

DESENTRALISASI DAN DEMOKRATISASI DI DESA: MEMBANGUN AKUNTABILITAS PUBLIK MELALUI KULTUR LOKAL

Pius S. Prasetyo¹

Abstract

This work argues that developing democracy from the grassroots level is demanded in order to develop democracy in a broad scale. To issue and implement the new policies of decentralization after the fall of Suharto era should be noted as the radical change in managing the public affairs democratically. Even the local autonomy policies are implemented at the lowest level such as village area by introducing the modern democratic things i.e. the new political structure and the new political mechanism. One that should be emphasized that those political engineering is oriented to develop the public accountability as well. However, avoiding the local culture which is still exist in a such society will in fact raise problem, especially in the high pluralistic society like Indonesia. Local culture could be the fundamental element in developing democracy from the grassroots level.

Kata kunci: *desentralisasi, demokratisasi, kultur, akuntabilitas*

Upaya untuk mewujudkan pemerintah dan pemerintahan yang demokratis dan akuntabel nampak jelas masih dilakukan secara berkesinambungan. Fakta yang terjadi di Indonesia khususnya pasca tumbanganya rejim otoritarian Orde Baru dan kemudian diikuti dengan munculnya rejim-rejim di era reformasi yang mengklaim sebagai rejim demokratis. Perwujudan tata pemerintahan demokratis nampaknya masih menunjukkan adanya banyak kendala yang hams dihadapi namun demikian setidaknya telah ada kemauan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang benar-benar diorientasikan pada pemenuhan tuntutan-tuntutan publik dan yang memenuhi dimensi akuntabilitas publik.

Kita juga memperhatikan bahwa kebijakan desentralisasi memiliki kecenderungan untuk menerapkan begitu saja kaidah-kaidah yang dianggap demokratis (baca : demokrasi modern) pada seluruh tataran masyarakat baik tingkat pusat, daerah, dan bahkan sampai pada tataran pemerintahan dan masyarakat paling bawah semisal di tingkat desa. Para penentu kebijakan lupa bahwa dinamika masyarakat dengan kultur yang masih diakui dan diberlakukan, pada kenyataannya memainkan peran yang sangat penting dalam mewujudkan keinginan membangun pemerintahan dan masyarakat yang demokratis. Kultur lokal mempunyai dua

¹ Dosen Tetap Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Katolik Parahyangan. E-mail: pspras@home.unpar.ac.id

dimensi yang kadang bisa bersifat mendukung (*supporting*) dan juga bisa bersifat menghambat (*opposing*) terhadap gerakan demokratisasi yang di harapkan.

Tulisan ini mencoba untuk mengupas gerakan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan dengan memberi perhatian pada peran kultur lokal dalam upaya lebih lanjut untuk menciptakan akuntabilitas publik. Tulisan ini juga menampilkan sedikit ilustrasi / konteks riil yang terjadi di salah satu desa di Kabupaten Ciamis - Jawa Barat, yang tentu saja sangat dipahami dengan kultur Sunda yang akan memberi nuansa dinamika fakta yang terjadi.

DEMOKRASI DAN KULTUR LOKAL

Suatu hal yang sangat dipahami bahwa proses untuk membangun iklim demokrasi sangat dipengaruhi oleh berbagai aspek. Demokrasi dan demokratisasi tidak akan bisa berjalan dengan sendirinya tanpa menghadapi berbagai kendala. Hal yang harus dipertimbangkan ketika kaidah-kaidah demokrasi akan diterapkan dalam suatu masyarakat dan pemerintahannya adalah kultur setempat yang masih hidup dan dijalankan oleh komunitas/masyarakat yang bersangkutan. Sebagaimana dilansir oleh Teune bahwa kultur "*..is composed of values, beliefs, habits, and the interaction of these factors*". Lebih lanjut dalam konteks politik dia memberikan tekanan lagi bahwa "*political culture is what is considered authority, independence, group identity, and other things judged good or bad and right or wrong about collectives*".² Lebih lanjut ditekankan oleh Robinson, Arnold, dan Shime bahwa "*Political culture, and historical tradition, is as important as other element when determining whether democratization takes place and whether it succeeds*".³ Substansi yang ingin ditekankan adalah bahwa kultur pada dasarnya akan menentukan dimensi etika menurut kaidah-kaidah lokal yang dimiliki dan hal ini akan membawa akibat lebih lanjut ketika demokrasi sebagai suatu sistem yang diyakini unggul dalam penyelenggaraan suatu negara/pemerintahan akan diterapkan dalam suatu masyarakat.

Argumentasi tersebut semakin diperkuat dengan tesis yang diberikan oleh Anderson yang mencoba membandingkan antara konsep kekuasaan dari perspektif Eropa dengan timur yang dalam hal ini adalah dalam konteks kultur Jawa. Perbedaan persepsi mengenai kekuasaan jelas akan memberi dampak pada dinamika (percepatan) demokrasi baik pemerintah maupun

² Henry Teune, *Theoretical Foundation of the Democracy and Local Government Research Program*, paper for the Conference on Development of Democracy and Local Government in Former Soviet Union and Western Democracy, University of Pennsylvania, 2000

³ Thomas W. Robinson (ed), *Democracy and Development in East Asia*, The AEI Press, Washington, D.C, 1991, hall

masyarakatnya.⁴ Salah satu perbedaan misalnya, ketika kekuasaan dipersepsikan sebagai suatu yang heterogen maka dampaknya adalah terciptanya suatu iklim politik yang membuka kesempatan bagi beragam aktor untuk terlibat dalam penentuan kebijakan sesuai dengan porsi kekuasaan/otoritas yang dimiliki. Sebaliknya ketika kekuasaan dipersepsi sebagai sesuatu yang homogen (tunggal) maka akan menghasilkan aktor yang menjadi pusat kekuasaan yang kemudian cenderung otoriter. Perbedaan konsep kekuasaan yang dilatarbelakangi oleh perbedaan kultur ini juga ditekankan oleh Bilahari Kausikan yang menjelaskan bahwa "*... there are some general differences between the values of Western and Asian societies, citing surveys data which show that former put on personal freedoms and individual rights and that the later tend to favor an orderly society. It is not surprising, he suggests, that these will result in somewhat different conception of democrag.*"⁵

Memang sering kali kita perhatikan bahwa implementasi demokrasi di berbagai negara pada umumnya mendasarkan pada kultur barat baik Eropa maupun Amerika, namun dalam kenyataannya dan berdasarkan studi yang dilakukan oleh Chan Heng Chee nampak bahwa terdapat beberapa perbedaan karakter demokrasi yang dilakukan di India, Jepang dan Cina. Dia menjelaskan bahwa demokrasi di negara-negara Asia berada dijalankan oleh masyarakat dengan konteks yang menempatkan *communitarian sense* ataupun kolektivitas dalam tempat yang lebih penting dibandingkan individu. Selain itu konteks demokrasi di Asia juga masih kental dengan pola penerimaan masyarakat yang tinggi terhadap otoritas dan hierarkhi, adanya partai dominan yang berkuasa serta peran birokrasi negara yang begitu sentralistik dan utama dalam pembangunan negara yang ditandai dengan pola intervensi yang acapkali begitu luas.⁶

Lebih khusus lagi studi tentang demokrasi di Cina juga jelas menunjukkan bahwa kultur Konfusianis sangat berpengaruh terhadap perkembangan demokrasi. Seperti ditegaskan oleh David S. Chou bahwa "*... Confucianism is a multifacet framework of ethical thought. It has undemocratic as well as democratic elements because it stresses reverence for authority, elders, and hierarchical order, it may foster authoritarian rule. But it also call for harmony, moderation, consensus, and mutual obligations between ruler and ruled. These are the elements*

⁴ Baca deskripsi tentang kekuasaan yang dikemukakan oleh Benedict R.O'G Anderson dalam, *Language and Power — Exploring Political Cultures in Indonesia*, Cornell Unicersity, 1990, hal. 18

⁵ Bilahari Kausikan, lihat dalam, Larry Diamond and Marc F. Plattner, *Democracy in East Asia*, The John Hopkins University Press, 1998, hal. xi.

⁶ Chan Heng Chee, *Democracy : Evolution and Implementation — an Asian Peripective*, see in Robert Bartley, Chan Heng Chee, Samuel P. Huntington, Shijuro Ogata, *Democracy Capitalism: Asian and American Peripective*, Institute of South-East Asian Studies, 1993, hal. 21 - 24

that facilitate a democratic life."⁷ Esensi yang ingin ditekankan adalah bahwa kultur pada akhirnya mempunyai dimensi ganda yang dalam konteks demokratisasi dapat menjadi faktor yang mendorong atau bahkan dapat menghambat penciptaan iklim yang demokratis. Disisi lain lain ditemukan juga kultur Cina yang sebenarnya diyakini dapat mempercepat laju demokratisasi ketika prinsip-prinsip yang diperkenalkan oleh Sun Yat Sen bisa diterapkan. Seperti ditekankan lagi oleh David S. Chau bahwa "... *The Principles of the People i.e. nationalism, democracy, and people's well being. They have long been the governing ideology of the Republic of China. Since 1994, they become the most significant elements of the political socialization of the Taiwan area. They also serve as a basic guide for national policy. Their explicit goal is to establish an equitable, affluent national community based on freedom and democracy*"⁸

Pedekatan kultur pada kenyataannya mengarah pada upaya untuk memperkuat masyarakat yaitu untuk semakin percaya dengan kekuatan masyarakat tingkat lokal sekaligus dengan identitas yang dimilikinya, disamping juga untuk menciptakan rasa saling menghormati (*respect for mutual rights*) .⁹ Dengan demikian akan bisa diharapkan bahwa masyarakat yang yakin terhadap kemampuan dan karakter yang dimiliki akan mau merespon munculnya persoalan-persoalan dalam masyarakat yang bersangkutan.

Indonesia sebagai sebuah negara dengan warna kemajemukan yang sangat kental sudah semestinya menggali dan memperhitungkan kondisi kultur dan karakter masyarakat lokal yang bisa mendorong atau mungkin menghambat penciptaan dan percepatan demokratisasi. Sebagai ilustrasi misalnya model "Nagari" yang dipraktekkan oleh masyarakat di Sumatera Barat. Sebuah model yang bisa diterapkan dalam mendukung terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*) yang merupakan salah satu pilar dalam mewujudkan iklim demokratis. Model Nagari didasarkan pada karakter sosiologis, kultur, dan khususnya kultur politik yang hidup dalam masyarakat. Ideologi politik masyarakat Minangkabau pada dasarnya menekankan pada aspek kesejajaran (egalitarian) yang sangat penting dalam menciptakan iklim harmoni. Tertib sosial (*social order*) juga diwujudkan dengan berfungsinya kontrol terhadap individu. Demikian pula halnya dengan kondisi yang terjadi di masyarakat Jawa yang mengartikan *social order* sebagai upaya untuk menghindari konflik yang dalam hal ini figur Sultan masih ditempatkan

⁷ David S. Chou, *General Assessment of Democracy and Development in East Asia*, see in Thomas Robinson (ed), *Democracy and Development in East Asia*, The AEI Press, Washington, D.C., 1991, hal. 257

⁸ *ibid.*

⁹ Elisabeth Morrell, *Strengthening the Local in National Reform : A Cultural Approach to Political Change*, *Journal of South Asian Studies*, 32 (3), 2001, hal. 437 - 449

sebagai kekuatan yang dapat menciptakan ketertiban (*order*). Konsep harmoni dalam masyarakat Jawa juga dicirikan oleh tidak adanya kontrol masyarakat terhadap Sultan. Sultan dengan kekuasaannya dilihat sebagai sumber yang sudah tidak perlu dipertanyakan lagi keabsahannya baik secara hukum dan politik.¹⁰ Demikian juga halnya dengan kultur Jawa Barat (Sunda) yang akan dipaparkan lebih jauh lagi pada bagian lain dalam tulisan ini.

Heterogenitas kultur di Indonesia tersebut jelas akan mempengaruhi kondisi, kadar, atau warna demokrasi dalam beragam tingkatan dan variasi. Berdasarkan contoh di atas, maka kasus untuk masyarakat Minangkabau nampaknya akan lebih mudah dalam mencapai kondisi masyarakat dan pemerintahan yang demokratis. Hal ini dikarenakan oleh dukungan kultur egaliter, konsensus dan kontrol yang masih hidup di masyarakat. Sementara di lain pihak, untuk kasus masyarakat Jawa Tengah (Yogyakarta), nampaknya figur paternalis_Sultan dapat mereduksi nilai-nilai demokrasi, khususnya reduksi terhadap distribusi kekuasaan yang menjadi karakter demokrasi. Namun demikian, sebagaimana yang ditekankan oleh Frans Magnis Suseno, bahwa pada sisi lain dan kultur Jawa ternyata juga memunculkan aspek yang dapat mendorong demokratisasi yaitu pandangan tentang kesatuan mistik (*mistical unity*) antara manusia dengan Tuhan, dan jalan untuk menuju kemanunggalan ini bisa ditempuh dengan melalui bermacam agama. Setiap manusia mempunyai kebebasan dalam menentukan agamanya. Lebih lanjut dia menekankan, bahwa Pancasila sebenarnya merupakan suatu kompromi para pendiri bangsa (*founding fathers*) dan republik ini, yang sebenarnya juga merupakan ekspresi dan aspek kultur Jawa yang mempromosikan dimensi masyarakat yang toleran dimana tidak ada kelompok yang memaksakan kepercayaan pada kelompok atau individu yang lain.¹¹

Substansi yang ingin ditekankan adalah bahwa dalam suatu kesatuan masyarakat bahkan tidak akan ada homogenitas kultur yang solid seperti pada kasus yang ditampilkan oleh masyarakat Yogyakarta, dan mungkin juga masyarakat yang lain. Harus senantiasa disadari bahwa sangat dimungkinkan munculnya nilai-nilai yang bisa bertolak belakang (*opposing*) terhadap perkembangan demokrasi di masyarakat yang bersangkutan. Disinilah letak pentingnya memperhitungkan kultur dalam konteks membangun suatu masyarakat/pemerintahan tahan yang demokratis. Sebagaimana yang ditekankan oleh Olle Tornquist, bahwa "*..culture, understood in*

¹⁰ Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2002, hal. 103 — 105.

¹¹ Magnis Suseno, lihat dalam, Douglas E Ramage, *Politics in Indonesia — Democracy, Islam, and the Ideology of Tolerance*, Routledge, London, 1995, hal. 172.

term of informal norms and patterns, certainly becomes more important when organized institutions and rules of the game are weakened and even disintegrate."¹² Makna yang ingin dikemukakan adalah ketika struktur-struktur formal tidak bisa bejalan dan bahkan melemah maka pendekatan atau model kultur dalam skala tertentu dapat menjadi alternatif dalam upaya penyelesaian masalah.

Kultur yang memang menjadi faktor penentu demokratisasi suatu masyarakat pada kenyataannya tidak hanya dilihat dan perspektif global, namun sebagaimana yang akan dipaparkan lebih lanjut, bahwa pengenalan kultur pada skala cakupan yang lebih rendah (*grassroots level*) menjadi suatu hal yang mutlak ketika gagasan dan penerapan demokrasi dalam konteks yang lebih modern. Hal ini sangat perlu karena demokrasi akan semakin kuat ketika nilai demokrasi tersebut ditanamkan pada masyarakat sampai tingkat akar rumput.

DEMOKRASI : PENGENALAN STRUKTUR DAN MEKANISME MODERN

Tumbangnya regim Orde Baru - Suharto tahun 1998 harus dipandang sebagai titik tolak baru bagi perjalanan Indonesia dalam menyulam elemen-elemen yang bisa membentuk bangunan demokrasi yang diidealkan dan dikeluarkannya undang-undang No. 22 / 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian saat ini sudah direvisi lagi dengan Undang-undang yang baru No 32 / 2004 tentang Pemerintahan Daerah nampak sekali telah memberi kontribusi perubahan yang radikal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bahkan hingga pada tingkat yang paling bawah pemerintahan desa.¹³

Penelitian yang mendalam tentang upaya pendemokrasian pemerintahan dan masyarakat dilakukan di salah satu desa yang bernama Kedungwuluh di Kecamatan Padaherang Kabupaten Ciamis - Jawa Barat. Sebagaimana semangat demokrasi yang dijadikan pijakan dalam melaksanakan undang-undang otonomi yang baru tersebut, maka di desa tersebut diperkenalkan pula struktur dan mekanisme politik yang dianggap mencerminkan semangat demokrasi. Dibentuknya Badan Perwakilan Desa (BPD) dan dilaksanakannya mekanisme Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) tahunan bisa dilihat sebagai upaya untuk menerapkan kaidah-kaidah

¹² Olle Tornquist, *The Indonesian Lesson*, lihat dalam, R. William Liddle (ed), *Crafting Indonesian Democracy*, Mizan, Bandung, 2001, hal. 65.

¹³ Baca juga tulisan Hans Antlov, *Not Enough Politics ! Power, Participation and the New Democratic Polity in Indonesia*, dalam, Edward Aspinal and Greg Fealy (ed), *Local Power and Politics in Indonesia — Decentralisation & Democratisation*, ISEA, Singapore, hal. 72 — 86.

demokrasi modern yang sebelumnya model tersebut memang belum pernah "dikenal" dalam suatu masyarakat desa yang lebih banyak diwarnai dengan tradisi- tradisi setempat.

Bisa dikatakan pula bahwa pembentukan struktur politik (BPD) dan pelaksanaan mekanisme politik pertanggungjawaban (LPJ) di desa tersebut merupakan pengenalan kultur politik modern yang memang dipaksakan mengingat hal ini sudah menjadi kebijakan politik pemerintah pasca rejim Orde Baru. Hal ini tentu saja membawa dampak dan menciptakan dinamika yang bisa mengejutkan bagi masyarakat yang dikenai kebijakan tersebut. Kebijakan politik ini telah secara nyata merubah pola interaksi diantara aktor-aktor politik di desa tersebut.

Sebagai suatu desa di kawasan Jawa Barat, Desa Kedungwuluh merupakan suatu desa yang memiliki warna kultur Sunda yang sangat kental meskipun secara geografis desa ini berlokasi di dekat perbatasan dengan kawasan Jawa Tengah yang memiliki kultur berbeda yakni kultur Jawa. Sebagai sumber untuk mengetahui kultur Sunda yang didokumentasikan adalah dengan menggali sumber dan pantun-pantun tradisional misalnya "*Lutung Kasarung*" dan juga novel "*Pangeran Kornel*" dan "*Mantri Jero*". Sumber —sumber ini lebih menekankan pada dimensi kelompok elit.

Sementara dilain pihak bisa juga digali sumber lainnya misalnya "*Sanghyang Siksakandang Karesian*", "*Saver Panganten*", dan "*Ungkapan Tradisional*" yang lebih memberi tekanan pada kelompok non-elit.¹⁴ Dalam konteks ini masyarakat dengan kultur Sunda secara tegas dibedakan dalam dua kelompok yakni elit dan non-elit. Menurut Warnaen hubungan antara pemerintah dengan masyarakat menganut suatu pandangan bahwa legitimasi pemegang kekuasaan didasarkan pada keyakinan bahwa raja (pemegang kekuasaan) diidentikan dengan negara. Raja dipercaya sebagai pemegang kekuasaan supra natural yang tidak dimiliki oleh rakyat. Keyakinan ini akhirnya menegaskan pada diferensiasi dan relasi hirarkis antara kelompok atas dan bawah. Rakyat diwajibkan untuk loyal kepada pemegang kekuasaan. Hal ini juga diperkuat dengan mitos bahwa hak untuk bisa memiliki kekuasaan dan menjadi penguasa hanya dimiliki oleh kelompok aristokrat. Rakyat tidak memiliki hak untuk mencapai posisi kekuasaan.¹⁵

Secara historis memang tidak tertutup kemungkinan bahwa persepsi masyarakat Sunda tentang kekuasaan dipengaruhi oleh kultur yang diperkenalkan oleh kerajaan di Jawa (baca

¹⁴ Suwarsih Warnaen, *Pandangan Hidup Orang Sunda, Sundanologi*, Bandung, 1978, hal. 164.

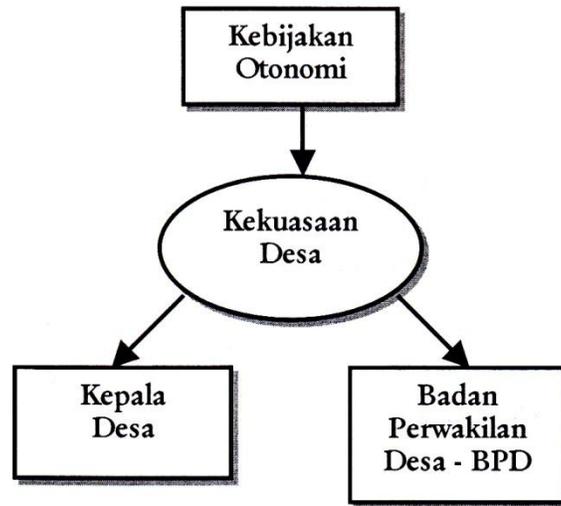
¹⁵ Deskripsi mengenai hal tersebut nampak jelas dalam "*Pangeran Kornel*" dan "*Mantri*" lihat dalam Suwarsih Warnaen, *ibid*, hal. 175

Kerajaan Mataram) yang pernah melakukan okupasi ke kerajaan di Jawa Barat. Pola hidup kerajaan Mataram kemudian diterapkan dalam kehidupan masyarakat Sunda. Sebagai contoh seorang Bupati yang akhirnya ditempatkan sebagai pusat kekuasaan dan kultur masyarakat.¹⁶

Latar belakang kultur dan historis tersebut yang pada selanjutnya menciptakan feodalisme di masyarakat Sunda. Dan ini semakin berlangsung ketika rejim Orde Baru dengan kultur feodalnya menempatkan agennya disetiap jenjang hirarki pemerintahan hingga sampai tingkat desa sebagai alat untuk menopang kekuasaan pemerintah pusat. Sehingga seringkali, khususnya untuk tingkat pemerintahan desa, dikatakan bahwa dilihat dari dimensi internal maka kepala desa menjadi sentral kekuasaan, namun ketika dilihat dari dimensi keluar yaitu dalam hubungannya dengan jenjang pemerintahan yang lebih tinggi maka kepala desa tidak lebih dan sekedar mesin politik yang paling efektif untuk menyukseskan kepentingan-kepentingan politik elit-elit hirarki di atasnya.

Realitas yang tidak bisa dihindari akibat gerakan reformasi di Indonesia adalah bahwa gelombang demokrasi di Indonesia pada kenyataannya telah sampai di tingkat pedesaan. Suatu hal yang tidak bisa dihindari adalah munculnya benturan kultur lama yang cenderung feodalis dengan kultur politik baru yang cenderung menerapkan demokrasi modern yang bisa dilihat dengan membentuk struktur politik modern (BPD) dan mekanisme politik modern (LPJ). Kultur feodalis mengasumsikan bahwa kekuasaan tidak akan pernah didistribusikan pada aktor-aktor politik lainnya. Sementara dalam konteks pengenalan demokrasi modern maka kekuasaan harus didistribusikan secara proporsional, dan bahkan kekuasaan bisa dicapai dalam suatu kompetisi untuk merebut kekuasaan. Sebagaimana yang dapat dilihat dari kasus di Desa Kedungwuluh, dan tentu saja di hampir seluruh desa di Indonesia, bahwa kekuasaan yang dulunya berpusat pada figur kepala desa maka semenjak jatuhnya rejim Orde Baru maka kekuasaan kemudian didistribusikan paling tidak pada struktur politik baru yaitu BPD.

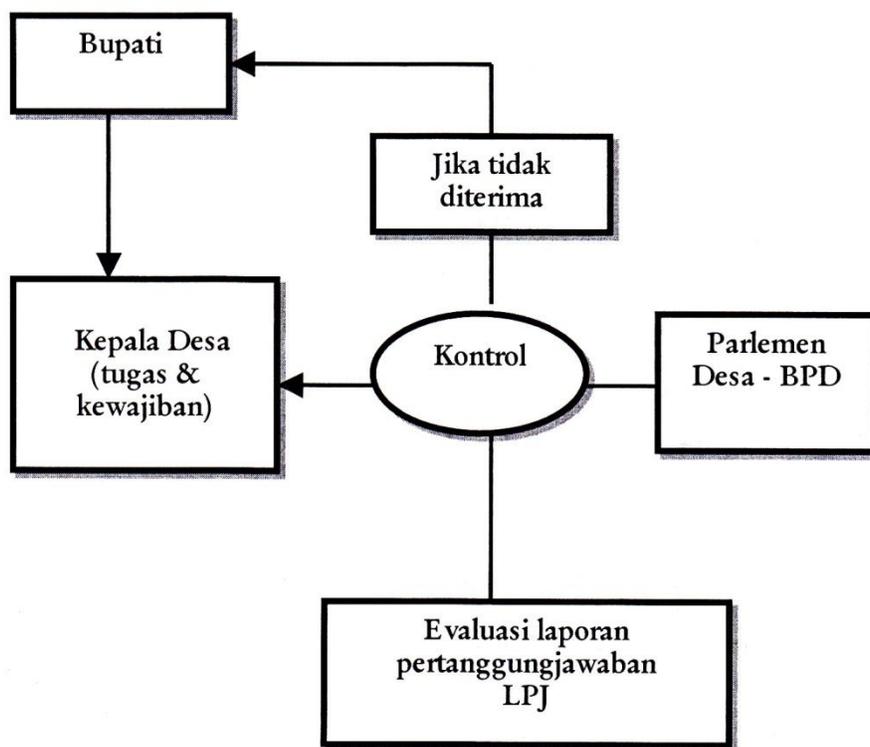
¹⁶ Ajip Rosidi, *Ciri-Ciri Manusia dan Kebudayaan Sunda*, lihat di dalam, Edi S. Ekadjati, *Masyarakat Sunda dan Kebudayaan*, Giri Mukti Pasaka, Jakarta, 1984, hal. 131 - 132.



Gambar 1. Dispersi Kekuasaan desa

Kondisi yang terjadi di pedesaan tentu saja disatu sisi menimbulkan kejutan kultur (*cultural shock*) khususnya bagi kepala desa yang sebelumnya terbiasa dengan kultur feodal yang menempatkan dirinya sebagai sentral kultur dan kekuasaan. Sedangkan di lain pihak, terdistribusikannya kekuasaan tersebut telah menempatkan masyarakat, yang diwujudkan dengan keberadaan BPD, pada posisi yang secara formal masuk dalam pergulatan politik di tingkat desa (*poilticized people*).

Bahkan perubahan yang radikal terjadi ketika mekanisme pertanggungjawaban (*accountability*) dicoba untuk diterapkan sebagaimana yang tertera dalam peraturan perundangan (undang-undang sampai dengan perda). Hal ini nampak sekali ketika mekanisme ini dilaksanakan di Desa Kedungwuluh. Perubahan yang dimaksudkan tersebut adalah ketika masyarakat, melalui BPD, melakukan fungsi kontrol terhadap kepala desa. Suatu kondisi yang tidak mungkin dilakukan ketika rejim Orde Baru masih berkuasa. Hubungan yang semula sangat *feodal — paternalistik* berubah menjadi hubungan antar aktor yang harus dikontrol (eksekutif desa — kepala desa) dan aktor yang mengontrol (legislatif desa — BPD). Hubungan ini bisa digambarkan dalam suatu skema.



Gambar 2. Mekanisme kontrol BPD terhadap Kepala Desa

Mekanisme tersebut, dengan merujuk pada pengalaman yang dilakukan di Desa Kedungwuluh, pada kenyataannya telah dimanfaatkan sebagai muara penyelesaian masalah-masalah yang muncul di desa yang pada dasarnya menyangkut kinerja pemerintahan, khususnya, kepala desa. Konflik-konflik yang pernah muncul antara masyarakat atau aktor politik lainnya dengan kepala desa pada akhirnya dibawa ke dalam mekanisme akuntabilitas (LPJ) tersebut. Konflik adalah suatu kondisi yang kadang tidak akan pernah dihidari ketika kepentingan-kepentingan dalam suatu masyarakat harus berkompetisi. Namun dalam konteks demokrasi maka yang perlu mendapat perhatian adalah berkaitan dengan keberadaan mekanisme untuk menyelesaikan konflik (*conflict resolution*). Praktek yang dilakukan oleh masyarakat di desa Kedungwuluh menunjukkan suatu praktek demokrasi modern dimana dalam konteks akuntabilitas telah menempatkan kepala desa pada posisi yang harus bertanggungjawab atas segala kebijakan dan proyek-proyek yang telah dilakukan selama kurun waktu satu tahun. Lebih lanjut praktek akuntabilitas ini dilakukan dihadapan masyarakat melalui BPD sebagai perwujudan wakil rakyat desa.

Mekanisme akuntabilitas yang modern ini pada kenyataannya bisa memangkas kendala feodal — *paternalis* yang menghambat perkembangan demokrasi suatu komunitas masyarakat. Bisa dikatakan bahwa praktek akuntabilitas di desa Kedungwuluh melalui mekanisme politik yang baru tersebut mampu merubah kultur yang selama ini membelit masyarakat dalam situasi yang *pasif* — *tertekan* ke arah kondisi dimana masyarakat mempunyai keleluasaan untuk bicara dan bahkan melakukan kontrol. Berdasarkan pengamatan penulis selama mencermati proses berlangsungnya penyelenggaraan LPJ tersebut seolah-olah Kepala Desa, yang sebelumnya merupakan "*untouchable figure*" (baca: tidak bisa dikontrol), pada saat berlangsung LPJ itu seolah-olah berada pada posisi sebagai pesakitan yang secara sah formal harus "diadili" di depan masyarakat. "Pengadilan" inilah yang salah satunya menimbulkan kejutan kultur (*cultural shock*) bagi pihak Kepala Desa.

Persoalan yang kemudian muncul adalah sampai sejauh manakah suatu mekanisme yang merupakan hasil rekayasa politik pemerintah pusat bisa mengakomodasikan kondisi kultural suatu masyarakat dengan segala karakteristik yang dimilikinya?

Pengalaman yang terjadi di Desa Kedungwuluh menunjukkan bahwa di satu sisi dibentuknya struktur politik dan mekanisme politik modern tersebut memang bisa memfasilitasi, dalam arti memberi kesempatan, bagi masyarakat untuk bisa secara langsung terlibat dalam praktek politik terlebih bisa melakukan fungsi kontrol yang merupakan elemen yang sangat penting dalam upaya membangun demokrasi dan tingkat bawah. Nampak sekali bahwa tidak ada lagi kendala bagi masyarakat dalam mengkritisi pemerintah desa, khususnya terhadap kepala desa. Suatu kondisi yang tidak akan pernah terjadi pada masa-masa sebelum Era Reformasi bergulir. Bahkan demonstrasi massa yang memprotes kebijakan dan perilaku kepada desa sempat terjadi. Kebebasan berekspresi sebagai elemen penting lainnya dalam berdemokrasi telah mewujud dalam kehidupan di desa Kedungwuluh.

Namun demikian perlu juga disadari bahwa pengenalan dan penerapan model demokrasi modern dalam suatu masyarakat dengan kultur tradisional desa, nampaknya juga belum tentu bisa menghasilkan kondisi sebagaimana diidealkan. Satu sisi yang perlu disadari adalah bahwa mekanisme politik modern (LPJ) tersebut ternyata justru semakin menciptakan konflik yang makin tajam diantara kepala desa dengan masyarakat (baca: BPD). Penolakan BPD atas laporan pertanggungjawaban tahunan (LPJ tahunan) yang disampaikan oleh kepala desa dengan alasan bahwa laporan tersebut tidak memenuhi kriteria dan tuntutan masyarakat, ternyata justru

semakin memperuncing konflik antara kedua aktor politik desa tersebut. Mekanisme akuntabilitas yang semestinya bisa mendorong pemerintahan yang makin akuntabel, justru malah semakin menciptakan kondisi disharmoni hubungan antara pemerintah desa (kepada desa) dengan masyarakat.

AKUNTABILITAS MELALUI KULTUR LOKAL

Tulisan ini tidak akan sampai pada dua titik ekstrim yang saling bertentangan bahwa struktur politik (BPD) dan mekanisme politik (LPJ) adalah *sesuai* atau bahkan *tidak sesuai* dengan kondisi masyarakat/pemerintahan di pedesaan. Berdasarkan praktek pengalaman yang terjadi di Desa Kedungwuluh menunjukkan bahwa pada hakekatnya kedua elemen demokrasi modern tersebut memiliki dua dimensi.

Pertama, bahwa kedua elemen demokrasi modern (BPD dan LPJ) tersebut memang mendorong penciptaan praktek demokrasi modern melalui sistem perwakilan yang dipilih langsung oleh rakyat. Demikian juga elemen tersebut telah memperkenalkan suatu pem-biasa-an tradisi kontrol yang selama kurun waktu lama telah menjadi aspek yang ditabukan terlebih dalam iklim yang direkayasa untuk senantiasa berada dalam kondisi feodal-paternalistik. Dengan diperkenalkannya elemen demokrasi modern tersebut nampaknya masyarakat di tingkat desa bisa berada pada "*bargaining position*" yang kuat ketika harus berhadapan dengan kekuasaan desa yang direpresentasikan oleh kepala desa. Dalam konteks ini dimensi akuntabilitas publik yang menjadi tuntutan dalam membangun birokrasi pemerintahan yang demokratis sedikit banyak bisa diwujudkan dengan berfungsinya struktur dan mekanisme politik modern tersebut.

Ke dua, harus disadari pula bahwa elemen demokrasi modern yang diperkenalkan tersebut pada kenyataannya juga menimbulkan persoalan di masyarakat desa. Fenomena yang paling nyata kelihatan adalah menjamnya konflik diantara aktor-aktor politik di pedesaan. Hal ini bisa dimengerti sebagai akibat dan berjalannya fungsi BPD dan LPJ yang secara kultur bisa dikatakan telah menyela (*culturally interrupt*) kultur yang selama ini berlangsung namun cenderung menghambat proses demokrasi. Inilah yang ingin saya katakan bahwa dua elemen demokrasi modern tersebut telah menimbulkan kejutan kultur (*cultural shock*) bagi masyarakat desa khususnya bagi kepala desa. Laporan pertanggungjawaban tahunan yang disampaikan oleh kepala desa dalam persidangan yang digelar oleh BPD, dan yang bertujuan untuk mewujudkan

akuntabilitas ternyata telah menjadi pemicu semakin menajamnya konflik antar tokoh masyarakat yaitu antara kepala desa dan para anggota BPD.

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah : "bagaimana masyarakat desa tersebut berupaya untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi, khususnya berkaitan dengan konflik yang muncul?" Pada tataran inilah pertanyaan yang berkaitan dengan persoalan-persoalan yang muncul di tingkat desa, dan mungkin pada skala yang lebih luas lagi, harus ditempatkan dalam rangka mencari mekanisme yang memang sesuai dengan kondisi setempat (*local compatibility*) khususnya dengan kultur atau tradisi setempat.

Kasus yang terjadi di desa Kedungwuluh menunjukkan bahwa ketika mekanisme politik modern (LPJ), yang salah satu aspek diterapkannya mekanisme tersebut untuk mewujudkan dimensi akuntabilitas publik, ternyata tidak dapat menyelesaikan masalah dan justru menimbulkan dampak lebih lanjut yaitu menajamnya konflik para aktor politik desa. Kondisi yang tidak sehat ini kalau dibiarkan nampaknya akan berlarut-larut tanpa penyelesaian. Hal inilah yang pada akhirnya mendorong para tokoh informal desa untuk membuka forum desa yang sangat populer disebut dengan "*Rembug Desa*." Sebuah forum yang dikelola secara tradisional, dalam arti tidak ada ketentuan baku berkaitan dengan organisasi dan pengelolaannya. Bahkan bisa dikatakan bahwa iklim kesetaraan (*egalitarian*) dalam forum tersebut nampak dan tidak adanya seseorang yang menempati posisi sebagai pimpinan forum, suatu forum yang lebih banyak dihadiri oleh para tokoh masyarakat desa. Kepala desa ketika diundang untuk menghadiri forum "*Rembug Desa*" tidak berarti jabatan kepala desanya terus melekat.

Fakta yang terjadi menunjukkan bahwa masyarakat desa Kedungwuluh berupaya untuk memanfaatkan mekanisme tradisional yang dimiliki, yaitu "*Rembug Desa*" untuk mencari solusi terhadap konflik yang muncul diantara para tokoh desa dan juga melibatkan masyarakat secara umum. Ketika konflik tidak bisa diselesaikan secara formal, maka penyelesaian sesuai dengan tradisi yang sesuai dengan komunitas setempat nampaknya menjadi suatu hal yang perlu mendapat perhatian dan para penentu kebijakan nasional mengingat adanya heterogenitas kultur yang selalu akan dijumpai di Indonesia.

Mekanisme "*Rembug Desa*" yang dilakukan di desa Kedungwuluh nampaknya lebih menyerupai sebuah dialog terbuka dan klarifikasi dan pelakupelaku pemerintahan desa dan juga aktor politik desa bersama dengan para elit desa. Dalam konteks mekanisme yang demikian tersebut nampaknya tidak ada yang harus kehilangan muka sebagaimana yang terjadi dalam

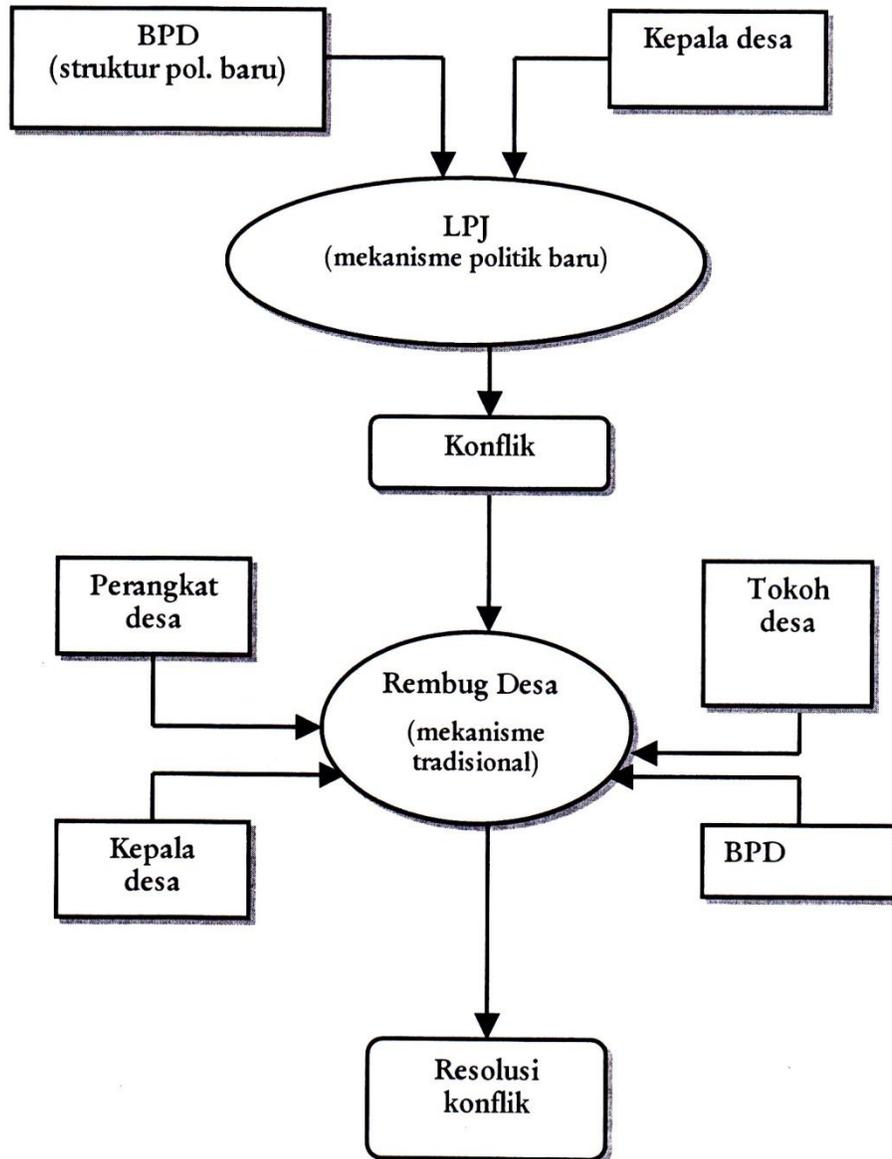
mekanisme LPJ yang menempatkan kepala desa seolah-olah sebagai "pesakitan" yang harus di mempertanggungjawabkan berbagai persoalan di hadapan para anggota Badan Perwakilan Desa (BPD) dan beberapa tokoh desa lainnya. Dalam situasi yang lebih banyak diwarnai dengan iklim kekeluargaan (*kinship*) nampaknya lebih memberikan kenyamanan dalam mengekspresikan pemikiran secara terbuka, meskipun iklim keterbukaan sebenarnya juga terjadi dalam mekanisme LPJ. Keduanya (LPJ dan "*Rembug Desa*") dibedakan oleh faktor "sekat" formal (*formal gap*) antara kepala desa di satu pihak dengan BPD di lain pihak. Dalam mekanisme tradisional „*Rembug Desa*" sekat tersebut nampaknya tidak menjadi kendala dalam rangka interaksi mereka.

Salah satu dimensi lain yang menarik dan pengalaman yang terjadi di desa Kedungwuluh adalah bahwa "*Rembug Desa*" yang merupakan mekanisme tradisional pada kenyataannya, disadari atau tidak oleh elemen-elemen desa, bisa mereduksi *kulturfeudal-paternalis* yang selama ini jelas menjadi kendala dalam proses demokrasi di pedesaan. Figur kepala desa yang selama ini menjadi sentral kekuasaan dan kultur desa pada kenyataannya bisa direduksi dalam forum "*Rembug Desa*." Forum atau mekanisme tradisional yang dilakukan di desa Kedungwuluh justru bisa menjadi lompatan pada iklim egalitarian dalam pengertian adanya kesetaraan tanpa sekat jabatan dalam mengekspresikan ide-ide yang dimiliki oleh mereka yang hadir dalam "*Rembug Desa*" tersebut.

Dimensi lain yang bisa menimbulkan optimisme ketika gagasan demokrasi ingin dikembangkan di masyarakat desa adalah bahwa melalui forum tersebut pertalian keluarga (*family clan*), khususnya mereka yang berkaitan dengan "dinasti" kepala desa, nampaknya tidak serta merta menjadi faktor pendukung bagi tindakan-tindakan yang dilakukan oleh kepala desa. Justru kenyataan menunjukkan bahwa dari merekalah (baca: kerabat kepala desa) yang membuka inisiatif untuk melakukan "*Rembug Desa*" yang kemudian dalam forum tersebut mereka inilah yang juga memberikan peringatan keras (*warning*) terhadap kepala desa untuk mengundurkan diri karena banyaknya kebijakan yang dinilai gagal dan juga karena munculnya konflik-konflik

Dimensi berikutnya yang harus dicatat adalah bahwa forum tersebut bisa sampai pada suatu konsensus atau kesepakatan untuk melakukan tindakan perbaikan dalam jangka waktu ke depan. Khususnya yang berkaitan dengan performansi kepala desa dalam melaksanakan kebijakan-kebijakannya. Memang menjadi persoalan atau kelemahan dari forum ini adalah bahwa tidak suatu hal yang bersifat mengikat secara formal atas konsensus-konsensus yang

sudah dicapai. Dengan demikian aktor-aktor yang berkaitan langsung dengan problem-problem di desa secara formal memang tidak mempunyai ikatan. Namun demikian juga tidak dipungkiri bahwa aspek interaksi sosial yang masih kuat dalam masyarakat tradisional masih bisa menjadi kekuatan kontrol bagi pelaku-pelaku pemerintahan di desa. Skema di bawah ini bisa untuk menggambarkan dua hal yang berkaitan dengan mekanisme formal (LPJ) dan mekanisme tradisional "Rembug Desa".



Gambar 3. "Rembug Desa": Resolusi konflik / mekanisme akuntabilitas

Dalam konteks inilah sebenarnya dimensi akuntabilitas yang dituntut dalam upaya untuk mencapai tujuan yang lebih luas, yaitu suatu pemerintahan yang demokratis, bisa dicapai melalui mekanisme tradisional yang dimiliki oleh masyarakat yang bersangkutan. Suatu mekanisme yang memang sudah melekat dengan tradisi masyarakat setempat dan tanpa harus memaksakan suatu rekayasa mekanisme modern yang dalam skala tertentu belum tentu sesuai atau bahkan bertentangan dengan tradisi setempat. Dalam hal ini forum "*Rembug Desa*" sebagaimana yang dilakukan oleh masyarakat desa di Kedungwuluh bisa menjadi bahan referensi dalam pengembangan demokratisasi di masyarakat lainnya. Pengembangan demokrasi di tingkat bawah (*grassroots democracy*) nampaknya banyak dilupakan atau paling tidak masih sedikit studi yang memusatkan perhatian pada tema tersebut. Sementara harus disadari bahwa pengembangan demokrasi pada tataran yang lebih luas mau tidak mau harus dimulai dari bawah.

Mekanisme tradisional "*Rembug Desa*" dan sejenisnya menjadi semakin relevan ketika undang-undang pemerintahan daerah yang baru yaitu UU No. 32 tahun 2004 nampaknya mengandung substansi yang mereduksi iklim demokratis yang sudah terjadi ketika diberlakukan UU No. 22 tahun 1999. Misalnya yang berkaitan dengan proses pemilihan anggota BPD yang sudah tidak lagi dilakukan secara langsung oleh masyarakat desa yang bersangkutan, tetapi direduksi dalam suatu rapat musyawarah desa. Demikian juga iklim akuntabilitas yang sekarang lebih banyak diartikan sebagai kondisi yang tidak memutlakan adanya mekanisme pertanggungjawaban yang dilakukan oleh kepada desa dihadapan para anggota BPD sebagai perwujudan dan masyarakat desa.¹⁷ Dalam hal inilah "*Rembug Desa*" masih bisa menjadi sarana bagi masyarakat untuk mewujudkan pemerintahan desa yang bertanggungjawab (akuntabilitas). Hanya dengan iklim yang akuntabel inilah pemerintahan dan masyarakat desa akan bisa mewujudkan iklim demokrasi yang menjadi impian. Satu hal yang selalu dituntut dalam mewujudkan iklim yang demokrasi di Indonesia sebenarnya lebih terletak pada kemauan (*political will*), komitmen, dan kejujuran pihak pemerintah disetiap tingkatan.

DAFTAR PUSTAKA

Anderson, Benedict R.O'G. 1990. *Language and Prover— Exploring Political Cultures in Indonesia*. Cornell University.

¹⁷ Bandingkan pasal-pasal mengenai Pemerintah Desa dan BPD di Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- Antlov, Hans. 2003. 'Not Enough Politics ! Power, Participation and the New Democratic Polity in Indonesia". In Edward Aspinal and Greg Fealy eds. *Local Power and Politics in Indonesia — Decentralisation and Democratisation*. Singapore. ISEAS.
- Chee, Chan Heng. Democracy : "Evolution and Implementation — an Asian Perspective". In Robert Bartley, Chan Heng Chee, Samuel P. Huntington, Shijuro Ogata, *Democracy & Capitalism: Asian and American Perspective*. 1993. Institute of South-East Asian Studies.
- Chou, David S. 1991. *General Assessment of Democracy and Development in East Asia*. In Thomas Robinson. ed, *Democracy and Development in East Asia*, Washington, D.C: The AEI Press.
- Diamond, Larry and Marc F. Plattner. 1998. *Democracy in East Asia*, The John Hopkins University Press.
- Dwiyanto, Agus. 200. *Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan. Universitas Gadjah Mada.
- Morrell, Elisabeth. 2001. Strengthening the Local in National Reform : A Cultural Approach to Political Change, *Journal of South Asian Studies*. 32.
- Rosidi, Ajip. 1984. "Ciri-ciri Manusia dan Kebudayaan Sunda". dalam Edi S. Ekadjati, *Masyarakat Sunda dan Kebudayaannya*. Jakarta: Giri Mukti Pasaka.
- Suseno, Magnis. 1995. In Douglas E Ramage, *Politics in Indonesia — Democracy, Islam, and the Ideology of Tolerance*. London: Routledge.
- Teune, Henry. 2000. "Theoretical Foundation of the Democracy and Local Government Research Program" dalam Thomas W. Robinson. eds. *Democracy and Development in East Asia*. 1991. Washington, D.C: The AEI Press.
- Tornquist, Olle. 2001. "The Indonesian Lesson". In R. William Liddle. ed. *Crafting Indonesian Democracy*. Bandung: Mizan.
- Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Warnaen, Suwarsih. 1978. *Pandangan Hidup Orang Sunda*. Bandung: Sundanologi.