

**KOMPLEKSITAS BUDAYA POLITIK AKAR RUMPUT DAN PROSPEK
DEMOKRASI LOKAL DI INDONESIA**
(Studi Kasus di Desa Sunyalangu, Kabupaten Banyumas, Jawa Tengah)

Khairu Roojiqien Sobandi¹
Adhi Iman Sulaiman²

ABSTRACT

The concept of democracy in Indonesia actually has already exists at the grassroots level, which is in the village, and thus, to create democracy should be from the bottom. At this level, we would know how to create, strengthening, and consolidating democracy in regional even in national level. Hence, the core institution for democratization is the Village at the grassroots level. This case study research conducted in Sunyalangu Village, Central Java, Indonesia that is include to a poor village in Banyumas region and thus, it become a marginal village. I examine their political cultures on national general elections from 1971 to 2004 and the relationships between village's executive and legislative roles on the lowest level of democratization. This focus shows how empirical democracy created.

The result of this research shows that their political cultures is inconsistence in elects their political parties and representatives because of personal needs and their moral economy to the political party. Moreover, the village government (local executive) is still dominates the relationship with local parliament (BPD) because of the institutional and geographical constraints at the grassroots level. The implication of this situation is to re-think the concept of democracy in grassroots level by creating the democracy culture.

Key words: political cultures, bottom-up democracy prospect

ABSTRAK

Konsep demokrasi di Indonesia sebenarnya telah ada di tingkat akar rumput, yang di desa, dan dengan demikian, untuk menciptakan demokrasi harus dari bawah. Pada tingkat ini, kita akan tahu bagaimana menciptakan, memperkuat, dan konsolidasi demokrasi di daerah bahkan di tingkat nasional. Oleh karena itu, lembaga inti untuk demokratisasi adalah Desa di tingkat akar rumput. Studi kasus penelitian yang dilakukan di Desa Sunyalangu, Jawa Tengah, Indonesia yang termasuk ke desa miskin di wilayah Banyumas dan dengan demikian, menjadi sebuah desa marjinal. Aku memeriksa budaya politik mereka pada pemilihan umum nasional 1971-2004 dan hubungan antara peran desa eksekutif dan legislatif di tingkat terendah demokratisasi. Fokus ini menunjukkan bagaimana empiris demokrasi dibuat.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa budaya politik mereka inkonsistensi dalam memilih partai politik dan perwakilan karena kebutuhan

¹ Penulis adalah Ketua Laboratorium Ilmu Politik FISIP Universitas Jenderal Soedirman periode 2010-2013. Penulis adalah alumni Program Master *Double Degree* Departmen Ilmu Politik di *University of Wyoming*, Amerika Serikat dan Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro, Indonesia. Fokus kajian penulis adalah studi konflik dan perdamaian, budaya politik, identitas politik. Penulis dapat dihubungi melalui email: khairu_rs@yahoo.com.

² Penulis adalah Sekretaris Jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Jenderal Soedirman periode 2008-2013. Penulis adalah lulusan Jurusan Ilmu Komunikasi Universitas Padjajaran Bandung, Indonesia. Fokus kajian penulis adalah Negosiasi dan Komunikasi Politik. Penulis dapat dihubungi melalui email: adhi_iman@yahoo.com.

ekonomi pribadi dan moral mereka ke partai politik. Selain itu, pemerintah desa (eksekutif lokal) masih mendominasi hubungan dengan parlemen lokal (BPD) karena kendala kelembagaan dan geografis di tingkat akar rumput. Implikasi dari situasi ini adalah untuk berpikir ulang konsep demokrasi di tingkat akar rumput dengan menciptakan budaya demokrasi.

Kata Kunci: budaya politik, prospek demokrasi akar rumput

PENDAHULUAN

Demokrasi telah menjadi tren dalam segala bidang dan menjadi gelombang dunia yang menembus batas ruang dan waktu termasuk Indonesia. Hal ini dimulai dengan banyaknya negara-negara otoritarian yang berjatuh dan kehilangan kekuatannya untuk mempertahankan kekuasaannya di negaranya tersebut. Peristiwa ini terjadi karena mereka ini telah kehilangan energi (power) untuk menjalankan sistem. Oleh karena itu, pada akhirnya rejim-rejim tersebut kehilangan legitimasi rakyatnya. Karena itu, rakyat mendesak agar pemerintahan yang bersifat otoriter untuk segera turun karena pemerintah dianggap tidak dapat mengelola negara dengan baik. Angin perubahan pun terjadi dengan sangat cepat dan di Indonesia, perubahan ini yang dinamakan dengan reformasi.

Reformasi dimulai ketika rejim Soeharto turun yang dilanjutkan oleh B.J. Habibie. Pada era ini kemudian dibuatlah kebijakan-kebijakan untuk merespon tuntutan masyarakat diantaranya adalah kebebasan, demokratisasi, dan desentralisasi. Kebijakan-kebijakan tersebut diantaranya adalah kebijakan tentang Kebebasan Pers, dan kebijakan pemerintahan lokal yaitu Undang-Undang No. 22 dan 25 tahun 1999. Namun, ketika dalam pelaksanaannya UU ini mengalami berbagai permasalahan terutama pada tingkatan lokal (grassroots) misalnya saja adanya persepsi yang sangat bervariasi atas UU yang dibuat. Pada tingkatan lokal, karena adanya persepsi yang berbeda kemudian muncul konflik elit pada aras lokal seperti konflik antara pemerintah desa dengan BPD (legislatif desa). Tidak lama kemudian pemerintah membuat revisi terhadap UU otonomi daerah itu dengan UU No. 32 tahun 2004. Revisi ini tidak kemudian menjadikan UU ini sebagai UU pemerintahan lokal yang ideal untuk meraih demokrasi seperti yang dinyatakan dalam UUD 1945 yang direvisi.

Demokrasi telah menjadi platform Indonesia sejak kemerdekaannya, hal ini terlihat dari UUD 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia mempunyai komitmen yang sangat kuat dalam menciptakan demokrasi dan sampai pada era reformasi pun masih berlanjut untuk membangun demokratisasi melalui desentralisasi untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik dari tingkatan grassroot. Misalnya adalah

budaya politik masyarakat desa yang cenderung bersifat pragmatis. Hal ini dapat dilihat dari indikasi masih banyaknya politik uang, tekanan-tekanan birokrasi dalam pengambilan keputusan oleh masyarakat lokal, dan konflik elit desa yang tidak pernah selesai antara pemerintah desa dan BPD yang merupakan konflik yang dianggap sebagai dampak negatif dari demokratisasi pada masa transisi yang berdampak negatif terhadap implementasi program otonomi daerah (melalui UU No. 22 tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004) sebagai realisasi dari gagasan desentralisasi.

Konflik antara BPD dan pemerintah desa adalah satu kasus dari sekian banyak kasus yang terjadi. Melihat kondisi ini, maka tulisan ini akan mengkaji demokratisasi di tingkat akar rumput dengan melihat dinamika budaya politik dalam pemilihan umum dan dari adanya BPD dalam konteks UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 untuk mendeskripsikan bagaimana demokrasi secara empiris dipraktikkan di tingkat akar rumput.

TINJAUAN PUSTAKA

Pendekatan Pilihan Rasional

Pendekatan ini digunakan dengan asumsi bahwa mayoritas masyarakat desa berpendidikan dan kondisi ekonomi yang rendah, karena itu masyarakat desa membuat pilihan/keputusan berdasarkan perhitungan *cost* dan *benefit*.

Masyarakat Indonesia telah mempunyai banyak pengalaman dalam mengikuti pemilihan umum secara rutin, karena itu dapat meningkatkan kemampuan masyarakat desa dalam menentukan pilihan-pilihannya. Hal ini berpengaruh pada tindakan dan kegiatan politiknya. Mereka akan selalu berfikir untuk mendukung suatu partai dengan perhitungan *cost* dan *benefit*.

Pada sisi lain, masyarakat desa dalam menentukan pilihan-pilihannya berdasar pada pilihan yang mempunyai resiko yang paling kecil atau dengan kata lain mereka selalu menginginkan rasa aman terlebih dahulu. Pendekatan pilihan rasional relevan untuk menjelaskan perubahan-perubahan pemilih dalam memilih dalam kondisi: *pertama*, para pemilih mempunyai informasi yang akurat mengenai alternatif-alternatif pilihan yang ada; *kedua*, apabila dalam pemilihan umum para pemilih mempunyai kebebasan dari tekanan-tekanan sosial untuk menyesuaikan dengan keinginan kelompok-kelompok; oleh karena itu *benefit* atau keuntungan yang diperoleh dengan mendukung suatu partai menjadi pertimbangan utama dalam menentukan perilaku mereka.

Pendekatan ini bertujuan untuk mengkaji apakah budaya politik masyarakat desa bersifat rasional atau tidak karena rasionalitas merupakan salah satu bagian budaya yang penting dalam menciptakan demokrasi.

Desentralisasi dan Demokratisasi

Di Indonesia, desentralisasi secara umum telah diinterpretasikan sebagai transfer manajemen dari pusat kepada pemerintah lokal melalui transfer kekuasaan dan diikuti dengan delegasi otoritas pada pemerintah daerah, sehingga dalam desentralisasi pembagian otoritas dan ketersediaan ruang bebas yang layak untuk memberikan arti otoritas yang diberikan pada pemerintahan yang lebih rendah atau pemerintah lokal, akan tetapi kemudian dalam prakteknya desentralisasi berarti devolusi dan dekonsentrasi.

Kelompok yang menginterpretasikan desentralisasi sebagai devolusi menyatakan bahwa bentuk nyata dengan dasar otonomi regional. Karakteristik otonomi regional ini adalah adanya badan perwakilan lokal dan badan eksekutif lokal yang peranannya adalah sebagai lembaga politik lokal. Jadi, merekalah yang terlibat dalam politik sehari-hari pada tingkatan lokal, karena itu mereka sangat mengetahui tentang dinamika sosial dan politik yang ada di sekitar mereka. Adalah suatu hal yang rasional apabila mereka mendapatkan hak untuk menentukan kebijakannya mereka sendiri berdasar harapan mereka dan kondisi masyarakat yang sebenarnya. Disini, devolusi menjadi jawaban yang tepat. Konsekuensinya adalah pada tata pemerintahan lokal, yaitu lembaga perwakilan (legislatif) lokal menjadi aktor utama yang menentukan kebijakan. Karena itu, hal ini berimplikasi pada kinerja badan eksekutif lokal ditentukan oleh kinerja dari legislatif lokal. Dengan memperhatikan kemungkinan ini, akan menjadi sangat berbahaya apabila semua otoritas untuk membuat keputusan diberikan pada badan legislatif lokal khususnya mengenai kepentingan publik (termasuk semua warga negara). Dalam konteks ini, otonomi harus dipahami secara fungsional bukan secara wilayah, artinya bahwa orientasi otonomi sebenarnya adalah untuk memaksimalkan implementasi dari fungsi-fungsi tata pemerintahan mulai dari pelayanan, pengelolaan negara, dan pemberdayaan sehingga hal ini dapat dilakukan lebih cepat, lebih dekat dan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Implikasi dari sudut pandang ini adalah perlu adanya pengawasan dan arahan yang jelas dari pemerintah pusat dalam hal dan tingkatan tertentu.

Berdasarkan penjelasan diatas, dekonsentrasi saja tidaklah cukup, karena itu devolusi muncul sebagai solusi. Devolusi mempunyai nilai tambah yaitu: *pertama*, untuk demokratisasi dan stabilitas politik dan *kedua*, adalah untuk kedewasaan

masyarakat lokal. Menurut Riwanda Imawan, devolusi memberikan beberapa arti penting yaitu untuk pendidikan politik, latihan kepemimpinan politik, stabilitas dan persamaan politik (demokratisasi dan stabilitas politik), dan akuntabilitas dan responsifitas (kedewasaan masyarakat lokal). Akan tetapi dekonsentrasi juga mempunyai nilai tambah yaitu untuk menjaga integrasi nasional, pelayanan standar minimum nasional, infrastruktur minimal yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Devolusi melibatkan kreasi dan revitalisasi lembaga yang dipilih pada level lokal dan hal ini juga menekankan pada pemberdayaan, akses dan power untuk komunitas lokal dan institusi informal-termasuk pihak swasta dan organisasi non-pemerintah. Berdasarkan penjelasan diatas, dalam devolusi kemudian ada tiga elemen penting yang harus dikaji yaitu: para aktor, kekuasaan (power), dan akuntabilitas.

Desentralisasi dapat dilihat sebagai sebuah strategi untuk memfasilitasi transfer power agar lebih dekat kepada mereka yang paling terkena dampak dari pelaksanaan power tersebut. Konsep desentralisasi ini (devolusi) menjadi relevan dengan proses demokratisasi karena seperti yang diutarakan oleh Robert Dahl yaitu bahwa untuk membangun demokrasi kita memerlukan pemimpin (para aktor) yang mempunyai power dan otoritas yang dapat mengakodasi suara rakyat yang mana para pemimpin ini dapat memenuhi kebutuhan rakyatnya atau dengan kata lain, para wakil (para penguasa) harus bertanggungjawab pada rakyat yang telah memilih mereka. Karena itu, desentralisasi sebagai konsekuensi logis dari pelaksanaan demokratisasi. Pada titik ini, demokratisasi menemukan arti pentingnya dalam koteks desa karena telah muncul kembalinya parlemen desa yaitu BPD sejak diimplementasikannya UU No 22/1999 dan kemudian direvisi dengan UU No. 32/2004.

Keberadaan parlemen desa (BPD) menjadi sangat penting dalam demokratisasi karena secara prosedural, Schumpeter menyatakan bahwa demokrasi dilihat dari bagaimana masyarakat mendapatkan ruang dan peranan yang lebih banyak dalam menentukan pada wakil dan pemimpinnya (baca:elit). Karena itu, ketika para elit telah dipilih setidaknya mereka akan memperhatikan suara rakyat yang telah memilih mereka karena apabila hal ini tidak dilakukan maka taruhannya adalah kursi mereka akan segera digantikan oleh yang lain yang dianggap dapat lebih mewakili dengan mekanisme pemilihan umum secara periodik. Mekanisme ini adalah untuk mengatur secara instutusional yang menunjukkan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat yang mempunyai peranan yang lebih besar dari pada masa sebelumnya. Jadi, apabila para elit ingin mendapatkan power (kekuasaan) maka mereka harus berkompetisi dengan kontestan lainnya maka kemudian mereka harus

berjuang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut dengan membuat kebijakan yang berdasar preferensi masyarakatnya.

Miriam Budiardjo mengatakan bahwa Negara demokratis adalah Negara dimana parlemennya dapat mengakomodasi kedaulatan rakyat, karena itu lembaga ini (legislatif) menjadi sangat krusial karena di dalam badan ini masalah akuntabilitas dari para wakil terhadap yang diwakili dapat diwujudkan. Karena itu, akuntabilitas actor yang mempunyai otoritas dan kekuasaan terhadap konstituennya merupakan indikasi yang sangat penting dari demokratisasi. Kekuasaan berhubungan dengan kapasitas yang dimiliki oleh individu atau institusi untuk mempengaruhi perilaku yang lainnya, sedangkan otoritas mencakup regulasi fungsi-fungsi legal, mandate, tugas, tanggungjawab dari sebuah organisasi atau pegawai.

Dengan melihat pentingnya BPD dalam hal tanggungjawab atas pelaksanaan kekuasaannya sehingga badan ini menjadi salah satu subyek yang penting untuk mencapai *good governance* karena akuntabilitas mempermasalahkan tentang mekanisme melalui mereka yang terkena dampak oleh adanya desentralisasi kekuasaan. Mekanisme akuntabilitas dibutuhkan sebagai instrument dalam membentuk atau mengontrol proses untuk mendapatkan hasil yang positif.

Berbicara tentang demokratisasi, maka hal ini berhubungan dengan kebijakan yang mengatur mengenai demokrasi lokal terutama di tingkat grassroot yaitu UU No. 22/1999 yang direvisi oleh UU No. 32/2004. Karena itu, hal ini menjadi sangat penting dalam tulisan ini menganalisis peranan BPD sebagai badan perwakilan lokal karena institusi ini langsung berhubungan dengan para konstituennya (masyarakat desa) maka kemudian *good governance* dapat terlihat pada tingkatan grassroot sehingga demokratisasi secara substansial dapat terlihat melalui hubungan otoritas dan kekuasaan pada akuntabilitas BPD terhadap masyarakat desa.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Deskripsi Desa Sunyalangu, Banyumas, Jawa Tengah

Secara geografis, Desa Sunyalangu berada di sekitar gunung Slamet tepatnya di Kabupaten Banyumas, Jawa Tengah. Desa ini pernah mengalami masa kejayaan dengan menjadi salah satu desa terkaya karena adanya tanaman cengkih, namun kemudian banyak ditebangi karena kejatuhan harganya yang sangat drastis pada akhir masa orde baru. Karena itu, Sunyalangu berubah keadaan menjadi salah satu desa yang tergolong miskin di Banyumas akhir-akhir ini.

Transportasi menuju desa ini termasuk sulit dijangkau, bahkan harus berjalan kaki. Akan tetapi, waktu berlalu begitu cepat, kendaraan seperti sepeda motor, dan mobil dapat menjangkau desa ini ketika setelah tahun 1997 dibangun jalan kecil, hanya saja kendaraan masih sangat sedikit dan sulit dijangkau. Luas lahan desa ini adalah 1.117,79 hektar pada tahun 2005 dan sebagian besar merupakan area hutan lindung pemerintah sebanyak 747,10 hektar. Desa ini terbagi atas 7 grumbul/blok, yaitu: Walangsanga, Karangtengah lor, Karang tengah kidul, Sukaciri, Kecubug, dan gerumbul yang terisolir yaitu Cibun dan Semaya. Penduduk desa ini adalah 4.579 jiwa, 2.354 jiwa adalah laki-laki (51,40%) dan perempuan 2.225 jiwa (48,60%).

Penduduk Sunyalangu yang termasuk dalam usia produktif yaitu antara 16-50 tahun adalah sebanyak 1468 jiwa (32,06%) yang kebanyakan menjadi perantau ke kota-kota besar seperti Jakarta, sehingga kebanyakan penduduk yang tinggal di desa adalah penduduk diatas 51 tahun yang termasuk dalam usia tidak produktif yaitu 769 jiwa (16,79%).

Selanjutnya, apabila kita lihat dari segi distribusi pendidikan, penduduk Sunyalangu tidak semuanya pernah merasakan pendidikan. Dari 4.579 jiwa, masih ada 523 penduduk (11,42%) yang tidak pernah merasakan pendidikan sama sekali. Kebanyakan hanya pernah mengalami pendidikan dasar saja yaitu 2.324 jiwa (50,75%). Penduduk yang dapat menyelesaikan pendidikan dasar sampai pendidikan menengah atas ada 1.728 jiwa (37,69%) dan hanya ada empat (4) orang (0,09%) yang telah dapat menempuh pendidikan tinggi.

Tabel 2.

Tingkat Pendidikan Penduduk Desa Sunyalangu

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Persentase (%)
1	Tidak terdidik sama sekali	523	11,42
2	Tidak menyelesaikan pendidikan dasar	2.324	50,75
3	Telah menyelesaikan pendidikan dasar	1.728	37,69
4	Pendidikan tinggi	4	0,09
Total		4.579	100,00

Sumber: Kantor Desa Sunyalangu, 2005 (diolah)

Dari tabel diatas terlihat bahwa rata-rata tingkat pendidikan penduduk Sunyalangu rendah. Hal ini terjadi karena adanya persepsi warga yang masih menganggap untuk apa pendidikan harus tinggi-tinggi, selama mereka sudah dapat membaca papan pengumuman itu sudah cukup (*sekolah duwur-duwur enggo apa, teyeng maca plang bae wis cukup*) selain itu, dikarenakan kemampuan ekonomi yang rendah. Hal ini membuat warga Sunyalangu enggan untuk menyekolahkan anak-anaknya untuk masuk dalam pendidikan tinggi karena biayanya yang sangat mahal, kalau pun anak-anak mereka disekolahkan tinggi-tinggi pada akhirnya pun hanya akan menjadi pengangguran, sehingga para warga lebih memilih untuk menyekolahkan anak-anaknya ke pondok pesantren karena mereka berpersepsi bahwa hal ini lebih menguntungkan, setidaknya mereka akan mempunyai kemampuan untuk berbicara atau berpidato di depan umum dan biaya yang harus dikeluarkan jauh lebih murah dari sekolah umum.

Kondisi ekonomi warga Sunyalangu sekarang ini lebih banyak menjadi petani pemilik lahan sempit yaitu sebanyak 719 jiwa (38,02%), kemudian buruh tani yang bekerja untuk majikannya (pemilik tanah) sebanyak 343 jiwa (18,14%), sehingga mereka cenderung mudah untuk berpindah pekerjaan dari bertani dan pergi ke kota-kota besar menjadi buruh-buruh pabrik di Jakarta dan kota-kota besar lainnya, bahkan menjadi tenaga kerja Indonesia.

Budaya Politik Warga Desa

Semua warga Sunyalangu beragama Islam, namun mereka terbagi menjadi beberapa kelompok kecil berdasarkan afiliasi partai politiknya seperti Golkar (ketika masa Orba adalah partai pemerintah), PPP, dan PNI/PDI, namun mereka berasal dari satu akar yang sama yaitu dari NU. Tiap-tiap kelompok mempunyai patron (pemimpin) berdasar kedekatan tempat tinggal mereka. Apabila sistem ketetanggaan ini mendukung salah satu dari kelompok-kelompok tersebut maka semua yang ada dalam suatu sistem ketetanggaan itu pun akan mempunyai afiliasi yang sama pula.

Pada pemilihan umum 1971, pemenangnya adalah Golkar, walaupun ini adalah untuk pertama kalinya bagi Golkar dalam mengikuti pemilu. Hal ini dapat terjadi karena Golkar di dukung oleh militer dan birokrasi yang dimobilisasi. Mereka menekan warga desa dengan cara-cara intimidasi halus dengan memobilisasi para pemilih melalui pertemuan desa yang rutin. Golkar dengan suara 45.61%, PNI 27.99%, NU 21.25%, dan Parmusi 5.15%.

Pada tahun 1977, Golkar menjadi lebih kuat dengan mendapatkan suara pemilih melalui tekanan aparat pemerintah pada tingkatan yang lebih tinggi seperti di

kecamatan dan kabupaten dan melakukan intimidasi untuk memenangkan Golkar. Hal ini berhasil merubah kepala desa yang pada pemilu 1971 memilih PNI namu pada tahun 1977, dia memilih Golkar karena dia ditekan oleh militer dan birokrasi di atasnya. Hal ini diikuti oleh semua aparat desa, keluarga mereka dan para tetangganya, dan karena itulah mereka memilih Golkar. Oleh karena itu, kebanyakan para pemilih PNI berubah menjadi Golkar (para pendukung PNI/PDI berkurang sampai dengan 14,9%, dan Golkar meningkat 12,44% menjadi 58,05% dan mayoritas NU dan Parmusi masih memilih yang tergabung dalam PPP sebanyak 27,93%.

Kemudian pada tahun 1982, Golkar merubah strateginya melalui pembangunan tempat-tempat ibadah khususnya bagi umat muslim (mesjid) dalam kantong-kantong pemilih PPP dan PDI. Golkar kemudian melakukan tekanan pada para pemimpin informal yang dianggap menentangnya dan mengintimidasinya, dan memberikan bantuan keuangan, sehingga mayoritas para warga desa menjadi bingung untuk membedakan antara pemerintah dan Golkar. Dengan strategi seperti ini Golkar kembali memenangkan pemilu dengan memperoleh 61.56% pemilih, PPP meningkat menjadi 35.79% dan PDI menurun menjadi hanya 2.65%.

Pada tahun 1987, Golkar melanjutkan strategi sebelumnya dengan memberikan kebutuhan masyarakat desa seperti pembuatan jembatan dengan panjang 50 meter dan merenovasi mesjid dan sekolah-sekolah. Pada saat yang sama adanya perubahan besar-besaran dalam tubuh NU, mereka berkeputusan untuk membebaskan para anggotanya untuk memilih dan berafiliasi dengan partai politik mana pun. Kemudian Golkar mengambil keuntungan peluang ini dengan mengambil beberapa ulama/kyai untuk menmbah suara Golkar. Dengan strategi ini Golkar menjadi lebih kuat dari pada pemilu sebelumnya dengan meraih 74,44%, PPP menurun sampai 17,94% dan PDI meningkat menjadi 7,62%.

Akan tetapi pada tahun 1992, penetrasi birokrasi melemah dan masyarakat berkurang rasa kepercayaannya karena munculnya Megawati yang merupakan anak dari Presiden pertama Ir. Soekarno yang mengangkat isu Soranoism (PNI/PDI), dan para petani sekamin tidak percaya pada pemerintah (Golkar) karena harga cengkih yang secara drastic menurun dari Rp. 8.000,- per kilogram menjadi Rp. 2.000,- per kilogram, dan ditambah lagi adanya ketidakpercayaan warga desa terhadap kepala desa yang tidak menjalankan fungsinya dengan baik. Oleh karena itu, tahun 1992, Golkar kalah suara dengan 33,55%, sedangkan PPP meningkat menjadi 33,57% dan PDI menjadi pemenang di desa Sunyalangu dengan memperoleh 33,88%.

Sebaliknya pada tahun 1997, Golkar kembali menjadi pemenang pemilu di desa ini dengan kampanye besar-besaran pada semua warga desa bahkan melalui

televisi nasional dan swasta. Lagi-lagi birokrasi dan militer sangat berperan dalam menekan warga desa dengan membangun rumah-rumah warga desa dan memberikan uang untuk warga desa sebesar (Rp. 45.000-50.000) kepada beberapa pengurus PPP untuk mengkhianati partainya dan uang untuk merenovasi mesjid, memberikan tujuh sapi pada setiap blok atau grumbul yang dapat memberikan suaranya sampai 100%, listrik untuk pertama kalinya mencapai desa Sunyalangu pada tahun 1996 dan pada saat yang sama adanya pergantian kepala desa. Dan ditambah dengan adanya isu PDI cenderung seperti partai komunis. Hal ini terbukti dengan perolehan suara Golkar yang meningkat dengan dramatis yaitu mencapai 77,11%, sedangkan PPP hanya mencapai 2,08% dan terlebih ;lagi PDI hanya mendapat 0,81% saja.

Kemudian pada tahun 1998, era Soeharto tumbang dan hal ini sangat berpengaruh pada kondisi Sunyalangu dengan reformasi yang mengecap golkar telah mengkhianati kehendak rakyat untuk mendapatkan kebebasan dan tentunya demokrasi. Pada Pemilu tahun 1999, pemilih Golkar menurun decara drastis yang hanya mendapatkan suara sebesar 15,11%, dan pemenangnya adalah PDI-P (partai ini mendapat citra sebagai partai reformis) dengan 54,33% dan PPP dengan 25,13%.

Kemudian pada pemilu tahun 2004, golkar mulai meningkatkan lagi perolehan suaranya dengan membangun infrastruktur seperti transportasi, jembatan-jembatan dan jalan desa. Kemudian strategi ini sukses untuk mendapatkan 29,65%, dan PDI-P 25,43% (partai ini dianggap oleh masyarakat tidak memberikan pembangunan yang kongkret seperti yang dilakukan oleh Partai golkar), PPP mendapatkan 20,17%, dan sisa suaranya didapat oleh partai-partai baru.

Dengan melihat perilaku politik yang berubah-ubah ini kita dapat menyimpulkan bahwa masyarakat desa Sunyalangu termasuk dalam pemilih pragmatis seperti yang dikatakan oleh Riswanda yang mengatakan bahwa pemilih tipe ini ketika memilih partai politik adalah karena perhitungan rasional untuk memaksimalkan kepentingannya mereka sendiri. Oleh Karena itu, pendekatan pilihan rasional pada level ini menjadi tidak relevan untuk menjelaskan lagi dalam menjelaskan perubahan perilaku politik pelih di Sunyalangu dalam menentukan partai politik dalam pemilu dari tahun 1971 s/d 2004 dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Para pemilih Sunyalangu cenderung untuk memilih partai politik dikarenakan adanya tuntutan (tekanan) dari lingkungan ketetangaan mereka dibandingkan dengan program-program yang ditawarkan oleh partai-partai politik.
2. Para pemilih tidak mempunyai informasi yang akurat karena mereka lebih terlibat dalam kampanye karena adanya mobilisasi massa.

3. Para pemilih dalam menentukan pilihannya terhadap partai politik pada faktanya tidak mempunyai kebebasan dalam memilih. Hal ini terbukti dengan banyaknya intervensi dari birokrasi dan militer untuk menekan para pemilih tersebut.

Oleh karena itu, penetrasi birokrasi dan tekanan ketetangaan lebih menentukan dari pada pilihannya sendiri dalam menentukan partai politik.

Badan Perwakilan Desa (BPD) berdasar UU No. 22/1999

BPD berdasar UU ini sangatlah dinamis yang membuat keberadaannya menjadi sangat krusial bagi masyarakat desa berdasarkan fungsi dan perannya. Namun, ketika UU ini diimplementasikan, BPD sebagai institusi perwakilan mengalami banyak distorsi. UU no. 22/1999 mengenai otonomi local telah merubah tata pemerintahan local di desa. Pemerintah desa mengalami pengurangan kekuasaan dengan adanya BPD yang mempunyai otoritas lebih besar. Karena itu, untuk melihat demokrasi yang menggunakan system perwakilan di tingkat local maka kemudian kita harus melihat peranan yang dimainkan oleh BPD. Apabila dalam suatu system politik badan legislative menjalankan perannya dengan baik/optimal, maka dapat dikatakan desa tersebut telah menerapkan demokrasi secara substantive dan apabila BPD tidak melakukan perannya dengan baik dalam proses politik, maka desa tersebut baru dikatakan berlabel demokrasi saja. Oleh karena itu, peranan yang dimainkan oleh badan legislative desa ini menentukan kualitas demokrasi di tingkat local.

Untuk mengambil tanggungjawab sebagai wakil rakyat, legislative mempunyai dua fungsi utama yang sangatlah penting dan sebagai wujud dari kedaulatan rakyat itu sendiri yaitu fungsi legislasi dan fungsi pengawasan (Miriam Budiardjo, 1989: 182-185). Secara teoritis tugas utamanya adalah untuk membuat rancangan kebijakan public dan mengontrol aktivitas eksekutif berdasar pada hak-hak mereka seperti hak untuk mengamandemen, merevisi kebijakan dan membuat anggaran.

Dalam praktek demokrasi di tingkat local melalui UU No. 22/1999 pasal 104 mengenai fungsi badan perwakilan desa dan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 03 Tahun 2000 tentang fungsi Badan Perwakilan Desa (BPD) pada Bab III pasal tujuh adalah sebagai berikut:

1. Mengayomi yaitu menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di Desa yang bersangkutan;
2. Legislasi yaitu merumuskan dan menetapkan Peraturan Desa bersama-sama

Pemerintah Desa;

3. Pengawasan yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, serta Keputusan Kepala Desa.

Ketiga fungsi utama ini memperlihatkan adanya demokratisasi yang bersifat *bottom-up* karena para anggota BPD dipilih secara langsung oleh warga desa, sehingga sebenarnya mereka mempunyai legitimasi yang kuat disamping kepala desa. Karena itu, proses check and balances dari BPD terhadap pemerintah desa diharapkan akan berjalan dengan baik. Namun, pada prakteknya fungsi ini tidak berjalan dengan baik karena adanya beberapa masalah seperti para actor BPD yang menjadi masalah tersendiri.

Sejak pertama kali munculnya BPD, badan ini telah mengubah konstelasi politik desa karena desa dengan UU No. 5/1979 menyatakan bahwa penguasa tunggal di desa adalah kepala desa (eksekutif). Keberadaan BPD telah mengubah hal tersebut karena kekuasaan telah dibagi antara kepala desan dan BPD. Itulah mengapa sejak pemilihan BPD telah muncul beberapa masalah yaitu: *pertama*, dalam pemilihan BPD para pemilih kekurangan informasi karena tidak adanya sosialisasi mengenai pemilihan tersebut. Misalnya di desa Sunyalangu, ketua BPD-nya tidak mempunyai pendidikan formal yang memadai namun, dia mempunyai pengaruh yang besar karena masyarakat melihat dia mempunyai kekuasaan tradisional sehingga masyarakat percaya padanya dan dilihat dengan figure yang baik. Jadi, kita dapat melihat bahwa adanya masalah dalam actor itu sendiri terutama dalam BPD dan masyarakat desa.

Kedua, pelaksanaan otoritas BPD melalui ketiga fungsinya, termasuk fungsi legislative di dalamnya, pada kenyataannya BPD desa Sunyalangu sangat jarang menggunakan fungsi ini. Mereka ini sangatlah kurang inisiatif untuk mengakomodasi aspirasi warga desa dalam bentuk pembuatan rancangan peraturan desa, terlebih eksekutif desa seringkali mendominasi dalam formulasi peraturan desa ini. BPD tidak pernah menanyakan tanggungjawab eksekutif desa terutama mengenai anggaran desa, terlebih BPD mempunyai kepentingannya mereka sendiri untuk mendapat bagian uang bagi mereka sendiri dengan bekerjasama dengan eksekutif untuk mengambil bagian uangnya.

Ketiga, dalam hal pengayoman, para anggota BPD tidak pernah mempunyai kemauan politik untuk melindungi budaya local dan kebiasaannya seperti di Sunyalangu yang mempunyai budaya Selapanan-merupakan forum warga desa untuk berkomunikasi satu sama lainnya setiap tiga bulanan- para anggota BPD ini sangatlah jarang untuk berpartisipasi dalam forum warga desa ini bahkan kepala

desa dan aparatnya seringkali menggunakan forum ini untuk mendorong warga agar membayar pajak dan sosialisasi atas program desa.

Jadi kita dapat melihat bahwa peranan BPD gagal untuk dilaksanakan dan dalam berhadapan dengan pemerintah desa, dan untuk mengakomodasi suara warga desa. Hal ini terjadi karena adanya hambatan geografis karena hamper semua anggota BPD mengalami kesulitan mencapai pusat desa yang memakan waktu sekitar 30 menit dengan menggunakan kendaraan bermotor seperti ojek, belum lagi apabila rapat BPD tersebut dilakukan pada malam hari yang semakin memperlambat kerja dan kinerja BPD itu sendiri.

Dampak dari hambatan-hambatan ini adalah tidak adanya proses check and balances seperti yang diharapkan dalam UU No. 22/1999. UU ini tidak dapat diimplementasikan dengan baik dan tidak efektif di tingkatan akar rumput. Jadi, kita dapat menyimpulkan bahwa adanya beberapa masalah pada actor terutama pada para anggota BPD, penggunaan kekuasaan dan otoritas BPD, dan mereka tidak memperhatikan keinginan warga desa yang berarti bahwa para anggota BPD telah lepas dari tanggungjawab mereka pada warga desa sehingga akuntabilitas menjadi masalah utama.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berdasar UU No. 32/2004

BPD dalam UU No. 32/2004 merupakan revisi atas UU No. 22/1999. UU ini muncul karena munculnya masalah-masalah dalam UU no. 22/1999. misalnya saja adanya konflik yang tidak berakhir antara BPD dengan kepala desa; dan adanya dominasi atas satu institusi terhadap institusi lainnya. Hal ini ditandai adanya dominasi BPD atas kepala desa sehingga menjadi timpang yaitu menjadi legislative heavy. Namun, sebenarnya tidak ada yang salah dengan fungsi-fungsi BPD secara konseptual itu, namun pada prakteknya banyak penyimpangan-penyimpangan atas otoritas yang dimilikinya. Hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya ketiga fungsi BPD tersebut secara konseptual sudah baik namun tidak diimplementasikan dengan baik. Kemudian pemerintah pusat mengubahnya menjadi hanya dengan dua fungsi utama, yaitu:

1. Membuat dan mengesahkan kebijakan desa bersama dengan kepala desa.
2. Mengakomodasi dan menyalurkan aspirasi warga desa.

Kedua fungsi utama ini merupakan sebuah pengurangan kekuasaan dan otoritas BPD karena mereka telah kehilangan fungsi yang sangat penting yaitu fungsi pengawasan. Dampaknya adalah BPD tidak dapat mengontrol eksekutif local sehingga konsekuensinya eksekutif desa mempunyai kekuasaan yang lebih besar

dibanding BPD. Apabila kita memperhatikan kedua fungsi ini, BPD hanya menjadi badan yang menyetujui (badan untuk menjustifikasi) atas semua rancangan peraturan desa.

Dengan berkurangnya kekuasaan BPD, maka hal ini akan berdampak pada para actor yang menjalankan peranan mereka, sehingga mereka sangatlah lemah kekuasaannya dalam menjalankan fungsinya karena BPD hanya menjadi badan penjustifikasi. Hal ini tentunya merupakan kabar buruk yang dapat mengurangi rasa tanggungjawab mereka pada warga desa.

Jadi, UU No. 32/2004 ini tampaknya mempunyai segi negative yang sangat buruk bagi prospek demokrasi akar rumput karena ternyata secara konseptual UU ini telah menghilangkan fungsi pengawasan (controlling) atas eksekutif oleh legislative yang menjadi penting bagi perkembangan demokrasi. Kemudian UU ini juga telah mengurangi kekuasaan dan otoritas, actor-aktor, dan akuntabilitas dalam konteks desentralisasi sehingga demokratisasi di tingkatan local akan menjadi sangatlah sulit untuk dicapai.

KESIMPULAN DAN SARAN

Bagian terkecil dari governance adalah desa dan kita berkomitmen untuk mengimplementasikan gagasan demokrasi *bottom-up*, sehingga desa menjadi area yang penting untuk menciptakan pemerintahan yang baik dan hal ini menunjukkan budaya politik mereka dan kebijakan pemerintahan local.

Hasil penelitian diatas menunjukkan bahwa budaya politik mereka bersifat inkonsisten dalam memilih partai politik dan para wakil karena adanya budaya politik pragmatis. Hubungan institusional didominasi oleh kepala desa. Sedangkan BPD menghadapi berbagai permasalahan diantaranya adalah: *pertama*, para actor BPD tidak mempunyai pendidikan formal yang memadai dan tidak mempunyai pengetahuan yang cukup atas kebijakan yang berlaku; *kedua*, karena mereka tidak dapat menjalankan tiga fungsi utamanya dengan baik, maka dampaknya adalah tidak adanya check and balances seperti yang dinyatakan dalam UU no. 22/1999. jadi, penggunaan kekuasaan dan otoritas BPD yang tidak sesuai dan mereka tidak memperhatikan aspirasi rakyat sehingga akuntabilitas tidak terlihat sama sekali.

Terlebih lagi berdasarkan UU No. 32/2004, BPD mengalami pengurangan kekuasaan dan otoritas, yaitu fungsi kontroling. BPD hanya akan menjadi badan untuk menjustifikasi atas berbagai rancangan kebijakan yang ada di desa. Hal ini akan berdampak pada pelaksanaan perannya, sehingga mereka lemah. Hal ini berakibat pada masalah akuntabilitas yang tidak pernah dilakukan oleh BPD pada

masyarakat. Hal ini semua terjadi karena Sunyalangu secara factor geografis menjadi hambatan bagi BPD untuk berkomunikasi yang lebih banyak berinteraksi satu sama lain.

Implikasi dari kondisi ini adalah kita perlu untuk memikirkan kembali konsep demokrasi di level akar rumput dengan menciptakan budaya politik yang lebih demokratis seperti lebih banyak memberikan kebebasan pada warga desa untuk mengambil keputusan dan memilih untuk mereka sendiri dan memperkuat aspirasi dari bawah.

REFERENSI

Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Utama, Jakarta, 1989.

-----, Ambong, Ibrahim (ed.), *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1993.

-----, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, PT Gramedia Utama, Jakarta, 1996.

Dwipayana AAGN, Ari, dkk (ed), *Membangun Good Governance di Desa*, Institute for Research and Empowerment, Yogyakarta, 2003.

Gaffar, Afan, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.

Haris, Syamsuddin dkk, *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, Pusat Penelitian Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI), Jakarta, 2001.

-----, ----- (ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press Cetakan ke 2, Jakarta, 2005.

Huntington, Samuel, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995.

Jati Wijaya, Angger dkk (ed.), *Reformasi Tata Pemerintahan Desa Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.

Juliantara, Dadang (Penyunting), *Arus Bawah Demokrasi: Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000.

Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 03 Tahun 2000 tentang Badan Perwakilan Desa.

Kuncoro, Bambang, Tesis, *Perilaku Politik Warga Pinggiran (Studi tentang Perubahan Perilaku Memilih Warga Desa pada Pemilu 1971-1997 di Desa Sunyalangu, Kabupaten Banyumas, Jawa Tengah)*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1998.

Mahardika, Timur, *Tarik Ulur Relasi Pusat Daerah:Perkembangan Perngaturan Pemerintahan Daerah dan Catatan Kritis*, Laperia Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000.

Mas'eod, Mohtar, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1994.

-----, -----, MacAndrews, Colin, *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001.

-----, -----, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Sanit, Arbi, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985.

Suhartono dkk, *Politik Lokal: Parlemen Desa:awal kemerdekaan sampai jaman Otonomi Daerah*, Laperia, Yogyakarta, 2000.

Suwondo, Kutut, Makalah, *Demokratisasi di Pedesaan Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Lokal (Suatu Kajian Sosial-Politik)*, Semarang, 28 Februari, 2000.

Syaukani HR dkk, *Otonomi Daerah: dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

Varma, SP., *Teori Politik Modern*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1999.

Yin. K. Robert, *Studi Kasus (Desain dan Metode)*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1996.

Undang-undang Otonomi Daerah 2004: UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Pemerintahan Daerah, UII Press, Yogyakarta, 2004.

