

IMPLEMENTASI DEMOKRASI DALAM OTONOMI DESA

M. Nur Budiyo

ABSTRACT

The village social and political development nowadays tend to show in the uncertain condition and mistrack. On one side, in the rural community there is much basic weakness such as the low degree of human resource, natural resource, culture, financial, and political and the economic infrastructure. The commitment of elite leadership (Village Legislative Body {BPD}, Head of Village and its personnel) tend to be weak bear the village community aspiration. On other side, the central government (including local government) articulate that the decentralization process, democracy and village autonomy is also show the mistrack. The attempt to impelement tightly the legislation of the village autonomy that must be obeyed and the legislation homogeneity for at least a district/city is clearly "the betrayal" to nature of autonomy itself.

In such condition so the short term attempt that could be immediately done to reduce the problem is to make arrangement (sense straighting), consciuosness, and the political empowerment both for the village community and the central and local government. In addition, the misperception and unconsciousness on decentralization, democracy and the village autonomy could be done by understanding the decentralization, democracy and the village community active participation in the real meaning that become the main pole of decentralization success and village autonomy.

This writing contains the strategic management and supplementary and barrier factors in impelementing the village autonomy. Then as a anticipative attempt to reduce of unlimited and irresponsible freedom impact, anarchy participation, and not respect the humanity aspect.

Keywords: Implementation, Democracy, Village Autonomy.

PENDAHULUAN

Negara Indonesia masih mengalami krisis yang berkepanjangan hingga sekarang. Hal ini telah membawa dampak hampir pada seluruh aspek, komponen dan tatanan kehidupan rakyat Indonesia. Walaupun terasa getir dan pahit karena menimbulkan keterpurukan di

segala bidang bagi rakyat Indonesia, namun hikmah positifnya menimbulkan ide dan dasar pemikiran yang menumbuhkan reformasi total di dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

Fokus dan lokus reformasi total untuk mewujudkan terciptanya masyarakat madani (*Civil society*) dalam

tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara dengan memiliki nilai-nilai *Good governance* (tata pemerintahan yang baik) yang menanamkan nilai-nilai demokrasi, kejujuran, keadilan, keterbukaan, berorientasi kepada kepentingan rakyat serta bertanggung jawab kepada rakyat (Budiyanto, 2000:17).

Keinginan rakyat Indonesia menginginkan perubahan dalam dunia politik, namun masih tetap menjunjung tinggi adat ketimuran, rakyat menginginkan pula pembauran etnis serta dikurangnya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dari semua birokrasi pemerintahan, menjunjung tinggi keadilan, keterbukaan, serta negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (Budiyanto, 1999: 23).

Tuntutan reformasi baik di tingkat pusat maupun lokal/desa, dan maraknya ketidakpuasan daerah (juga di pedesaan) terhadap ketidakadilan pusat telah memaksa penguasa transisional Habibie untuk lebih melimpahkan kekuasaan sosial-politik dan sosial-ekonominya kepada pihak daerah (desentralisasi kekuasaan). Terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan usaha untuk mengatasi tuntutan reformasi. Walaupun demikian gejala umum yang semakin marak adalah besarnya tuntutan "reformasi" (penggantian) di tingkat desa yang seringkali disertai dengan tindak kekerasan dan kerusuhan. Kondisi ini telah memunculkan kesadaran baru bahwa sebenarnya inti otonomi daerah adalah

otonomi di desa. Bahkan untuk banyak wilayah, terdapat gejala yang menunjukkan bahwa otonomi daerah seringkali meminta basis yang lebih rendah dari hanya sekedar pada tingkat desa, namun harus pada tingkat dukuh/dusun.

Sejak Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 mulai berlakunya tanggal 1 Januari 2001, daerah diberi kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri (otonomi). Namun keleluasaan untuk mengatur daerahnya tersebut tidak dapat dipergunakan semena-mena, akan tetapi keterbatasan hak dan fungsi otonominya menurut kehendaknya dengan mempertimbangkan kepentingan daerah lain dan kepentingan nasional secara menyeluruh dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Inti persoalannya, supaya daerah tersebut dapat berfungsi sebagai "daerah otonom" yang mandiri, berdasarkan asas demokrasi dan kedaulatan rakyat tanpa mengganggu stabilitas nasional dan keutuhan persatuan dan kesatuan bangsa. Selain itu, setiap negara dalam mencari titik keseimbangan yang bersentuhan dengan tuntutan-tuntutan dan pengakuan hak-hak rakyat yang hakiki seperti hak-hak asasi, hak atas tanah serta hak-hak hidup yang berkelanjutan melalui asas-asas demokrasi dan sebagainya selalu memperhitungkan pertimbangan-pertimbangan ekonomi, politik, sosial, kesejahteraan dan keamanan.

Kemudian penekanan yang lebih mempertimbangkan kriteria

kepentingan lokal akan melahirkan pemerintahan yang bercorak desentralisasi, yang akan diimbangi dengan kriteria kepentingan nasional yang tetap akan menjamin identitas dan keutuhan bangsa serta kepentingan nasional secara keseluruhan yang akan melahirkan *center of power* (pemusatan kekuasaan) yang terbatas. Dengan demikian, pemerintahan yang bercorak sentralistik dapat dibatasi tanpa mengabaikan kriteria atau standardisasi, baik secara nasional maupun internasional.

Pandangan umum tentang pemerintahan yang sentralisasi semakin kurang populer, sebab ketidakmampuannya untuk memahami secara tepat akan nilai-nilai budaya daerah atau sentimen *aspirasi lokal*. Alasannya, rakyat akan lebih aman dan tentram dengan badan pemerintah daerah yang lebih dekat dengan rakyat, baik secara fisik maupun psikologis. Dalam hal ini, elit politik (pemerintah) tidak perlu takut dan khawatir kepada daerah, justru daerah tidak akan menimbulkan dampak disintegrasi dan tidak akan menurunkan kewibawaan pemerintah malah sebaliknya akan menimbulkan respon positif daerah terhadap pemerintah pusat. Dengan kata lain, "kepentingan aspirasi lokal, artinya kepentingan yang memprioritaskan pada aspirasi daerah khususnya daerah kabupaten/kota terutama di desa-desa, sehingga prinsip yang mengatur otonomi desa dalam arti sesungguhnya belum dapat diwujudkan dengan jelas dan benar".

Kilas balik bahwa UU No. 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah dan UU No. 5 tahun 1979 tentang pemerintahan di desa (Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3153). Artinya asas desentralisasi bersama-sama dengan asas dekonsentrasi yang pada kenyataannya masih mengarah ke asas sentralisasi sudah dapat digeser oleh UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Di dalam UU No. 22 tahun 1999 tersebut terkandung asas desentralisasi tetap bersama-sama asas dekonsentrasi untuk mewujudkan otonomi seluas-luasnya yang diimplementasikan pada propinsi, dan dititikberatkan pada kabupaten/kota terutama di desa-desa atau nama lain sesuai dengan daerah tempat desa itu berkembang.

Pemerintah Republik Indonesia telah menetapkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang didalamnya, memuat dengan tegas dan jelas mengenai otonomi daerah dan otonomi desa (otonomi asli desa). Artinya UU No. 22 tahun 1999 tersebut memberikan keleluasaan desa untuk otonomi yang cukup luas tetapi otonomi tersebut oleh desa belum banyak terbentuk, karena kebanyakan masih "peninggalan warisan" desa yang berdasarkan pada UU No. 5 tahun 1979 yang pada dasarnya kekuasaan dipusatkan pada kepala desa (Kades). Menurut UU No. 22 tahun 1999, desapun diatur sesuai dengan prinsip demokrasi dimana Badan Perwakilan Desa (BPD) diberi wewenang sebagai

badan legislatif dan mempunyai wewenang efektif untuk mengawasi Kepala Desa (Kades) sebagai badan eksekutif beserta perangkat-perangkatnya (pamong). Artinya, kalau Kepala Desa (Kades) menjalankan pemerintahan desa tidak sesuai lagi dengan peraturan desa dapat diberhentikan oleh Bupati atas usul Badan Perwakilan Desa (BPD).

Namun hingga sekarang pemerintahan desa belum banyak yang diatur, sehingga kegiatan reformasi masih berkutat di sekitar kabupaten/kota. Dengan demikian rakyat di desa masih tetap menjadi orang yang diperintah dalam arti belum aktif menjadi orang yang menentukan isi dari peraturan perundang-undangan yang harus dilaksanakan oleh rakyat desa tersebut. Kata lain bahwa demokrasi dalam arti sesungguhnya belum berjalan sesuai dengan yang diharapkan, sebab kekuasaan belum sampai ke tangan rakyat desa yang masih terfokus pada partai politik dan anggota-anggota DPRD yang belum tentu dikenal oleh rakyat desa secara pribadi atau personalitas.

Kemudian masalah/kendala utama yang terjadi pada implementasi otonomi desa secara generalisasi di desa-desa yaitu:

1. Masih kuatnya kebijakan sentralisasi membuat semakin tingginya ketergantungan desa-desa kepada pusat yang nyaris mematikan kreatifitas, inovasi, diskresi masyarakat desa beserta seluruh perangkat-perangkat (pamong) desa. Artinya, semangat

otonomi desa masih diwarnai bias sentralisasi yang cukup kental dan keberpihakan sebagian pihak (pejabat pemerintah, tokoh masyarakat, LSM dan akademisi) akan bentuk riil patologi administrasi publik yang masih bersifat sentralistik.

2. Masih adanya kesenjangan yang lebar antara daerah dan pusat dan antar daerah sendiri dalam kepemilikan sumber daya alam, sumber daya budaya, sumber daya keuangan, infrastruktur ekonomi, politik dan tingkat kualitas sumber daya manusia. Artinya, mekanisme mengotonomikan desa tidak hanya semata-mata disebabkan buruknya faktor-faktor pendukung seperti masalah rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), alam, keuangan, budaya, ekonomi, politik, melainkan pada konsisten implementasi faktor-faktor pendukung tersebut. Kemudian masih lemahnya komitmen elit pimpinan (BPD, Kepala Desa beserta perangkatnya) dalam mendengar aspirasi masyarakat desa.

3. Implementasi otonomi desa cenderung "*stereotype*" sehingga menimbulkan kesan bahwa pelaksanaannya (implementasi) demokrasi yang masih nampak setengah hati dan belum mampu membawa "angin segar" kepada perubahan aktifitas pemerintahan di tingkat lokal/desa. Otonomi desa belum dapat dilihat pada tataran implikasi positif, baru pada tataran wacana apalagi implementasi demokratisasi di tingkat desa.

4. Reformasi otonomi daerah khususnya otonomi desa bertujuan meningkatkan taraf hidup rakyat terutama rakyat desa baik ekonomi, sosial, budaya, politik dan administratif (kabupaten/kota) belum mampu menghilangkan kenyataan kontradiktif dalam menumbuhkan ekkses-ekkses demokratisasi di tingkat desa.
5. Ketidakberanian melaksanakan “*guidelines*” otonomi desa, sehingga terjadinya penolakan nasionalisasi baik formalisasi maupun strukturalisasi akan potensi-potensi lokal melalui pendekatan ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga membentuk wacana konstruktif dalam mewujudkan *Local Democracy* (demokrasi lokal) dan “*Good Governance*” (tata pemerintahan yang baik).
6. Adanya keinginan untuk investigasi asal-usul otonomi desa asli yang pernah dimiliki oleh desa-desa, sehingga terbentuknya desa yang mandiri seperti tugas pokok dan fungsi perangkat-perangkat (pamong) desa yang jelas dan tegas, penggunaan hak-hak ulayat, kelembagaan adat/sosial, ekonomi, politik yang mendukung adat dan otonomi desa. Kemudian hasil investigasi yang diperoleh sebagai pedoman/acuan untuk merencanakan atau proyeksi masa depan agar desa-desa menjadi desa mandiri (mengelola rumah tangganya sendiri).

Selanjutnya, kendala-kendala yang terjadi pada implementasi

demokrasi dalam otonomi desa tersebut sangat menarik untuk dikaji baik secara teoritis maupun empiris. Saat ini ada kecenderungan bahwa implementasi demokrasi dalam otonomi desa belum banyak berjalan sesuai yang diharapkan berdasarkan UU No. 22 tahun 1999, sehingga penulisan ini sangat diperlukan.

PERUMUSAN MASALAH

Era reformasi, masyarakat desa cenderung masih dalam tahap penyesuaian (adaptasi), proses pembelajaran (*learning process*), dan mencoba memahami kehendak reformasi. Terutama dimotori oleh kaum pemikir, cendekiawan/intelektual dan tokoh-tokoh masyarakat serta didampingi beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Dilain pihak, masyarakat desa umumnya masih terbiasa diatur dari hirarki di atasnya, tentu saja dengan “juklak (petunjuk pelaksana) dan juknis (petunjuk teknis)”. sehingga menyikapi masalah yang mungkin dihadapi, tidak secara aktif tetapi pasif, khususnya yang menyangkut permasalahan kebijaksanaan pemerintah yang tertuang dalam undang-undang dan peraturan-peraturan. Oleh sebab itu, masyarakat desa tidak dapat membedakan mana yang disebut demokrasi dan mana yang disebut otorisasi. Sampai saat ini pun masyarakat desa hampir tidak tahu kesalahan “Orde Baru” dalam mengebiri demokrasi. Masyarakat desa masih berpendapat bahwa Bapak Orde Baru yaitu Soeharto disebut “bapak pembangunan”, sebab masyarakat

desa cenderung masih merasakan dampak dari hasil pembangunan seperti; Listrik masuk desa, subsidi pupuk, kredit Bimas, pembangunan jalan beraspal, bangunan gedung sekolah, transportasi yang mudah, bahan sandang dan pangan yang melimpah, dan lain-lain yang tidak ditemui di jaman Orde Lama. Bahkan rakyat di desa hampir tidak merasakan dampak "krisis ekonomi".

Dijaman Orde Baru sebenarnya sudah ada contoh sederhana yang bertentangan dengan demokrasi, yaitu seorang kepala desa tidak dipilih oleh rakyat di desa, tetapi oleh lembaga lain yang saat itu legalisasinya memenuhi syarat untuk memilih kepala desa.

Yang diperlukan saat ini adalah bagaimana memperbaiki hal-hal yang saat ini tidak baik, bukan mencari-cari siapa yang salah. Walaupun kesalahan itu perlu diketahui tetapi tidak untuk dihujat, dimusuhi, dikambinghitamkan, tetapi dibenarkan, diluruskan hingga terwujud demokrasi yang mengantar masyarakat desa lebih sejahtera.

Kader-kader demokrasi di tingkat desa saat ini jumlahnya belum cukup, masih sangat sedikit warga masyarakat yang peduli kepada pemecahan permasalahan desa. Walaupun di tingkat dukuh/dusun kader-kader tersebut sudah ada cukup banyak, diperlukan suatu kiat tertentu untuk membawa masyarakat ke tingkat desa mandiri.

Implementasi demokrasi dalam otonomi desa pada umumnya tidak dapat diabaikan begitu saja tanpa

penanganan yang serius. Apabila dibiarkan secara terus menerus, maka akibatnya akan membahayakan tatanan kehidupan demokrasi masyarakat desa, sendi-sendi sosial dan budaya masyarakat desa, terganggunya tujuan negara serta program-program pemerintah lainnya. Atas dasar fenomena tersebut, maka dalam penulisan ini akan dibahas pemecahan masalah tentang implementasi demokrasi dalam otonomi desa.

Mengingat beberapa kendala, asumsi dan realitas yang terjadi, maka timbul pertanyaan sebagai berikut: Bagaimanakah implementasi demokrasi dalam otonomi desa di desa-desa pada umumnya? dan faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat implementasi demokrasi dalam otonomi desa di desa-desa tersebut?

TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsep Implementasi

Implementasi merupakan salah satu proses kebijakan publik dalam sebuah negara. Biasanya implementasi dilakukan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan jelas, termasuk tujuan jangka pendek, menengah dan jangka panjang.

Jones (1984) merumuskan implementasi sebagai *a process of getting additional resources so as to figure out what is to be done.*

Ripley (1982;4) merumuskan implementasi sebagai *a set of activities that follow statements of intent about*

program goals and desired result by government officials. Implementation encompassed actions (and reactions) by a variety of actors, especially bureaucrats, designed to programs into effect, ostensibly in such a way as to achieve goals.

Pemahaman implementasi oleh para pakar tersebut, bahwa implementasi merupakan suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup;

Pertama, persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut, seperti: Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah, Peraturan Desa dan lain-lain.

Kedua, menyiapkan sumber daya mengerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan penetapan siapa yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan tersebut.

Ketiga, mengantarkan kebijakan secara kongkrit ke masyarakat.

Kemudian Merilee S Grindle (1984), mengidentifikasi ada 2 (dua) hal yang sangat menentukan keberhasilan dari implementasi yaitu Isi Kebijakan dan Konteks dari Implementasi itu sendiri yang secara terperinci diidentifikasi sebagai berikut:

a. Content of Policy

1. *Interest affected* (kepentingan siapa

saja yang terlibat)

2. *Type of benefits* (macam-macam manfaat)
3. *Extent of change envisioned* (sejauh mana perubahan akan diwujudkan)
4. *Site of decision making* (tempat pembuatan keputusan)
5. *Program implementors* (siapa yang menjadi implementor agensi)
6. *Resources committed* (sumber daya yang disediakan).

b. Context of Implementation

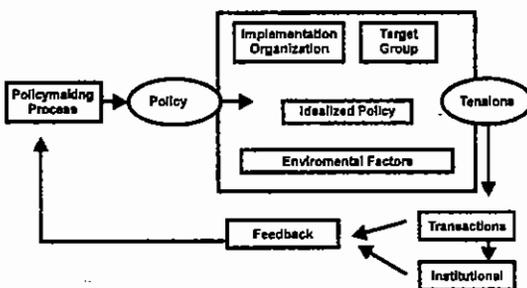
1. *Power, interests and strategy of actors involved* (kekuasaan, kepentingan, dan strategi para aktor yang terlibat)
2. *Institutions and regime characteristics* (karakteristik lembaga dan rejim)
3. *Compliance and responsiveness* (sesuai dengan kaidah dan tingkat responsif).

Mengingat pemahaman Grindle tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan dari implementasi sebuah kebijakan ditentukan oleh banyak hal, terutama yang menyangkut kepentingan-kepentingan yang terlibat di dalamnya. Artinya sebuah kebijakan yang sederhana tentu tidak melibatkan kepentingan banyak orang, kelompok dan dalam masyarakat sehingga tidak akan membawa perubahan yang besar. Sebaliknya semakin melibatkan banyak kepentingan, maka keterlibatan seseorang atau kelompok dalam implementasi kebijakan tersebut akan sangat tergantung apakah kepentingannya terlindungi

atau bahkan orang atau kelompok tersebut akan memperoleh manfaat yang tinggi atau tidak. Kalau kepentingannya terlindungi, maka seseorang akan berusaha untuk terlibat dalam implementasi karena manfaatnya pasti akan sampai kepada yang bersangkutan. Sebaliknya kepentingan seseorang terganggu atau akan merugikannya, maka dengan sendirinya akan mempertimbangkan manfaat keterlibatannya, bahkan mungkin akan menghalangi implementasi sebuah kebijakan.

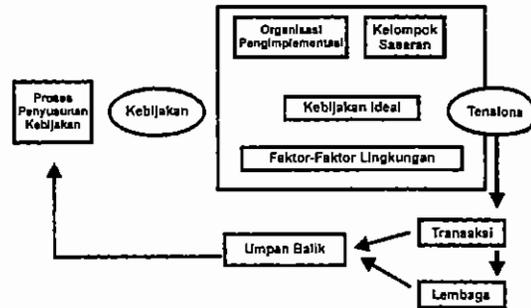
Begitu juga dalam masyarakat desa yang sedang menemukan jati dirinya dalam membentuk demokrasi, implementasi akan berhadapan dengan berbagai masalah. Dalam masyarakat tersebut akan sangat sulit menghormati aturan main yang sudah ada apalagi kalau aturan main itu sangat mengganggu kepentingan masyarakat desa tersebut.

Kemudian Quade (1982) menyatakan proses implementasi kebijakan dengan bagan sebagai berikut:



Sumber: Diadaptasi Quade:1982:311.

Kemudian bagan/model tersebut dari proses implementasi kebijakan diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia sebagai berikut:



Sumber: Diadaptasi Quade, 1982.

Mengingat pernyataan dan pemahaman dari bagan tersebut, menunjukkan bahwa implementasi proses kebijakan (Quade:1982) yaitu kebijakan-kebijakan yang dirumuskan hendaknya dari *Bottom-Up Planning*, bukan *Top-Down Planning* karena lebih menampung aspirasi implementor dan masyarakat, sehingga akan lebih mendukung suatu kebijakan yang berhasil. Quade lebih menekankan pada variabel organisasi, kelompok sasaran dan variabel lingkungan dalam implementasi proses kebijakan.

Pemahaman pada bagan implementasi proses kebijakan tersebut, maka penulis mendefinisikan implementasi adalah : apa yang terjadi setelah peraturan perundang-undangan ditetapkan yang memberikan otorisasi (kewenangan) pada suatu program, kebijakan, manfaat dan atau suatu bentuk *output* (keluaran) yang jelas (*tangible*), sedangkan tugas implementasi adalah menjadi penghubung yang

memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan publik menjadi hasil (*outcomes*) dari aktivitas pemerintah.

2. Konsep Demokrasi

Secara harfiah kata "demokrasi" berarti suatu pemerintahan oleh rakyat, namun sejumlah ahli/pakar memberi makna demokrasi yang berbeda-beda. Istilah "demokrasi" pertama kali dalam praktek negara yaitu di kota Yunani (450 SM) dan Ethena (350 SM).

Pericles (431 SM), seorang negarawan ternama dari Athena, mendefinisikan demokrasi dengan beberapa kriteria/indikator sebagai berikut:

- a. pemerintahan oleh rakyat dengan partisipasi rakyat yang penuh dan langsung;
- b. kesamaan di depan hukum;
- c. pluralisme, yaitu penghargaan atas semua bakat, minat, keinginan dan pandangan;
- d. penghargaan terhadap suatu pemisahan dan wilayah pribadi untuk memenuhi dan mengekspresikan kepribadian individual.

Dalam zaman yang sama, pemikiran politik Plato, Aristoteles, Polybius dan Cicero juga meletakkan dasar-dasar bagi pengertian demokrasi. Perkembangan demokrasi mengalami pergeseran dari *renaissance* ke arah pemodernan. Masa ini muncul pemikiran baru tentang hubungan antara penguasa atau negara.

Pemikiran baru dan mengejutkan masa itu tentang kekuasaan dari Niccolo Machiavelli (1469-1527), pemikiran tentang kontrak sosial dan pembagian kekuasaan dari Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755) dan Jean Jacques Rousseau (1712-1778). Pemikiran tersebut dari sejumlah nama besar telah memberikan sumbangan yang penting bagi upaya pendefinisian kembali istilah demokrasi.

Satu hal yang penting dalam penelusuran istilah demokrasi bahwa demokrasi tumbuh sejalan dengan perkembangan masyarakat. Semakin tinggi tingkat kompleksitas kehidupan masyarakat maka semakin rumit istilah demokrasi didefinisikan.

Dahl menyatakan ada 5 (lima) kriteria demokrasi yaitu: 1). persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat; 2). partisipasi aktif yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif; 3). pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis; 4). kontrol terakhir terhadap agendayaitu adanya kekuasaan eksekutif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan pada orang lain atau lembaga yang mewakili; 5). pencakupan yaitu terliputnya masyarakat dalam kaitannya dengan hukum. Dalam definisinya ini tampak

bahwa Dahl mementingkan keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, adanya pengawasan terhadap kekuasaan dan dijaminnya persamaan perlakuan negara terhadap semua warga negara sebagai unsur-unsur pokok demokrasi.

Dengan kata lain bahwa suatu sistem politik demokrasi adalah suatu sistem yang benar-benar atau hampir mutlak bertanggung jawab kepada semua warga negaranya (*accountability*). Pandangan-pandangan para ahli ini seringkali bersifat normatif dan seringkali tidak dapat diterapkan dalam dunia nyata terutama di Indonesia.

Kemudian kriteria demokrasi yang lebih menyeluruh diajukan oleh Carter, Herz dan Mayo mengkonseptualisasikan demokrasi sebagai pemerintahan yang dicirikan dengan prinsip-prinsip sebagai berikut: 1.) pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai, dan melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif: 2.) Adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan: 3.) persamaan di depan hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk kepada *rule of law* tanpa membedakan kedudukan politik: 4.) adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif: 5.) diberinya kebebasan berpartisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat, perseorangan serta prasarana pendapat umum semacam

pers dan media massa: 6.) adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangan tentang salah atau tidak: 7.) dikembangkannya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perseorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara-cara persuasi dan diskusi daripada koersi dan represi.

Bachrach (1980:24-98) menyatakan bahwa tujuan tertinggi dari demokrasi adalah adalah suatu sistem pemerintahan yang memaksimalkan perkembangan diri setiap individu dimana kebebasan mutlak dijamin.

Schumpeter (1947:269) memberi makna demokrasi yang relatif lebih realistik. Sebuah sistem politik disebut demokrasi sejauh para pengambil keputusan kolektifnya yang paling kuat dipilih melalui pemilu periodik, dimana para calon bebas bersaing untuk merebut suara dan dimana hampir semua orang dewasa berhak memilih. Dari sini metode demokratis dapat dilakukan dalam arti suatu rencana institutional (pengambilan keputusan) untuk mencapai keputusan politis dilakukan oleh individu yang memperoleh kekuasaan tadi. Dengan demikian maka demokrasi mengandung tiga dimensi makna yang saling terkait yaitu **persaingan, partisipasi** (Dahl 1971:4-9), dan **kebebasan**. Bagi Indonesia, dimana peran parpol belum berfungsi sepenuhnya maka makna kebebasan, persaingan dan partisipasi belum dapat dilakukan sebagaimana didefinisikan oleh Schumpeter. Yang terjadi di pedesaan

adalah suatu **demokrasi elitis** yang baru menyentuh para elite pemegang kekuasaan baik formal maupun non formal (Suwondo 1999).

Suñdhausen mensyaratkan demokrasi sebagai suatu sistem politik yang menjalankan tiga kriteria: 1.) dijaminnya hak semua warga negara untuk memilih dan dipilih dalam pemilu yang diadakan secara berkala dan bebas yang secara efektif menawarkan peluang kepada penduduk untuk mengganti elit yang memerintah dengan yang lainnya. 2.) semua warga negara menikmati kebebasan berbicara, berorganisasi dan memperoleh informasi dan beragama serta 3.) dijaminnya hak yang sama di depan hukum.

Amien Rais (dikutip Saefullah Fatah, 1994; 8) memaparkan ada 10 (sepuluh) kriteria demokrasi yaitu: 1.) partisipasi dalam pembuatan keputusan; 2.) persamaan di depan hukum; 3. distribusi pendapatan secara adil; 4.) kesempatan pendidikan yang sama; 5.) empat macam kebebasan yaitu kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan persuratkabaran, kebebasan berkumpul dan kebebasan beragama; 6.) ketersediaan dan keterbukaan informasi; 7.) mengindahkan *fatsoen* (tata krama politik); 8.) kebebasan individu; 9.) semangat kerjasama; 10.) hak untuk protes.

Mengingat berbagai pernyataan para pakar tersebut, maka penulis memahami istilah demokrasi merupakan pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama

bagi semua warga negara- (suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat).

3. Konsep Otonomi Desa

Desa sebagai unit pemerintahan terkecil, dalam prakteknya berhubungan langsung dengan masyarakat. Di kantor desalah masyarakat mengurus Kartu Tanda Penduduk (KTP), masalah tanah dan memusyawarahkan urusan-urusan publik dan sebagainya. Dengan kata lain di desalah ujung tombak pelayanan publik, selain karena di desalah merupakan tahapan terendah dari sistem administrasi dan pemerintahan, di desalah semua kepentingan akan berhubungan langsung dengan masyarakat. Keberhasilan otonomi daerah ditentukan dari prakarsa seluruh *stakeholdernya*. Dengan demikian bahwa desentralisasi desa merupakan suatu keharusan.

Sementara daerah tertentu telah melaksanakan otonomi desa terkait dengan beberapa kendala, seperti daerah-daerah yang melaksanakan desentralisasi desa tidak mendapatkan dana dari pemerintah pusat dan propinsi, peralatan-peralatan lainnya yang mendukung pelaksanaan otonomi desa bahkan disinyalir otonomi desa dianggap beban. Hal ini tentu saja tidak sejalan dengan dengan komitmen pemerintah pusat yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 76 tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Desa. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut dinyatakan bahwa pemerintah akan memberikan fasilitator,

bimbingan dan arahan yang menyangkut keberadaan pemerintahan dalam pelaksanaan otonomi desa. Kendala lainnya Peraturan Pemerintah tersebut masih belum mampu memberikan arahan seperti apa sebenarnya desentralisasi desa tersebut.

Sejak diberlakukannya Undang-undang No. 22 tahun 1999 memberikan peluang untuk melakukan perubahan signifikan terhadap posisi desa. Sebab dalam regulasi yang baru ini (Undang-undang No. 22 tahun 1999) memungkinkan adanya variasi nama, struktur organisasi dan kewenangan pemerintahan desa; yang mana regulasi sebelumnya (UU No. 5 tahun 1979) tersebut tidak dapat diperoleh karena posisi dan format desa diseragamkan secara nasional (UGM,2001:i).

Secara historis, desa merupakan "embrio" bagi terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia. Jauh sebelum negara-negara modern ini terbentuk, entitas sosial sejenis desa atau populer disebut "masyarakat adat" dan atau dengan bentuk maupun nama yang lain, telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi sangat otonom. Entitas-entitas ini merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat-istiadat, dan hukum adatnya sendiri yang mengakar kuat, serta relatif mandiri dari campur tangan entitas kekuasaan dari luar. Dengan tingginya keberagaman dan otonomnya kekuasaan desa, membuat institusi ini mungkin merupakan wujud "bangsa" yang paling kongkret

(UGM, 2001:1). Dengan kata lain, regulasi tentang otonomi saat ini memungkinkan terjadinya beberapa perubahan tentang pemerintahan di tingkat desa seperti:

- a. Pengaturannya tidak harus datang dari pusat/nasional (melalui UU) melainkan dapat langsung diatur kabupaten/kota (melalui Perda);
- b. Merubah uniformitas menjadi variatif;
- c. Merubah dominasi birokrasi menjadi dominasi adat melalui institusi tradisional milik masyarakat lokal (UGM,2001:2).

Purwo Santoso menyatakan bahwa konsep otonomi desa dengan kriteria secara tegas memang belum ada, ketika hendak mengamati dan memfasilitasi desa dalam mengembangkan otonominya perlu diperhatikan dari "kacamata" mana otonomi desa itu dilihat dan siapa yang melihatnya. Otonomi desa jika dilihat dari "kacamata penguasa" maka akan terlihat hanyalah masalah uang dan kekuasaan, sedangkan jika dilihat dari "kacamata rakyat" otonomi desa berarti aktualisasi diri, pengembangan potensi diri, jati diri, inovasi, identitas, dan keberpihakan pada nilai luhur dari masyarakat desa itu sendiri. Kriteria untuk melihat otonomi desa perlu diperhatikan unit analisisnya, yaitu: Rakyat, dengan unit analisis individu dan pemerintah, dengan unit analisis pemerintah daerah dan pemerintah pusat. (Hasil wawancara, 24 Juli 2002).

Mengingat pernyataan tersebut, bahwa otonomi desa dideskripsikan sebagai otonomi yang

berlapis-lapis yang ditujukan pada masyarakat paling bawah (*grass root*) politik di desa. Artinya, masyarakat desa memahami makna otonominya sendiri, melalui pembatasan-pembatasan kehendak (saling kontrol, ada batas-batas pengendalian diri (saling mengingatkan) dan tidak melupakan struktur makro dalam berpikir tentang diri sendiri.

Realitanya sekarang, penguasa sering menilai otonomi desa sebagai ajang uji coba kemampuan untuk memaksakan kehendak, terbukti dengan masalah otonomi desa sering ditanggapi secara satu-persatu dan rakyat lokal dihadapinya seperti "kelereng", sehingga penguasa berkuasa dengan standar ganda ciptanya sendiri. Sementara rakyat menganggap otonomi desa itu sebagai upaya untuk membebaskan diri dari kungkungan penguasa, padahal masyarakat lokal (desa dan dusun) tidak biasa menghadapi negara secara kolektif, sehingga merelakan dirinya untuk selalu menjadi eksepsi penguasa.

Purwo Santoso membagi otonomi desa tersebut menjadi 2 (dua) wujud, yaitu :

1. Otonomi desa sebagai metodologis, artinya otonomi dari, untuk dan oleh masyarakat desa itu sendiri, posisinya masyarakat tidak mempedulikan orang lain tapi tidak melupakan orang lain. Dengan kata lain, masyarakat desa masih percaya bahwa kekuasaan yang ideal itu adalah yang *legitimate*, dan kekuasaan tersebut terkait dengan kearifan, kebijaksanaan, bias dikoreksi dengan counter bias, sehingga

masyarakat desa percaya akan kemenangan (otonomi desa) akan tercapai melalui "energi" yang tidak diketahui.

2. Otonomi desa sebagai status, artinya otonomi desa yang dilihat dari kacamata penguasa, dimana dimensi-dimensi tentang otonomi desa ada yang dilupakan serta ada yang dibakukan secara negatif. Otonomi desa telah *dipaket* dari atas dan penguasa kemudian menyerahkan kewenangan dengan label *status otonom*. Hal-hal yang dapat dikecualikan disini malah pada penggunaan prinsip kerjasama dan prinsip untuk orang lain.

Mengingat pernyataan wujud otonomi desa tersebut, maka desa otonom yaitu desa yang didasarkan atas logika yuridis, desa yang memiliki *self restraint*, terutama untuk level sempit dan desa yang memiliki *self organizing capacity*, untuk level luas.

Selain itu, Pratikno (2000: 18) menyatakan bahwa ada 3 (tiga) *setting* yang dapat diajukan untuk mencapai desa masa depan dalam rangka menuju otonomi desa saat ini, yaitu :

1. Perlu segera diupayakan pelebagaan politik di tingkat desa, yaitu diarahkan pada tujuan dimana desa memiliki otonomi yang cukup sehingga tidak tergantung sepenuhnya kepada negara, juga untuk mewujudkan kehidupan yang demokratis di masyarakat desa.
2. Peningkatan sumber daya manusia di tingkat desa. Argumen utama dari agenda ini adalah kepentingan untuk mengganti peranan negara

sebagai agen tunggal dalam pembangunan masyarakat desa.

3. Perluasan akses ekonomi politik masyarakat desa, yaitu diharapkan akan terjadi integrasi kepentingan desa secara ilmiah dalam cakupan wilayah yang bersifat nasional, sehingga proses pemberdayaan masyarakat desa dapat dilakukan dengan merata di semua daerah.

Mengingat pernyataan tersebut, maka penulis menafsirkan otonomi desa tersebut merupakan perbuatan mawas diri/introspeksi (*self control*) dengan menggunakan cara-cara setempat yang tepat guna (kolektif) yang memiliki intensif untuk berpola tertentu dan tidak melanggar ketentuan yang berlaku. Jadi ada semacam *reward and punishment* di dalam otonomi desa tersebut.

Berdasarkan penafsiran tersebut, maka penulis membagi otonomi desa menjadi 2 (dua) kriteria, yaitu:

Pertama, **Otonomi administratif**, yaitu otonomi yang bahasa dan maknanya dibuat dan diinterpretasikan sendiri oleh negara. Negara merasa yakin dan percaya memiliki superioritas dalam pemikiran (*thinking*) dan aksinya (*action*) atas pengembangan otonomi desa. Padahal jika membicarakan otonomi desa, masyarakat desa sebagai *grass root* percaya bahwa realitas dan perasaan individu dalam suatu komunitas berasal dari kultur yang secara fundamental berbeda.

Kedua, **Otonomi kultural**, yaitu otonomi yang tumbuh

berdasarkan identitas kultural dari komunitas dan hubungan keluarga, termasuk agama, bahasa, kostum, tradisi, kesatuan bahasa, darah dan tanah air yang memiliki kekuatan emosional, pada akhirnya teridentifikasi untuk mengikat warga negara atau masyarakat dalam entitas. Ada kemungkinan terbentuknya formasi identitas kultural individual dan komunitas yang tidak bisa dipisahkan begitu saja dari akar-akar primordial.

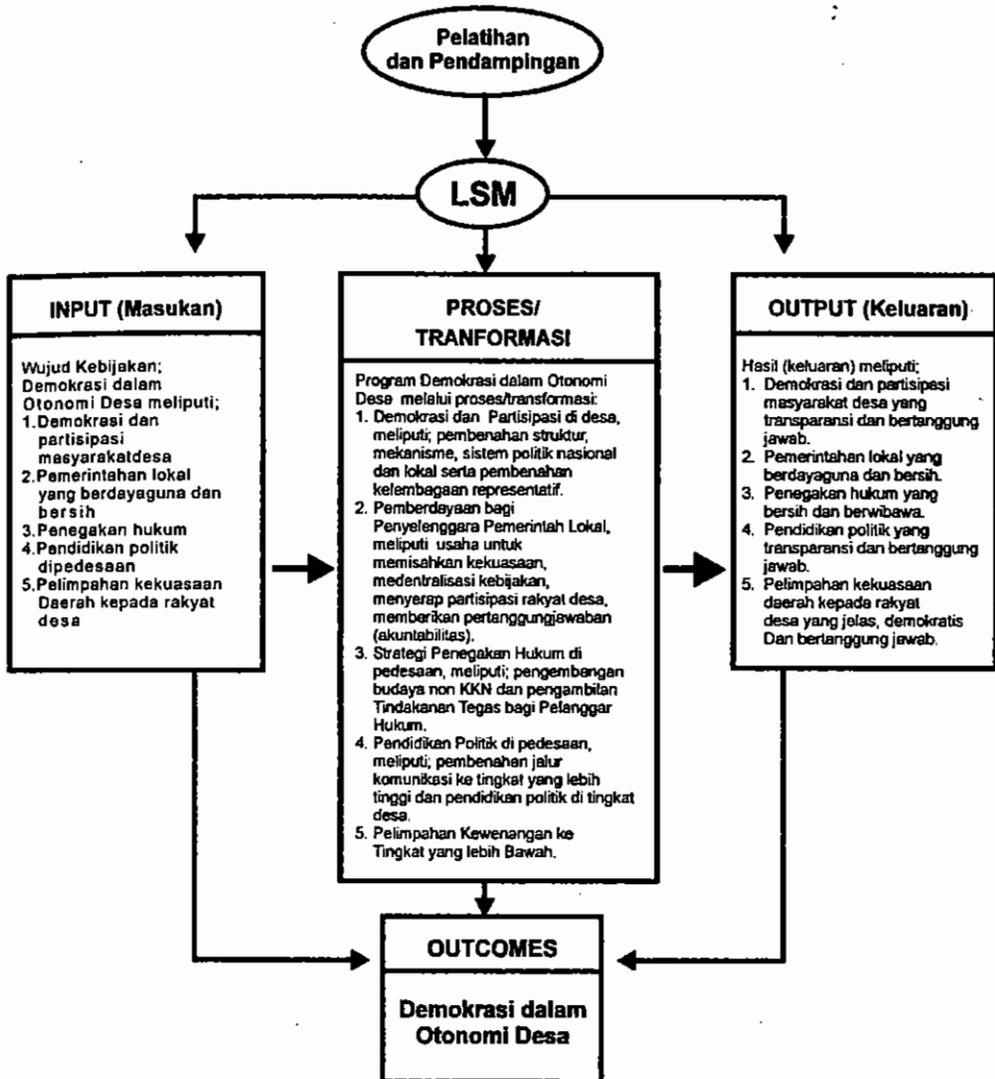
IMPLEMENTASI DEMOKRASI DALAM OTONOMI DESA DI DESA- DESA

Kinerja implementasi demokrasi dalam otonomi desa dengan mengacu berbagai pendapat para pakar tersebut, maka penulis menggunakan berbagai pendekatan sistem dalam menganalisis implementasi demokrasi tersebut. Sebagai suatu sistem apabila salah satu komponennya sakit (tidak ada) maka komponen lainnya tidak berfungsi dengan baik dan benar. Artinya apabila variabel masukan (*input*) kurang mendukung, maka implementasi demokrasi dalam otonomi desa tersebut tidak akan tercapai. Demikian pula variabel *proses/transformatasi* tidak efektif dan efisien maka implementasi demokrasi dalam otonomi desa tidak efektif dan efisien pula.

Untuk memperjelas objek penulisan ini, maka dapat digambarkan bagan (matrik) dalam model kerangka pemikiran implementasi demokrasi

dalam otonomi desa sebagai berikut :

Bagan : 1
Model Kerangka Pemikiran
(Model Sistem Pengukuran Implementasi
Demokrasi dalam Otonomi Desa)



Sumber : Diolah oleh M.Nur Budiyanto; 2002.

Bagan 1 (matrik) tersebut menunjukkan bahwa adanya inisiatif sebagian tokoh masyarakat desa pada umumnya, terutama dalam menyikapi otonomi daerah, dalam kaitannya implementasi demokrasi di tingkat desa/dusun oleh berbagai LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) dengan melakukan pelatihan dan pendampingan.

Dari hasil pelatihan dan pendampingan tersebut, akhirnya timbul inisiatif untuk membentuk dan menumbuhkembangkan demokrasi. Aplikasi dari proses demokratisasi di desa-desa tersebut, maka akan menimbulkan berbagai perkumpulan atau paguyuban masyarakat desa, di mana LSM biasanya mengikutsertakan masyarakat desa itu berbagai seminar-seminar dan dialog yang berkonteks demokratisasi. Hal ini dapat menunjang dan menumbuhkembangkan proses demokratisasi yang transparansi, jujur dan bertanggungjawab.

Kemudian Peranan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam melakukan perubahan implementasi demokrasi menuju otonomi desa, sebagai **input/masukan** Diadakan berbagai pelatihan dan pendampingan oleh LSM yang indikatornya sebagai berikut: (1) demokrasi dan partisipasi masyarakat desa; (2) pemerintahan lokal yang berdayaguna dan bersih; (3) penegakkan hukum; (4) pendidikan politik di pedesaan, dan (5) pelimpahan kekuasaan Daerah kepada rakyat.

Mengingat menumbuh
Kembangkan demokratisasi dan

partisipasi aktif masyarakat di desa-desa, ada manajemen strategi yang dapat ditempuh dalam otonomi desa melalui proses/transformasi, yaitu:

1. **Demokrasi dan Partisipasi Aktif di Desa melalui :**

Pembenahan Struktur, Mekanisme, dan Sistem Politik Nasional dan Lokal.

Usaha untuk mengembangkan masyarakat madani (*civil society*) di pedesaan tidak dapat dipisahkan dari pengembangan struktur, mekanisme, dan sistem politik nasional kearah yang lebih demokratis. Hanya dengan pembenahan di tingkat nasional yang mengarah kepada suatu keterbukaan untuk berdialog (dan bertanggung jawab) dengan masyarakat maka kepercayaan masyarakat kepada negara akan tumbuh kembali. Dampak dari pembenahan di tingkat nasional ini sekaligus juga harus dibarengi dengan pembenahan di tingkat lokal/desa. Untuk itu maka peran elit/pemimpin (baik formal maupun non formal), Ornop, maupun Parpol pada tingkat lokal memegang peranan yang sangat penting. Di pundak para elit/pemimpin desa inilah proses pengembangan demokratisasi (proses demokrasi) dan partisipasi aktif masyarakat desa diletakkan. Hanya dengan adanya demokratisasi dan partisipasi aktif masyarakat desa, maka proses otonomi desa dapat berjalan secara benar dan baik.

Pembinaan Kelembagaan Representatif

Tersedianya wadah representatif di tingkat desa yang mampu menyalurkan aspirasi masyarakat ke tingkat yang lebih tinggi merupakan suatu keharusan untuk segera dikembangkan. Penggantian organisasi LMD/LKMD yang sudah terkooptasi oleh kekuasaan pemerintah (pusat) harus diganti dengan kelembagaan lain yang lebih representatif dan memperoleh legitimasi dari masyarakat. Adanya kemungkinan dikembangkannya Badan Perwakilan Desa (BPD) nampaknya merupakan salah satu alternatif yang dapat ditempuh. Permasalahannya siapa yang akan duduk di BPD dan bagaimana proses pemilihannya. Anggota BPD sebaiknya proporsional dengan ketersebaran jumlah penduduk di desa yang bersangkutan. Pemilihan anggota BPD sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat pada lokasi yang lebih rendah dari desa (seperti Dukuh atau dusun). Dengan demikian maka sebelum melangkah ke tahap diatas maka pengaktifan, pemberdayaan, dan pemberian kewenangan sosial-politik masyarakat pada tingkat dukuh atau dusun perlu terlebih dahulu dilaksanakan.

Keberadaan lembaga semacam "Rembug Desa" atau "Parpatan Agung" bagi desa desa merupakan alternatif lain yang dapat dipikirkan. Kelembagaan yang terakhir ini merupakan kelembagaan yang bukan perwakilan, tetapi suatu lembaga yang mempunyai

kewenangan untuk mengontrol jalannya pemerintahan desa secara langsung oleh seluruh masyarakat desa.

Usaha untuk merubah (mengganti) pola pemerintahan desa dengan pola pemerintahan kelurahan, yang dapat menyebabkan sumber dana desa (desa-desa di Jawa umumnya mempunyai "tanah bengkok" dan "kas desa") ditarik ke tingkat yang lebih tinggi, dan yang memungkinkan adanya kontrol mutlak dari pihak penguasa tingkat desa, serta diperlukannya memikirkan kembali diterapkan pola pemerintahan kelurahan karena dapat mengurangi kemampuan otonomi desa.

2. Pemberdayaan Bagi Penyelenggara Pemerintahan Lokal

Cook dan Macaulay (1996) menyatakan bahwa kunci keberhasilan pemberdayaan adalah adanya usaha yang sungguh-sungguh untuk memulai pemberdayaan pada diri sendiri atau dari pihak atas (elit/Pimpinan). Oleh sebab itu pihak penyelenggara pemerintahan termasuk para legislatif, yudikatif, dan eksekutif, perlu melakukan pemberdayaan diri sendiri terlebih dahulu, sebelum memberdayakan masyarakat.

Ada empat aspek yang harus diberdayakan pada diri penyelenggara pemerintahan yaitu:

Adanya Usaha Untuk Memisahkan Kekuasaan

Sejak era Soekarno (Orde Lama) dan era Soeharto (Orde Baru), dalam usaha untuk melakukan pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan eksekutif tidak pernah dilakukan, yang ada adalah supremasi kekuasaan eksekutif terhadap kekuasaan legislatif dan yudikatif. Kondisi pada tingkat lokal (desa/dusun) juga terjadi seperti itu. Oleh sebab itu adanya pemisahan kekuasaan secara tegas, paling tidak antara penyelenggara pemerintahan desa dan Lembaga Perwakilan Desa (Rembug Desa) perlu segera dilakukan. Dengan kondisi semacam ini maka proses check and balance dapat berjalan.

Adanya Usaha dan Untuk Mendesentralisasi Kebijakan

Pola pengambilan keputusan yang bersifat *top-down* dan sentralistik nampaknya harus dihentikan dan beralih ke pola kebijakan yang memperhatikan aspek desentralisasi. Di tingkat desa, biasanya pola yang sama seperti itu harus segera dihentikan. Pihak pemerintahan desa dapat mendelegasikan program-program pembangunannya ke tingkat desa/dukuh atau pada kelompok-kelompok masyarakat desa yang membutuhkan dan mampu menangani. Kalau perlu dana subsidi desa (Inpres Desa) seharusnya digunakan secara desentralisasi di tingkat yang lebih rendah dari desa (dukuh) demi mengembangkan tingkat partisipasi dan otonomi masyarakat desa tersebut.

Adanya Usaha Untuk Menyerap Partisipasi Rakyat

Usaha untuk menyerap partisipasi masyarakat dapat lebih mudah dilakukan apabila ada usaha untuk menghindari intervensi pemerintah (pihak atas desa). Dengan cara ini maka pelibatan sebanyak mungkin partisipasi masyarakat desa dapat dilakukan sejak tahap perencanaan (terutama dalam proses pengambilan keputusan), Pelaksanaan pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan (eksploitasi), sampai tahap evaluasi.

Bentuk keterlibatan masyarakat desa dalam penerapan kebijakan yang biasa dikenal sebagai kebijakan *bottom-up* ini dapat berbentuk pemikiran, tenaga, uang, maupun material. Dengan cara ini maka para partisipan akan lebih mempunyai rasa memiliki (*bandarbeni*) terhadap apa yang sudah dibangun.

Adanya Usaha Untuk Memberi Pertanggung Jawaban (Akuntabilitas)

Aspek *accountability* (*pertanggungjawaban*), demokratis, dan transparansi merupakan aspek-aspek yang sangat penting untuk diperhatikan. Konsekuensi dari aspek ini yang menunjukkan adanya kontrol yang ketat menyebabkan berkurangnya kesempatan dari pihak-pihak tertentu (seperti kaum birokrat, pemborong, dan pengusaha) untuk mengambil keuntungan yang berlebihan (tidak adil) dari suatu program pembangunan. Selain itu, pemberdayaan peran kelembagaan

Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai alat kontrol dan saluran aspirasi rakyat menjadi kunci adanya usaha untuk meminta pertanggung jawaban pemerintahan lokal.

Kondisi yang sekarang berkembang adalah kontrol dari masyarakat desa pada umumnya berjalan secara ketat dan langsung. Bahkan untuk kasus-kasus tertentu masyarakat desa tidak hanya menjadi pelaku untuk meminta pertanggung jawaban pemerintah desa namun sekaligus bertindak sebagai algojo yang dapat menimbulkan ketidakstabilan relasi sosial antar warga desa. Program untuk mengendalikan emosi massa dalam menuntut hak dan melakukan kontrol terhadap pemerintahan desa perlu dilakukan lewat penyuluhan, pendidikan politik, dan pengembangan sumberdaya masyarakat desa.

3. Strategi Penegakkan Hukum di Pedesaan

Maraknya tindak kekerasan, penjarahan, bahkan pembunuhan yang dilakukan oleh suatu kelompok masyarakat terhadap kelompok masyarakat lain atau terhadap fasilitas pemerintah mencerminkan bahwa hukum sudah tidak lagi mampu menjangkau kelompok masyarakat tersebut (diluar hukum). Lemahnya posisi militer dewasa ini ikut membantu maraknya tindakan yang melanggar hukum dan hak-hak asasi manusia tersebut. Beberapa usaha yang dapat segera dilakukan diantaranya adalah :

Pengembangan Budaya Non KKN

Maraknya gejala nepotisme biasanya akan diikuti oleh munculnya sejumlah tindakan yang bersifat kolusi, yang pada akhirnya akan bermuara kepada tindakan-tindakan korupsi. Kondisi semacam ini nampaknya sudah membudaya, baik di kalangan masyarakat atas maupun bawah dan sudah berjalan sangat lama. Pihak masyarakat pedesaan biasanya hanya mencontoh apa yang dilakukan panutannya, namun jumlah kerugian yang ditimbulkan oleh tindakan KKN yang dilakukan kelompok atas jauh lebih merugikan negara maupun masyarakat. Oleh sebab itu usaha untuk menanggulangi semakin membesarnya gejala KKN di desa-desa haruslah dimulai dari kelompok atas ke masyarakat desa dengan menerapkan aturan-aturan hukum yang berlaku secara tegas. Tentu saja perangkat hukum dan sistem sosial-politik yang dapat menjaring atau mencegah tindakan yang bersifat KKN harus disiapkan sebelumnya dengan matang.

Pengambilan Tindakan Tegas Bagi Pelanggar Hukum

Adanya upaya yang sungguh-sungguh untuk mengadili orang yang melanggar hukum baik di tingkat nasional maupun pedesaan harus segera dilaksanakan. Bahkan suatu "terapi-kejut" perlu dilakukan untuk memberi contoh dan membuat jera para pelanggar hukum. Tentu saja usaha ini harus dilakukan secara tegas namun dengan tetap menghormati hak-hak asasi manusia.

4. Pendidikan Politik di Pedesaan

Pemberdayaan masyarakat bukanlah semata kebijakan yang bersifat karitatif (yang dapat menimbulkan inefisiensi ekonomi nasional), tetapi suatu kebijakan yang bertumpu pada perkembangan, kemampuan, dan keberdayaan masyarakat di bidang politik. Pola pemberdayaan yang berusaha mendorong kemampuan dan kemandirian masyarakat merupakan syarat yang harus diperhatikan. Bentuk-bentuk kegiatan penyuluhan, penyadaran, pelatihan dan pendampingan, dan pengembangan kemampuan di bidang politik yang terus menerus dilakukan merupakan kegiatan yang menjadi prioritas. Dengan cara ini sebenarnya kondisi masyarakat madani (*civil society*) juga sekaligus dapat diperbaiki.

Kalau selama ini usaha pemberdayaan politik masyarakat lebih banyak dilakukan oleh LSM (karena tidak adanya kesempatan bagi Parpol), maka munculnya Undang-Undang Politik No.3 Tahun 1999 sebenarnya memberi peluang besar bagi Parpol untuk kembali memulai salah satu tugas utamanya yaitu pemberdayaan masyarakat di bidang politik sampai tingkat pedesaan. Beberapa kegiatan yang seharusnya segera dilakukan oleh politik di tingkat desa diantaranya adalah :

Pembenahan Jalur Komunikasi ke Tingkat yang Lebih Tinggi

Masuknya kegiatan dan struktur partai-partai sampai ke tingkat

desa nampaknya tidak dapat ditolak lagi. Adanya kegiatan dan struktur partai di tingkat desa, yang walaupun memungkinkan adanya pertentangan antar kelompok masyarakat yang berbeda partai, namun korbanan ini masih jauh lebih kecil dibandingkan dengan korbanan lemahnya *civil society* di tingkat desa dan tertutupnya saluran aspirasi masyarakat ke tingkat yang lebih tinggi (Chandoke 1995). Selain itu maraknya konflik horisontal yang bernuansa agama dapat digeser ke dalam konflik yang bernuansa ideologi. Dalam hal konflik ideologi ini seseorang mempunyai kesempatan yang lebih besar untuk menghindarkan diri dibandingkan kalau ada konflik yang berbasis perbedaan agama, atau suku.

Adanya kematangan Bangsa Indonesia sesudah terbelenggu secara politik lebih dari 50 tahun dan memuncaknya kerinduan masyarakat untuk hidup lebih demokratis diharapkan akan mampu meredam pertentangan (konflik) brutal antar kelompok masyarakat yang berbeda partai. Bahkan dengan terbukanya saluran komunikasi dan aspirasi diharapkan akan mampu meredam tindak kekerasan dan kebrutalan masyarakat.

Di sini devisi atau bagian Penelitian dan Pengembangan Parpol (litbang) harus menunjukkan eksistensinya dan dekat dengan masyarakat pedesaan. Tugas kelompok ini tidak hanya mengadakan pendidikan politik namun juga menjadi saluran komunikasi antara masyarakat dengan penguasa baik di

tingkat nasional maupun lokal/desa.

Pendidikan Politik Di Tingkat Desa

Munculnya pemimpin handal yang mampu menjadi panutan masyarakat dan berkembangnya kesadaran politik, tidak hanya menjadi dasar terbentuknya *civil society* (masyarakat madani) yang secara bebas mampu mengimbangi kekuasaan negara namun lebih dari itu dapat memberikan “pencerahan” kepada kita semua tentang cara-cara bernegara yang demokratis stabil. Kedua pokok tersebut mampu diwujudkan apabila ada suatu proses pendidikan politik di tingkat desa yang terus-menerus dilakukan.

5. Pelimpahan Kewenangan ke Tingkat Yang Lebih Bawah

Pelimpahan kewenangan adalah kunci utama keberhasilan dari suatu proses pemberdayaan masyarakat (Cook 1996) dan otonomi. Dengan demikian kesadaran para elite penguasa di tingkat atas desa untuk benar-benar melimpahkan kekuasaannya (memberi kepercayaan) pada tingkat yang lebih ke bawah merupakan kunci keberhasilan otonomi desa. Gejala di desa-desa cenderung menunjukkan bahwa masyarakat pada tingkat yang lebih bawah dari desa sebenarnya juga menghendaki adanya pelimpahan kewenangan untuk mengatur wilayah sendiri (otonomi). Hal yang harus dipikirkan juga otonomi rakyat di tingkat yang lebih bawah dari dukuh/dusun.

Ketika proses demokrasi di desa berjalan baik, benar, transparansi serta bertanggungjawab setelah melalui proses/transformasi akan menghasilkan (*Output/keluaran*) yang meliputi;

1. Demokrasi dan partisipasi masyarakat desa yang transparansi, jujur dan bertanggungjawab.
2. Pemerintahan lokal yang berdayaguna dan bersih.
3. Penegakan hukum yang bersih dan berwibawa.
4. Pendidikan politik yang transparansi dan bertanggungjawab.
5. Pelimpahan kekuasaan daerah kepada rakyat desa yang jelas, demokratis dan bertanggungjawab.

Kemudian tujuan dan sasaran terakhir dari Implementasi Demokrasi dalam Otonomi Desa yaitu capaian *Outcomes* (demokrasi yang betul-betul menyentuh hatinurani masyarakat desa) yang berdayaguna dan tepatguna serta bermanfaat besar bagi masyarakat desa tentunya.

FAKTOR-FAKTOR PENDUKUNG DAN PENGHAMBAT IMPLEMENTASI DEMOKRASI DALAM OTONOMI DESA

1. Faktor Pendukung

Dalam implementasi demokrasi dalam otonomi desa di desa-desa kecenderungan terdapat faktor-faktor pendukung sebagai berikut:

- a. Masyarakat desa bersifat mudah bergaul, terbiasa bermusyawarah, sehingga dengan motivasi tertentu, masyarakat desa dapat mengemukakan pendapat yang terbaik dan relevan dengan pokok masalah yang dihadapi.
- b. Di desa-desa cenderung mempunyai tokoh-tokoh masyarakat (figur pemimpin) yang menjadi panutan, melalui tokoh tersebut banyak keteladanan yang pas dan pantas untuk berdemokrasi.
- c. Terdapat LSM-LSM yang saat ini tampil sebagai pendamping upaya membangun demokrasi di desa/dusun tersebut.

2. Faktor Penghambat

Kendala umum yang dijumpai pada implementasi demokrasi dalam otonomi desa di tingkat desa/dusun tersebut, cenderung:

- a. Masyarakat desa umumnya kurang tertarik untuk menggunakan haknya dalam menentukan kebijaksanaan pemerintahan desa, dalam arti hak untuk berinisiatif, kreatif, inovatif dan diskresi, sebab sudah terbiasa berdemokrasi dengan model diarahkan untuk menyetujui program-program dari hirarki di atasnya (*Sendika Dhawuh - Jawa*).
- b. Kebebasan berserikat, berpendapat dijamin oleh UUD 45, oleh masyarakat beserta perangkat-perangkat desanya, kurang dipahami secara sungguh-sungguh, sehingga apabila muncul inisiatif yang menjangkau kebijaksanaan pemerintahan, sering menimbulkan

kecurigaan, walaupun setelah memahami kecurigaan tersebut hilang dengan sendirinya.

- c. Dalam hal tertentu, arti demokrasi sering diterjemahkan sebagai asal ngomong, mau menangnya sendiri, kalau diikuti banyak harus menang, menyikapi sesuatu sebagai kelompok kontra, oposan, sehingga seringkali berakhir dengan keadaan yang tidak obyektif.
- d. Dalam hal yang berhubungan dengan undang-undang, dan peraturan-peraturan, walaupun tidak aspiratif, apabila diupayakan pendekatan aspiratif oleh rakyat/masyarakat desa, LSM atau organisasi tertentu sebagai perwujudan demokrasi, oleh pihak eksekutif maupun legislatif, hanya ditanggapi secara basa-basi, sedang hasilnya jauh dari yang diharapkan.
- e. Belum semua orang memahami perbedaan pendapat, dalam arti mencari solusi yang terbaik. Representasi suatu pendapat seringkali diidentikan dengan suara terbanyak (*voting*), padahal dalam hal-hal tertentu suara terbanyak tidak menjamin solidnya sebuah keputusan.

PENUTUP

Peranan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam melakukan perubahan implementasi demokrasi menuju otonomi desa sangat diperlukan, sebagai input/masukan. Adanya pelatihan dan pendampingan oleh LSM yang indikatornya sebagai berikut: (1) demokrasi dan partisipasi masyarakat desa; (2) pemerintahan

lokal yang berdayaguna dan bersih; (3) penegakkan hukum; (4) pendidikan politik di pedesaan, dan (5) pelimpahan kekuasaan Daerah kepada rakyat.

Selain untuk menumbuhkembangkan demokratisasi dan partisipasi aktif masyarakat di desa-desa, ada manajemen strategi yang dapat ditempuh dalam otonomi desa melalui proses/transformatasi, yaitu: 1.) Demokrasi dan Partisipasi di Desa melalui : (a). Pembentukan Struktur, Mekanisme, dan Sistem Politik Nasional dan Lokal. (b). Pembentukan Kelembagaan Representatif. 2.) Pemberdayaan Bagi Penyelenggara Pemerintahan Lokal. Paling tidak ada empat aspek yang harus diberdayakan pada diri penyelenggara pemerintahan yaitu: (a). Adanya Usaha Untuk Memisahkan Kekuasaan. (b). Adanya Usaha untuk Mendesentralisasi Kebijakan. (c). Adanya Usaha untuk Menyerap Partisipasi Rakyat. (d). Adanya Usaha Untuk Memberi Pertanggungjawaban (Akuntabilitas). 3.) Strategi Penegakkan Hukum di Pedesaan melalui (a). Pengembangan Budaya Non KKN. (b). Pengambilan Tindakan Tegas Bagi Pelanggar Hukum. 4.) Pendidikan Politik di Pedesaan melalui: (a). Pembentukan Jalur Komunikasi ke Tingkat yang Lebih Tinggi. (b). Pendidikan Politik di Tingkat Desa. 5.) Pelimpahan Kewenangan ke Tingkat Yang Lebih Bawah.

Ketika proses demokrasi di desa berjalan baik, benar, transparansi serta bertanggungjawab setelah

melalui proses/transformatasi akan menghasilkan (*Output*/keluaran) yang meliputi; demokrasi dan partisipasi masyarakat desa yang transparansi, jujur dan bertanggungjawab, pemerintahan lokal yang berdayaguna dan bersih, penegakan hukum yang bersih dan berwibawa, pendidikan politik yang transparansi dan bertanggungjawab, pelimpahan kekuasaan daerah kepada rakyat desa yang jelas, demokratis dan bertanggungjawab.

Kemudian tujuan dan sasaran terakhir dari Implementasi Demokrasi dalam Otonomi Desa yaitu capaian Outcomes (demokrasi yang betul-betul menyentuh hatinurani masyarakat desa) yang berdayaguna dan tepatguna serta bermanfaat besar bagi masyarakat desa tentunya.

Selanjutnya, faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi demokrasi dalam otonomi desa, meliputi:

1. Faktor pendukung, yaitu : masyarakat desa bersifat mudah bergaul, terbiasa bermusyawarah, sehingga dengan motivasi tertentu, masyarakat desa dapat mengemukakan pendapat yang terbaik dan relevan dengan pokok masalah yang dihadapi. Di desa-desa cenderung mempunyai tokoh-tokoh masyarakat (figur pemimpin) yang menjadi panutan, melalui tokoh tersebut banyak keteladanan yang pas dan pantas untuk berdemokrasi. Terdapat LSM-LSM yang saat ini tampil sebagai pendamping upaya membangun demokrasi di desa/dusun tersebut.

2. Faktor penghambat, yaitu: masyarakat desa umumnya kurang tertarik untuk menggunakan haknya dalam menentukan kebijaksanaan pemerintahan desa, dalam arti hak untuk berinisiatif, kreatif, inovatif dan diskresi. Sebab sudah terbiasa berdemokrasi dengan model diarahkan untuk menyetujui program-program dari hirarki di atasnya (*Sendika Dbawuh Jawa*) Kebebasan berserikat, berpendapat dijamin oleh UUD 45, oleh masyarakat beserta perangkat-perangkat desanya, kurang dipahami secara sungguh-sungguh, sehingga apabila muncul inisiatif yang menjangkau kebijaksanaan pemerintahan, sering menimbulkan kecurigaan, walaupun setelah memahami kecurigaan tersebut hilang dengan sendirinya. Dalam hal tertentu, arti demokrasi sering diterjemahkan sebagai asal ngomong, mau menangnya sendiri, kalau diikuti banyak harus menang, menyikapi sesuatu sebagai kelompok kontra, oposan, sehingga seringkali berakhir dengan keadaan yang tidak obyektif. Selain itu, hal yang berhubungan dengan undang-undang, dan peraturan-peraturan, walaupun tidak aspiratif, apabila diupayakan pendekatan aspiratif oleh rakyat/ masyarakat desa, LSM atau organisasi tertentu sebagai perwujudan demokrasi, oleh pihak eksekutif maupun legislatif, hanya ditanggapi secara basa-basi, sedang hasilnya jauh dari yang diharapkan, dan belum semua orang memahami perbedaan pendapat, dalam arti mencari solusi yang terbaik.

Representasi suatu pendapat seringkali diidentikan dengan suara terbanyak (*voting*), padahal dalam hal-hal tertentu suara terbanyak tidak menjamin solidnya sebuah keputusan.

Demokrasi itu hakekatnya harus muncul dari bawah (*Grass Root*), bukan dipimpin dari atas. Walaupun demikian, dari atas perlu juga menyampaikan inisiatif yang membangkitkan aspirasi dari bawah, karena walaupun demokrasi merupakan kedaulatan rakyat, tetapi mampukah rakyat memecahkan masalah yang berhubungan dengan dirinya? Inisiatif dapat saja dari bawah atau dari atas tergantung konteksnya. Karena untuk mencapai kesejahteraan umum misalnya, diperlukan tidak hanya kekuasaan tetapi kepiawaian, keterampilan, kebijaksanaan, politik dan segudang pengetahuan. Kedaulatan rakyat sebagai latar belakang penentuan kebijakan publik harus ditindaklanjuti dengan spesialisasi/spesifikasi yang beracuan kepada logika, pengetahuan dan kepiawaian.

Rekomendasi kebijakan dalam memecahkan masalah implementasi demokrasi dalam otonomi desa di desa-desa, yaitu dengan mempertemukan kebijakan produk dari demokrasi, dengan logika, pengetahuan, dan kepiawaian harus menjadi wacana penentu pencapaian target demokrasi itu sendiri.

Wahana menuju terwujudnya

demokrasi di tingkat Desa/dukuh/dusun yaitu terbentuknya Parlemen Desa (BPD atau lainnya) dengan kualitas dan kuantitas yang relevan dengan potensi desa itu sendiri. Itulah demokrasi, yang berarti tidak mau menang sendiri, tidak mengikuti kemauan sendiri yang didukung orang banyak, tetapi berakar dari kepentingan bersama untuk mencapai kesejahteraan orang banyak.

Kalau saat ini, upaya menumbuhkan demokrasi dari bawah menghadapi kendala-kendala, itu wajar saja, karena belum semua paham untuk mengedepankan suara rakyat. Aparat yang ada sekarang pun masih terbiasa menunggu "juklak" dan "juknis", walaupun peraturan-peraturan telah diterbitkan, hal itu wajar karena hakekat negara hukum, semua kebijakan publik harus ada legalisasi dan legitimasi.

Pokok pemikirannya adalah mampukah rakyat dengan modal suara untuk mengatasi semua persoalan hidupnya, hanya dengan kekuasaan? Acuan demokrasi di negara Indonesia itu yang mana? perlu dipahami dahulu agar tidak salah jalan.

DAFTAR PUSTAKA

Budiyanto, M. Nur, 1998, "Ilmu administrasi negara dan peranannya dalam pembangunan", *Empirika*, 3 (1).

_____, 2000, "Local democracy" sebagai model alternatif kebijakan publik dalam mensukseskan pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia (tinjauan kebijakan Publik berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999), *JKAP*, 4 (2). November:17-23

Bchrach, Peter, 1980, *The theory of democratic elitism: a critique*. University Press of America, Washington, D.C.

Chandhoke, Neera, 1995, *State and society, exploration in political theory*. Sage Publication India Pvt Ltd, New Delhi.

Cook, Sarah dan Steve Macaulay, 1996. *Perfect empowerment*. Elex Media Computindo. Jakarta.

Dahl, Robert, 1971. *Polyarchy: Participation and opposition*. Yale University.

Fatah, Eep Saefullah, 1994. *Masalah dan prospek demokrasi di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Grindle, Merille S, 1984. *Politics and policy implementation in the third world*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Indonesia. 1999. *Undang-Undang Otonomi Daerah 1999*. Sinar Grafika, Jakarta.

Kaho, Riwu Y., 1997, *Prospek otonomi daerah di Negara Republik*

Indonesia, Rajawali Pers,
Jakarta.

Pratikno, 2000. "Permasalahan baru pengembangan otonomi daerah", makalah disampaikan pada *Semiloka Rekonsiliasi Nasional, Otonomi Daerah, Reposisi TNI/Polri*, Panitia Ad.Hoc. (PAH) II BP MPR, UGM, Yogyakarta.
E.S.,

Quade, 1982, *Analysis for public decision* (Second Edition), North Holland, New York.

Schumpeter, Joseph A, 1947, *Capitalism, socialism, and democracy*. Edisi kedua, Harper & Row, New York.

Santoso, Purwo, 2002, *Konsep otonomi desa*, (hasil wawancara tanggal 24 Juli 2002).

Suwondo, Kutut, 1998, "Proses demokratisasi di pedesaan Jawa, kasus Pemilu 1999 di pedesaan Jawa," makalah dipresentasikan dalam *Seminar "Demokratisasi di Pedesaan"*, yang diselenggarakan oleh Yayasan Percik Salatiga, 21 Desember 1999, di Salatiga.

UGM, 1998, *Demokratisasi politik: sumbangan pikiran*.

———, 2000, *Otonomi desa di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Laporan penelitian, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

———, 2001, *Proceeding Workshop Desentralisasi dan Good Governance di Tingkat Desa*, Kerjasama Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Program S2 Sosiologi dan Partnership For Governance Reform in Indonesia, Yogyakarta.