

# DEMOKRASI DESA, PERLUKAH DIATUR?

Oleh: Syamsudin Haris – LIPI

## Pengantar

Setelah format pemerintahan desa diseragamkan melalui UU No. 5 Tahun 1979, kemudian “dibebaskan” dari penyeragaman dengan UU No. 22 Tahun 1999, kini kembali “dikekang” melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Bagaimana sebaiknya pemerintahan desa diatur di masa depan? Begitulah kira-kira pencapaian yang hendak diraih pertemuan dua hari ini.

Akan tetapi, perlukah demokrasi desa diatur? Sehubungan dengan itu di bawah ini dikemukakan beberapa garis besar pemikiran awal yang perlu didiskusikan lebih lanjut. Agar sistematis, poin-poin pemikiran ini disusun berdasarkan kisi-kisi dalam proposal panitia penyelenggara sarasehan.

## Demokrasi Desa:

- Diskusi tentang demokrasi hampir selalu berkaitan dengan upaya membangun system politik nasional yang transparan, partisipatif, dan akuntabel. Untuk itu, selain konstitusi diperlukan institusi-institusi standar bagi pelebagaan system demokrasi seperti legislative, eksekutif, yudikatif, partai politik, pemilihan umum dan pers yang bebas. Namun demikian system demokrasi tidak bisa bekerja tanpa kemampuan Negara menegakkan supremasi hukum di satu pihak, dan kultur demokratis (dari masyarakat dan elite) di pihak lain. Persoalan terbesar bangsa kita dewasa ini mencakup sekurang-kurangnya dua hal yang disebut terakhir, yakni kegagalan Negara menegakkan supremasi hukum dan belum terbangunnya kultur dan tradisi demokratis. Fenomena anarkisme dan pemaksaan kehendak dari berbagai kelompok masyarakat yang begitu marak beberapa tahun terakhir merefleksikan realitas tersebut.
- Kultur demokrasi tak hanya berkaitan dengan penghormatan atas kesetaraan, hukum, toleransi, keberagaman, dan konsensus, melainkan juga berhubungan dengan pelebagaan tanggung jawab warga Negara dan elite politik dalam kehidupan kolektif.
- Realitas ketiadaan supremasi hukum dan belum melembaganya kultur demokrasi tersebut diperparah oleh keterbelakangan ekonomi mayoritas rakyat kita, sehingga dalam banyak kasus rakyat tidak mempunyai pilihan kecuali terperangkap ke dalam konflik atas dasar sentiment kelompok, golongan, dan primordialisme yang diprovokasi oleh berbagai elemen hasil kolusi antaraktor pemodal (pasar), Negara, supradesa, dan bahkan “Negara bayangan” (*shadow state*).
- Desa sebagai unit pemerintahan terendah yang berhadapan langsung dengan rakyat diharapkan pula dibangun di atas format demokrasi. Namun membayangkan bahwa format demokrasi pada tingkat nasional bisa berlaku sama pada tingkat desa, barangkali senderung salah-kaprah. Pada dasarnya, setiap desa telah mempunyai lembaga “legislative” dan yudikatif” sendiri, baik yang bersifat adat, agama atau gabungan keduanya, yang bahkan telah ada sebelum penyeragaman format desa dilakukan oleh Orde Baru dan pemerintah era reformasi. Karena itu dalam konteks demokrasi dan otonomi desa yang diperlukan bukan hanya struktur perwakilan formal yang potensial disalahgunakan oleh elite desa yang minim akuntabilitas, melainkan juga perlindungan dan penguatan atas lembaga-lembaga masyarakat asli sebagai representasi rakyat desa yang sesungguhnya.
- Oleh karena itu dalam konteks demokrasi desa, pelebagaan kultur dan tradisi berdemokrasi jauh lebih mendesak ketimbang pengaturan desa. Selain itu, format

demokrasi desa tidak harus sama dan seragam seperti dianut oleh UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004.

### **Kelembagaan Desa**

- Perubahan struktur perwakilan masyarakat desa dari yang bersifat korporatis melalui LMD dan LKMD menjadi BPD yang bersifat partisipatif, memang mengubah dinamika desa, dari representasi Negara menjadi kepanjangan tangan masyarakat. Namun demikian struktur kelembagaan yang dipaksakan “seragam” secara nasional melalui UU No. 22/1999 juga cenderung meniadakan karakter desa yang amat beragam dan heterogen. Tidak mengherankan jika BPD pun akhirnya lebih menjadi representasi elite desa ketimbang representasi masyarakat. Konflik Kades versus BPD yang marak beberapa waktu lalu terutama dipicu oleh realitas seperti ini.
- Terlepas dari kelebihan BPD atas LMD dan LKMD, harus diakui bahwa kehadiran BPD yang juga dipilih rakyat jelas berpotensi menyaingi dan mempreteli kewenangan Kades yang berujung pada delegitimasi Kades selaku otoritas tertinggi desa. Penciptaan lembaga BPD sebagai lembaga perwakilan desa barangkali didasari niat baik membangun demokrasi di tingkat desa. Namun persoalannya, lembaga BPD bukan hanya mempreteli otoritas Kades, dan juga otoritas lembaga-lembaga masyarakat asli yang telah ada sebelumnya, melainkan juga melahirkan disorientasi sosial mengenai arah kehidupan desa itu sendiri. Pertanyaannya, apakah satuan komunitas setingkat desa - dimana masyarakat bisa bertatap muka langsung hampir setiap waktu – sungguh-sungguh memerlukan sebuah “parlemen”?
- Melalui UU No. 32/2004 pemerintah dan DPR memang akhirnya mengubah BPD menjadi Bamusdes yang tidak lagi dipilih dan tidak memiliki fungsi kontrol atas Kades. Namun perubahan itu sama sekali tidak mengubah wajah desa menjadi lebih baik karena format Bamusdes pun cenderung bersifat “penyeragaman” ketimbang mempertahankan lembaga-lembaga masyarakat asli sebagai representasi masyarakat desa. UU Pemerintahan Daerah yang baru bahkan menciptakan mekanisme yang memungkinkan intervensi Negara ke dalam kehidupan desa melalui perubahan status sekretaris desa (Sekdes) menjadi pegawai negeri sipil (PNS).
- Kecuali pemilihan langsung bagi Kades, struktur ataupun lembaga pemerintahan desa yang lain tidak harus dipilih secara langsung jika telah ada mekanisme dan tradisi lokal dalam seleksi elite strategis desa.

### **Arah Kebijakan tentang Desa**

- Dalam konteks kebijakan atau regulasi tentang desa, yang diperlukan bukan sebuah pengaturan yang rigid dan seragam atas pemerintahan desa, melainkan suatu panduan yang bersifat longgar, sehingga terbuka peluang bagi setiap desa untuk membangun otonomi desa berdasarkan sejarah, kultur, tradisi, dan struktur social desa. Melalui keanekaragaman format desa tersebut diharapkan akan terbentuk otonomi desa yang sesuai dengan karakter dan akar sosial-budaya masyarakat setempat.
- Dengan begitu sifat dan titik-tekan UU tentang Desa semestinya bukanlah semata-mata mengatur masalah kewenangan Kades dan aparat pemerintahan desa yang lain, melainkan lebih pada jaminan Negara untuk melindungi karakteristik asli desa di satu pihak, dan mempertahankan otonomi desa di pihak lain. Itu artinya, format pemerintahan desa bisa sangat beragam dan tidak mesti diatur secara rinci oleh UU tentang Desa. Dalam konteks lembaga perwakilan misalnya, bisa saja suatu desa tetap mempertahankan model BPD ataupun Bamusdes jika hal itu dianggap lebih baik bagi masyarakat setempat. Bagi desa-desa yang telah memiliki

lembaga perwakilan informal namun cukup efektif dalam mengontrol Kades, sudah tentu tidak perlu diciptakan lembaga perwakilan baru. Apabila kontrol langsung masyarakat dianggap lebih efektif dan murah dibandingkan pengawasan melalui lembaga perwakilan, setiap desa tentu memilih model demokrasi yang bersifat langsung ini.

- Selain titik-tekan pada jaminan Negara bagi otonomi desa, kebijakan atau regulasi tentang desa hendaknya lebih berorientasi penguatan kultur dan tradisi demokrasi ketimbang sekedar sebagai pembentukan lembaga-lembaga formal demokrasi belaka yang acapkali justru mempertajam konflik antarwarga di desa.
- Pemahaman otonomi desa sebagai bagian ataupun turunan dari otonomi daerah pada tingkat kabupaten/kota harus dihindari. Keduanya bukan hanya berbeda dalam ruang lingkup, esensi, dan skala, melainkan juga berbeda dalam hal sumber legitimasi. Jika otonomi daerah bertumpu ke atas, yakni bersumber desentralisasi pemerintahan dan pemberian kepercayaan Pusat kepada Daerah, maka otonomi desa lebih bertumpu ke bawah, yakni pemberian kepercayaan masyarakat kepada Kades melalui jaminan Negara.
- Penyeragaman struktur pemerintahan desa sudah saatnya dihindari dan ditinjau kembali apabila kita hendak menyelamatkan desa dari perangkap pertikaian politik lokal yang tidak menguntungkan siapa pun kecuali mereka yang hendak menghancurkan kehidupan desa. Oleh karena itu arah pemerintahan desa di masa depan hendaknya lebih berorientasi *self-governing community* ketimbang *local self-government* atau *local state-government*. \*\*\*