

Konflik Elite Politik di Pedesaan: Relasi antara Badan Perwakilan Desa dan Pemerintah Desa¹

Oleh:
Heru Cahyono

Abstract

Rural Representative Body (Badan Perwakilan Desa) claims their institutions bring the people aspirations, but in reality BPD shows themselves as an elitist and failed to express people's voice. Large authority that is possessed by BPD, such as suggesting the regent to dismiss the head of the village from his job, has been endorsed the grow of politicization of BPD by its members.

This new uniformity policy has caused a dilemma, because not all village in Indonesia are ready to take representative democracy model. The rule of law assumes village as an administrative units and extremely formal. It also simplicate the heterogenity or plurality of villages in Indonesia, such as ignoring the variety of local milieu and local condition, cultural differences, and social structure differences in society.

Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah memberi warna baru bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang dianggap dapat membawa kontribusi positif bagi pengembangan demokratisasi di desa, bahkan mungkin mengarah pada suatu perubahan paradigma yang diharapkan berpengaruh tidak kecil bagi penyelenggaraan pemerintahan desa. Secara khusus ini terkait dengan kehadiran lembaga-lembaga lokal di tingkat desa, di mana salah satunya ialah Badan Perwakilan Desa (BPD) yang seyogyanya bisa menjadi wadah penyalur aspirasi masyarakat dan sebagai kekuatan pengimbang bagi pemerintah desa.

Lahirnya lembaga BPD sebagai parlemen desa sekaligus diharapkan merupakan wahana bagi rakyat untuk terlibat dalam penyelenggaraan urusan publik dan proses pengambilan kebijakan-kebijakan desa. Di sini sebenarnya terbuka peluang bagi warga

masyarakat untuk dapat menentukan pilihan dan mengekspresikan diri secara lebih otonom dan mandiri. Namun demikian dalam kenyataan gagasan ini belum sepenuhnya berjalan, karena terdapatnya sejumlah potensi konflik akibat kehadiran lembaga-lembaga baru di tingkat desa, di mana sebuah konflik yang berkepanjangan akan membuat pembangunan di desa terbengkalai.

Dalam konstelasi politik di pedesaan, adanya BPD sebagai lembaga yang mengawasi eksekutif sering dipandang sebagai gangguan atas kemapanan yang ada. Secara kultural kepala desa (*kades*) boleh jadi belum siap karena sekian lama semasa Orde Baru tidak pernah diawasi, mengingat Ketua LMD/LKMD dirangkap oleh *kades*. Dengan kelahiran BPD, maka struktur desa tidak lagi menempatkan kepala desa sebagai kekuasaan sentral tanpa adanya pengontrol. Dalam menyikapinya, kepala desa bisa memainkan beberapa strategi dengan maksud "menjinakkan" BPD, sehingga BPD tidak menjadi penghalang gerak bagi eksekutif, yang pada gilirannya menuju sebuah pola kolusi atau kolaborasi yang melahirkan konsentrasi kekuasaan politik. Ini merupakan *pola pertama*

¹ Penelitian dengan tema diatas dilakukan oleh Tim Peneliti yang beranggotakan: Heru Cahyono, Dhurorudin Mashad, Irine Hiraswari Gayatri, Moch. Nurhasim, Syafuan Rozi, dan Tri Ratnawati

yang terbangun dalam relasi BPD dengan pemerintah desa. Hal ini sekaligus mengisyaratkan bahwa BPD akan efektif memainkan fungsinya bila didukung oleh kekuatan-kekuatan riil di masyarakat. Tanpa itu, bukan tidak mungkin BPD akan menjadi lembaga baru tanpa makna atau justru menjadi beban baru bagi rakyat. Dukungan rakyat ini akan terwujud bila segenap unsur yang ada di masyarakat memahami mengenai sebuah kebutuhan akan demokratisasi desa. Penelitian ini mendapati terjalannya pola kolusi pada kasus Desa Gelap, Lamongan. Sedari semula pemilihan anggota BPD dilaksanakan secara tidak transparan, sehingga memungkinkan kelompok tertentu menguasai komposisi keanggotaan BPD. Ketegangan mengemuka antara kades terpilih yang didukung oleh sebagian anggota BPD versus sekelompok masyarakat. Lantas muncul proyek pengusuran tanah untuk bangunan sudetan Bengawan Solo di mana Pelaksana Kepala Desa bersekongkol dengan pihak BPD untuk memanipulasi harta kekayaan desa. Proses ini memicu lahirnya “Tim Reformasi” yang mempertanyakan masalah ganti rugi tanah desa. Setelah Kades melarikan diri maka kendali pemerintahan dan segala aspek keuangan dipegang dan dikendalikan oleh Ketua BPD, sehingga konflik akhirnya berlangsung antara “Tim Reformasi” berhadapan dengan pihak BPD karena BPD lebih condong ke penguasa, yakni pejabat sementara kepala desa.

Pada kutub yang lain, sebagai *pola relasi kedua*, kades dan BPD dapat berada pada posisi yang saling berhadapan secara antagonis dan nyaris tak terdamaikan, sebagai gejala dominan yang ditemui pada desa-desa yang diteliti yakni dijumpai di Desa Rejosari-Bantul, Desa Bero-Klaten, Desa Sitanggal-Brebes, dan Desa Majasetra-Bandung. Di sini sumber kekuasaan politik terpola secara menyebar. Di antara dua kutub relasi tadi, masih dimungkinkan terwujudnya *pola ketiga* yakni kompromi di antara sumber-sumber kekuasaan, sehingga melahirkan perdamaian sebagaimana terjadi di

Sungai Puar-Agam dan Desa Tulikup-Gianyar. Lambat-laun konflik bisa mencair, berkat kearifan anggota dan Ketua BPD untuk tidak melakukan kritik secara keras maupun tindakan frontal terhadap *perbekel*.

Kecuali terbentuknya tiga pola relasi di atas, temuan lain sehubungan dengan keberadaan BPD sebagai institusi baru yang diperkenalkan pasca UU No.22 Tahun 1999 dalam konteks ini ialah: telah berfungsinya BPD sebagai sebuah institusi yang sangat instrumental, yakni sebagai alat dari pertarungan politik antar-elite. Di sini telah terjadi rivalitas kekuasaan antar elite politik lama dengan menemukan, menggunakan, dan memanfaatkan arena-arena pertarungan dan institusi yang baru.

Konflik antara kelompok BPD-Kepala Desa versus “Kelompok Reformasi” yang terjadi di Desa Gelap (Lamongan) adalah kelanjutan konflik antara keluarga Abdullah dengan kubu Amin Tohari, merupakan buah dari pertentangan dan konflik kekuasaan yang berakar jauh sebelumnya, yang merupakan refleksi dari pertarungan afiliasi politik tahun 1950-an. Gelanggang konfliknya ialah pemilihan kepala desa (*pilkades*) 1990, *pilkades* 1999, serta akhirnya BPD berkolusi dengan Kades untuk berhadapan dengan para penentangannya. Di Desa Sitanggal, Brebes, lembaga BPD digunakan sebagai instrumen baru dalam meneruskan pertarungan politik melawan Kades terpilih. Tipisnya perbedaan hasil akhir perolehan suara *pilkades* 1998, banyaknya surat suara rusak, serta merebaknya isu politik uang oleh Kades terpilih telah melahirkan kekecewaan yang cukup membekas di antara calon kades yang gagal. Maka, tatkala beberapa di antara pesaing kuat dalam *pilkades* kemudian terpilih menjadi anggota BPD maka kekecewaan yang boleh jadi masih menggumpal memperoleh salurannya.

Di Majasetra, Bandung, kendati proses *pilkades* berjalan relatif demokratis, namun tiga anggota BPD yang merupakan calon kepala desa yang kalah dalam pemilihan rupanya

bersikap tidak rela terhadap kekalahan saat pilkades, sehingga kemudian menggunakan lembaga BPD sebagai alat untuk memperkarakan kepala desa ke pengadilan. Hal senada dijumpai di Desa Bero, Klaten, ketidakpuasan salah satu calon kepala desa yang kalah telah melahirkan pengkubuan dan perseteruan panjang di BPD. Lembaga BPD secara konspiratif dirancang oleh kubu calkades kalah sebagai wahana alternatif untuk “menganjal” Kades terpilih di luar jalur hukum, dengan memasukkan “orang-orangnya” ke dalam konstelasi pemilihan BPD. Soeminto menggugat Bupati akibat melantik Kades Masijo, Perseteruan juga dilangsungkan lewat jalur hukum, yang di mana kemudian PTUN Semarang memenangkan gugatan calkades kalah terhadap Bupati, sehingga atas Kades terpilih dinonaktifkan sementara. Namun, kemudian upaya hukum berlanjut hingga tingkat banding ke tingkat kasasi Mahkamah Agung, di mana keduanya dimenangkan oleh Bupati. Ketika putusan MA amarnya berisi kemenangan Bupati, BPD mulai nyata memperlihatkan sosoknya hanya sebagai kepanjangan konflik pilkades 1998.

Penyeragaman dan Masalah Penafsiran Perundangan

Negara pasca Soeharto telah membuat sebuah kebijakan yang pada intinya berupa penyeragaman baru, yakni adanya keharusan bagi setiap desa untuk membentuk BPD, sebagai suatu desentralisasi/otonomi desa yang dipaksakan. Hal ini menimbulkan dilemma karena tidak semua desa telah siap dengan model demokrasi perwakilan yang diperkenalkan pemerintah itu, karena boleh jadi justru terdapat desa-desa lain yang sebenarnya lebih nyaman dengan sistem pengawasan langsung yang tidak melibatkan para wakil rakyat, atau boleh jadi lembaga-lembaga musyawarah adat lebih efektif dalam membangun partisipasi aktif masyarakat secara otonom.

Sejumlah kabupaten memaksakan diri untuk secepat mungkin membentuk BPD. Beberapa kabupaten bahkan mematok target waktu tertentu, agar seluruh desa di wilayah pemerintahan yang dibawahnya dapat terbentuk BPD. Ini semacam upaya secara sadar untuk menyenangkan hati atau mendapat “kredit poin” dari atasan (dalam hal ini gubernur), sebab bila sebaliknya yakni pembentukan BPD di suatu wilayah berlarut-larut atau tertunda-tunda maka ada semacam kekhawatiran dari pihak bupati bahwa ia bisa saja dinilai gagal oleh atasan.

Ketergesa-gesaan ini juga merembet pada level perundangan, yakni menyangkut penyiapan segala aturan yang mengatur mengenai lembaga baru yang bernama BPD tersebut. Ini menjelaskan mengapa antara satu kabupaten dengan kabupaten lain kadang berlangsung saling adopsi (baca: mencontek/menjiplak) dalam hal materi perda, sekaligus berarti menafikan adanya perbedaan kondisi obyektif antara satu daerah dengan daerah lainnya. Kecenderungan demikian pada gilirannya juga menyebabkan rendahnya tingkat pemahaman terhadap aturan-aturan perundangan yang telah dikeluarkan. Peneliti menjumpai bahwa para pelaksana di lapangan belum sepenuhnya memahami pasal-pasal BPD sebagaimana termaktub di dalam perda maupun keputusan bupati. Akibat gejala saling mencontek perda, tidak tertutup kemungkinan di antara para pembuat perda terjadi perbedaan penafsiran mengenai sesuatu klausul. Di tingkat desa sendiri, terdapat kadar pemahaman yang tidak setara antara satu aktor politik dengan aktor politik lain. Terdapat sejumlah kasus perbedaan penafsiran perundangan, yang disebabkan oleh lemahnya pemahaman terhadap materi perundangan itu sendiri, maupun tidak lepas kemungkinan aktor politik melakukan penafsiran secara sepihak demi kepentingan kelompok atau kepentingan tertentu.

Bahwa penyeragaman berpotensi konflik manakala aturan perundangan yang cenderung melakukan simplifikasi terhadap kenyataan adanya heterogenitas/pluralitas desa-desa di Tanah Air, yakni dengan mengabaikan suasana dan kondisi lokal yang berbeda-beda antara satu

desa dengan desa lainnya, perbedaan budaya, maupun perbedaan struktur sosial masyarakat. Dengan demikian di sini terjadi kesenjangan antara situasi pedesaan yang umumnya masih hidup suasana harmoni, hubungan yang bersifat informal dan personal, kekerabatan di satu sisi yang berhadapan dengan di sisi lain UU No.22 Tahun 1999 yang mengasumsikan desa semata-mata sebuah unit-unit administratif dan sangat formal sifatnya. Kajian ini memperlihatkan bahwa konflik yang terjadi di tingkat desa berpangkal dari kegagalan para aktor untuk bertindak sesuai dengan logika demokrasi perwakilan.

Pemda mestinya membuat aturan mengenai petunjuk pelaksanaan yang secara jelas dan serinci mungkin agar di lapangan tidak menimbulkan perbedaan-perbedaan penafsiran di kalangan aktor-aktor politik, termasuk mencegah agar BPD tidak melewati batas kewenangan yang dimilikinya. Akibat semangat *legislative heavy* yang menggebu-gebu yang dimotivasi oleh euforia reformasi, BPD mempertontonkan arogansinya dengan kerap kali bukan hanya cenderung mengintervensi kades namun bahkan berkeinginan melaksanakan tugas-tugas yang semestinya merupakan kewenangan kepala desa (Desa Sitanggal, Desa Bero, dan Desa Rejosari).

Di Desa Rejosari, Bantul, peneliti menemukan terjadinya kontroversi perundangan ini menyangkut terbitnya SK No. 01/Kep/BPD/SMY/VI/2004. SK BPD ini dianggap kontroversial karena penerbitannya dinilai tanpa melalui pertimbangan matang, justru SK tersebut semata-mata bertujuan mencopot Kepala Desa (yang sedang sakit) dari jabatannya tanpa mengikuti prosedur yang berlaku. Kontroversi dan perlawanan bahkan meluas, baik dari kepala desa/lurah yang sedang sakit, maupun ditentang oleh 21 dari 22 kepala-kepala dukuh, sebagian pamong desa², pemerintah kecamatan, maupun pemerintah kabupaten.

Penafsiran yang cenderung berlebihan juga memicu konflik BPD dengan Kepala Desa di Sitanggal, Brebes. Perda No.13/2000 Pasal 9 Point c (yang dikuatkan oleh Pasal 4 Ayat e keputusan Bupati Brebes No.144/24/Tahun 2001 tentang Pedoman Penyusunan tata Tertib Badan Perwakilan Desa) menyatakan bahwa BPD memiliki tugas, wewenang dan kewajiban melaksanakan pengawasan terhadap: (1) pelaksanaan peraturan desa dan keputusan kepala desa, (2) terhadap pelaksanaan APB Desa, (3) kebijakan pemerintahan desa, serta (4) pelaksanaan kerja sama antar desa atau dengan pihak lain. Di sini secara umum berarti bahwa BPD berwenang mengawasi jalannya pemerintahan desa. Akan tetapi, dalam banyak hal penerapan wewenang ini telah melebar, dan bukan hanya mengawasi melainkan telah menjurus turut campur dalam jalannya roda pemerintahan desa.

Contoh paling mengemuka ialah pada kasus pengisian jabatan perangkat desa.³ Menurut aturan, Perda No.13/2000 Pasal 9 Ayat 1b menyatakan bahwa BPD memiliki tugas dan wewenang untuk "mengusulkan pengangkatan, pemberhentian sementara, dan pemberhentian kepala desa, perangkat desa, staf". Berdasarkan ketentuan tersebut maka menyangkut pengangkatan perangkat desa, pihak BPD memiliki wewenang untuk mengusulkan pengangkatan perangkat desa. Di sini terjadi perbedaan penafsiran. Kepala Desa berpendapat bahwa soal pengangkatan perangkat desa yang lowong adalah wewenangnya, namun di lain pihak BPD berpendirian bahwa merekalah yang berhak melaksanakan pemilihan pamong desa. Di samping masalah perbedaan tadi, Kades beralasan bahwa SK pemberhentian perangkat yang mundur belum ada, mengingat belum ada juklak dan juknisnya dari pemda. Di lain pihak, BPD menganggap bahwa Desa tidak perlu

² Sikap pamong desa terbelah antara pihak yang mendukung Lurah, dan yang menentang. Kelompok terakhir di antaranya meliputi Kaur Pemerintahan dan Carik memihak BPD.

³ Perangkat desa adalah pembantu kepala desa yang terdiri atas sekretaris desa unsur staf, kepala-kepala urusan sebagai unsur pelaksana lapangan, dan kepala dusun dan pembantu kades sebagai unsur wilayah.

menunggu SK dari pemda, sebab yang penting harus segera mengisi kekosongan perangkat. Di tengah perdebatan yang belum menemukan titik temu, BPD langsung mengambil inisiatif dengan secara sepihak membentuk sebuah panitia yang anggotanya dikuasai oleh unsur BPD. Panitia inilah yang kemudian melakukan penjaringan calon, membuat soal ujian, melaksanakan ujian dan wawancara, dan akhirnya menentukan siapa-siapa saja yang berhak duduk sebagai pamong desa. Dalam hal ini, kepala desa disodori nama-nama yang tinggal ditandatangani untuk disahkan pengangkatannya.⁴

Dalam hal ini BPD jelas melanggar aturan karena melaksanakan tugas yang bukan wewenangnya, karena di dalam Keputusan Bupati Brebes No.14/243/Tahun 2001 Pasal 3 disebutkan bahwa, “Perangkat desa diangkat dan ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa atas persetujuan dan usul Badan Perwakilan Desa.” Ini dengan tegas menggariskan bahwa proses pemilihan dan penetapan perangkat desa merupakan kewenangan kepala desa, sementara wewenang BPD adalah sebatas mengusulkan dan memberi persetujuan atas personel-personel yang diangkat oleh Kades.⁵

Kebablasan Peran dan Elitis

Permasalahan yang tak kalah pentingnya ialah menyangkut upaya konsolidasi internal BPD agar lembaga itu dapat memaksimalisasi perannya. Pangkal persoalannya terletak pula pada begitu besarnya kekuasaan yang dimiliki BPD, yakni adanya wewenang lembaga ini untuk bisa mengusulkan kepada bupati tindakan

pemberhentian kades. Pada beberapa desa yang diteliti hal tersebut telah mendorong tumbuhnya politisasi lembaga BPD oleh para anggotanya, di lain pihak itu secara psikologis serta-merta menimbulkan ketidaksenangan dan mungkin juga memancing penolakan dari kepala desa (kasus Desa Tulikup, Gianyar). Konflik kemudian menjadi berlarut-larut lantaran adanya perbedaan interpretasi mengenai peran “pengawasan” yang dimiliki oleh BPD (Sitanggal, Rejosari, dan Majasetra), di mana Perda menggariskan BPD berfungsi mengawasi kades dalam jalannya pemerintahan desa. Dalam prakteknya, BPD cenderung bukan hanya mengawasi, melainkan berkembang menjadi lembaga yang bekerja untuk memata-matai kades.

Konflik yang sempat terjadi antara BPD dengan *perbekel* di Desa Tulikup, Gianyar, ialah akibat adanya resistensi (penolakan) dari pihak *perbekel* sehubungan *perbekel* khawatir ihwal wewenangnya akan berkurang dan ia merasa terancam/berkeberatan dengan adanya wewenang BPD untuk mengusulkan pemberhentian *perbekel* kepada bupati. *Perbekel* mempertanyakan keberadaan dan pemahaman anggota BPD soal Perda yang mengaturnya.

Di Desa Sitanggal, Brebes, sedari awal terbentuk, nuansa politisasi lembaga BPD telah kental, khususnya karena BPD merasa memiliki kewenangan yang besar dapat mengusulkan pemberhentian kades. Posisi BPD yang mestinya menjadi mitra kades bergeser menjadi “mitra tanding”. Kesan *over capacity* (kebablasan peran, kelebihan wewenang) terlihat jelas pada kasus proses pengisian jabatan perangkat desa yang didominasi oleh BPD. Kecenderungan pengambilan peran yang berlebihan oleh Ketua BPD juga dijumpai di Desa Rejosari, Bantul. Seharusnya menyangkut masalah operasional sehari-hari, seperti kurang disiplin salah satu Kabag Pemerintah Desa, merupakan wewenang Lurah Desa atau Badan Pengawas Daerah untuk menindaknya; dalam hal ini, BPD

⁴ BPD beralasan bahwa jabatan perangkat desa banyak yang lowong, karena selama tiga tahun sejak 1998 banyak perangkat desa lengser.

⁵ Pasal 14 Ayat 1 Keputusan Bupati Brebes No.14/243/Tahun 2001 tentang Tata Cara Pencalonan atau Pengangkatan, Pemberhentian Sementara dan Pemberhentian Perangkat Desa juga menyebutkan perangkat desa diberhentikan oleh kepala desa. Sedangkan mengenai peranan BPD, sebagaimana tertera di Ayat 2 bahwa pemberhentian perangkat desa tersebut adalah atas usul BPD. Di sini juga jelas bahwa wewenang BPD adalah sebatas memberikan usulan pemberhentian, dan bukan pihak yang berwenang memberhentikan.

cukup memberikan masukan atau mengusulkan tindakan yang diperlukan kepada kepala desa. Pengawasan yang boleh dilakukan BPD ialah menyangkut pengawasan kebijakan seperti mengenai pelaksanaan peraturan desa dan anggaran desa.

Penelitian ini membenarkan dua asumsi awal yang digunakan dalam desain awal penelitian. *Pertama*, proses pembentukan BPD yang tidak demokratis akan meningkatkan kecenderungan terjadinya konflik elite di tingkat desa. Serta *kedua*, politisasi elite politik BPD telah mengurangi efektivitas lembaga tersebut dalam melaksanakan kontrol obyektif terhadap kepala desa.

Dengan demikian, bertolak belakang dengan klaim yang senantiasa disuarakan oleh BPD bahwa mereka adalah lembaga yang membawa aspirasi rakyat, pada kenyataannya BPD memperlihatkan dirinya sebagai sosok yang elitis dan gagal menyuarakan suara rakyat. Para elite yang duduk di BPD cenderung sewenang-wenang dalam mengartikan dirinya sebagai wakil rakyat desa, ketika sebenarnya hanya sebuah oligarki baru yang mewakili kepentingan dirinya sendiri dengan mengatasnamakan kepentingan rakyat. Bahwa fungsi kontrol yang disuarakan BPD cenderung bertendensi *power struggle*, dalam rangka menjatuhkan lawan-lawan politiknya. Kecondongan demikian semakin menguat, ketika konflik dilatarbelakangi oleh persoalan pribadi, kekerabatan dan harga diri (Rejosari, Bantul) atau “dendam lanjutan” akibat keanggotaan BPD diisi oleh kelompok pesaing kepala desa pada saat pemilihan kepala desa, yang mana telah membuat suasana rivalitas semakin kental, berlarut-larut, dan tidak produktif bagi perkembangan desa. Kedua belah pihak saling bersaing guna memperkuat posisi masing-masing dengan mengabaikan kepentingan rakyat (kasus Desa Sitanggal dan Desa Majasetra).

UU No.22/Tahun 1999 dalam hal ini dapat dianggap telah melanggar prinsip

keseimbangan, pelanggaran mana boleh jadi telah mengusik kepekaan masyarakat desa yang masih dikenal cukup kental dengan prinsip hidup yang menjunjung harmoni dan keselarasan. Di satu sisi, UU telah memberikan kekuasaan yang demikian besar kepada BPD sehingga menimbulkan *BPD/legislative heavy*, namun ironisnya di bidang keuangan BPD diperlakukan secara kurang adil akibat honor anggota dan pendanaan kegiatan operasional terbilang amat kecil, walaupun pada beberapa desa lain soal dana ini tidak menjadi keluhan. BPD senantiasa membayangkan bahwa ia merupakan DPR dalam lingkup terkecil di tingkat desa, yang dilengkapi dengan “keistimewaan” di bidang politik. BPD biasa membuat semacam klaim bahwa mereka adalah pembawa aspirasi rakyat. Di samping itu, BPD mempunyai anggapan secara praktis bahwa, kekuasaan politik mestinya dibarengi dengan ketersediaan akses ekonomi yang luas pula sebagaimana halnya dicitrakan oleh lembaga DPRD dan DPR. BPD dalam permasalahan ini menghadapi kenyataan yang sangat bertolak belakang, dan boleh jadi membuat para anggota BPD kecewa menyaksikan sedikitnya nilai ekonomis dari jabatan mereka. Perda-perda yang ada di daerah-daerah yang diteliti tidak mengatur mengenai masalah keuangan ini secara memadai. Di dalam perda kabupaten-kabupaten yang diteliti umumnya dikatakan bahwa, “Anggota dan pimpinan BPD berhak menerima uang sidang dan atau tunjangan serta penghasilan lainnya, sesuai dengan kemampuan keuangan desa.” Hal inilah yang menyulut kekecewaan anggota BPD mengingat ketergantungan keuangan BPD terhadap “kemampuan keuangan desa”, di mana desa umumnya memiliki kemampuan keuangan yang amat terbatas.

Pola dan Intensitas Konflik

Konflik yang bersifat elitis menandai pola konflik secara umum pada desa-desa yang

terlibat konflik. Konflik yang berciri elitis ini ditandai oleh tiga gejala. *Pertama*, konflik mengusung kepentingan-kepentingan para elite politik desa, khususnya kepentingan pihak-pihak elite yang bertikai. *Kedua*, persepsi mengenai siapa yang termasuk dalam pihak kawan dan sebaliknya mana pihak seteru secara intensif hanya muncul di seputar elite politik. Dalam konteks ini, masyarakat mengetahui bahwa telah terjadi pertikaian politik di desanya, namun sebagian besar masyarakat tidak menganggap diri mereka sebagai bagian dari kelompok berkonflik atau menganggap kelompok masyarakat lain sebagai pihak pesaing atau kubu lawan. Pengkubuan atau perasaan bermusuhan praktis hanya menghinggapi kalangan elite politik. Walaupun ada elemen tertentu di masyarakat yang mendukung pihak-pihak berseteru, maka yang bersedia terlibat dalam konflik semacam ini hanyalah sekelompok kecil dan tidak signifikan jumlahnya. *Ketiga*, isu-isu yang bermunculan di seputar konflik dirumuskan atau digodok oleh kalangan elite politik dan tanpa menyertakan keterlibatan masyarakat. Hal ini menjelaskan mengapa kerap kali isu-isu yang diketengahkan relatif kurang menyentuh persoalan-persoalan yang tengah hidup di masyarakat; walaupun ada pengangkatan isu terkait masyarakat maka hal itu disadari sepenuhnya oleh masyarakat sebagai bagian isu yang dimanipulasi dan bukanlah isu politik yang secara jujur diperjuangkan secara alamiah.

Di Majasetra, Bandung, Kades justru membentuk sebuah forum bernama “Forum Cinta Damai” yang bertujuan untuk membubarkan BPD. Hal ini sebagai respon atas pertemuan sebelumnya antara pihak BPD-Kades-Camat yang menghasilkan keputusan bahwa Kades Majasetra harus membuat surat pertanyaan tidak akan mengulangi kesalahan dalam hal pengelolaan dana bantuan JPS dan dana BPPD yang dinilai tidak dapat dipertanggungjawabkan oleh Kades. Sementara

di Desa Bero, Klaten, keluarnya SK Bupati yang mengangkat Kepala Desa Bero menuai protes bahkan gerakan sekelompok kecil massa dari kubu kalkades kalah.

Terlihat bahwa pada beberapa kasus konflik di sejumlah desa yang diteliti, para elite yang berkonflik berupaya menggalang massa sebagai basis dukungan yang efektif bagi kepentingan elite atau kelompok tertentu, namun upaya-upaya semacam itu tidak sepenuhnya membuahkan hasil. Ini karena sebagian besar warga masyarakat menunjukkan keengganannya untuk bersikap fanatik terhadap elite tertentu, sehingga di tingkat akar rumput tidak terjadi benturan. Masyarakat dapat dikatakan pula kurang menanggapi secara serius atau tidak peduli dengan konflik yang berlangsung antara kedua belah pihak, kades dan BPD. Masyarakat lebih memilih sibuk dengan urusan sehari-hari. Masyarakat juga merasa cukup mampu untuk jalan sendiri saja tanpa lembaga desa yang efektif, yang penting roda perekonomian tetap berjalan dan masyarakat bisa mencari makan.

Agaknya sejalan dengan belum melembaganya mekanisme penyelesaian konflik, beberapa kasus konflik menjadi berlarut-larut. Konflik yang umumnya mulai muncul semenjak awal masa reformasi bagaikan tidak terselesaikan, sehingga perseteruan baik itu yang muncul secara terbuka maupun sisa-sisa ketegangan tetap terasa hingga penelitian ini dilaksanakan, yakni sekitar 5 tahun semenjak konflik awal meletus.

Konflik yang terjadi dan berkepanjangan di sini telah mendatangkan perpecahan, yang selanjutnya dapat mengganggu keutuhan sistem politik di pedesaan. Di sini masyarakat pedesaan—khususnya kalangan elite politik desa—agaknya perlu belajar bagaimana menjalankan sebuah transformasi konflik, yakni suatu upaya mengatasi sumber-sumber konflik yang lebih luas dan berusaha mengubah kekuatan negatif dari konflik terbuka (konflik fisik) menjadi kekuatan

sosial dan politik yang positif.⁶ Konflik sesungguhnya dapat dikelola secara efektif melalui kombinasi beberapa inisiatif dan tindakan, yang meliputi serangkaian usaha-usaha penyelesaian masalah bersama, negosiasi, mediasi, atau arbitrase yang dilaksanakan secara seimbang, adil, proses yang jujur dan mengedepankan kepentingan pihak-pihak yang berkonflik; sebab proses sebaliknya biasanya akan gagal mengatasi perselisihan dan sebaliknya justru menghasilkan kecurigaan-kecurigaan dan prasangka-prasangka baru dari pihak-pihak yang berkonflik.

Kecuali kecenderungan elite politik di pedesaan untuk melanggengkan konflik, mereka tergoda pula untuk menggunakan metode-metode *violence* (kekerasan) dalam keberlangsungan konflik, baik itu melalui ancaman, intimidasi, bahkan teror dan tindakan kekerasan. Pada beberapa kasus konflik yang memakai cara violence, biasanya konfliknya cenderung menjadi lebih mendalam dan meninggalkan benih-benih luka yang relatif lebih sukar untuk disembuhkan. Ini karena tindakan kekerasan fisik, intimidasi, teror terhadap golongan tertentu akan menimbulkan dampak yang merusak dan berakibat jangka panjang. Luka-luka ini dapat terus berlanjut. Efek paling sederhana yang kita alami akibat cara-cara demikian ialah terhalangnya kreativitas untuk berfikir, untuk menjalin hubungan dan bertindak.

Mungkin belum merasa puas dengan membentuk sebuah forum yang bertujuan membubarkan BPD, kelompok pendukung Kades di Desa Majasetra, Bandung, juga

mencoba melakukan intimidasi secara fisik, dengan menculik anggota BPD. Peristiwa penculikan membuat BPD menduga bahwa pihak Polsek berpihak pada Kades, sebab peristiwa “penjemputan” anggota BPD dilakukan oleh aparat dari Binmas Polri atas perintah Kapolsek Majalaya. Alasan Kapolsek, penjemputan dilakukan setelah masuknya laporan dari masyarakat bahwa rumah enam orang anggota BPD mau dibakar oleh massa. Laporan kepada Kapolsek ini belakangan diketahui dibuat oleh kelompok pendukung Kades yang datang ke kantor Polsek dengan menggunakan ikat kepala hitam bertuliskan “Forum Cinta Damai”.

Begitu pula halnya, akibat tidak puas dengan pelantikan Kepala Desa Bero (Klaten) dan pelantikan istri Kades sebagai ketua penggerak PKK terjadi demonstrasi, termasuk pemblokiran beberapa ruas jalan di Bero. Pihak-pihak yang merasa tidak puas lantaran kalah dalam pilkades akhirnya meneruskan kekecewaan dan perseteruan di sebuah lembaga baru bernama BPD. Calkades kalah segera “mem-PTUN-kan” Bupati. Demonstrasi para pendukungnya kemudian tak lagi hanya diarahkan pada Bupati, tetapi diarahkan pula pada Kades Bero (Klaten). Berbagai tuduhan mulai digelorakan khususnya seputar penentuan aparat desa era kepemimpinan Kades 1990-1998. Penyerangan pada rumah (dan mobil) Kades dan juga terjadi. Pohon-pohon bahkan dijadikan sasaran kemarahan, ditebang lalu ditaruh untuk menghalangi jalan. Penyerangan secara fisik sempat terjadi, seperti dialami ta’mir masjid, H. Thoyib yang jadi korban pengeroyokan.

Dilema Demokrasi Perwakilan di Tingkat Desa

Penelitian ini menemukan bahwa model demokrasi perwakilan yang hendak diterapkan di desa melalui pembentukan lembaga BPD masih mengandung sejumlah dilemma. Dilemma *pertama* ialah, kecenderungan BPD yang

⁶ Transformasi konflik meliputi berbagai macam tindakan, mulai dari pencegahan konflik, penyelesaian konflik (mengakhiri perilaku kekerasan/teror/ancaman melalui suatu persetujuan damai), pengelolaan konflik (bertujuan untuk membatasi dan menghindari ancaman atau kekerasan dengan mendorong perubahan perilaku yang positif bagi pihak-pihak bertikai), serta resolusi konflik (yang mengarah pada segala bentuk upaya penanganan sebab-sebab konflik seraya berusaha membangun hubungan baru dan yang bisa tahan lama di antara kelompok-kelompok yang bermusuhan). Simon Fisher, dkk, *Mengelola Konflik*, (Jakarta: The British Council, 2000), h.6-8.

bukannya tampil sebagai wakil rakyat, melainkan justru sebagai oligarki baru. Di sini kehadiran BPD telah meleset dari harapan sebagai lembaga yang mampu menerjemahkan aspirasi dan kepentingan rakyat. BPD hanya merupakan representasi dari elite-elite desa yang memegang kekuasaan. Warga Desa Sitanggal, Brebes, menghendaki agar BPD memperjuangkan masalah semakin meningkatnya harga alat produksi dan obat-obatan pertanian, sementara di sisi lain harga bawang semakin merosot, namun BPD lebih tertarik untuk sibuk dengan isu-isu “strategis” yang bertendensi dapat menjatuhkan kepala desa. Di Desa Bero, Klaten, oligarki itu mengental sedemikian rupa dalam bentuk pengelompokan antara dua kubu yang saling bertentangan di internal BPD, yang merupakan kelanjutan dari pertarungan pilkades, sehingga BPD terbelah menjadi kelompok pendukung kalkades kalah berhadapan dengan kelompok yang netral/anti. Hal demikian ditemui pula di Desa Majasetra, ketika kasus bantuan beras operasi pasar khusus (OPK) digunakan semata-mata sebagai “peluru” untuk “menembak” kades. Di sini otonomi desa telah berubah arti menjadi otonomi elite. Bahwa BPD secara sepihak merumuskan apa yang dimaksud dengan aspirasi rakyat, sementara yang sesungguhnya diperjuangkan ialah kepentingan dari segelintir elite desa. Di sini berarti pula bahwa BPD telah gagal menyerap aspirasi masyarakat, di lain pihak tidak terdapatnya partisipasi masyarakat dari berbagai elemen masyarakat secara luas dalam penyelenggaraan urusan publik, telah membuat tujuan otonomisasi desa menjadi tidak tercapai.

Dilema *kedua* terkait dengan usaha penerapan prinsip demokrasi perwakilan pada suatu wilayah yang luas dan jumlah penduduknya masih amat terbatas seperti pedesaan. Hal ini mungkin akan bermanfaat sejauh rakyat desa dalam suatu kondisi yang sama-sekali belum terperdayakan, pasif, berpendidikan rendah, serta kemampuan masyarakat secara umum amat lemah dalam mengartikulasikan aspirasinya.

Namun ketika itu diberlakukan pada sebuah desa di mana persentase warga berpendidikan semakin meningkat, berkarakter relatif dinamis dan kritis, maka hal itu akan menyulut munculnya pengkotak-kotakan dan kecenderungan anarki yang justru memperumit arena konflik di pedesaan. Penerapan sistem distrik (perwakilan suatu dusun) pada pemilihan anggota BPD telah membuat warga terkotak-kotak antara satu dusun dengan dusun lainnya. Di beberapa desa yang diteliti, seperti Desa Gelap (Lamongan) dan Desa Sitanggal (Brebes) terlihat bagaimana mekanisme pemilihan yang didasarkan pada sistem distrik, di mana calon anggota BPD adalah wakil dari dusun-dusun yang ada, pada gilirannya telah turut memperuncing ketika muncul konflik. Anggota BPD cenderung memanipulasi dukungan dari dusun di mana mereka berasal, sehingga membuat masyarakat desa semakin terkotak-kotak dalam konflik. Di sini logika demokrasi perwakilan tidak berjalan, dan justru melahirkan adegan-adegan yang kontra-produktif bagi pengembangan demokrasi di pedesaan.

Kegagalan penerapan prinsip demokrasi perwakilan di pedesaan memaksa kita untuk memikirkan mekanisme-mekanisme tambahan yang mungkin dapat digunakan sebagai wahana untuk lebih mengefektifkan peranan BPD. Hal ini dilatarbelakangi kenyataan di lapangan yang menunjukkan bahwa BPD mengklaim dirinya sebagai wakil rakyat, namun di lain pihak tidak tersedia mekanisme apapun yang memungkinkan BPD harus memberikan pertanggungjawabannya kepada rakyat pemilihnya (konstituen), serta di lain pihak menyediakan ruang bagi publik untuk dapat memberikan masukan kepada BPD. Akuntabilitas BPD penting dikemukakan guna meminimalisir kecenderungan lembaga ini justru menjadi lembaga elitis dan tidak lagi memperjuangkan aspirasi rakyatnya. Terlebih lagi sukar mendeteksi sedari awal bahwa BPD bukan hanya dijadikan sebagai kendaraan politik para anggotanya.

Yang dibutuhkan oleh sebuah desa ialah suatu lembaga lain yang dapat mengontrol BPD. Lembaga mana memiliki wewenang untuk meminta pertanggungjawaban atas kinerja BPD. Mekanisme tambahan itu juga membuat kesibukan BPD bukan hanya terpaku pada rapat-rapat yang diselenggarakan di Balai Desa, namun juga BPD aktif bertemu dan bertatap muka dengan rakyatnya. Perluasan ruang publik ini dapat dilaksanakan dengan mengaktifkan berbagai kelompok sosial, forum dialog, atau jaringan warga, LSM, organisasi-organisasi lokal yang tumbuh dalam masyarakat baik yang berbasis budaya, pekerjaan, maupun agama seperti forum pertemuan masjid. Sebagai salah satu organisasi sosial korporatis yang ada di desa, BPD tetap harus diawasi oleh masyarakat guna mewujudkan otonomi masyarakat secara utuh yang menjamin keterlibatan warga secara aktif dalam proses pengambilan kebijakan. Pada akhirnya, cita-cita demokratisasi pedesaan berpulang pada kemauan dan kemampuan warga desa sendiri dalam mengorganisasi diri menjadi kekuatan sipil yang otonom. Ini karena keberhasilan otonomi desa sangat ditentukan oleh sejauhmana masyarakat desa dapat mengekspresikan kebutuhannya dan berpartisipasi dalam proses pembangunan yang berlangsung di desanya. Bahwa semestinya implikasi nyata dari otonomi desa nampak dalam aktivitas pemberdayaan masyarakat desa.

Penutup dan Rekomendasi

Konflik yang melibatkan lembaga BPD dengan pemerintahan desa telah membuat gagasan ideal tentang pengembangan otonomi dan demokrasi di pedesaan menjadi tidak tercapai. Di satu sisi otonomi daerah mungkin bisa bergerak tak terarah, tanpa pelembagaan politik dan kepastian hukum atau membuat otonomi desa sebatas otonomi elite saja, di sisi lain BPD justru menjadi institusi yang sulit dikontrol dan mengabaikan aspirasi masyarakat, sementara pemerintahan desa juga tidak

berjalan optimal akibat sebagian perhatian para aparat desa tersita pada isu-isu konflik yang melelahkan. Di semua desa penelitian, konflik BPD dengan pemerintahan desa telah mengakibatkan *public service* (pelayanan masyarakat) menjadi terganggu, pembangunan terbengkalai dan bahkan mengalami kemunduran. Sekalipun konflik yang cenderung elitis belum melibatkan massa secara masif, namun konflik yang berlarut-larut telah menimbulkan bukan saja ketegangan antar-elite melainkan juga dikhawatirkan dapat mengganggu hubungan sosial warga.

UU No.22 Tahun 1999 maupun perda-perda belum memuat klausul mengenai bagaimana mekanisme penyelesaian konflik tatkala muncul ketegangan atau perselisihan di antara lembaga-lembaga yang ada di pedesaan. Pada desa-desa di mana institusi adat masih berfungsi dan cukup dihormati seperti di Bali, maka konflik dapat ditangani dan dimusyawarahkan melalui lembaga-lembaga adat. Namun, pada desa-desa di mana institusi lokal dan adat telah nyaris runtuh dan tidak lagi cukup berwibawa –bersamaan dengan itu para pemuka masyarakat, pemuka adat maupun pemuka agama juga semakin kurang dihormati— maka konflik antar elite di desa akan cenderung menjadi berlarut-larut.

Dalam pembentukan BPD dan keberlangsungan perannya perlu diperhatikan beberapa hal mendasar. *Pertama*, mesti dihindari bentuk penyeragaman yang terlalu kaku dalam aturan perundangan sehingga mengabaikan heteronitas antara satu desa dengan desa lain. *Kedua*, perlu dirumuskan ketentuan yang lebih jelas mengenai fungsi dan wewenang yang dapat dijalankan oleh BPD supaya lembaga ini dalam praktek tidak cenderung menjadi *over capacity* (kelebihan wewenang, kebablasan peran). *Ketiga*, menyediakan mekanisme tambahan yang memungkinkan BPD dapat menyampaikan pertanggungjawabannya kepada konstituennya, sekaligus sebagai bentuk upaya perluasan ruang

publik di mana rakyat pada umumnya dapat memberikan masukan kepada BPD.

Mengingat, salah satu penyebab *over capacity* BPD ialah akibat adanya aturan yang memberi wewenang BPD untuk dapat mengusulkan (kepada bupati) pemberhentian kepala desa. Kami mengusulkan peninjauan kembali atas aturan tersebut, mengingat kewenangan demikian telah memotivasi tumbuhnya: politisasi lembaga BPD maupun kecenderungan BPD untuk bersikap arogan; serta di lain pihak membuat sebagian kepala desa mempersepsikan BPD sebagai “lembaga yang mengancam”, sehingga secara psikologis kepala desa bersikap “pasang kuda-kuda”. Dengan demikian, perundangan telah sejak awal mengkondisikan sebuah hubungan yang tidak nyaman antara Kades-BPD.

Bahwa BPD acap kali berubah karakternya dari lembaga perwakilan desa menjadi sebuah oligarki baru di desa, di samping pemerintah desa. BPD cenderung mewakili kepentingan dirinya sendiri dengan mengatasnamakan kepentingan rakyat. Untuk itu, perlunya dilakukan revisi atas ketentuan mengenai BPD, sehingga lembaga ini bisa lebih dikontrol oleh publik. Revisi perlu dilakukan dari semua level peraturan perundangan baik di tingkat nasional, propinsi, hingga kabupaten.

Hal penting lainnya ialah, pemerintah perlu memikirkan dukungan dana, pemberian remunerasi yang lebih baik kepada anggota BPD, sarana maupun prasarana operasional bagi BPD agar lembaga ini dapat berfungsi secara baik. Persoalan amat minimnya dana operasional maupun honor anggota BPD merupakan salah satu sumber kekecewaan anggota-anggota BPD.

Daftar Pustaka

Antlov, Hans. *Exemplary Centre, Administrative Periphery*. Nordic Institute, Curzon Press, 1989.

“Village Governance: Past, Present, and Future”. Makalah dalam seminar internasional *Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Perubahan, Tantangan, dan Harapan*, oleh Yayasan Percik Salatiga, 3-7 Juli 2000, di Yogyakarta.

Bernard Mayer. *The Dynamics of Conflict Resolution a Practitioner's Guide*. San Fransico, Josey-Bass A Willey Company.

Bidang Advokasi Forum Pemuda Piyungan. “Antara Democracy dan Democracy”, dalam *Beberapa Catatan Proses Pilkades Desa Sitimulyo, Piyungan, Bantul*.

Chandra, Eka, dkk. *Membangun Forum warga, Implementasi Partisipasi dan Penguatan Masyarakat Sipil*. Bandung, Akatiga, 2003.

Dwipayana, Ari dan Suroto Eko, Ed. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta, IRE Press, 2003.

Fealy, Greg and Edward Aspinall, eds. *Local Power and Politics in Indonesia*. Singapore, ISEAS, 2003.

Fischer, Simon, dkk. *Mengelola Konflik*. Jakarta, The British Council, 2000.

Horton, Paul B dan Chester L. Hunt. *Sosiologi*. Jakarta, Erlangga, 1992.

HS, Abdullah. “Hilangnya Akses dan Kontrol Masyarakat terhadap Sumber Daya Ekonomi Pedesaan: Kritik terhadap UU No.32/2004 tentang Pemerintah Daerah”, dalam [Http://www.ireyogya.org/](http://www.ireyogya.org/)

Keller, Suzane. *Penguasa dan Kelompok Elite: Peranan Elite Penentu dalam Masyarakat Modern*. Jakarta, Yayasan Ilmu-ilmu Sosial, 1984.

L. Kana, Nico. *Politik Pemberdayaan: Dinamika Politik Lokal di Indonesia*. Salatiga, Percik, 2002.

- Pitana, I Gde. "Desa Adat dalam Arus Modernisasi", dalam *Dinamika Masyarakat dan Kebudayaan Bal.* Denpasar, Bali Post, 1994.
- Renai, Tahun I No.3, Juli-September 2001 dan Tahun I No.4, Oktober 2001.
- Rozaki, Abdur, et.al. *Promosi Otonomi Desa.* Yogyakarta, IRE Press, 2004.
- Sajogyo dan Pudjiwati Sajogyo. *Sosiologi Pedesaan.* Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2002.
- Selly Tohan, "Pengalaman Yasmara dalam Pendampingan Penguatan Kapasitas Badan Perwakilan Desa secara Partisipatif di Wilayah Kabupaten Kupang, NTT".
- Suwondo, Kutut. *Civil Society di Aras Lokal.* Salatiga, Pustaka Percik, 2003.
- Swara Otonomi*, Tahun I/No.9, Juli 2002.
- Tata Pemerintahan menunjang Pembangunan Manusia Berkelanjutan. Dokumen Kebijakan UNDP.* Jakarta, Januari, 1997.
- Warren, Carol. *Adat and Dinas: Balinese Communities in the Indonesian State.* Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1993.
- Zakaria, R. Yando. *Pemulihan kehidupan Desa dan UU No. 22/1999* dalam fppm.org/Makalah/PF-6.
- [Http://www.damar.or.id/library/makalah](http://www.damar.or.id/library/makalah)
- [Http://www.forumdesa.org/](http://www.forumdesa.org/)
- [Http://www.Republika.co.id](http://www.Republika.co.id), 25 April 2005.