

DEMOKRATISASI PEMERINTAHAN DESA
(Study Analisis Proses Demokratisasi Pemerintahan Desa
Menurut UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah di
Desa Kalipang Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang)

Oleh : Sri Wahyuni, Y. Warella, Sri Suwitri

ABSTRACT

Democratization process as one aspect of the implementation of Law Number 22, 1999, in rural areas is an interesting phenomenon, including the case of Kalipang Village. This article is focused on autonomy, governance and decentralization aspects, based on the fact that there are some weaknesses in the democratization process in Indonesia related to governance in rural areas. Although the people's participation could be channeled through Village Representative Body (BPD), but this institution also faces some problems. The educational background of BPD members in Kalipang is good enough, but their professionalism in doing their job are still questionable. Meanwhile, the professionalism of Head of the Village is not so good, but his leadership is good enough. He is open to the people's participation and is able to unite his people. However, there are some problems related to the people's participation. It is recommended that BPD can play a stronger role in the future, for the sake of better democratization implementation in rural areas.

Keywords: *Democratization, Governance in rural areas, BPD, Society's Participation,*

A. PENDAHULUAN

Runtuhnya orde baru akibat tuntutan reformasi di segala bidang telah mengakibatkan perubahan yang tidak dapat dihindari dan harus diterima. Di pihak lain juga menyadarkan para negarawan di dalam perubahan atau reformasi ini harus dilakukan perencanaan-perencanaan yang mengarah pada peningkatan, perbaikan, dan *improvement (planned change)*. Pembangunan peningkatan laju pertumbuhan ekonomi dan pemerataan hasil pembangunan yang dititik beratkan

pada sektor industri di era orde baru ternyata tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan, terbukti konsep tersebut justru menimbulkan permasalahan baru, yaitu adanya kesenjangan kesejahteraan sosial yang semakin dalam.

Di sisi lain peralihan dari era orde baru ke era reformasi membawa dampak pada perubahan di berbagai segi kehidupan, dimana pada pemerintahan orde baru pemerintah memainkan peran tunggal dalam perencanaan pembangunan, yang dalam proses

perencanaannya lebih ditentukan dari atas (*top-down*) atau sentralistik dengan gaya kepemimpinan yang otokratis.

Dengan politik sentralistik tersebut yang diiringi kepemimpinan otokratis yang senantiasa mendominasi, melibas aspirasi, dan kepentingan rakyat, akhirnya tidak menutup kemungkinan tercipta sebuah kondisi di mana negara semakin meninggalkan rakyat. Beberapa hal dapat menunjukkan bahwa politik sentralistik itu membawa kepada kondisi-kondisi yang anti demokrasi sebagai berikut :1) Seringnya rencana-rencana pemerintah tidak diketahui oleh masyarakat di tingkat bawah; 2) Lemahnya dukungan elit lokal (daerah); 3) Lemahnya kontak pemerintah daerah dengan masyarakat; dan 4) Tidak dapat memotong *red tape* prosedur politik dan administrasi yang panjang (Rondinelli dalam Putra, 1999 : 67).

Pengertian di atas menunjukkan lemahnya pemerintah lokal dan rakyat pada masa itu. Dalam kaitan tersebut pada pasca era orde baru ini, gerakan reformasi kearah demokratisasi salah satunya ditekan pada penguatan peran serta daerah. Pemberdayaan daerah dan pemberdayaan masyarakat menjadi sumber perhatian utama, terutama dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999.

Pada hakekatnya, otonomi daerah bertujuan mendekatkan

pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Dalam tataran operasional ada dua hal yang ingin dicapai dengan konsep otonomi daerah (Imawan, 2000 : 4), yaitu: **Pertama**, kesesuaian antara masalah dengan potensi daerah untuk mengatasi masalah tersebut. **Kedua**, keterlibatan masyarakat dalam proses politik dan pemerintahan.

(Imawan, 2000 : 11), mengemukakan tujuan akhir dari demokratisasi adalah terbentuknya satu tatanan kehidupan politik di mana : 1) Warga negara secara bebas dan berkala memilih orang-orang yang mereka nilai layak dipercaya untuk memerintah; 2) Orang yang memerintah dapat dipercaya dan bertanggung jawab langsung kepada orang yang diperintah; 3) Ada mekanisme politik yang memungkinkan warga negara dapat mengontrol sejauh mana kepentingan mereka dilaksanakan oleh orang yang memerintah; dan 4) Ada kesejajaran tawar-menawar politik antara warga negara dengan orang yang memerintah, sebagai jaminan terciptanya hubungan yang bersifat konsultatif.

Dari tatanan kehidupan politik dimaksud, maka varian ukuran demokrasi akan nampak semakin rumit tatkala pengamatan diarahkan pada dimensi pemerintahan terkecil dari suatu masyarakat yaitu desa. Sebagian besar indikator demokrasi di desa sangat diwarnai oleh kultur dan lingkungan setempat, di mana pemerintah orde baru sejak tahun 1970-an telah mencanangkan

berbagai macam kebijaksanaan dan program pembangunan pedesaan, namun secara umum kondisi sosial ekonomi desa masih memprihatinkan. Desa menurut penjelasan UU No. 22 Tahun 1999 sebagai berikut:

"Desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa sebagaimana yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat (UU Otonomi Daerah, 1999 : 47)."

Dari uraian di atas, bahwa partisipasi menjadi ciri yang sangat dominan dalam wacana otonomi daerah. Partisipasi bukan hanya terbatas pada partisipasi pekerja dalam manajemen, tetapi ia lebih merupakan pelaksanaan prinsip hak untuk bersuara (*voice*) bagi semua pihak dalam organisasi (Benveniste, 1997 : 198). Penguatan organisasi kelembagaan merupakan faktor penting dalam melaksanakan proses perubahan struktural menuju modernisasi (Duncan, 1986 : 129). Dalam perspektif pembangunan demokrasi di pedesaan, partisipasi tercermin dalam berbagai interaksi dari berbagai pihak yang ada di pemerintahan desa.

Keberadaan Badan Perwakilan Desa (Penjelasan UU 22/1999 : 47) yang berfungsi sebagai lembaga

legislasi dan pengawasan pelaksanaan peraturan desa, APB Desa, dan keputusan Kepala Desa, merupakan wujud dari totalitas formal *bergaining position* (posisi tawar) partisipasi rakyat dalam pembangunan demokrasi desa. Keberadaan BPD dan berbagai kelembagaan masyarakat yang lain dapat mengarahkan program pembangunan desa rasional sesuai dengan kaidah dasar yang meliputi : 1) Pemihakan dan pemberdayaan masyarakat; 2) Pemberian otonomi dan desentralisasi dalam pengelolaan kegiatan pembangunan daerah; dan 3) Penajaman program dan efektifitas bantuan secara terpadu (Sumodiningrat dalam Usman, 1998 : 40).

Berbagai upaya dan perencanaan yang dilakukan dalam kerangka terwujudnya pemerintahan yang demokratis adalah esensi dari demokratisasi.

Desa Kalipang Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang merupakan suatu kawasan pedesaan yang terjangkau, terbuka atas berbagai akses modernisasi. Baik dari letak geografis yang relatif dekat dengan perkotaan serta heterogenitas masyarakatnya, walaupun sebagian besar dari warganya masih bergerak di sektor pertanian. Dinamika masyarakat Desa Kalipang terjadi seiring dengan era pemberdayaan masyarakat. Sentuhan perubahan ini membawa berbagai pergeseran sosial yang seringkali mengakibatkan konflik

kepentingan yang apabila tidak terantisipasi dan dikelola secara benar akan menghasilkan kondisi yang tidak menguntungkan bagi masyarakat desa itu sendiri.

Dalam konteks pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 di Desa Kalipang yang harus dilihat secara nyata adalah bahwa masyarakat Desa Kalipang pada dasarnya berada dalam situasi kesadaran palsu khususnya ketika melihat kekuasaan. Bahkan sudah menjadi kesan *stereotip* proses pemilihan desa di Desa Kalipang. Misalnya, untuk menjadi seorang kepala desa, calon kepala desa tidak segan-segan melakukan daya upaya, contohnya *money politics*

Dari prasurvey, pengalaman lapangan dan dialog penulis dengan masyarakat terdapat suatu kesan kuat bahwa masyarakat Desa Kalipang menempatkan diri mereka sebagai warga pemerintah. Akibatnya ketika terjadi proses perubahan-perubahan yang menuntut suatu kualitas tertentu dari keterlibatan masyarakat, terdapat kesan mereka tidak siap, menunggu bahkan masih ingin menggantungkan nasib mereka pada penguasa. Hal ini tentu tidak bisa dijadikan alasan untuk kembali kepada pola lama, atau sebagai justifikasi untuk mendiskreditkan masyarakat, melainkan perlu dijadikan rujukan untuk melihat realitas sosial yang ada. Artinya setiap perubahan kebijakan yang tidak dibarengi oleh pembaharuan yang menyeluruh sesungguhnya tidak

akan memberi makna yang lebih, kecuali hanya *lip service*

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendiskripsikan dan menganalisis proses demokratisasi Pemerintahan Desa menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan menganalisis fenomena-fenomena yang mendorong dan menghambat proses demokratisasi pemerintahan desa di Desa Kalipang Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang.

Pengertian desa sangat beragam, sesuai dengan maksud dan sudut pandang yang hendak digunakan. Sebutan desa dapat berupa konsep tanpa makna politik, namun juga dapat berarti suatu posisi politik dan sekaligus kualitas posisi dihadapan pihak atau kekuatan lain (supra desa).

Dilihat dari sudut pandang hukum dan politik yang telah menekankan kepada tata aturan yang menjadi dasar pengaturan kehidupan masyarakat, desa dipahami sebagai suatu daerah kesatuan hukum di mana bertempat tinggal suatu masyarakat, yang berkuasa (memiliki wewenang) mengadakan pemerintahan sendiri (Kartohadikoesoemo, 1984 :

Dari berbagai pengertian tersebut, maka dapat ditarik beberapa ciri umum dari desa antara lain : 1) Desa umumnya terletak di, atau sangat dekat dengan, pusat wilayah usaha tani (sudut pandang ekonomi); 2) Dalam wilayah itu, pertanian merupakan kegiatan ekonomi dominan; 3) Faktor pengu-

saan tanah menentukan corak kehidupan masyarakatnya; 4) Tidak seperti di kota ataupun kota besar yang penduduknya sebagian besar merupakan pendatang, populasi penduduk desa lebih bersifat "terganti dari dirinya sendiri"; 5) Kontrol sosial lebih bersifat informal dan interaksi antara warga desa lebih bersifat personal dalam bentuk tatap muka; dan 6) Mempunyai tingkat homogenitas yang relatif tinggi dan ikatan sosial yang relatif lebih ketat daripada kota (Wiradi dalam Suhartono, 2001 : 14-1).

Arti dari pemerintahan desa, terlebih dahulu harus dapat dibedakan antara istilah "pemerintah" dan "pemerintahan" (Himawan, 2001 : 50) menyebutkan, bahwa pemerintah adalah perangkat (organ) negara yang menyelenggarakan pemerintahan, sedangkan pemerintahan adalah kegiatan yang diselenggarakan oleh perangkat negara, yaitu pemerintah. Dengan demikian pemerintahan desa dapat diartikan sebagai kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh perangkat atau organisasi pemerintahan, yaitu pemerintahan desa.

Dalam Pasal 94 UU No. 22 Tahun 1999 Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD).

Untuk memahami lebih jelas tentang demokratisasi desa tidak bisa dilepaskan dari peran otonomi sebagai pembuka demokratisasi pemerintahan desa. Dalam mema-

hami tentang kaidah pengertian otonomi kita tidak bisa lepas dari konsep desentralisasi pemerintahan. Karena daerah otonomi merupakan hasil dari penyelenggaraan asas desentralisasi, sedangkan urusan yang diserahkan kepada daerah otonom yang menjadi hak atau wewenangnya disebut otonomi daerah atau otonomi saja (Pide, 1999 : 3).

Otonomi seluas-luasnya, dirumuskan secara formal di dalam UUDS 1950 Pasal 131 ayat (2), yang berbunyi : kepada daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan pengertian tentang otonomi seluas-luasnya tersebut dikemukakan oleh Danurejo dalam (Imawan, 2001 : 20) yang mengatakan:

"Konsepsi tentang otonomi seluas-luasnya hendaknya diartikan sebagai hak/wewenang daerah untuk menyelenggarakan rumah tangganya yang seluas-luasnya itu bersangkutan paut dengan pekerjaan bebas dari pada daerah baik mengenai kualitas maupun kuantitasnya."

Disamping istilah otonomi seluas-luasnya ada lagi istilah otonomi riil muncul di dalam Penjelasan Umum UU No. 1 Tahun 1957, di mana dijelaskan bahwa pemecahan perihal dasar dan isi otonomi itu hendaknya didasarkan pada keadaan dan faktor-faktor riil, yang nyata, sehingga dengan demikian dapatlah kiranya diwujudkan

kan keinginan kepentingan umum dalam masyarakat itu.

Di dalam UU No. 5 Tahun 1974 dijelaskan apa yang dimaksudkan dengan pengertian otonomi yang bertanggung jawab yaitu :

Pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara, dan sesuai atau tidak bertentangan dengan pengarahan yang telah diberikan, sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah (Pide, 1999 : 44-45).

Prinsip dasar tentang Desa yang terkandung dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah: **Pertama**, desa diakui memiliki otonomi dalam menjalankan kehidupannya. Pengakuan atas otonomi desa ini terwujud dalam diakuinya hak yang dimiliki desa untuk mengatur segala urusannya sendiri baik dalam membentuk pemerintahan maupun dalam penyelenggaraan kekuasaan.

Kedua, Desa diberi keleluasaan dalam mengatur kehidupannya dengan mengakui adanya keanekaragaman dan ke khasan dari masing-masing desa.

Demokrasi secara klasik bermakna pemerintah dari, oleh, dan untuk rakyat. Demokrasi menempatkan rakyat pada posisi terhormat, pemilik kedaulatan. Pejabat hanyalah orang-orang suruhan rakyat. Atau yang mendapat mandat dari rakyat.

Suatu negara atau suatu pemerintahan dikatakan berdasarkan prinsip demokrasi (demokratis), setidaknya menunjukkan ciri: pemerintah di bawah kontrol masyarakat, pemilihan umum yang bebas dan non-diskriminatif, prinsip mayoritas, dan adanya jaminan hak-hak demokratis. Pada prinsipnya demokrasi merupakan suatu ruang politik bagi rakyat, sehingga dapat ambil bagian secara produktif dan aman dalam proses penyelenggaraan negara. Dengan demikian rakyat ikut menentukan nasibnya.

Putra (1999 : xiii) menyebutkan bahwa yang menjadi pilar-pilar demokratisasi sebagai berikut : 1) Kedaulatan Rakyat; 2) Pemilihan umum yang jujur dan adil; 3) Jaminan hak-hak azasi manusia dan persamaan semua warga negara di depan hukum; 4) Proses hukum yang berkeadilan; 5) Pembatasan kekuasaan pemerintah melalui konstitusi; 6) Pluralisme sosial, ekonomi dan politik; dan 7) Dikembangkannya nilai-nilai toleransi pragmatisme, kerjasama, dan mufakat.

Dahl dalam (Ghofur, 2002 : 17) dalam studinya yang terkenal mengajukan empat kriteria bagi demokrasi sebagai sebuah ide politik yaitu: 1) Persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat; 2) Partisipasi efektif; 3) Kontrol kekuasaan eksekutif; dan 4) Alat-alat perwakilan yang berkualitas dan efektif.

Demokrasi ekonomi Indonesia berlandaskan pada kekeluargaan

dan kebersamaan mengandung ajaran-ajaran pengembangan individu dan masyarakat secara selaras, serasi, dan seimbang.

Demokrasi desa, menurut pandangan Ina E Slamet dalam Suhartono (2001:26), merupakan demokrasi asli dari suatu masyarakat yang belum mengalami stratifikasi sosial.

Hatta dalam Suhartono (2001 : 26) mengatakan bahwa demokrasi desa mengandung tiga ciri, yakni : rapat (tempat rakyat bermusyawarah dan bermufakat), hak rakyat untuk mengadakan protes, dan cita-cita tolong menolong.

Dalam konteks ini memungkinkan suatu demokrasi desa akan berarti suatu upaya, yang bukan saja mendorong perubahan-perubahan politik, melainkan juga perlu menyentuh segi-segi ekonomi (struktur ekonomi).

Inti dari demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, disebut demikian karena semua penyelenggaraan pemerintahan diselenggarakan oleh rakyat.

Dalam perkembangannya kemudian penyelenggaraan pemerintahan dengan berdasar kepada otonomi berarti pula melaksanakan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan.

Demokratisasi merupakan buah proses yang *multifaceted*, karena melibatkan banyak sekali faktor, baik dalam bidang sosial, ekonomi, budaya, hukum, bahkan historis disamping faktor politik.

Faktor utama yang menentukan proses demokratisasi pemerintahan adalah adanya pemerintah sebagai pengambil keputusan dalam berbagai bidang pembangunan dan partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan terutama dalam menyalurkan aspirasi dan melakukan pengawasan baik melalui lembaga perwakilan yang ada maupun secara langsung baik individu atau kelompok.

Syarat bagi adanya demokratisasi adalah : 1) Suatu kondisi yang memberikan jaminan penuh pada rakyat, sehingga tersedia rasa aman bagi rakyat, dengan demikian diperlukan adanya pengakuan atas hak-hak dasar rakyat; 2) Suatu wahana atau badan-badan formal yang dapat menjadi saluran aspirasi rakyat, dalam hal ini adalah BPD.

Kualitas Badan Perwakilan Desa (BPD) adalah kemampuan dari BPD yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat di desa dalam menyalurkan tuntutan-tuntutan masyarakat (Sutoro, 2003 : 280). Sedangkan menurut Purwo Santosa (2003 : 280), kualitas kelembagaan desa (BPD) dipengaruhi oleh kualitas lembaga tersebut dalam melaksanakan kewajiban-kewajiban yang diembannya sebagai penyerap aspirasi masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa bisa dilihat dari keterlibatan masyarakat dalam merumuskan kebijakan pembangunan (rencana strategis desa, program pembangunan, APB Desa,

dan lain-lain), antara lain melalui forum RT, Musbangdes, maupun rembug desa. Forum-forum tersebut juga bisa digunakan bagi pemerintah desa untuk mengelola proses akuntabilitas dan transparansi, sementara bagi masyarakat bisa digunakan untuk *voice*, akses, dan kontrol terhadap kebijakan pemerintah desa.

Salah satu masalah rumit yang dihadapi dalam sistem yang demokratis adalah kepemimpinan. Kepemimpinan (*leadership*) secara umum merupakan kemampuan seseorang (pemimpin, *leader*) untuk mempengaruhi orang lain (yang dipimpin, *followers*), sehingga orang lain tersebut bertingkah laku sebagaimana yang dikehendaki pemimpin tersebut.

Kepemimpinan kepala desa pada dasarnya bagaimana kepala desa dapat mengkoordinir seluruh kepentingan masyarakat desa dalam setiap pengambilan keputusan. Kepala desa menyadari bahwa pekerjaan tersebut bukanlah tanggung jawab kepala desa saja, oleh sebab itu melimpahkan semua wewenangnya kepada semua tingkat pimpinan sampai ke tingkat bawah sekalipun seperti kepala dusun dan lainnya.

Kualitas kepemimpinan merujuk kepada kapasitas seseorang untuk membangun kesadaran kolektif dari suatu komunitas atas keperluan mewujudkan cita-cita dan tujuan.

Jenis penelitian ini, menurut taraf penjelasannya, bersifat

deskriptif yang mendalam (*thick description*) yang berupaya melakukan eksplorasi dan klarifikasi mengenai sesuatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan jalan mendiskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti (Faisal, 1992 : 20).

Fokus dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Analisis Proses Demokratisasi Pemerintahan Desa menurut UU No. 22 Tahun 1999 di Desa Kalipang;
2. Fenomena-fenomena pendorong dan penghambat demokratisasi pemerintahan desa di Desa Kalipang yang meliputi;
 - a. Kualitas pelaksana (BPD),
 - b. Partisipasi masyarakat,
 - c. Kualitas kepemimpinan Kepala Desa.

Sampel awal atau informan awal yang diambil dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Kepala Desa;
2. Perangkat desa;
3. Pengurus LPMD;
4. Tokoh masyarakat/Tokoh agama, simpatisan parpol, dan petani.

Sedangkan informan akhir akan muncul manakala sudah terjadi informasi jenuh yang ditandai dengan jawaban yang sama atas pertanyaan yang sama dari beberapa informan atas pertanyaan dari peneliti.

Dalam penelitian kualitatif instrumen utama ialah peneliti

sendiri. Sedangkan sebagai instrumen bantu atau instrumen pendukung akan digunakan pedoman wawancara (*interview guide*) tidak terstruktur, dokumentasi, atau pencatatan secara sistematis dengan beberapa alat bantu seperti telepon dan alat-alat tulis lain.

Fenomena-fenomena yang diteliti dalam penelitian ini adalah proses Demokratisasi Pemerintahan Desa di Desa Kalipang, Kecamatan Sarang, Kabupaten Rembang yang meliputi :

1. Kualitas kemampuan BPD dalam menyalurkan tuntutan-tuntutan masyarakat;
2. Bentuk partisipasi masyarakat yang merupakan peran serta dan dukungan masyarakat terhadap demokratisasi;
3. Kualitas kepemimpinan kepala desa yaitu merupakan kemampuan kepemimpinan kepala desa dalam menggerakkan semua sumber daya manusia, sumber daya alam, sarana, dana, dan waktu secara adil serta terpadu dalam proses pemerintahan desa;
4. Fenomena-fenomena yang mendorong dan menghambat proses demokratisasi pemerintahan desa di Desa Kalipang.

Pengumpulan data dilakukan dengan teknik sebagai berikut:

1. *Wawancara mendalam (indepth interview)*;
2. *Dokumentasi*;
3. *Observasi*.

Teknik analisa dan interpretasi data dalam penelitian ini dilakukan melalui tahap-tahap sebagai berikut:

1. *Reduksi data*;
2. *Penyajian Data*;
3. *Mengambil kesimpulan dan verifikasi*.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

Perkembangan otonomi desa di Kabupaten Rembang selama ini telah mengalami pasang surut yang fluktuatif mengikuti pasang surutnya otonomi daerah. Fakta yang terjadi pada masyarakat Desa Kalipang adalah warga desa sudah terbiasa dengan pemilihan kepala desa yang dipercaya dan layak untuk memerintah.

Pemilihan kepala desa secara langsung tersebut berdampak kepada orang yang memerintah (Kepala Desa), di mana kepala desa bertanggung jawab kepada masyarakat. Di Desa Kalipang ada kemajuan dalam hal pemberlakuan mekanisme politik yang memungkinkan warga desa dapat mengontrol kepentingan mereka untuk dilaksanakan oleh kepala desa, dalam hal ini sudah dilakukan pengontrolan pelaksanaan kinerja pemerintahan desa oleh adanya Badan Perwakilan Desa (BPD).

Pemilihan BPD yang beranggotakan tokoh-tokoh masyarakat tersebut mengakibatkan adanya kesejajaran tawar-menawar politik antara warga masyarakat dengan kepala desa sebagai jaminan

terciptanya hubungan yang konsultatif.

Dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 5 Tahun 1979, maka UU No. 22 Tahun 1999 memiliki perbedaan filosofis dan paradigma yang cukup mendasar. Apabila pada UU sebelumnya menggunakan filosofi Keseragaman, maka UU No. 22 Tahun 1999 menggunakan filosofi Keanekaragaman dalam kesatuan. Filosofi keanekaragaman dalam kesatuan telah mampu mengembangkan tiga paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu kedaulatan rakyat, pemberdayaan masyarakat, serta pemerataan dan keadilan melalui filosofi keanekaragaman dalam kesatuan, diharapkan bisa memberi otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

UU No. 22 Tahun 1999 telah memberikan perhatian yang cukup pada desa. Hal itu terlihat dari adanya bab tersendiri mengenai desa, yang terdiri dari 19 pasal (atau kurang lebih 15 persen dari keseluruhan pasal-pasal yang ada dalam undang-undang tersebut).

Dari hasil diskusi pada *Focus Group Discussion* yang diselenggarakan oleh Peneliti dengan mengundang tokoh-tokoh masyarakat terdapat perbandingan antara otonomi desa dengan otonomi daerah dalam jiwa UU No. 22 Tahun 1999.

Indikator yang cukup signifikan terhadap keberhasilan otonomi desa adalah sumber dana untuk men-

jalankan otonomi, sehubungan dengan itu dana alokasi untuk Desa Kalipang dirasakan sangat perlu dalam rangka menunjang pembangunan wilayah pedesaan dan pelaksanaan pemberdayaan di tingkat desa.

Berdasarkan wawancara mendalam dengan *Key Person* atau sumber informasi bisa disimpulkan bahwa kebijakan otonomi daerah memberikan dampak yang signifikan terhadap demokratisasi desa di Desa Kalipang.

Dengan adanya otonomi desa sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 di Desa Kalipang, diharapkan juga adanya proses demokratisasi desa dimana terdapat pendistribusian kekuasaan yang tidak hanya berpusat di tangan kepala desa, tapi dibagi dengan Badan Perwakilan Desa (sebagai badan legislasi). Proses demokratisasi dimulai dengan adanya pemilihan Kades yang dilaksanakan secara bebas dan langsung tanpa adanya tekanan dan intimidasi terhadap warga yang mempunyai hak pilih. Sedangkan tentang adanya transaksi jual beli suara (*money politics*) dari tim sukses calon Kades, memang sudah menjadi tradisi dari waktu ke waktu pada pelaksanaan Pilkades. Hal itu seperti dikemukakan oleh seorang warga masyarakat sebagai berikut:

“Pembagian uang pada pemilihan dilakukan oleh bakal calon Kades untuk mengganti kerugian waktu dari warga, ... kami sih mau-mau

saja dikasih uang oleh masing-masing calon, tapi pada dasarnya kami tetap memilih calon yang benar-benar mampu untuk memimpin desa ini...."

Dari pernyataan warga masyarakat dapat diketahui bahwa pembagian uang oleh bakal calon Kades, diterima masyarakat sebagai penggantian kerugian warga, sedangkan kebebasan memilih tetap ada pada nurani mereka sendiri, meskipun tidak menutup kemungkinan bahwa sebagian warga justru memilih pemimpinnya berdasarkan banyaknya imbalan yang diterima.

Kualitas BPD adalah kemampuan BPD Desa Kalipang yang terdiri dari pemuka-pemuka masyarakat di desa untuk menyalurkan aspirasi masyarakat dalam mengayomi adat istiadat desa, termasuk melakukan pelestarian terhadap budaya yang ada dengan menjabarkan secara rinci aktifitas seni yang sesuai dengan tuntutan dari bawah.

Jumlah anggota BPD Desa Kalipang terdiri dari 11 orang yang berasal 6 (enam) unsur partai politik dengan pembagian 2 (dua) orang dari partai politik yang perolehan suaranya 50% lebih dan 4 (empat) orang berdasarkan tunjukan dari tokoh masyarakat yang merupakan wakil dari Rukun Warga (RW), 5 (lima) orang lainnya dari unsur golongan profesi dan organisasi sosial kemasyarakatan.

Karena beragamnya keanggotaan BPD, maka BPD menjadi wahana bagi warga desa untuk

memajukan desanya, memikirkan masalah-masalah yang ada di desa dan mencari jalan keluar terbaik untuk setiap permasalahan.

Salah satu karakteristik dari demokratisasi dalam pemerintahan desa adalah adanya BPD yang anggotanya dipilih secara langsung oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan. Namun dalam kenyataannya proses pembentukan BPD di Desa Kalipang tidak sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaannya, seperti diatur dalam Keputusan Bupati Rembang Nomor 129 Tahun 2001.

Proses pemilihan anggota BPD di Desa Kalipang terkesan asal jalan. Hambatan utama adalah masalah pembiayaan apabila dilaksanakan pemilihan secara langsung. Pemerintah Kabupaten sendiri merasa tak berdaya menghadapi permasalahan ini, sehingga membiarkan saja ketika pemilihan anggota BPD dilaksanakan secara tunjukan.

Dari permasalahan ini dapat disimpulkan bahwa upaya Pemerintah Kabupaten Rembang dalam meningkatkan partisipasi warga desa untuk menciptakan demokratisasi tidak berhasil. Dampak langsung dari pelaksanaan yang tidak sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan dari kabupaten tersebut tentu saja menghasilkan calon-calon wakil BPD yang kurang mampu mempresentasikan kelompok-kelompok masyarakat di Desa Kalipang. Kondisi ini

sebagaimana yang dituturkan oleh salah seorang anggota LPMD;

“Anggota BPD kurang mewakili masyarakat Desa Kalipang karena pembentukannya kurang demokratis...alasannya karena biaya. Mau dilimpahkan kepada Kepala Desa tidak mampu sedangkan kalau kepada calon anggota BPD banyak yang berkeberatan, karena sifatnya sosial. Jalan keluarnya dikembalikan kepada panitia pemilihan BPD tingkat Desa dengan menunjuk nama-nama yang telah dicalonkan dari unsur masing-masing”

Dari pernyataan anggota LPMD tersebut menunjukkan bahwa banyak bakal calon anggota BPD yang menolak dijadikan calon karena dianggap merupakan kerja sosial tanpa kontraprestasi yang jelas.

Kondisi ini jelas menambah buruknya kualitas BPD karena calon anggota BPD yang bersedia menjabat hanya berbekal pada jiwa pengabdian tanpa diimbangi profesionalisme kerja.

Jika dilihat susunan keanggotaan Badan Perwakilan Desa Kalipang dari segi kualitas pendidikan cukup baik, namun dari segi kualitas penyampaian aspirasi bisa dikatakan sangat kurang karena mayoritas anggota BPD hanya terdiri dari beberapa golongan profesi seperti misalnya Pegawai Negeri, Guru, wiraswasta, dan tidak ada anggota yang mewakili dari petani ikan. Padahal potensi penggerak perekonomian di Desa Kalipang sebagian besar berasal dari petani

ikan. Sehubungan dengan kinerja BPD dalam menyalurkan aspirasi masyarakat Desa Kalipang ini dituturkan oleh anggota LPMD :

“Melihat kinerjanya ... saya pikir untuk aspirasi masyarakat, mereka kurang membawa aspirasi masyarakat ... kebanyakan mereka hanya tinggal di desa kemudian mengontrol kinerja pemerintah desa saja, sedangkan keluaran atau aspirasi masyarakat kurang bisa menyalurkan, kemampuan BPD sebagian besar cukup mampu, bahkan dedikasinya tinggi...bahkan sebagian besar tidak dituntut ada di desa kurang bisa menyampaikan aspirasi masyarakat”

Tolok ukur kinerja BPD menurut bendahara LPMD tersebut adalah kemampuan menyalurkan aspirasi masyarakat dan mengayominya. Berdasarkan tolok ukur ini maka BPD Desa Kalipang masih dianggap belum mampu mewakili masyarakat baik dari segi komposisi pengurus maupun kemampuan dalam menyampaikan aspirasi warga desa.

Berkaitan dengan fungsi dan peran BPD di Desa Kalipang ini terdapat komentar dari anggota LPMD Kalipang yang menuturkan:

“Peran BPD baru dijajaki, contohnya masalah Pemilihan Ketua RW...itu adalah tugas BPD. Peraturan Desa tentang hal itu sedang digodog/dirancang..... melihat kinerja BPD sekarang ada terobosan menuju kepada yang diinginkan tokoh masyarakat...jadi perannya sudah mulai tampak, tinggal meningkatkan dari segi

internnya terutama anggotanya yang tidak demokratis (asal tunjuk) sehingga banyak yang kurang mewakili rakyat...jadi tidak heran jika produk peraturan desanya juga belum ada”

Akibat dari tidak terwakilinya sebagian besar masyarakat dan keanggotaan BPD yang asal tunjuk sebagaimana yang diutarakan oleh responden menyebabkan dari segi internal BPD masih sangat sulit melakukan koordinasi apalagi membentuk tim kerja yang solid sebagai mitra Kepala Desa dalam membuat sebuah Peraturan Desa. Akibat dari kurang solidnya BPD tersebut juga berdampak langsung terhadap lemahnya penyaluran aspirasi masyarakat desa Kalipang kepada pihak eksekutif Pemerintah Desa

BPD dan masyarakat adalah aktor yang melakukan kontrol untuk mewujudkan akuntabilitas Pemerintah Desa. Dalam melakukan kontrol atau pengawasan kebijakan dan keuangan desa, BPD mempunyai kewenangan dan hak untuk menyatakan pendapat, dengar pendapat, bertanya, penyelidikan lapangan, dan memanggil pamong atau perangkat desa. Mestinya ruang ini bisa dimainkan dengan baik oleh anggota BPD Desa Kalipang sehingga akan tercipta akuntabilitas Pemerintah Desa yang luar biasa. Namun, dilihat dari fungsinya dalam pengawasan terhadap akuntabilitas keuangan dan pemerintahan desa, BPD belum melaksanakan fungsinya

dengan baik, hal ini dapat diketahui dari pernyataan tokoh masyarakat;

“Pengawasan yang dilakukan oleh BPD belum dilaksanakan secara efektif, paling pengawasan dilaksanakan satu tahun sekali ketika Kepala Desa membuat Laporan Pertanggungjawaban, masalah akuntabilitas keuangan dari pemerintah Desa juga kurang diperhatikan, sehingga jika terjadi penyalahgunaan dana desa oleh Kepala Desa BPD tidak tahu atau mungkin pura-pura tidak tahu”

Sebagai mitra kerja Pemerintah Desa sudah seharusnya BPD berperan mengadakan pengawasan terhadap hal-hal yang menjadi kewenangannya, terutama dalam hal akuntabilitas keuangan desa. Namun BPD Desa Kalipang belum dapat melakukan kontrol terhadap hal itu karena terhalang adanya budaya *ewuh pekewuh* terhadap Pemerintah Desa utamanya Kepala Desa. Seperti yang diungkapkan oleh pendapat tokoh masyarakat di atas meskipun kadang sebagian anggota BPD tahu ada hal-hal yang disalahgunakan oleh Kepala Desa mereka terkesan hanya membiarkan. Seorang anggota BPD mengatakan bahwa selama penyalahgunaan tersebut masih dalam batas yang ditolerir mereka tak akan mempermasalahkannya, hal ini dilakukan untuk menjaga hubungan yang tetap harmonis dengan Kepala Desa. Selama ini akuntabilitas keuangan dan kebijakan desa memang belum tersentuh dalam suatu pengawasan

yang menyeluruh dari para anggota BPD.

Kualitas kepemimpinan Kepala Desa Kalipang adalah merupakan kemampuan kepemimpinan kepala desa dalam menggerakkan semua sumber daya manusia, sumber daya alam, sarana, dana, dan waktu secara adil serta terpadu dalam proses pemerintahan desa. Salah satu indikator kualitas kepemimpinan Kepala Desa bisa dilihat dari kemampuan menjalin komunikasi dengan warganya.

Kepala Desa Kalipang sudah memiliki sifat keterbukaan dan demokratis, hal ini bisa dilihat dalam penyelesaian tanah carik yang secara terus-menerus memberikan berbagai upaya pemecahan terbaik buat warganya. Sebagai kepala desa, ia harus mampu menjadi tokoh teladan dengan berprinsip pada satu kesatuan kerjasama dengan BPD, yaitu bahwa kesalahan Kepala Desa Kalipang adalah kesalahan BPD Desa Kalipang juga dan sebaliknya bahwa kesalahan BPD Desa Kalipang merupakan kesalahan Kepala Desa Kalipang juga.

Dalam desa tidak hanya kelembagaan pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa saja yang ada tetapi ada dua lembaga lagi yaitu kelembagaan ekonomi dan kelembagaan sosial. Kelembagaan ekonomi di Desa Kalipang diwakili oleh adanya BKM, sedangkan untuk kelembagaan sosial terdiri dari Karang Taruna, forum RT dan RW, arisan, dan lain-lain. Dalam ber-

hubungan keempat lembaga tersebut mestinya berinteraksi secara dinamis (bisa meregang dan maupun merapat) sesuai dengan kekuatan dan posisi tawar yang dimiliki masing-masing lembaga. Pada masa orde baru, pemerintah desa lebih dominan dibandingkan dengan ketiga lembaga lainnya. Tetapi sekarang, di Desa Kalipang telah diusahakan terciptanya hubungan yang ideal antar lembaga yang ada. Dengan adanya hubungan yang saling menguatkan tersebut diharapkan akan terjalin hubungan yang harmonis menuju tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Penilaian kualitas terhadap prospek Kepala Desa Kalipang yang baru terpilih diungkapkan oleh anggota BPD :

“Kalau dilihat latar belakang pendidikan Kepala Desa kita memang masih kurang, namun kalau untuk permasalahan ide pembangunan desa dan perencanaan program tetap dibutuhkan pendamping yang memahami bidangnya...dari karakteristik keunggulan kepribadiannya...beliau ini sering melakukan kunjungan ‘turba’ ke masyarakat...yach ! Katakanlah dari segi kharismatik cukup okelah!”

Dari pernyataan anggota BPD tersebut menyiratkan bahwa kualitas kepemimpinan Kepala Desa Kalipang dari segi kemampuan manajerial masih kurang dan membutuhkan pendamping untuk memberikan masukan dan membuat

perencanaan pembangunan desa. Namun kelemahan dari Kepala Desa Kalipang ini menurut salah seorang anggota BPD bisa ditutupi dengan jiwa demokratis yang dimiliki sebagaimana yang diungkapkan dalam pernyataannya :

“Ach! Kelemahan masalah manajerial tersebut dalam waktu perjalanan kepemimpinannya selama ini dan setiap kali pembahasan program dengan BPD memang tidak terlihat kelemahan yang muncul, karena beliau memiliki jiwa keterbukaan dan dengan senang hati menerima kritik dari kami...barangkali orang awam tidak akan mengetahui kondisi Kepala Desa kami...Namun kami tahu persis tokoh dibelakang beliau yang memiliki kemampuan luar biasa dalam menyusun program...yang penting bagi kami Kepala Desa Kalipang adalah seorang yang kharismatik dan pemersatu warga”

Jika dilihat dari tugas Kepala Desa Kalipang tersebut secara garis besar bisa dikatakan mampu mengemban tugas yang dibebarkannya, sebagaimana yang diungkapkan oleh salah seorang tokoh agama di Desa Kalipang :

“Insya Allah! Kepala desa kita adalah seorang putra daerah yang terpilih disamping beliau seorang yang alim...beliau juga mampu memelihara kehidupan desa, ketentraman dan ketertiban masyarakat desa, mendamaikan perselisihan yang terjadi di tengah masyarakat serta bisa menjadi wakil di dalam dan di luar desa...walaupun dalam hal memimpin penyelenggaraan

pemerintahan desa dan membina perekonomian masih membutuhkan bantuan dan bahkan menyandarkan pada stafnya...namun secara garis besar persyaratan menjadi Kepala Desa Kalipang sudah ada pada dirinya”

Pernyataan salah satu tokoh agama tersebut menunjukkan bahwa kualitas Kepala Desa Kalipang sudah cukup memenuhi syarat hanya dalam hal kemampuan memimpin penyelenggaraan pemerintah desa dan pembinaan perekonomian desa dibutuhkan seorang konsultan ahli yang memahami secara detil mengenai karakteristik potensi desa Kalipang dan karakteristik masyarakatnya.

Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa dan berkewajiban untuk menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati. Dalam hal pelaporan dan pertanggungjawaban Kepala Desa mekanismenya sudah mulai terlihat kearah penyempurnaan sebagaimana diungkapkan oleh salah seorang anggota BPD :

“Dalam acara pandangan umum Kepala Desa Kalipang terhadap penyusunan rencana program dan acara pelantikannya...BPD sudah menyusun agenda rapat dan pertemuan serta laporan hasil pembangunan desa yang wajib dilakukan oleh Kepala Desa...dan nampaknya proses dan mekanisme rencana tersebut sudah secara bertahap dilakukan...inipun

adalah berkat kerjasama yang baik antara BPD dengan Kepala Desa Kalipang”

Partisipasi masyarakat merupakan peran serta dan dukungan masyarakat terhadap demokratisasi pemerintahan desa di Desa Kalipang, dimana partisipasi masyarakat bukan hanya sekedar keterlibatan masyarakat Desa Kalipang dalam pemilihan Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa tetapi juga partisipasi dalam kehidupan sehari-hari yang berkenaan dengan keterlibatan masyarakat dalam menentukan arah, strategi dan kebijaksanaan pembangunan pemerintah desa.

Bentuk peran serta tersebut secara substantif mencakup tiga hal yaitu:

Pertama, Voice (suara) di mana warga Desa Kalipang mempunyai hak dan ruang untuk menyampaikan suaranya dalam proses pemerintahan. *Kedua*, akses yakni setiap warga Desa Kalipang mempunyai kesempatan untuk mengakses dan mempengaruhi pembuatan kebijakan termasuk dalam akses untuk mendapatkan pelayanan yang maksimal dari pemerintahan Desa Kalipang. *Ketiga*, kontrol yakni setiap warga masyarakat atau elemen-elemen masyarakat mempunyai kesempatan untuk mengontrol kebijakan dan keuangan desa. Dari ketiga hal tersebut secara umum dapat dikatakan bahwa warga Desa Kalipang belum sepenuhnya terlibat, namun demikian sebagian sudah

bisa dilaksanakan oleh warga bentuk-bentuk partisipasi dalam pemerintahan Desa.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa dapat dilihat dari keterlibatan masyarakat dalam merumuskan kebijakan pembangunan. Sebagai contoh adalah telah dilibatkannya warga masyarakat dalam perencanaan pembangunan dan penyusunan APB Desa melalui forum RT, yang dilanjutkan dengan pelaksanaan Musbangdes maupun Rembug Desa.

Meskipun sebagian besar organisasi di desa bersifat korporatis atau seragam tetapi organisasi di tingkat Desa Kalipang sebenarnya dapat dimaksimalkan peranannya dalam perencanaan sampai dengan evaluasi kegiatan pembangunan. RT, RW, PKK, dan Karang Taruna merupakan basis dari partisipasi masyarakat Desa Kalipang dalam kiprahnya untuk ikut serta memajukan desa.

Ketertiban yang dilakukan oleh masyarakat Desa Kalipang dalam berorganisasi merupakan modal dasar pengembangan dan peningkatan potensi serta kualitas pribadi dalam proses demokratisasi. Hal ini akan membangkitkan semangat untuk turut serta dalam membangun sarana dan prasarana desa sebagai masyarakat dan sebagai pengelola, dan turut serta dalam mengembangkan potensi desa guna menjadikan desanya sebagai desa yang maju.

Salah satu faktor yang menyebabkan masyarakat desa tidak

dapat menikmati hasil pembangunan adalah karena strategi pembangunan yang ditempuh pemerintah Orde Baru dengan Repelita yang bersifat sentralistis dan upaya pembangunan politik yang dilakukan untuk mendukung pembangunan ekonomi telah menghasilkan *depowerment* masyarakat desa. Akibatnya partisipasi masyarakat desa menjadi sangat rendah.

Lemahnya partisipasi masyarakat pada waktu itu yang meliputi *voice*, kontrol, dan akses merupakan sisi lain lemahnya praktek demokrasi di tingkat desa. Di jaman Orde Baru, dua institusi yang seharusnya menjadi basis partisipasi yaitu LMD dan LKMD ternyata tidak memainkan peran penting mewadahi partisipasi masyarakat, karena keduanya adalah merupakan institusi koorporatis untuk pengendalian masyarakat dan wadah dari oligarki elit desa. Namun lambat laun pada era reformasi pandangan itu telah berubah. Partisipasi masyarakat di Desa Kalipang dicoba untuk dibingkai kembali pada wadah-wadah organisasi sosial dan organisasi kemasyarakatan yang ada.

Pada era reformasi sekarang ini kondisi partisipasi masyarakat Desa Kalipang dengan adanya BPD mulai berani menyuarakan aspirasinya melihat penyimpangan-penyimpangan yang terjadi sebagaimana yang diungkapkan oleh anggota BPD Desa Kalipang :

"Kami berusaha untuk selalu ikut mengawasi jalannya pemerintahan desa namun yach... hasilnya hanya sampai pada omongan belaka...lho bagaimana tidak, penyimpangan yang mencolok pada era Mantan Kepala Desa yang lama mengenai penyimpangan dana UED-SP. Dari kasus tersebut saya berusaha mencoba untuk pada era sekarang ini jangan sampai terulang lagi...padahal pada waktu itu BPD sudah terbentuk namun mekanisme kontrol sosial tidak berjalan dengan alasan karena hendak membawa watak karakter sendiri Kepala Desa sehingga tidak dibawa ke forum kelembagaan... akhirnya pribadi... yach pribadi... Kepala Desa berbuat seperti itu apa boleh buat... padahal saya sudah menganjurkan untuk dibawa ke forum sehingga penyimpangannya bisa diselesaikan padahal saya punya datanya..... yang pada kenyataannya uang tersebut digunakan untuk kepentingan pribadi"

Pernyataan anggota BPD tersebut bisa disimpulkan bahwa partisipasi aktif masyarakat masih mengalami hambatan pada tahapan implementasi evaluasi kontrol keuangan pembangunan desa. Kondisi tersebut sudah mulai diantisipasi oleh BPD melalui masukan dari masyarakat Desa Kalipang dengan memperbaiki mekanisme kontrol sebagaimana yang diungkapkan oleh anggota BPD:

"Kalau sekarang mekanisme kontrol sudah mulai tampak karena

menyangkut pemerintahan (Kepala Desa) yang baru terpilih. Jadi langkah-langkah awal hal-hal yang mungkin nantinya ada peluang untuk penyimpangan dan sebagainya itu sudah diantisipasi untuk masa depan, kami sudah banyak memberikan informasi kepada masyarakat demikian juga sebaliknya masyarakat sudah mulai berpartisipasi aktif....BPD yang kemarin tidak efektif...tidak boleh terjadi pada BPD sekarang ini...seringkali banyak masyarakat berkonsultasi kepada BPD mengenai kemungkinan-kemungkinan dana yang memiliki potensi untuk diselewengkan”

Pernyataan anggota BPD tersebut menunjukkan bahwa komitmen untuk mewujudkan pemerintahan desa sebagai pelayan masyarakat sudah mulai dijalankan.

Berdasarkan analisis terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi proses demokratisasi di Desa Kalipang, bisa dijumpai fenomena-fenomena yang masih menjadi penghambat proses demokratisasi adalah :

1. Lemahnya kebijakan Otonomi Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 yang belum menjelaskan secara rinci mengenai wilayah Otonomi Desa yang menyangkut perolehan dana dari pusat dan kewenangan desa dalam posisi *bargaining* dengan pemerintah supra desa;
2. Partisipasi masyarakat desa yang meliputi *voice*, akses, dan kontrol di Desa Kalipang masih

bersifat partisipasi semu. Dalam hal pemberian suara terhadap pemimpin yang mereka pilih mengandung partisipasi semu karena suara mereka direkayasa melalui permainan *money politics* dari calon kepala desa. Disamping itu dalam hal akses dan kontrol terhadap pemerintahan desa serta pembangunan masih belum dapat maksimal. Partisipasi warga desa dalam hal memberikan kontribusinya terhadap sebagian penghasilannya kepada desa masih rendah.

Berdasarkan analisis terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi proses demokratisasi di Desa Kalipang, dapat pula diklasifikasikan fenomena-fenomena yang menjadi pendukung proses demokratisasi adalah:

1. Kualitas BPD Desa Kalipang yang cukup baik jika dilihat dari latar belakang pendidikan dengan jiwa demokrasi dan keterbukaan para anggotanya dalam menerima aspirasi masyarakat walaupun masih lemah ditingkat pelaksanaan dan tindaklanjutnya;
2. Kualitas Kepala Desa Kalipang dari segi profesionalisme sudah memenuhi kriteria yang baik karena memiliki jiwa demokratis dan keterbukaan serta mampu menjadi pemersatu warga desa Kalipang dan menjadi teladan di desanya.

C. PENUTUP

1. Simpulan

Berdasarkan pembahasan hasil dan analisis secara kualitatif yang telah dilakukan maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

- a. Kebijakan Otonomi Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 sudah bisa mencerminkan aspirasi masyarakat. Nampaknya undang-undang yang baru ini lebih memberikan nuansa demokratisasi yang lebih sehat dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya, dengan diberikannya keleluasaan dalam penentuan proses pemilihan Kepala Desa melalui BPD yang pada masa sebelumnya tidak ada;
- b. Kualitas BPD Desa Kalipang Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang, jika dilihat dari latar belakang pendidikannya cukup baik, tetapi proses pemilihan anggota BPD di Desa Kalipang masih belum sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaannya;
- c. Kemampuan kepemimpinan Kepala Desa Kalipang dalam menggerakkan semua sumber daya manusia, sumber daya alam, sarana, dana, dan waktu secara adil serta terpadu dalam proses pemerintahan desa sudah berjalan lancar. Kualitas Kepala Desa jika dilihat dari aspek pendidikannya kurang baik namun dari segi profesionalisme sudah memenuhi kriteria yang baik karena memiliki jiwa demokratis dan keterbukaan

serta mampu menjadi pemersatu warga Desa Kalipang;

- d. Partisipasi masyarakat Desa Kalipang dalam hal politik sudah tergolong partisipasi baik walaupun ada suara mereka direkayasa melalui permainan *money politic* dari calon Kepala Desa. Kalaupun partisipasi warga desa dalam hal memberikan kontribusinya terhadap sebagian penghasilannya kepada desa masih rendah, hal ini dikarenakan masyarakat ingin melihat aturan desanya dulu, yang notabene dimusyawarahkan oleh seluruh warga melalui BPD;
- e. Fenomena-fenomena penghambat proses demokratisasi pemerintahan Desa Kalipang adalah lemahnya kebijakan Otonomi Daerah yang tidak mengatur secara rinci wilayah otonomi desa dan rendahnya partisipasi masyarakat Desa Kalipang yang masih terlarut dalam *euphoria* politik;
- f. Fenomena-fenomena pendukung proses demokratisasi Pemerintahan Desa Kalipang adalah kualitas BPD yang cukup baik dan profesionalisme Kepala Desa Kalipang yang berjiwa Demokratis dan mampu menjadi pemersatu warga.

2. Saran

Berdasarkan uraian kesimpulan di atas, maka penulis mengajukan beberapa rekomendasi bagi strategi peningkatan kualitas demo-

kratisasi di Desa Kalipang sebagai berikut :

- a. Desa Kebijakan Otonomi Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 harus dipertahankan, karena prinsip penyelenggaraan otonomi daerah adalah demokratisasi dan keadilan, memperhatikan potensi keanekaragaman daerah serta menempatkan desa pada pengakuan otonomi asli;
 - b. Proses pemilihan anggota BPD harus disesuaikan dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaannya, yakni dengan melakukan sosialisasi dalam jangka waktu tertentu (misalnya 1 tahun) sebelum pemilihan dilakukan. Untuk meningkatkan kualitas BPD, harus dirumuskan tentang penataan dan pengembangan BPD, sarana Sekretariat BPD dan pemberian tunjangan penghasilan BPD;
 - c. Kualitas kepala desa dari segi pendidikan hendaknya ditingkatkan lagi, dengan cara melakukan penyaringan yang lebih selektif. Selain itu perlu adanya peningkatan kualitas kepemimpinan kepala desa melalui pengembangan pendayagunaan aparatur desa yang seharusnya diselenggarakan oleh pemerintah Kabupaten Rembang;
 - d. Memberdayakan dan membingkai ulang kembali lembaga kemasyarakatan dan lembaga sosial yang ada di Desa Kalipang agar dapat digunakan sebagai wadah partisipasi masyarakat
- Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat Desa Kalipang dalam memberikan kontribusi penghasilannya kepada desa hendaknya dibuat Peraturan Desa oleh Pemerintah Desa dan BPD. Hal tersebut dimaksudkan untuk dapat menggali potensi ekonomi Desa Kalipang;
- e. Mengembangkan lebih banyak ruang bagi keterlibatan masyarakat seperti menumbuhkan rembug desa, pertemuan-pertemuan informal dan lain-lain;
 - f. Hendaknya pemerintah menyusun secara rinci terhadap penjelasan UU No. 22 Tahun 1999 mengenai wilayah otonomi desa agar proses demokratisasi desa berjalan pada arah yang dikehendaki;
 - g. Perlunya melakukan mediasi dan fasilitasi antara pemerintah desa dengan legislatif ditingkat kabupaten berkaitan dengan pengambilan kebijakan. Pemerintah desa dapat melakukan hal tersebut karena dipandang bahwa unsur pemerintah Desa Kalipang memiliki pengetahuan yang cukup banyak mengenai adat dan dinamika politik lokal (desa).

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Aziz, Yaya M. 2002. *Titik Balik Demokrasi dan Otonomi (Pikiran-Pikiran Kritis di Saat Krisis)*. Bandung : Pustaka Raja.

- Benveniste, GUY. 1999. *Birokrasi, Terjemahan Sehat Simamora*. Jakarta : PT. Grafindo Persada.
- Djohan, Djohermansyah. 1997. *Fenomena Pemerintahan*. Jakarta : IIP Press Yarsif Watampone.
- Dunn, W.N. 1994. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : UGM Press.
- Gaffar, Afan. 2000. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Gaffar, Karim Abdul. 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Ghofur, Abdul. 2002. *Demokratisasi dan Prospek Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta : Pustaka Pelajar.
- Gould, Carol C. 1993. *Demokrasi Ditinjau Kembali*. Yogyakarta : PT. Tiara Wacana.
- Hikam, Muhammad A.S. 1999. *Demokrasi dan Civil Society, Pengantar : Franz Magnis-Suseno*. Jakarta : LP3ES.
- Ismawan, Indra. 2002. *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*. Sala : Pondok Edukasi.
- Juliantara. & Dadang. 2000. *Arus Bawah Demokrasi Otonomi dan Pemberdayaan Desa*. Yogyakarta : Laperapustaka Utama.
- Manan, Bagir. 1993. *Hubungan antara pusat dan daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Mas'oed, Mohtar. 1997. *Politik Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Maulani, Z.A. 2000. *Demokrasi dan Pembangunan Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan CRDS Kalimantan.
- Miles, B. Mathew. & Huberman, A Michall. 1997. *Analisa Data Kualitatif*. Universitas Indonesia. Jakarta : UI Press.
- Moleong, Lexy J. 2000. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.
- Muhadjir. 1997. *Pembangunan Berwawasan Daerah Pedesaan: Rakepres*. Yogyakarta.
- Nasution. 1988. *Metode Penelitian Naturalistik kualitatif*. Bandung : Tarsito.
- Pambudi, Himawan. 2001. *Politik Pemberdayaan, Jalan Mewujudkan Otonomi Desa*. Yogyakarta : Laperapustaka Utama.

Strauss, Anselm. 2003. *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Sujito, Arie. 2003. *Menuju Tata Pemerintahan Yang Baik (Pelaksanaan Good Government di Tingkat Desa)*. Yogyakarta : IRE.

Tjokroamidjojo, Bintaro. 1996. *Strategi Pembangunan Daerah Pedesaan*. Jakarta : LP3ES.

----. 2004. *Pegangan Memahami Desentralisasi, Beberapa Pengertian Tentang Desentralisasi*. Yogyakarta : Pembaruan.