disinyalir ada gerakan terselubung untuk menyingkirkan kubu Rahardjo. Kecuali Rahardjo,

para calon lain yang kalah tetap mengakui kekalahan, mereka tetap menjadi *the good loser*, yang sangat menghargai kompetisi dan kemenangan. Melalui proses yang seru dan demokratis, akhirnya panitia pada tanggal 5 Oktober 2000 berhasil memilih sejumlah 13 anggota Baperdes.

Kisah di Jenarwetan lain lagi bila dibandingkan dengan cerita di ketiga desa sebelumnya. Semangat demokrasi perwalian (delegatif) – yang menekankan tokoh-tokoh masyarakat -- sudah ditonjolkan sejak dini dalam Perda Purworejo, tetapi dalam mekanisme pembentukan BPD justru menggabungkan dua basis sekaligus, yaitu basis individual (tokoh masyarakat) sebesar 60% dan basis partai politik sebesar 40%. Seperti halnya di Gadungan dan Duwet, pemilihan dengan basis ketokohan itu dimulai dari pencalonan tokoh masyarakat setiap dusun dan kemudian dilakukan pemilihan secara langsung oleh kepala keluarga. Pengajuan calon dari dusun itu tidak dilakukan dengan cara pemilihan (*voting*) dengan prinsip *one man one vote*, tetapi menggunakan cara musyawarah (permusyawaratan) dusun. Sekitar 2-3 calon dari dusun itu adalah tokoh masyarakat yang dipercaya (*trustee*), dijadikan wali dan ditokohkan untuk menjadi calon BPD. Dusun merupakan basis distrik pemilihan, yang menjadi arena pertarungan kompetitif antar aktor politik yang sudah diajukan oleh forum dusun. Sedangkan basis partai dimulai dari pengajuan calon dari masing-masing partai yang punya kepengurusan di Jenarwetan, dan kemudian dilakukan seleksi administratif oleh panitia pemilihan, sebagaimana terjadi di Desa Grogol.

Basis partai ini merupakan mekanisme yang tidak konsisten dalam banyak hal. Di satu sisi ia menyimpang dari prinsip permusyawaratan tokoh-tokoh masyarakat yang diamanatkan Perda. Di sisi lain, masuknya partai sebagai basis pemilihan sekunder secara formal memang hendak mengakomodasi dan melembagakan partai politik, tetapi sayangnya mekanisme selanjutnya bukan dengan pemilihan secara langsung melainkan dengan seleksi administratif. Di sini muncul argumen bahwa wakil partai yang dipercaya oleh partai secara institusional sudah cukup mewakili konstituen partainya masing-masing. Namun argumen “cukup mewakili” itu masih penuh tanda tanya, sebab partai itu tidak jelas mewakili siapa, dan di tempat lain toh ada mekanisme pemilihan secara langsung untuk menentukan kemenangan para tokoh masyarakat nonpartai yang saling bertarung. Dilihat dari sisi kompetisi, mekanisme ini tidak *fair*. Para calon dari partai jelas lebih diuntungkan ketimbang calon dari tokoh masyarakat. Para calon dari partai tidak perlu bersusah payah berkompetisi mencari dukungan massa, sementara calon dari tokoh masyarakat harus bekerja keras untuk berkompetisi yang penuh dengan *gambling*.

Secara empirik, Jenarwetan dibelah oleh rel kereta api, agar masyarakat di masing-masing belahan terwakili maka anggota BPD diambil dari wakil-wakil yang terpilih di tingkat pedukuhan (dusun). Bukan dengan cara semua calon di seluruh desa dipilih di Balai Desa (tingkat desa). Jika cara yang disebut terakhir ini yang dipakai, dikhawatirkan jika kurang dari 2/3 maka tidak akan sah. Jelas ini membuang-buang biaya. Di samping itu, ada kemungkinan yang terpilih orang-orang dari satu dusun dan mungkin ada dusun yang tidak terwakili karena tidak ada warganya yang terpilih. Ini penting mengingat wilayah yang terbelah rel KA

tidak hanya secara geografis, tetapi juga secara psikologis. Lebih dari itu, Jenarwetan sarat diwarnai oleh fanatisme dukuh mengacu pada tradisi leluhurnya masing-masing.¹⁴ Kalau diadakan pertemuan di pusat, mungkin hanya satu RW atau pedukuhan yang duduk sebagai wakil BPD. Di Jenarwetan, Djungkung Trenggono (yang kelak menjadi ketua BPD) bersama tokoh-tokoh masyarakat menyepakati.¹⁵

Mengenai pemilihan berbasis partai politik sebenarnya di kalangan tokoh masyarakat ada wacana penolakan. Djungkung Tranggono misalnya, menyatakan bahwa masyarakat desa belum siap dengan masuknya orang partai politik di BPD. Ada kemungkinan orang-orang partai akan memperkuat pijakannya di desa demi menjadi anggota DPRD. Dalam istilahnya, “demokrasi *kemajon*”. Lebih jauh ia mengkhawatirkan bila nanti terbentuk paguyuban BPD yang penuh dengan orang partai, masyarakat desa akan kacau balau karena belum siap. Bagaimanapun, demikian wacana yang dikembangkan oleh tokoh masyarakat, yang lebih mewakili aspirasi masyarakat adalah para tokoh masyarakat yang sudah lama mengabdikan dan dipercaya oleh masyarakat.

Menjelang pencalonan dan pemilihan BPD, Kepala Desa dan Djungkung Trenggono (teman Kepala Desa) melakukan manuver untuk mendasir agar para anggota BPD nanti adalah teman-teman mereka sendiri. Kades secara blak-blakan mengemukakan keberhasilannya mendudukkan orang-orangnya di BPD. Dengan cara mendekati orang-orang berpengaruh di tiap pedukuhan, pada kenyataannya memang yang jadi anggota BPD adalah para pendukungnya, kecuali Sarwo Pracoyo. Sarwo ia pasang dengan alasan untuk “merangkul” kubu lawan. Menurut Kades, sesungguhnya yang cocok menjadi anggota BPD adalah orang-orang seperti Marjono dan FX. Pramujono, mereka dianggap menguasai sedangkan anggota BPD yang sekarang ia anggap kurang menguasai persoalan. Tetapi kedua orang yang ia sebut itu tidak akan terpilih, sebab mereka kurang bersosialisasi. Sedangkan H. Djakijo (Ketua LKMD), sengaja ia dudukkan sebagai Ketua Panitia pemilihan anggota BPD agar tidak bisa menjadi anggota BPD.

Djungkung Trenggono, menguasai anak-anak muda *kulon sepur*, adalah karib dan tangan kanannya sewaktu pemilihan kepala desa. Ketika kami bertandang ke rumah Trenggono pamflet bergambar Agus Subagyo sewaktu pilkades masih terpasang di samping potret besar Sukarno. Endang dijadikan BPD untuk mengganjal Amini. Selain itu dijadikan andalan untuk masalah surat-menyurat, pekerjaan yang semsetinya menjadi porsi sekretaris desa.

Dari cerita di atas memperlihatkan bahwa pembentukan BPD di empat desa lebih banyak ditentukan oleh Perda sebagai bentuk regulasi negara terhadap masyarakat desa. Perda selalu direproduksi oleh elite-elite desa sebagai sebuah pedoman final dalam pembentukan BPD, yang ternyata diterima sebagai *given* yang tidak bisa dirubah. Pada tahap awal misalnya, ketika Perda belum keluar dan sosialisasi BPD telah dimulai, ada wacana dari masyarakat

¹⁴Wawancara Agus Subagyo, 28 Maret 2001.

¹⁵Informan: R. Djungkung Trenggono, 30 Maret 2001.

(baca: tokoh masyarakat) bahwa pembentukan BPD lebih baik berbasis pada RT. Artinya keanggotaan BPD bisa dibentuk sesuai dengan jumlah RT yang ada di desa, dan masing-masing RT diwakili oleh satu orang. Mengapa RT? Dalam kehidupan sehari-hari RT (meskipun merupakan institusi formal yang dibentuk negara dan diintegrasikan ke dalam hirarki birokrasi) selalu menjadi basis komunikasi, artikulasi, dan partisipasi warga, yang terwadahi dalam forum RT. RT juga digunakan sebagai *mediating structure* antara masyarakat dengan pemerintah desa, yang selama ini digunakan sebagai wadah demokrasi perwalian, dimana warga masyarakat mengutus tokoh-tokoh masyarakat yang dipercaya untuk menduduki lembaga-lembaga desa seperti LMD dan LKMD.

Tetapi wacana itu kemudian kandas karena jumlah RT di setiap desa pasti melebihi 15, sementara Perda mengatur kuota jumlah keanggotaan BPD berdasarkan jumlah penduduk. Jumlah maksimal BPD di setiap desa adalah 15 orang. Mengenai kuota jumlah BPD ini, ketiga Perda terdapat sedikit perbedaan. Perda Klaten mengatur jumlah anggota BPD berkisar antara 11 sampai 15 orang. Jumlah Penduduk sampai dengan 2500 jiwa diwakili 11 orang anggota; antara 2501 sampai dengan 3500 jiwa diwakili 13 orang anggota, dan lebih dari 3500 jiwa diwakili 15 orang anggota. Perda Purworejo mengatur kuota jumlah anggota BPD berkisar antara 5 sampai 13 orang. Ketentuannya adalah: jumlah penduduk sampai 1500 jiwa (5 anggota); antara 1501 hingga 2000 jiwa (7 anggota); 2001 sampai 2500 jiwa (9 anggota), 2501 sampai 3000 (11 anggota) dan lebih dari 3000 jiwa (13 anggota). Sedangkan Perda Sukoharjo mengatur kuota anggota BPD berkisar antara 5 sampai 17 orang. Ketentuannya adalah: jumlah penduduk sampai 1500 jiwa (5 anggota); antara 1501 hingga 2000 jiwa (7 anggota); 2001 sampai 2500 jiwa (9 anggota), 2501 sampai 3000 (11 anggota), antara 3001 hingga 5000 jiwa (13 anggota); antara 5001 hingga 10.000 jiwa (15 anggota) dan lebih dari 10.001 jiwa (17 anggota).

Penentuan kuota jumlah anggota BPD versi Perda itu membikin kandas keinginan lokal yang menghendaki anggota BPD lebih banyak supaya lebih mewakili elemen-elemen masyarakat, setidaknya-tidaknya mewakili RT. Di Jenarwetan ternyata hanya diberi jatah 9 anggota, di Gadungan dan Duwet diberi jatah 11 anggota dan Grogol 13 anggota. Padahal wacana yang berkembang di Grogol, ada keinginan membentuk anggota BPD sejumlah 20 orang seperti jumlah RT-nya. Lebih sial lagi, basis keanggotaan BPD bukanlah RT melainkan kelompok sosial-politik yang tersentral pada partai politik.

Dari paparan di atas tampaknya bisa ditarik sebuah kesimpulan bahwa pemilihan BPD bisa mengambil tiga model basis pemilihan: (1) pemilihan yang berbasis ketokohan (tokoh masyarakat) yang terjadi di Duwet dan Gadungan; (2) pemilihan yang mengakomodasi (meski tidak sepenuhnya berbasis) partai politik yang terjadi di Grogol dan Jenarwetan; dan (3) pemilihan yang berbasis pada kelompok (organisasi) korporatis yang terjadi di Grogol. Mungkin di desa-desa lain di daerah lain terhadap model yang berbeda, misalnya model penunjukkan secara langsung kepala desa. Tetapi model ini tidak ditemukan di empat desa penelitian kami. Paling banter kepala desa melakukan manuver untuk merekayasa agar orang-orangnya bisa menjadi anggota BPD.

Ketiga model itu, secara teoretis, mempunyai implikasi terhadap keterwakilan, pelembagaan politik, praktik politik di desa, dan praktik demokrasi di desa. Bahkan ketiga model itu – secara teoretis -- sebenarnya mempunyai kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Model pertama yang berbasis tokoh masyarakat ternyata lebih populer ketimbang model berbasis partai atau model korporatis. Di daerah lain, seperti Banyumas dan Sleman, juga menggunakan model pemilihan berbasis tokoh masyarakat itu. Penelitian kami di empat desa menunjukkan bahwa model pemilihan BPD yang berbasis tokoh masyarakat lebih sesuai dengan aspirasi masyarakat, khususnya para tokoh masyarakat itu sendiri. Dalam kehidupan sehari-hari di empat desa penelitian, partai politik bukanlah kekuatan politik yang populer, sebagai wadah artikulasi dan panutan masyarakat. Warga masyarakat lebih percaya kepada para tokoh masyarakat ketimbang partai secara institusional, sebagai panutan atau sebagai artikulator. Tokoh masyarakat biasanya berlatar belakang sebagai pemimpin formal, para guru, pegawai negeri, tentara, tokoh agama, pensiunan, dan lain-lain. Apa kriteria tokoh masyarakat menurut warga masyarakat? Dari hasil wawancara di berbagai desa, elite desa yang bisa disebut tokoh masyarakat bila: (a) lengkap dalam bertata bahasa dan bertata krama; (b) *mumpuni* dan berwawasan luas; (c) dipercaya dan konsisten dalam berbicara dan bertindak (d) tanpa pamrih dan rela berkorban; (e) mampu mengurus administrasi birokrasi. Dalam kehidupan sehari-hari para tokoh masyarakat tersebut memainkan banyak peran strategis di desa, baik yang nonpolitis maupun politis, antara lain: menjadi *cucuk lampah* (pemimpin) rombongan, pembawa acara atau memberi sambutan dalam pesta perwakinan; memimpin acara-acara ritual lainnya; memimpin dan mengarahkan forum warga; mengarahkan kegiatan pembangunan di kampung, menjadi pengurus RT/RW, menjadi anggota LKMD; menjadi anggota BPD, membantu pengurusan administrasi birokrasi; menjadi bahan pertimbangan pendapat bagi warga di sekitarnya dan lain-lain.

Warga masyarakat sudah lama menempatkan para tokoh masyarakat yang dipercaya untuk membawa aspirasi warga dari level RT maupun level desa. Ini adalah tradisi demokrasi desa yang dibangun dari “kearifan lokal”. Jika mengikuti teori demokrasi, artikulasi dan partisipasi politik yang dibawa oleh tokoh masyarakat tersebut bukanlah demokrasi perwakilan yang terlembagakan, melainkan disebut sebagai demokrasi perwalian atau demokrasi pentokohan, yang menurut Guillermo O’Donnell disebut sebagai “demokrasi delegatif”. Dalam model demokrasi ini, lembaga-lembaga demokrasi seperti partai dan parlemen tidak berfungsi dengan baik, atau malah tidak begitu dipercaya oleh publik. Saluran artikulasi publik tidak melewati lembaga-lembaga resmi yang ada, tetapi pada person atau kepada tokoh-tokoh yang kuat. Para tokoh masyarakat tersebut adalah wali yang ditokohkan dan dipercaya untuk membawa aspirasi masyarakat. Dengan demikian kepercayaan publik bukan pada institusi-institusi resmi melainkan kepada personal.

Sebaliknya, model pemilihan BPD yang mengakomodasi partai sebenarnya tidak terlalu populer di mata masyarakat, sebab partai politik tidak memainkan peran dalam konteks *everyday life politics* di desa. Bisa jadi akomodasi terhadap partai ini diharapkan untuk membangun institusi partai politik sebagai aktor masyarakat politik di level desa

sebagai bentuk jawaban terhadap politik massa mengambang di masa lalu. Jika mengikuti tradisi liberal institusionalisasi partai politik di level desa ini sangat positif. Tetapi sayangnya tidak sesuai dan bahkan cenderung ditolak oleh warga masyarakat. Di luar kasus empat desa itu, kami juga menemukan wacana dan gerakan penolakan terhadap partai politik di Desa Sumberharjo (Prambanan, Sleman). Ketika Raperda BPD Sleman tengah disosialisasikan, sejumlah tokoh masyarakat Sumberharjo melayangkan surat kepada Bupati dan DPRD agar pemilihan BPD tidak bersandar pada partai melainkan kepada tokoh masyarakat yang sudah lama dipercaya oleh masyarakat. Mengapa? Mereka menyatakan, jika partai-partai diakomodasi ke dalam BPD berarti akan membangkitkan trauma masa lampau pada DPRKGR yang dikuasai oleh PKI, dan partai-partai lebih memainkan peran sebagai penabur konflik kepentingan ketimbang pengabdian kepada masyarakat luas.

Di Banyumas, pihak eksekutif terus melakukan lobby pada legislatif agar basis pemilihan BPD tidak bersandar pada partai politik. Akhirnya kedua belah pihak bisa menerimanya. Perda Banyumas hampir sama dengan Perda Klaten dan Perda Sleman yang meneguhkan pemilihan BPD berbasis pada tokoh masyarakat. Kepala Bagian Pemerintahan Desa, Sunaryo, terus menerus meyakinkan kepada masyarakat dan bahkan pada orang-orang luar yang tengah belajar tentang BPD ke Banyumas, bahwa basis pemilihan BPD lebih baik bersandar pada tokoh masyarakat ketimbang pada partai politik. Menurut Sunaryo, eliminasi partai dalam BPD akan memungkinkan proses lebih lancar dan masyarakat akan terhindar dari konflik kepentingan antarkelompok.¹⁶

Akan tetapi model pemilihan berbasis tokoh masyarakat yang populer di banyak daerah itu juga tidak luput dari kelemahan. Model itu jelas bias elite. Yang bisa menjadi calon dan bahkan anggota BPD adalah kalangan elite. Secara sosiologis mereka berada pada stratifikasi sosial desa yang relatif tinggi. Seperti akan digambarkan di bawah, mereka bukan orang kebanyakan yang berasal dari petani atau buruh tani. Oleh karena itu model pemilihan berbasis tokoh masyarakat ini menihilkan upaya masyarakat lapisan bawah melakukan *voice* terhadap nasib hidupnya, dan melakukan *exit* dari struktur sosial desa yang menindas.

Barangkali kritik itu merupakan pandangan dari luar. Warga masyarakat desa lapisan bawah sejak lama memiliki *loyalty* pada tokoh masyarakat, sehingga model pemilihan BPD berbasis tokoh masyarakat tetap saja populer. Yang tidak populer, selain model akomodasi partai, adalah model korporatis yang berbasis pada kelompok-kelompok sosial politik sebagaimana diterapkan di Grogol. Model korporatis ini dilihat dari sudut apapun tidak representatif karena organisasi-organisasi korporatis di desa (kecuali RT) tidak bisa mewadahi seluruh warga dan *public affairs* di desa. Yang terwakili adalah anggota organisasi itu. Lagipula model pemilihan korporatis yang terjadi di Grogol ini tidak terlalu banyak melibatkan partisipasi masyarakat, dan sebaliknya mekanisme rekrutmen akan banyak ditentukan oleh oligarki panitia pembentukan BPD, dan rawan manuver orang-orang kuat. Tetapi model ini

¹⁶Diskusi dengan Sunaryo, Kepala Bagian Pemerintahan Desa Kabupaten Banyumas, 13 Juli 2001 di kantor IRE, Yogyakarta.

paling murah dan tidak rawan kekerasan bila mekanismenya bisa diterima oleh masyarakat luas.

Berbicara mengenai jumlah dan basis pemilihan di atas maka muncul isu sentral dalam BPD, yaitu masalah keterwakilan. Setidaknya ini pandangan orang luar terhadap BPD. Kalau dinilai dari luar, BPD Grogol mungkin yang paling tidak representatif. Siapa mewakili siapa sangat tidak jelas. Dilihat dari komposisinya, sejumlah 13 anggota Baperdes mewakili kelompok-kelompok sosial-politik yang eksis di Desa Grogol.¹⁷ Unsur partai merupakan yang terbesar, yakni 6 anggota, meski dari partai yang berbeda: PDI-P, Golkar, PPP, PAN, PKP dan PRD. PDI-P sebagai partai terbesar dan pemenang pemilu 1999, memperoleh jatah 2 kursi Baperdes, yakni Widjianto (kemudian diangkat melalui *voting* menjadi wakil ketua) dan Suseno Rahardjo.¹⁸ Sejumlah 6 anggota Baperdes dari partai politik sulit untuk mengatakan siapa konstituen mereka, sebab partai-partai politik di tingkat desa tidak mempunyai agenda kegiatan secara berkelanjutan yang bersentuhan dengan konstituennya, apalagi rakyat secara keseluruhan. Lalu para pendukung PKB dan Partai Keadilan atau partai-partai lainnya sama sekali tidak terwakili dalam BPD. Demikian juga dengan NU yang sebenarnya mempunyai banyak konstituen, tetapi tidak terwakili sama sekali. NU tidak terwakili, kalau menurut Perda, karena di Grogol belum terbentuk organisasi NU secara formal. Sayangnya dalam kehidupan sehari-hari hampir tidak ada warga pendukung PKB atau PK yang mempertanyakan mengenai perwakilan dari partainya. Mungkin wakil dari partai itu akan mewakili konstituen yang sebenarnya bila diselenggarakan pemilihan langsung oleh masyarakat, dengan memilih calon dengan basis partai. Akan tetapi, para anggota Baperdes, terutama yang dari partai, bisa mengatakan bahwa mereka -- setelah menjadi anggota Baperdes -- tidak semata-mata mewakili partai tetapi adalah “wakil rakyat” yang mempunyai panggilan untuk memperjuangkan aspirasi rakyat secara keseluruhan tanpa membedakan basis dukungan rakyat kepada partai politik. Seorang anggota Baperdes wakil PRD (Budi Purnomo) misalnya, menyadari bahwa dia mempunyai pendukung tidak lebih dari 30 orang, tetapi dia tetap berpegang pada prinsip sebagai wakil rakyat yang selalu membawa aspirasi warga di sekitarnya, meski warga tersebut bukan pendukung PRD.¹⁹

¹⁷Menurut ketentuan dalam Perda 13, selain tidak boleh merangkap menjadi perangkat desa, para anggota Baperdes harus melepaskan setiap jabatan dalam lembaga-lembaga desa, seperti pengurus RT/RW, pengurus LKMD, PKK, atau kelompok sosial lainnya. Yang menarik kemudian adalah bagaimana proses alih jabatan para anggota Baperdes ke orang lain di masing-masing kelompok sosial-politik, sebab hampir semua anggota Baperdes sebelumnya memegang jabatan dalam berbagai lembaga desa. Bahkan banyak anggota Baperdes yang memegang jabatan lebih dari satu.

¹⁸Suseno Rahardjo, seorang wiraswasta, merupakan profil tokoh masyarakat non-PNS yang cukup lengkap. Dia adalah ketua LKMD, pengurus PDI-P, pengurus karang taruna, sekretaris Darma Tirta, dan ketua pengrajin genteng di kampungnya. Mulai 21 Juni 2001, dia hengkang dari BPD setelah dipilih (dengan menang mutlak) oleh BPD menjadi carik (sekdes) Grogol.

¹⁹Wawancara dengan Budi Purnomo, 27 Maret 2001. Dia merasakan “keanehan” menjadi anggota Baperdes mewakili PRD, karena secara nasional PRD adalah partai yang dimusuhi banyak

Di luar partai, keanggotaan Baperdes berbasis profesi juga problematik. Mengapa yang disebut profesi hanya pegawai yang terwadahi dalam KORPRI? Bagaimana dengan profesi pengusaha, pengrajin, tukang ojek, makelar, buruh, dan sebagainya? Mengapa mereka tidak terwakili? Menurut Lurah Desa dan Baperdes yang mengacu pada Perda 13, hanyalah profesi yang terwadahi dalam organisasi resmi yang bisa terwadahi dalam Baperdes. Berbagai profesi di luar pegawai itu sampai sekarang tidak mempunyai organisasi yang resmi. Hanya pegawai yang mempunyai organisasi resmi, yaitu KORPRI. Sampai waktu pemilihan Baperdes, KORPRI merupakan sebuah organisasi yang secara resmi eksis di Desa Grogol, meski hampir tidak pernah melakukan aktivitas. Saat ini organisasi KORPRI boleh dibilang sudah mati karena dibekukan kegiatannya. Namun, yang juga problematik, KORPRI malah diwakili oleh 2 orang, yakni Sri Darini dan Tolu Winarto. Mengapa profesi pegawai (KORPRI) diwakili 2 orang, sementara petani (yang lebih besar jumlahnya) hanya diwakili oleh satu orang dari Darma Tirta? Pertanyaan ini sulit untuk dijelaskan oleh pemegang otoritas termasuk Perda 13 sekalipun.

Demikian juga kelompok-kelompok sosial informal tidak terakomodasi dalam Baperdes, karena memang ketentuan Perda 13 mengatakan seperti itu. Dengan komposisi itu, kami berpendapat bahwa basis perwakilan Baperdes adalah organisasi resmi, terutama organisasi korporatis yang dibentuk atau direstui negara. Sebut saja misalnya Golkar, P2A, KORPRI, Karang Taruna, dan juga Darma Tirta, yang kesemuanya merupakan organisasi korporatis bentukan negara. Oleh karena itu dapat dibilang bahwa Baperdes Grogol adalah Baperdes korporatis. Hal ini memang merupakan salah satu kelemahan Perda 13 yang dibentuk oleh otoritas negara. Dipandang dari prinsip demokrasi perwakilan, partisipasi dan kearifan lokal, Perda 13 cenderung tidak aspiratif dan tidak kondusif untuk membangun perwakilan. Kalau berbicara tentang perwakilan, idealnya, Baperdes berbasis individu yang dipilih secara langsung oleh warga masyarakat, meski calon-calonnya bisa berasal dari kelompok (organisasi) dalam masyarakat.

Di Grogol, bukan hanya menghadapi problem perwakilan, melainkan juga masalah kedekatan BPD secara institusional dengan masyarakat. Karena BPD dibentuk dengan model elitis dan administratif, yang tidak melibatkan masyarakat secara langsung, maka sejak awal sebagian besar masyarakat tidak mempunyai informasi yang cukup tentang BPD baik secara institusional maupun fungsional. Sosialisasi pernah dilakukan tetapi hanya terbatas pada pemuka masyarakat dan ketua-ketua RT. Kebanyakan pemuka masyarakat dan RT tidak

pihak, terutama oleh antek-antek Orde Baru. Dia juga satu-satunya anggota Baperdes wakil PRD se kecamatan Weru. Ketika dia dilantik menjadi anggota Baperdes di kecamatan Weru pada panggilan pertama, dan ternyata disebutkan wakil PRD, maka semua mata tertuju pada dia dan situasi menjadi gemuruh karena PRD-nya. Akan tetapi dia tidak pernah merasakan ada permusuhan dari pihak aparat kecamatan, pemerintah desa, anggota Baperdes Grogol maupun masyarakat. Dalam kehidupan sehari-hari wacana PRD sudah hilang, dan seorang Budi Purnomo adalah warga masyarakat yang menjadi anggota Baperdes.

menyampaikan sosialisasi kepada masyarakat melalui forum RT, karena mereka umumnya tidak berani dan tidak cukup informasi untuk membicarakan DPR *ndeso* itu.

BASIS SOSIAL BPD

Basis sosial umumnya sangat menentukan proses rekrutmen politik bagi kandidat yang hendak memperebutkan jabatan-jabatan publik. Ketiga Perda (Klaten, Purworejo dan Sukoharjo) antara lain juga mengatur basis sosial calon anggota BPD, yang secara seragam mengatur persyaratan keanggotaan BPD minimal tamat SLTP. Menurut wacana lokal, persyaratan basis sosial pendidikan itu sangat positif, karena mereka berharap BPD mempunyai kemampuan yang lebih dalam banyak hal, misalnya menyusun Peraturan Desa. Anggapan yang positif juga didorong oleh realitas lokal bahwa banyak perangkat desa di empat desa yang hanya tamatan SD atau bahkan buta huruf sama sekali, sehingga tidak becus menjalankan tugas-tugas administratif sehari-hari. Tetapi bila dilihat dari sudut pandang demokrasi, basis sosial pendidikan tidak terlalu penting sebagai syarat bagi orang yang hendak berkompetisi memperebutkan jabatan publik. Demokrasi, demikian tutur Larry Diamond (1996), sangat ditentukan oleh persetujuan rakyat dan legitimasi ketimbang kinerja. Artinya penentuan pemimpin dalam setting demokrasi sangat ditentukan pertama-tama oleh persetujuan rakyat. Sekalipun calon pemimpin itu buta huruf sekalipun, kalau dia dipilih atau disetujui oleh suara rakyat, maka ia absah menjadi pemimpin.

Tabel 3
Basis sosial anggota BPD 4 Desa

No	Item	Duwet	Gadungan	Grogol	Jenarwetan
1	Menurut Pendidikan				
	a. SLTP	1	1	1	1
	b. SLTA	1	4	10	6
	c. Akademi/Sarjana Muda	6	0	1	1
	d. Sarjana/Pasca	3	6	2	1
	Jumlah	11	11	13	9
2	Pekerjaan				
	a. PNS/Pensiunan	8	3	7	1
	b. Swasta	3	6	6	8
	c. Tani	0	0	0	0
	d. Buruh	0	0	0	0
	e. Tidak bekerja	0	2	0	0
	Jumlah	11	11	13	9
3	Jenis Kelamin				
	a. Laki-laki	11	8	12	8

b. Perempuan	0	3	1	1
Jumlah	11	11	13	9

Sumber: BPD 4 desa.

Tingkat pendidikan yang digunakan sebagai syarat mutlak pencalonan BPD mau tidak mau membatasi kesempatan warga lapisan bawah, terutama para petani kecil atau buruh tani, untuk menjadi anggota BPD sebab umumnya di antara mereka hanya tamatan SD, tidak sekolah atau buta huruf sama sekali. Tetapi mengkontraskan antara idealisme demokrasi dengan realitas yang berkembang dalam masyarakat barangkali tidak terlalu relevan. Persyaratan pendidikan memang direproduksi oleh negara untuk melakukan regulasi politik, namun regulasi itu sudah lama diterima sebagai sebuah kesepakatan atau bahkan “kearifan lokal” warga masyarakat.

Karena itu ada kecenderungan warga masyarakat memilih kandidat BPD yang mempunyai tingkat pendidikan lebih baik (tinggi). Penampilan tabel 3, memberi gambaran tentang tingkat pendidikan anggota BPD di empat desa, dan juga basis sosial lainnya terutama pekerjaan dan gender.

BPD di empat desa terlihat sangat bias laki-laki. Di Gadungan barangkali yang memperlihatkan "keseimbangan gender", karena terdapat 3 anggota dari perempuan dari total 11 anggota. Bahkan rapat BPD menobatkan seorang perempuan bernama Ir. Suciningsih sebagai ketua BPD. Di Duwet malah sama sekali tidak mengakomodasi perempuan dalam BPD. Di Grogol dan Jenar Wetan hanya mengakomodasi satu wakil perempuan dalam BPD. Menurut wacana lokal, terbatasnya keterlibatan perempuan dalam BPD bukan berarti menyingkirkan peran kaum perempuan, tetapi karena mempertimbangkan unsur kemampuan, kepemimpinan dan pengabdian. "Kalau wanita betul-betul *mumpuni* dan terbukti pengabdiannya, tidak ada salahnya dijagokan menjadi anggota BPD. Buktinya Bu Suci kita dukung sepenuhnya", demikian tutur seorang anggota BPD Gadungan.

Di sisi lain, dilihat dari basis pekerjaan, komposisi keanggotaan BPD di empat desa tidak mencerminkan struktur penduduk menurut mata pencaharian. Kalau konsisten dengan struktur penduduk dan struktur sosial, maka seharusnya petani mendominasi keanggotaan BPD karena keempat desa penelitian adalah desa agraris. Tetapi kenyataannya sangat berbeda. Seperti terlihat dalam tabel 3, tidak ada satupun anggota BPD empat desa yang berasal dari petani, demikian juga buruh, sebagai teman petani, yang secara sosiologis termasuk ke dalam stratifikasi sosial bawah. Yang sangat menyolok adalah anggota BPD yang berasal dari PNS/pensiunan. Dari 11 anggota BPD Duwet, 8 di antaranya berasal dari PNS/pensiunan, dan 3 yang lain berasal dari swasta. Di Grogol, dari 13 anggota BPD terdiri dari 7 anggota dari PNS dan 6 dari swasta. Sementara di Gadungan dan Jenarwetan, dominasi PNS/pensiunan digantikan oleh swasta. Di Jenarwetan, sebagian besar anggota dari kalangan swasta (8 anggota) adalah orang-orang kaya desa yang dulu menjadi penopang biaya kades

dalam pilkdes. Paling tidak ada 5 anggota BPD dari swasta merupakan hasil rekayasa Kades Agus Subagyo.

PNS/pensiunan yang begitu dominan dalam komposisi BPD merupakan isu klasik yang patut dicermati. Mereka umumnya adalah teman-teman kades (lurah) yang sudah menikmati duduk di LMD, LKMD maupun lembaga-lembaga korporatis lainnya. Di luar faktor rekayasa politik itu, keterlibatan PNS/pensiunan dalam BPD memang mencerminkan tradisi perwalian yang selama ini dipelihara oleh masyarakat setempat. Para PNS/pensiunan ini adalah orang-orang terpandang atau pemuka masyarakat yang dipercaya sebagai representasi masyarakat karena kemampuan dan integritasnya. Bahkan kehadiran mereka memenuhi semangat "pengabdian" yang melekat dalam BPD. Karena sudah punya profesi dan gaji yang pasti, maka para PNS/pensiunan akan bisa mencegah terjadinya "penjarahan" BPD terhadap tanah bengkok perangkat desa. Di Grogol misalnya, ketua BPD yang berasal dari pegawai negeri selalu mengingatkan agar para anggota tidak terlalu memikirkan gaji (insentif), apalagi meminta jatah bengkok, karena menjadi anggota BPD adalah panggilan untuk melakukan pengabdian kepada masyarakat.

BPD, KEPALA DESA DAN MASYARAKAT

Secara formal, menurut UU No. 22/1999 dan Perda, kehadiran BPD dimaksudkan untuk mengurangi kekuasaan Kepala Desa dan mengawasi pembagian kekuasaan eksekutif dan legislatif yang lebih jelas di level desa. Karena itu kehadiran BPD merupakan pesaing yang akan menggerogoti kekuasaan dan bahkan bakal mengontrol tindakan kepala desa. Bahkan ketika wacana BPD tengah bergulir pada tahap awal, muncul juga wacana bahwa BPD nanti bakal menerima jatah dari tanah bengkok yang selama ini dikuasai oleh kades dan perangkatnya, sehingga membuat kades semakin tidak nyaman. Ketidaknyamanan kades yang paling kentara terjadi di Wukirsari. Sang Kepala Desa Wukirsari (dan kebanyakan Kepala Desa yang tergabung dalam Ismaya—Paguyuban Perangkat Desa seluruh DIY) sejak awal tidak setuju dan bahkan "menolak" kehadiran BPD, karena menurut wacana yang berkembang, lembaga ini bakal berbasis partai politik yang dijustifikasi oleh DPRD (lembaga yang ditentang Ismaya). "Kades itu kan sudah dipilih secara langsung dan demokratis oleh rakyat, mengapa harus ada lembaga lain yang melakukan kontrol terhadap kades", demikian tutur kepala desa Wukirsari.

Tetapi pergolakan di Wukirsari toh tidak diikuti oleh kades (lurah) di empat desa penelitian. Meski kehadiran BPD sebagai pesaing kades itu akan membagi kekuasaannya, tetapi hal itu adalah realitas, atau *given* dari atas yang harus diikuti. Lurah Desa Grogol, misalnya, malah merasa lebih "tenang" dengan kehadiran BPD karena keputusan desa yang bakal disusun bersama oleh lurah dan BPD lebih *legitimate* dan tidak disoroti oleh warga. Tetapi rasa was-was tetap menyelimuti sang kades (lurah). Karena itu, lurah Grogol, dan juga kades Gadungan dan Jenarwetan sejak awal "merekayasa" agar teman-teman mereka yang tetap menguasai keanggotaan BPD, sehingga memudahkan kerjasama dengan kades.

Sementara di Duwet, Ibu Kades tidak bisa berbuat apa-apa terhadap kehadiran BPD karena personalitas dan integritasnya yang lemah di mata masyarakat.

Setelah di empat desa terbentuk BPD, citra "*partnership*" antara kades dan BPD lebih menonjol, ketimbang citra "konfrontatif" seperti yang terjadi antara DPR dan Presiden di Jakarta. Antara kades dan BPD bekerjasama dengan baik dalam penyusunan perda, rekrutmen perangkat desa, penataan kelembagaan desa, penyusunan anggaran desa, dan lain-lain. Di Duwet dan Grogol, ketika laporan pertanggungjawaban (LPJ) kades (lurah) digelar -- lobby-lobby sudah dimulai sebelum sidang digelar -- BPD ternyata tidak menjatuhkan "memorandum" (sepaimana DPR menjatuhkan memorandum kepada presiden), meski diisukan terjadi kejanggalan dalam LPJ. Jika sang kades (lurah) tidak terlalu parah memakan dan merusuhi rakyat, maka memorandum sulit untuk dijatuhkan. Memorandum mungkin merupakan sebuah solusi yang butuh biaya politik mahal dalam konteks masyarakat politik yang komunal, dimana lurah dan anggota BPD adalah teman-teman sendiri yang setiap hari bertetangga dan bertatap muka.

Toh semangat "menjarah" yang biasa dilakukan oleh DPRD dan DPR tidak diikuti oleh para anggota BPD, meskipun DPR *ndeso* ini juga punya pekerjaan politik yang berat. Mereka tidak meminta jatah *bengkak* dari perangkat desa seperti wacana awal yang berkembang. Mereka sepenuhnya bekerja atas dasar "pengabdian", karena mereka hanya memperoleh insentif sidang yang tidak terlalu besar. Anggaran rutin BPD Grogol, misalnya, per tahun hanya berkisar Rp 2 juta, jumlah yang terlalu kecil dibandingkan dengan pekerjaan, beban moral dan tanggungjawabnya. "Jabatan BPD ini adalah jabatan pengabdian", demikian wacana yang selalu diserukan oleh BPD.

Partnership antara BPD dan lurah (kades) tetap terjaga meski terjadi penguasaan sumberdaya secara timpang antara kedua institusi itu. Keduanya bertugas merumuskan kebijakan desa yang mengikat dan menyangkut hajat hidup orang banyak di desa. Tetapi BPD, sebagaimana LMD dulu, tetap menjadi wadah bagi oligarki elite. Mungkin banyak orang berharap bahwa BPD adalah sebuah aktor masyarakat politik yang bisa menjadi *mediating structure* (meminjam istilah Peter Berger) antara warga masyarakat, keluarga dan negara (yang diwakili oleh kades, perangkat desa, kebijakan supra desa, regulasi dari atas dan Perda kabupaten). Dalam konteks ini, BPD diharapkan bisa "mensiasati" perbedaan tajam antara aspirasi masyarakat dan regulasi negara, sehingga pembuatan keputusan desa bisa bersandar pada aspirasi dan partisipasi masyarakat.

Tetapi, tampaknya, BPD tidak mampu mengayuh di antara dua karang: negara dan masyarakat. Eksistensi, sepak terjang, dan keputusan BPD (sebagai oligarki) elite lebih banyak berkiblat pada negara ketimbang berbasis pada masyarakat. Lahirnya BPD di empat desa sendiri diikat oleh Perda. Perda beserta juklak dan juknisnya merupakan referensi utama bagi BPD dalam membuat keputusan. Sebagai contoh adalah kebijakan tentang penataan kelembagaan desa, pemilihan perangkat desa dan keuangan desa. Sampai saat ini BPD di empat desa penelitian sudah dan tengah menggodok Perdes tentang tiga kebijakan itu, yang kesemuanya bersumber dari Perda. Artinya BPD membuat Perdes hanya sebagai sebuah

respons terhadap Perda yang dibuat oleh kabupaten. Tampaknya belum ada pemikiran BPD untuk melibatkan masyarakat secara partisipatif (atau setidaknya konsultasi publik) dalam proses pembuatan keputusan. Yang populer dalam benak mereka adalah sosialisasi Raperdes. Raperdes yang disusun oleh BPD bersama kades (lurah), sebagai bentuk respons terhadap Perda, umumnya “disosialisasikan” kepada masyarakat, khususnya para ketua RT dan tokoh masyarakat. Namun sosialisasi Raperdes itu cenderung bias elite, tidak membuka perdebatan wacana secara luas, dan tidak melibatkan masyarakat luas dalam *agenda setting* secara bersama-sama.

Perda, yang selalu menjadi rujukan BPD dan pemerintah desa, sudah dilengkapi dengan rambu-rambu, juklak, dan juknis sebagai pedoman yang harus “ditaati” oleh desa. Jika pemerintah desa dan BPD membuat Perdes secara menyimpang dari Perda, meski berbasis pada masyarakat, maka kabupaten bisa menggunakan hak vetonya menggagalkan Perdes. Dengan demikian, otonomi desa yang berbasis pada partisipasi masyarakat masih sangat lemah, dan hal itu tidak dimainkan dengan baik oleh BPD.

BPD boleh lemah bila dilihat dari pandangan otonomi desa, tetapi ia mempunyai kekuasaan dan kewenangan yang besar karena diatur oleh Perda. BPD, misalnya, punya kewenangan menentukan (merekrut) para pamong desa, mulai dari sekdes (carik) sampai kepala dusun (bayan). Di Grogol kewenangan ini sudah dilakukan pada tanggal 21 Juni lalu, yang telah memilih sejumlah 5 pamong desa. Mengenai pemilihan perangkat desa oleh BPD ini ditemukan banyak kejanggalan dan menyimpang dari tradisi ketatanegaraan yang lazim diterapkan di Indonesia. Di tingkat nasional misalnya, presiden dipilih oleh dan bertanggungjawab kepada MPR. Setelah terpilih presiden punya hak prerogatif membentuk kabinet. Tetapi kalau di desa, setelah hadirnya BPD, tidak mengikuti prosedur seperti itu. Di desa rupanya menerapkan campuran antara sistem parlementer dan presidensial. Kades (lurah) yang dipilih langsung oleh rakyat condong menerapkan sistem presidensial. Ini berarti kades “harus” bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat pemilihnya. Tetapi kenyataannya, kades justru bertanggungjawab kepada bupati melalui BPD. BPD, yang punya kekuasaan besar, punya kewenangan membentuk (memilih) kabinet desa yang kemudian disodorkan untuk membantu kades (lurah). Dalam Perda ditegaskan bahwa kabinet desa (pamong desa) bertanggungjawab kepada kades, bukan kepada pemilihnya. Mekanisme ini penuh kejanggalan. Idealnya, pamong desa bisa dikelola sebagai jabatan administratif mengikuti sistem karir yang diangkat oleh kades (lurah) dan dikendalikan oleh sekdes (carik). Sekdes adalah jabatan administratif tertinggi yang bisa dirintis dari kepala urusan. Tetapi dalam kenyataannya, para pamong desa dipilih oleh segelintir elite di BPD yang mengikuti mekanisme rekrutmen jabatan politik. Dulu memang rekrutmen pamong desa tidak mengikuti model rekrutmen birokrasi modern, melainkan mengikuti pola rekrutmen tradisional di desa melalui wadah “rembug desa” yang lebih massal. Model tradisional ini ditempuh untuk menghasilkan pamong desa yang betul-betul dipercaya dan bertanggungjawab sebagai pengayom rakyat desa, meski orang yang bersangkutan tidak

mempunyai kemampuan administratif dalam konteks pengertian birokrasi modern. Jadi, dulu, pamong desa bukan jabatan administratif, tetapi jabatan politik.

Seiring dengan masuknya birokratisasi negara ke desa, pamong desa sebagai jabatan politik digeser menjadi jabatan administratif, meski mekanisme rekrutmennya tidak sempurna mengikuti sistem karir. Pamong desa lebih banyak ditentukan oleh tangan-tangan negara, sehingga membuat mereka tercerabut dari masyarakat. Sekarang dengan hadirnya BPD, rekrutmen pamong desa malah tambah kacau bila dilihat dari dua segi. *Pertama*, rekrutmen sekarang semakin menjauhkan prinsip *trust* yang berbasis pada forum warga atau rembug desa. *Kedua*, rekrutmen (tepatnya pemilihan seperti pejabat politik) pamong desa di tangan BPD sama sekali tidak sepenuhnya mengikuti model meritokrasi, meski yang sekarang lebih terbuka dan lebih baik ketimbang pada masa Orde Baru. Kedua masalah ini bisa menimbulkan akibat ganda. Pertama, tidak merajut kembali prinsip pengayom yang dibangun dari rembug desa, sehingga pamong desa berubah menjadi sekadar perangkat desa (jabatan administratif) yang patuh pada kepentingan negara. Kedua, kinerja perangkat desa menjadi semakin lemah karena model pemilihannya tidak mempertimbangkan kemampuan administratif. Kenyataannya, seperti yang terjadi di desa Grogol, politik “dagang sapi” terlihat secara menyolok dalam tubuh BPD ketika mereka menentukan pilihan terhadap sejumlah 5 perangkat desa. Karena itu, ke depan, pengisian perangkat desa merupakan sebuah tantangan berat sebagai bagian penting untuk menata kelembagaan politik dan *capacity building* di tingkat desa.

BPD DAN DEMOKRASI DESA

Secara historis, seperti tergambar dalam tabel 3, masyarakat desa pernah diwadahi oleh tiga “wadah” demokrasi yang berbeda: rembug desa, LMD dan yang sekarang adalah BPD. Konon rakyat desa di Indonesia sebelum prakolonial sebenarnya punya pengalaman dan tradisi politik yang terkait dengan demokrasi. Paling tidak demokrasi desa itu dibingkai dengan tiga tata yang dihasilkan dari “kontrak sosial” masyarakat setempat: tata krama (*fatsoen*), tata susila (etika) dan tata cara (aturan main) atau *rule of law*. Tata krama dan tata susila adalah bentuk budaya demokrasi yang mengajarkan toleransi, penghormatan terhadap sesama, kesantunan, kebersamaan, dan lain-lain. Tata cara adalah sebuah mekanisme atau aturan main untuk mengelola pemerintahan, hukum waris, perkawinan, pertanian, pengairan, pembagian tanah, dan lain-lain.

Meski nenek moyang desa tidak mengenal secara langsung terhadap demokrasi, tetapi bentuk *governance* ini telah dipraktikkan dengan baik dalam kerangka tata cara itu. Rembug desa atau rapat desa merupakan sebuah wadah demokrasi deleberatif (permusyawaratan) desa, yang memegang kedaulatan tertinggi di atas kedudukan lurah (eksekutif), meski lurah adalah ketua rembug desa. Rembug desa, yang mewadahi lurah dan perangkatnya, para tetua desa, tokoh masyarakat dan seluruh kepala keluarga, menjadi tempat bagi rakyat desa membuat keputusan secara langsung dan memilih lurah dengan mekanisme permusyawaratan (musyawarah). Basis ekonomi warga masyarakat yang relatif setara memungkinkan proses

permusyawaratan (*deliberation*) berjalan dengan baik tanpa dominasi orang-orang kaya. Akan tetapi rembug desa juga punya dua kelemahan. *Pertama*, proses deliberasi cenderung didominasi oleh para tetua desa, yang kurang mengakomodasi warga yang muda usia. Dengan kata lain, ketergantungan warga masyarakat terhadap tetua desa sangat tinggi. Kedua, rembug desa adalah wadah kepala keluarga yang kesemuanya kaum laki-laki, sehingga tidak mengakomodasi aspirasi kaum perempuan. Seperti pengalaman demokrasi langsung di Yunani Kuno, tata cara pemerintahan dan pengelolaan publik di desa konon menempatkan kaum perempuan sebagai warga kelas dua yang hanya bekerja di sektor domestik.

Tata cara demokrasi seperti itu merupakan basis otonomi desa. Tetapi praktik demokrasi dan otonomi desa itu secara berangsur-angsur mulai luntur setelah masuknya negara ke desa, mulai jaman kerajaan, pemerintah kolonial dan negara-bangsa Indonesia yang berpuncak pada rezim Orde Baru. Hingga kini kebanyakan orang tidak belajar pada sejarah, yang malah cenderung mengecam demokrasi. Banyak orang kini selalu mereproduksi sejumlah wacana untuk membunuh demokrasi, misalnya: rakyat Indonesia tidak punya pengalaman berdemokrasi, demokrasi adalah produk Barat yang tidak sesuai dengan kultur Indonesia, rakyat Indonesia tidak butuh demokrasi melainkan hanya butuh sembako, demokrasi tidak bisa hidup dalam kemiskinan, demokrasi hanya dibutuhkan oleh kaum kelas menengah kota, dan lain-lain. Wacana menyesatkan ini ahistoris, dan semua itu adalah mitos. Sebab, demokrasi secara prosedural dan *daily life democracy* diterapkan dengan dengan baik oleh nenek moyang Indonesia, tanpa mereka berpikir tentang kemiskinan atau demokrasi itu datangnya dari Barat. Demokrasi sudah lama dibangun dari kultur orang Indonesia.

Wadah dan praktik demokrasi telah hilang sama sekali di zaman Orde Baru. UU No. 5/1979 merupakan bentuk regulasi yang mujarab untuk menghilangkan demokrasi desa. Semua lembaga desa terkorporatisasi dan diintervensi oleh pemerintah supra desa. LMD termasuk di dalamnya. LMD, tempat musyawarah segelintir elite desa ini, bukanlah lembaga demokrasi perwalian para elite yang sempurna, melainkan lembaga korporatis di desa, yang dikendalikan oleh kepala desa. Keanggotaan LMD tidak direkrut dengan proses pemilihan yang melibatkan masyarakat, melainkan hanya ditunjuk langsung oleh kades. Dalam prakteknya, LMD menjadi lembaga yang menjustifikasi kebijakan dari atas yang dikendalikan kades, serta bekerja tanpa berbasis pada kepentingan masyarakat.

Tabel 3
Tiga wadah demokrasi desa

No	Item	Rembug Desa	LMD	BPD
1.	Penentuan pemimpin dan anggota.	Musyawarah	Tanpa musyawarah dan pemilihan, tetapi penunjukkan oleh kades (lurah)	Pemilihan yang melibatkan masyarakat

2.	Pembuatan keputusan	Partisipatif dengan musyawarah.	Musyawarah oleh “wali” masyarakat	Perwakilan.
3.	Kedudukan dan fungsi	Pemegang kedaulatan tertinggi, membuat keputusan yang mengikat hajat hidup orang banyak	Subordinat kades (lurah). Sebagai lembaga konsultatif yang dikendalikan kades (lurah)	Otonom dari kades. Legislasi dan kontrol terhadap kades.
4.	Kedudukan kades (lurah)	Sebagai ketua rembug desa	Sebagai ketua umum dan mendominasi LMD	Lepas dari organisasi BPD.
5.	Keterlibatan masyarakat	Seluruh kepala keluarga terlibat, kecuali anak-anak muda dan perempuan.	Masyarakat tidak terlibat. Hanya sedikit elite desa yang terlibat.	Masyarakat terlibat memilih, tetapi kurang terlibat dalam proses pembuatan keputusan.
6.	Tipe demokrasi	Permusyawaratan (deliberative)	Perwalian (delegatif) yang tidak sempurna, dan malah cenderung mengarah pada korporatisme.	Perwakilan.

BPD dilahirkan sebagai bentuk kritik terhadap LMD. Pembentukan BPD melibatkan secara terbatas partisipasi masyarakat. Ia menjadi sebuah arena demokrasi perwakilan yang lebih baik ketimbang LMD. Tetapi idealisme dan proses politik dalam BPD mengalami kemunduran bila dibanding dengan kisah rembug desa di masa lalu. BPD tetap saja menjadi wadah oligarki elite yang lebih banyak berkiblat pada regulasi dari atas, dan kurang punya akar yang kuat dalam masyarakat. Masyarakat kurang berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan yang dilakukan oleh kades (lurah) dan BPD. Karena itu, tantangan ke depan adalah mendorong parlemen desa lebih berakar pada kepentingan dan partisipasi masyarakat serta mampu “melawan” regulasi dan intervensi dari atas.

Hadirnya BPD merupakan bentuk institusionalisasi politik baru yang mengadopsi gagasan demokrasi universal-liberal ala Barat, yang menurut saya, tidak punya akar budaya dan sejarah demokrasi desa. Akar budaya dan sejarah demokrasi desa terletak pada model demokrasi deliberatif ala rembug desa, yang secara sosiologis ditopang dengan etika (tata krama dan tata susila) demokrasi dan kepemimpinan lokal yang kuat serta struktur sosial yang relatif egaliter. Saya memang tidak mengatakan bahwa BPD tidak demokratis. BPD tetap memiliki beberapa kandungan demokrasi menurut ukuran tradisi universal-liberal.

Pertama, berbeda dengan LMD masa lalu yang ditunjuk oleh lurah, BPD sekarang dipilih dengan melibatkan masyarakat. Meskipun di empat desa terdapat perbedaan model

pemilihan, tetapi masyarakat sedikit-banyak mengetahui dan terlibat dalam proses pembentukan (pemilihan) BPD.

Kedua, lahirnya BPD telah membawa pergeseran kekuasaan yang lebih jelas antara kepala desa (lurah) sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan BPD sebagai pemangku lembaga legislatif. Di empat desa penelitian, karena mengikuti Perda, telah terjadi pengurangan dominasi kekuasaan lurah ke BPD. Paling tidak ada tiga domain kekuasaan lurah yang telah dibagi ke BPD: (1) pembuatan keputusan dalam bentuk Peraturan Desa (Perdes) yang dikerjakan bersama-sama antara lurah dan BPD; (2) pengelolaan keuangan yang melibatkan BPD seperti penyusunan APBDES dan pelelangan tanah kas desa; (3) rekrutmen perangkat desa yang dulu dikendalikan oleh lurah dan orang-orang kecamatan maupun kabupaten sekarang dikendalikan oleh BPD. Bahkan kontrol BPD terhadap lurah sudah dijalankan meski kontrol itu masih terbatas pada LPJ lurah dan ia belum terinstitusionalisasi kepada masyarakat.

Ketiga, bagi lurah yang mempunyai *sense of legitimacy* merasa lebih ringan menanggung beban psikopolitik dalam membuat keputusan, setelah ditopang *partnership* dengan BPD. Sebab keputusan desa yang dulu dimonopoli oleh lurah, sekarang bisa dibagi kepada BPD yang memungkinkan tekanan-tekanan publik kepada lurah semakin berkurang, dan dengan sendirinya akan beralih juga kepada BPD. Di empat desa, yang paling menyolok, kehadiran BPD telah membuat "hati-hati" lurah sehingga lurah bekerja secara transparan dan bertanggungjawab. Prinsip transparansi dan akuntabilitas inilah yang menjadi prinsip penting dalam *good governance* dan demokrasi.

Tetapi dipandang dari kacamata partikular dan ditempatkan dalam relasi antara negara dan masyarakat, BPD belum kokoh menjadi wadah demokrasi desa. Di empat desa penelitian, partisipasi masyarakat (baca: tokoh-tokoh masyarakat) memanfaatkan keberadaan BPD mulai kelihatan. Banyak elemen tokoh masyarakat yang menyampaikan aspirasi melalui surat langsung ke BPD atau mengadu kepada person anggota BPD agar dibawa ke rapat BPD. Tetapi sampai sekarang BPD belum membuat keputusan dan tindakan strategis untuk merespon aspirasi yang langsung datang dari masyarakat. Ketua kelompok Tani Maju Grogol, Purwo Sugito, misalnya berujar: "Kami sudah pernah menyampaikan aspirasi ke Baperdes melalui surat supaya Baperdes ikut memikirkan permasalahan petani. Katanya sudah ada rencana Baperdes untuk menindaklanjuti usulan kami. Tapi sampai sekarang belum ada realisasinya". Anggota kelompok tani itu, Panut, juga mengamini pendapat Purwo: "Baperdes itu tidak pernah ikut mikir nasib petani kebanyakan". Ini menunjukkan bahwa BPD memang tidak bekerja atas aspirasi langsung dari masyarakat. Mereka membikin Perdes lebih banyak sebagai respons untuk memenuhi tuntutan Perda daripada aspirasi masyarakat. Dengan demikian, BPD masih tetap tampil sebagai oligarki elite seperti pendahulunya.

PENUTUP

Membangun demokrasi desa adalah pekerjaan yang berat meski desa punya size yang relatif kecil ketimbang level kabupaten dan nasional. BPD dalam pengamatan saya telah

memberikan suntikan demokrasi ala Barat secara minimal, yang *notabene* melembagakan pembagian kekuasaan, perwakilan dan pemilihan. Akan tetapi membangun demokrasi tidak hanya terbatas pada isu pembagian kekuasaan, perwakilan dan pemilihan, karena ketiga arena ini bila dipandang dari sudut pandang komunitarian kurang menyentuh *everyday life politics* dan *common good* yang berbasis pada komunitas masyarakat desa. Semangat demokrasi perwakilan yang berbasis pada prinsip kebebasan individu jelas berbeda (jika bukan bertentangan) dengan tradisi demokrasi permusyawaratan (deliberatif) yang sudah berakar lama di desa.

Lantas bagaimana ke depan? Tentu saja BPD adalah sebuah *given* yang tidak bisa dihindari. Kalau berpijak pada tradisi liberal, solusinya adalah penguatan perhatian, partisipasi dan kontrol masyarakat terhadap BPD, sehingga lembaga ini tidak sekadar menjadi wadah oligarki elite yang membangun partnership dengan pemerintah desa. Akan tetapi solusi yang juga memberi kontribusi pada penguatan BPD itu akan menghadapi kendala pada level empirik. Kendalanya bukan terletak pada masyarakat, tetapi secara empirik isu kontrol dan tuntutan pada BPD itu terlalu mahal dibandingkan dengan posisi BPD. BPD sangat berbeda dengan perangkat desa. Perangkat adalah profesi yang memakan uang rakyat sehingga secara empirik sangat masuk akal apabila tuntutan dan kontrol masyarakat diarahkan kepadanya. Akan tetapi BPD adalah profesi sambilan, yang menurut wacana lokal disebut "jabatan perjuangan", sehingga – menurut aspirasi sejumlah anggota BPD -- terlalu berlebihan bila masyarakat menuntut terlalu banyaknya.

Sementara kalau kita hendak mengembalikan "otonomi asli" desa, maka kita bisa kembali juga kepada semangat dan sejarah demokrasi desa masa lampau, dengan berpijak pada tata-krama atau tata-susila demokrasi (budaya demokrasi) dan tata-cara (prosedur) demokrasi yang diwadahi dalam rembug desa. Tetapi tampaknya masyarakat lokal tidak punya ingatan panjang mengenai sejarah rembug desa di masa lampau, apalagi di zaman modern dewasa ini masyarakat sudah lama mengenal praktik-praktik demokrasi liberal seperti pemilihan umum, parlemen dan pemilihan langsung kepala desa. Bahkan di zaman modern dewasa ini masyarakat tidak bisa menghindar dari modernisasi dan kecenderungan melebarnya heterogenitas kultur dan kepentingan. Karena itu, masalah ini menjadi salah satu kendala besar untuk menemukan kembali semangat dan sejarah desa di masa lalu.

Usulan demokrasi langsung sering sekali dilontarkan berbagai pihak dan di berbagai kesempatan. Ketika saya mengikuti diskusi jaringan "Membangun Masa Depan Desa" di Panggang (Gunungkidul), 17 Juni 2001, kalangan LSM mengusulkan pembentukan parlemen bikameral yang terdiri dari BPD dan Majelis Desa. BPD menjalankan fungsi legislasi, sedangkan Majelis Desa – menurut usulan itu -- merupakan perwujudan demokrasi langsung yang mewadahi seluruh penduduk dewasa atau kepala rumah tangga. Majelis Desa ditempatkan sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam struktur demokrasi formal di desa.

Tetapi usulan itu segera ditolak keras oleh "orang desa" sendiri, dengan alasan yang sangat pragmatis, bahwa praktik demokrasi kolosal itu butuh biaya yang sangat besar. Wacana

penolakan itu antara lain disampaikan oleh Lurah Desa Kebonagung (Imogiri, Bantul), Kristyo Bintoro berikut ini:

"Saya tidak bisa menerima usulan majelis desa itu. Kalau di desa dibentuk banyak lembaga dan sering diadakan pemilihan langsung malah akan menguras keuangan desa. Kami yang di desa ini yang kerepotan. Kita harus berpikir jangan sampai demokrasi justru menciptakan kemiskinan tambah parah. Yang paling penting adalah bagaimana meningkatkan pendapatan desa. Saya sangat setuju dengan usulan pembentukan BUMD. LSM dan pemerintah harus mendukungnya. Kalau desa sudah kaya mau melakukan apa saja bisa".

Penolakan itu masuk akal dan sesuai dengan realitas di desa. Bagaimanapun juga pelembagaan demokrasi formal yang melibatkan pemilihan secara kolosal akan membawa warga masyarakat dalam arena "pesta demokrasi" yang menyedot kekayaan desa. Karena itu, "orang luar" harus hati-hati betul dengan pragmatisme dan realisme seperti itu. Kalau "orang luar" hendak melakukan intervensi ke desa dengan menawarkan sejumlah gagasan besar demokrasi berbiaya tinggi, maka yang terjadi adalah penjajahan baru terhadap desa. Bisa jadi orang desa akan semakin "frustasi" bahkan menolak intervensi orang luar entah dari akademisi maupun LSM. Oleh karena itu, persolannya adalah bagaimana membangun demokrasi desa dengan demokrasi, yang menurut pandangan saya bisa dibingkai dengan semangat demokrasi comunitarian. Beberapa elemen krusial dalam demokrasi comunitarian – yang *notabene* telah hidup di desa – yang bisa dikembangkan di desa adalah: partisipasi, *civic engagement*, institusi sosial informal, *trust*, *common good*, dll. Beberapa nilai ini bisa dikembangkan dalam setiap komunitas dan institusi sosial, yang dilanjutkan dengan *social network* antar institusi. Akhirnya, saya sangat percaya pada diktum Robert Putnam (1993), bahwa demokrasi di Italia bisa bekerja dengan baik bukan karena keberadaan lembaga-lembaga formal demokrasi perwakilan tetapi karena modal sosial yang dibangun oleh elemen-elemen masyarakat sipil.