

MENGUATNYA ASPIRASI GOOD GOVERNANCE DI DESA: PELAJARAN DARI PROTES PILKADES

Muh. Syahbudin Latief¹

Independent researcher

ABSTRACT

The article examines protests relating to village head election from a good governance perspective. The villagers embarked on protests because of suspicion that elections were fraudulent. On one hand the protests can be seen as the struggle toward village democratization. To that end, the spread of protests is a reflection of the strong participation of villagers in the village political process. Protests can also be seen as the awakening of villagers' courage against the authoritarian and repressive government. However, it must be acknowledged, that village democratization was influenced by the devolution of political power at the center. On the hand,, protests could be regarded as means of strengthening the aspiration of village people who demand village government to appreciate good governance values, which among other include transparency, accountability, responsibility, and participation. Dialectically, implementation of good governance values is prerequisite for innovation, creativity and expression on one hand, and a source of encouragement for the configuration of democratization in the village government, on the other.

Keywords: *protest, good governance, democratization*

PENDAHULUAN

Jika pada tingkat nasional ide-ide dan program mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*) disuarakan dengan nyaring sebagai janji-janji dan jargon politik oleh elit pemerintah di tingkat pusat; maka pada tingkat akar rumput aspirasi dan tuntutan rakyat akan hadirnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, jujur, dan bertanggungjawab diperjuangkan dengan gigih, setidaknya sejak penghujung kekuasaan rezim Orde Baru.

Dalam evaluasi sewindu diimplementasikannya kebijakan otonomi daerah, para ahli sepakat bahwa tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, masih jauh dari harapan. Apabila diukur dari indikator porsi anggaran belanja APBN yang ditransfer ke daerah, maka telah mencapai 67,4 %. Angka itu lebih besar dari rata-rata negara maju anggota Organisasi Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (OECD) yang hanya 38 %, dan China yang mencapai 60 %. Dilihat dari PNS yang ditransfer ke daerah berjumlah 2,5 juta orang, sehingga lebih banyak pegawai di daerah daripada di pusat. Selanjutnya dihitung dari jumlah urusan pemerintah yang

1. Antropolog dan Master Sosiologi lulusan UGM, peneliti di PSKK UGM (*off*), kini *independent researcher*.

Telp : 08164224432

Email: syahbudin_latief@yahoo.com

2. Janji kampanye SBY-Boediono sebagai capres-cawapres periode 2009-2014 dalam bidang tata kelola pemerintahan ialah : reformasi birokrasi, pengawasan dan pencegahan KKN, dan peningkatan kemampuan pejabat (*Kompas*, 20 Agustus 2009). Dalam Pidato Kenegaraan di depan Sidang Paripurna DPR, dalam rangkaian peringatan Hari Kemerdekaan ke-64 RI, presiden menyatakan bahwa : "Dalam jangka panjang, tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemberantasan korupsi yg semakin efektif ditetapkan sebagai sasaran ke-7 dari 10 sasaran yang hendak dituju Indonesia pada 2025" (*Kompas*, 15 Agustus 2009). Selanjutnya dalam Pidato Kenegaraan dalam Sidang Paripurna DPD bertajuk "Pembangunan Nasional dalam Perspektif Daerah", Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menjelaskan bahwa : "Program reformasi birokrasi telah dan sedang dilaksanakan secara bertahap. Program dapat diselesaikan untuk keseluruhan kementerian dan lembaga pada tahun 2011. Secara bertahap dan bersama, reformasi di tingkat pemerintahan daerah juga harus mulai dilakukan dengan terencana, terorganisasi, dan berkesinambungan" (*Kompas*, 20 Agustus 2009).

diserahkan kepada pemerintah kabupaten/ kota, maka pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia bisa dikatakan sukses. Akan tetapi, masih banyak persoalan yang harus diselesaikan. Mulai soal kinerja ekonomi daerah, kinerja keuangan, kualitas penyelenggaraan pelayanan publik, dan kinerja aparatur daerah. Selain itu soal keteringgalan, ketimpangan, buruknya infrastruktur ekonomi, minimnya penyediaan fasilitas pendidikan dan kesehatan, dan relatif tingginya angka kemiskinan, tetap merupakan problem akut yang dihadapi oleh daerah. Oleh karena itu, implementasi kebijakan otonomi daerah di masa depan memerlukan reorientasi perencanaan daerah yang lebih menekankan pada restrukturisasi ekonomi daerah, demokratisasi politik daerah, dan reformasi birokrasi daerah (*Kompas*, 22 Mei 2009).

Dalam konteks demokratisasi politik dikaitkan dengan reformasi birokrasi publik di daerah, studi Douglas Kammen menarik untuk dikaji. Kammen (2000) melakukan penelitian tentang pemilihan kepala desa (Pilkades) di Jawa, hasilnya menunjukkan bahwa terjadi banyak protes dalam pelaksanaan Pilkades.³ Berpijak dari peristiwa protes Pilkades yang merebak pada akhir masa kekuasaan rezim Orde Baru dan awal era Reformasi 1998, tulisan ini mencoba memberi tafsir dari perspektif akar rumput bahwa tuntutan hadirnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan demokratis (*good governance*) sesungguhnya telah lama diperjuangkan dan diimpi-impikan oleh rakyat desa.⁴

TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK (GOOD GOVERNANCE)

Secara etimologis, kata *governance* berasal dari bahasa Yunani (kata kerja : *kubernân*) yang berarti : mengemudikan, mengendalikan, mengarahkan. Oleh Plato istilah itu digunakan dengan makna : bagaimana merancang sebuah sistem peraturan/ kekuasaan (*how to design a system of rule*). Dalam abad pertengahan kemudian muncul istilah *gubernare* (bahasa Latin), yang

3. Menurut Kammen, dalam penyelenggaraan Pilkades baik pada periode 1996-1997 maupun periode sebelumnya 1988-1989 terjadi berbagai macam gejolak dalam masyarakat desa. Pada periode 1996-1997 terjadi 410 kasus protes (398 kasus atau 97 % terjadi di Jawa), sedangkan pada periode 1988-1989 terjadi 109 kasus protes. Protes Pilkades muncul dalam berbagai bentuk (mulai dari pengaduan kepada pemerintah, demonstrasi, hingga pemboikotan), dan dipicu oleh banyak alasan (mulai dari panitia korupsi, calon ditolak, calon tidak disukai, calon tunggal, hingga pembelian suara, intimidasi, dan menolak hasil Pilkades/ kades terpilih). Dalam waktu 17 bulan (Oktober 1997- Maret 1999) terjadi 382 kali protes Pilkades di desa-desa di Jawa. Artinya, dalam 1 bulan rata-rata terjadi 22 kali protes, sejumlah 25,9 %-nya (99 kasus) bahkan disertai dengan tindak kekerasan. Sementara itu, protes dalam bentuk demonstrasi menolak hasil Pilkades (menolak kepala desa terpilih) merupakan kejadian yang telah menjadi kecenderungan umum di desa Jawa, jumlah kejadiannya sebanyak 39 kali. Artinya, dalam sebulan rata-rata terjadi antara 2 hingga 3 kali protes dalam bentuk demonstrasi menentang hasil Pilkades, bahkan 82 % (32 kejadian) disertai dengan tindak kekerasan. Lihat Douglas Kammen, "Pilkades : Democracy, Village Elections and Protest in Indonesia". Makalah *Seminar Internasional Dinamika Politik Lokal di Indonesia : Perubahan, Tantangan, dan Harapan*. Percik – Ford Foundation. Yogyakarta, 3-7 Juli 2000.
4. Dari perspektif dinamika politik lokal peristiwa protes Pilkades dimaknai sebagai bangkitnya kedaulatan rakyat desa menentang kekuasaan negara yang berwatak represif-otoriter-hegemonik. Potes juga dapat dipahami sebagai sebuah gerakan sosial (*social movement*) untuk menentang dan menggugurkan keputusan panitia pencalonan dan pemilihan kepala desa (Palona) dan Bupati. Keberhasilan rakyat desa menggugurkan SK Bupati untuk mengangkat kepala desa terpilih dan mendesakkan diadakannya pemilihan ulang kepala desa merupakan wujud "kemenangan" perlawanan rakyat desa atas dominasi dan hegemoni negara. Haryanto Taslam, Wakil Sekjen Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dalam catatannya menulis : " rakyat menjadi semakin sadar dan lebih berani menyuarakan kebenaran hati nuraninya, serta menuntut rasa keadilan. Sesungguhnya tonggak sejarah bangkitnya perlawanan rakyat terhadap rezim Orde Baru yang represif dan otoriter itu telah terpancang lewat tragedi 27 Juli 1996" (Taslam, 2008, hal 12).

memiliki arti senada dengan *kubernán*, yaitu : mengarahkan, mengendalikan, pembuatan aturan. Istilah itu sinonim dengan arti kata *government*, sebagaimana termuat dalam *the Concise Oxford Dictionary*. Dengan demikian *governance* adalah “*the act or manner of governing; the office or function of governing*”. *To Govern* adalah “*to rule or control with authority; to be in government*” (Kjær, 2004).

Menurut Rhodes, *governance* berarti pengorganisasian diri, network interorganisasional yang bercirikan adanya interdependensi, pertukaran risorsis, aturan main, dan otonomi yang signifikan dari negara. Sementara Rosenau berpendapat, *global governance* dipahami sebagai sistem aturan pada semua tingkatan aktivitas manusia – dari keluarga hingga organisasi internasional – dimana untuk mencapai tujuannya melalui serangkaian kontrol timbal balik secara transnasional. Menurut Hyden, *governance* adalah pekerjaan mengurus aturan main politik baik formal maupun informal. *Governance* menunjuk kepada ukuran-ukuran, termasuk aturan bagaimana menjalankan kekuasaan dan bagaimana mendamaikan konflik yang muncul akibat aturan itu (Kjær, 2004).

Governance mulai menjadi isu sentral di Indonesia seiring dengan diajukannya persyaratan untuk memperoleh bantuan luar negeri pada era 1980-an. *Governance* menjadi bahasa negosiasi antara donor dan negara-negara berkembang. Bank Dunia, misalnya, mengamati adanya masalah *governance* yang menghambat upaya untuk meningkatkan pembangunan ekonomi dan sosial di banyak negara sedang berkembang. Masalah itu menyangkut penyalahgunaan dana publik oleh kelompok elit, dan terabaikannya praktik politik di tingkat lokal oleh lembaga-lembaga donor internasional.

Pada praktiknya, gerakan *good governance* di Indonesia justru melenceng dari semangat *governance* yang mengedepankan akomodasi, kooperasi dan sinergi dalam kesetaraan antar pelaku. Akibatnya terjadi proses marginalisasi ekonomi, sosial, kultural dan juga politik yang berkepanjangan. Oleh karena itu, harus dikembangkan model *governance* yang lebih berkeadilan dan demokratis (Pratikno, 2005). Gagasan Pratikno seolah menjawab kritik Wibowo terhadap konsep *good governance*. Dengan dalih *good governance* demokrasi dikampanyekan besar-besaran, tetapi itu demi terselenggaranya pasar bebas. Dengan pasar bebas (globalisasi) negara majulah yang akhirnya menikmati porsi besar kekayaan di bumi ini (Wibowo, 2011).

Ide tentang *governance* semula dimaknai secara terbatas sebagai kinerja pemerintahan efektif, yang digunakan untuk membedakan dengan pengalaman pemerintahan yang buruk sebelumnya. *Governance* adalah bentuk interaksi antara negara dan masyarakat sipil. Selanjutnya *governance* dipahami sebagai perspektif baru tentang pemerintah, yaitu perubahan peran pemerintah dalam masyarakat dan kemampuannya mewujudkan kepentingan bersama dibawah batasan internal maupun eksternal. Inti *governance* adalah melibatkan masyarakat dalam proses pemerintahan.

Governance lebih menyoal bagaimana sebuah sistem politik beroperasi, dibandingkan hanya sekedar bagaimana aspek distributif dan alokatif dari sebuah kebijakan. Selama ini, pengelolaan pembangunan yang menyangkut pembuatan kebijakan publik dan penyediaan pelayanan publik lebih banyak didominasi oleh negara, serta menyingkirkan peran aktor non-negara. Oleh karena itu, pergeseran pengelolaan risorsis publik dari *government* ke *governance* membawa implikasi penambahan aktor dalam kebijakan publik, yaitu *public sector* (*state sphere*), *private sector* (*market sphere*), dan *voluntary sector* (*civil society sphere*). Namun demikian, kompleksitas semakin tampak ketika aktor di dalam negara sendiri sebenarnya tidak bersifat tunggal. Ada aktor yang terlibat dalam menyadarkan kepedulian masyarakat terhadap isu-isu publik (*civil society*), pengagendaaan kebijakan (*political society*), pembuatan kebijakan (*government*), implementasi kebijakan (*bureaucracy*), interaksi pasar dan negara (*economic society*), dan penyelesaian sengketa dan konflik (*judiciary*). Faktor kritis aktor dalam *good governance* adalah untuk memonitor dan mengendalikan perilaku kekuasaan yang mengelola risorsis.

Dengan merujuk Leftwich, *good governance* bisa dibedakan dalam tiga level makna, mulai dari yang paling inklusif sampai ke yang paling sempit, yaitu level sistemik (*systemic* atau *regime*), level politik, dan level manajerial/ administratif. Belakangan ini muncul wacana konseptual untuk lebih menekankan makna *good governance* pada level kedua, dengan terminologi “*democratic governance*”. Perbedaan antara kedua konsep itu adalah bahwa jika *good governance* lebih menekankan pada reformasi ekonomi dan kebijakan, khususnya melalui kebijakan yang didasarkan pada pinjaman; maka istilah *democratic governance* menekankan reformasi politik dan institusional. Ringkasnya, tata pemerintahan yang demokratis menekankan pada dimensi politis dari pembangunan dan lingkungan institusional tempat kebijakan publik dibuat (Suharko, 2005).

Mekanisme dalam *good governance* adalah jaringan (*network*), baik bersifat horizontal yaitu antara berbagai institusi yang ada pada level yang sama, maupun secara vertikal yaitu antara berbagai institusi pada level yang berbeda. Keuntungan dari *network* antar sector baik sektor publik maupun sektor swasta adalah terjadinya proses pembelajaran, penggunaan risorsis secara efisien, peningkatan kapasitas untuk perencanaan dan untuk mengatasi masalah yang kompleks, peningkatan kompetisi, dan *better services for clients and customers*. *Network* juga meningkatkan efektivitas dan efisiensi, mensinergikan potensi, dan meningkatkan komunikasi yang bisa mempercepat proses dan menjamin *quality assurance*. Secara ideal *network* harus bekerja dengan pola *non-hierarchical* sehingga komunikasi bisa berlangsung baik. Pola itu merupakan prasyarat keberhasilan *good governance*.

Ada beberapa dimensi penting yang mencirikan apa yang disebut *governance*. Pertama, dimensi kelembagaan, *governance* adalah sebuah sistem administrasi yang melibatkan banyak pelaku (*multistakeholders*), baik dari pemerintah maupun dari luar pemerintah. Kedua, nilai yang menjadi dasar dalam penggunaan kekuasaan yaitu, untuk sebagian, efisiensi dan efektivitas,

keadilan sosial, dan demokrasi. Ketiga, dimensi proses, yang menjelaskan bagaimana berbagai unsur dan lembaga memberikan respon terhadap berbagai masalah publik yang muncul di lingkungannya (Dwiyanto, 2004).

Good Governance di Desa

Penelitian di sebuah desa di Sleman, Yogyakarta (Pramusinto dan Latief, 2011), menunjukkan peran aktor diluar birokrasi pemerintahan desa masih sangat terbatas. Partai politik yang seharusnya bisa menjalankan peran sebagai *intermediary agent* dalam mewedahi artikulasi kepentingan publik maupun memonitor dan mengawasi jalannya pemerintahan desa, tidak ditemukan di desa penelitian. Ini menunjukkan bahwa partai politik hanya bekerja dalam konteks isu yang sudah dirancang oleh induk partai di tingkat atasnya.

Namun, dalam hal mekanisme pembuatan kebijakan, peran yang dimainkan oleh komunitas justru cukup signifikan. Tokoh-tokoh dari kalangan agama maupun kelompok kemasyarakatan tradisional lebih menonjol dalam memecahkan berbagai persoalan masyarakat. Saluran itu dilakukan melalui berbagai pertemuan oleh kelompok pengajian atau kelompok kemasyarakatan. *Governance* bekerja relatif baik pada tingkat komunitas, yaitu ditandai dengan beroperasinya kelompok-kelompok sosial masyarakat di tingkat akar rumput, atau menguatnya paguyuban-paguyuban (*gemeinschaft*) yang dibentuk oleh warga di tingkat padukuhan yang menjadi arena bagi warga dukuh untuk menyampaikan berbagai ide, usulan, dan keluhan-keluhannya dalam berbagai soal/ kepentingan untuk kemaslahatan seluruh warga. Gejala inilah yang dimaksud sebagai *grassroot governance* atau bekerjanya "tata pemerintahan pada tingkat akar rumput". *Networking* muncul dengan kuat sebagai mesin penggerak *grassroot governance*. *Networking* dapat berlangsung dengan baik karena didukung oleh solidaritas komunal yang masih cukup kuat, nilai praktis yang dirasakan secara langsung, serta kesediaan antar warga untuk bekerjasama. Misalnya dalam paguyuban pertemuan selapanan (pertemuan setiap 35 hari sekali baik untuk tingkat RW ataupun RT, yang diselenggarakan secara bergilir dari rumah ke rumah penduduk warga RW atau RT itu), kelompok *yasinan*, kelompok *mujahadah*, kelompok slametan/ syukuran untuk berbagai keperluan, kelompok ronda. Pola yang nyaris sama terjadi pada level pemerintahan desa, ketika mekanisme kelembagaan tidak berjalan dengan baik, maka paguyuban perangkat desa menjadi alternatif dalam perumusan kebijakan (Pramusinto dan Latief, 2011).

Penelitian *Governance and Decentralization Survey 2002* (GDS 2002), yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM, secara umum menunjukkan bahwa meskipun masih pada tahap awal kinerja Badan Perwakilan Desa cukup baik. Sebagian besar responden (68,8 %) menyatakan bahwa BPD mampu menyampaikan aspirasi rakyat. Demikian pula 74,1 % responden berpendapat bahwa BPD lebih mengedepankan kepentingan rakyat. Hal yang penting adalah bahwa kapasitas anggota BPD harus

ditingkatkan, karena 48,4 % BPD belum berfungsi. Namun, 62,8 % persen penduduk desa menyatakan BPD tidak berada dibawah pengaruh kepala desa (Dwiyanto, 2003 : 160). Tentu hasil survei ini menjadi berita gembira bagi upaya demokratisasi desa.

Dari kedua penelitian di atas menunjukkan bahwa *governance* di tingkat paling bawah dari susunan masyarakat, yaitu komunitas RT, RW, sampai tingkat dusun/ dukuh, relatif berjalan dengan baik. Namun pada tingkat desa ke atas (kecamatan, kabupaten/ kota dan seterusnya) belum dapat berjalan dengan baik. Hal ini menjadi indikasi kuat bahwa instansi pemerintahan mengalami hambatan-hambatan tersendiri dalam menjalankan fungsi *governance*. Demikian pula yang dialami oleh institusi partai politik dalam menjalankan fungsi *intermediary*-nya.

PROTES PILKADES : KRONOLOGI

Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa tulisan ini memberi tafsir atas peristiwa protes Pilkades dari perspektif akar rumput. Tuntutan akan hadirnya sebuah pemerintahan (desa) yang bersih, demokratis, dan bertanggungjawab sebenarnya telah diperjuangkan lama dan diidam-idamkan oleh sebagian besar rakyat di pedesaan. Asa itu memperoleh momentum lewat tragedi 27 Juli 1996,⁵ dan kian merebak sejak peristiwa reformasi politik Mei 1998.

Peristiwa protes terhadap hasil pemilihan kepala desa (Pilkades) di Desa "Kalitan", Kabupaten Klaten, Jawa Tengah, terjadi pada penghujung kekuasaan rezim Orde Baru dan awal Reformasi politik 1998. Kronologi peristiwa protes dapat dibagi ke dalam tiga tahap. Tahap pertama, aksi demonstrasi dilakukan di kecamatan, kabupaten, dan DPRD Klaten untuk menunjukkan penolakan warga desa terhadap hasil Pilkades. Tahap kedua adalah aksi demonstrasi yang dilakukan dengan tujuan menolak rencana pelantikan Rajimin, calon kepala desa terpilih. Tahap ketiga, aksi demonstrasi di PTUN Semarang untuk mengawal dan "menekan" proses persidangan agar sesuai dengan aspirasi warga desa, yaitu menggugurkan surat keputusan Bupati yang mengangkat Rajimin sebagai kepala desa terpilih. Selanjutnya, sebagai konsekuensi logis, proses pemilihan kepala desa harus diulang.

1. Menolak Hasil Pilkades

Sumaryono (Smy), salah seorang calon kepala desa yang berprofesi sebagai militer. Ia mengetahui pertama kali adanya kecurangan dalam Pilkades dari Danramil, sesama anggota korps militer. Bentuk kecurangan itu misalnya, sejumlah 80 orang pemilih mencoblos dan memasukkan kartu dalam satu kotak suara yang sama (simbol *telu*, milik Rajimin). Tujuannya adalah agar pada saat pembacaan kartu suara, simbol *telu* (milik Rajimin) dibaca secara beruntun (*ngedril*). Dengan cara ini dampak yang diharapkan ialah menyitukan nyali lawan-lawan Rajimin (perang urat syaraf atau menjatuhkan mental para pesaing), selanjutnya kecurangan-kecurangan lain dapat dilakukan dengan lebih leluasa. Bentuk kecurangan lain ialah kartu suara dibuang, atau kartu suara dirusak dengan menggunakan kuku jari (*dikuku, dicuwek*).

5. Taslam, *ibid*.

Salah seorang saksi, Wigatos, mencatat bahwa cara menghitung surat suara terlalu ceroboh, *nyodorke* surat suara terlalu cepat. Namun, tindakan ini diduga merupakan rekayasa dari ketua Palona (Sutoro). Sutoro (Sekdes) dan hampir semua panitia adalah “orang-orangnya” Rajimin. Akibatnya, para saksi merasa tertekan. Saksi dalam Pilkades ialah 1 orang wakil yang dikirim oleh setiap calon kepala desa. Anggota Palona yang bukan pendukung Rajimin (Rjm) ditugaskan sebagai penulis. Dalam Pilkades disediakan 3 kotak suara, dengan tujuan agar proses pemilihan berlangsung cepat dibandingkan jika hanya disediakan 1 kotak suara. Prosesi pemilihan dilakukan dengan pemanggilan nama-nama pemilih tetap per dukuh.

Calon kepala desa yang bersaing dalam pilkades Desa “Kalitan” ada lima orang yaitu: Rajimin (Rjm), Sumaryono (Smy), Heryoto (Hyt), Sekati (Skt) (perempuan), dan Sutomo (Stm). Pada saat penghitungan suara, ditemukan selisih 29 suara antara Rjm dan Smy. Kelebihan suara itu besar kemungkinan terjadi, antara lain, karena ditemukannya kasus bukan penduduk Desa “Kalitan” tetapi ikut memilih. Mereka datang karena “diundang” oleh cakades Rjm. Tentang munculnya “penduduk ganda” ini ada penduduk desa yang menyaksikannya. Jumlah penduduk ganda ini ada yang memperkirakan 27 orang, namun ada pula yang menghitung hingga 70 suara. Kadus I mengakui mengedarkan undangan kepada “penduduk ganda” itu sebelum hari H. Namun, ada pula yang baru dibagikan pada hari H pemilihan, antara jam 6 – 7 pagi (untuk sejumlah 17 orang pemilih). Setelah terbukti dan mengakui kesalahannya, akhirnya sang kadus mengundurkan diri dari jabatannya.

Oleh karena terjadi kecurangan dalam Pilkades, sebagian penduduk desa merasa diperlakukan tidak adil dan menggagalkan gerakan protes. Protes dilakukan ke kelurahan sebanyak dua kali (sampai menginap), ke kecamatan juga dua kali, ke kabupaten sekitar sepuluh kali, ke DPRD berkali-kali (*wongsal-wangsul*). Warga yang mengikuti aksi-aksi protes kebanyakan dari Dukuh “C”, Dukuh “A”, dan Dukuh “B”. Adapun dari Dukuh “T” hanya lima orang. Demonstrasi atau aksi protes yang diselenggarakan oleh warga Desa “Kalitan” tidak menyangkut soal kepartaian. Pada setiap protes dilakukan orasi, pembuatan poster-poster – antara lain bertuliskan : “*Kades turun, pilihan tidak sah*” !.

1. Menolak Pelantikan Kades Terpilih

Pelantikan Rjm dilakukan setelah berselang sekitar dua bulan dari pelaksanaan Pilkades. Sebelum keputusan untuk melakukan pelantikan kepada Rjm diambil oleh bupati, kantor kecamatan menyurati bupati untuk melakukan penghitungan ulang atas hasil pilkades Desa “Kalitan”. Namun, Bupati tidak pernah menanggapi usulan dari kantor kecamatan, bahkan terkesan selalu menghindar. Dalam kaitan ini, LBH Yogya juga telah memperingatkan Bupati agar menunda proses pelantikan (sebanyak 3 kali), namun Bupati tetap membuat SK dan melantik Rjm. Akhirnya, sebagian warga desa mendatangi rumah dinas Bupati (datang beberapa kali, *bola-bali*) untuk memprotes rencana pelantikan Rjm, bahkan menjadikan rumah dinas bupati sebagai jaminan.

Di desa, tokoh-tokoh penggerak protes hampir setiap sore dikejar-kejar polisi "serse" (bagian reserse) dan (polisi) sabhara. Suasana desa sangat mengerikan (*ngeri riwayatate...*), ibarat perang yang gagal (*bratayudhane nengmburi*). Pada saat itu sebagian penduduk tidak sempat memikirkan/ melakukan pekerjaan sehari-harinya (*ora mikir nyambut gawe...*). Ungkapan protes penolakan pelantikan dan hasil Pilkadaes ditulis di atas kain mori putih yang dibentangkan. Jalan menuju kantor desa dihambat dengan menumpuk batu-batu. Suasana desa menjadi panas dan ramai, persis seperti suasana hendak perang (sudah di - *stelleng*). Dalam saat-saat seperti ini terlihat kepemimpinan Surojo (Sri) (Kepala Desa yang sekarang sedang menjabat) tampak menonjol (*kendel*).

Menjelang diadakan pelantikan, tujuh orang tokoh penggerak protes dijemput oleh aparat Kodim Klaten. Di kantor Kodim mereka diinterogasi di dalam ruang khusus, dan dituduh sebagai "orangnya Mega" (maksudnya Megawati Soekarnoputri, Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia *pen*), "anti kemapanan", dan lain-lain. Petugas dari kantor kabupaten yang kerap datang ke Desa "Kalitan" pada saat menjelang pelantikan Rjm ialah Kabag Pmdes. Sebelum pelantikan, kantor balai desa disegel oleh kelompok warga desa pemrotes. Utusan tim reformasi desa ikut mengamati jalannya pelantikan. Pada malam menjelang pelantikan, aparat militer dari Kodim datang ke desa sebanyak satu truk, termasuk di dalamnya sejumlah anggota Pemuda Pancasila. Mereka menjaga setiap lorong jalan ke dalam desa (*saben lorong dijogo*) oleh sekitar 300 pasukan bersenjata dari Puslatpur. Pamflet dan spanduk diturunkan oleh polisi dan tentara (dari Koramil). Banyak tulisan-tulisan bernada protes di jalan aspal, yang tidak sempat dihapus oleh petugas. Prosesi pelantikan Rjm sebagai kepala desa terpilih dan aksi penduduk yang melakukan protes terhadap pelantikan itu dijaga dan diawasi secara ketat oleh tentara dari Puslatpur, Kodim, dan Polres.

Setelah pelantikan Rjm, balai desa diduduki oleh para pemrotes dan warga desa selama satu hari satu malam. Semua aktivis tim reformasi desa, pendukung, dan sebagian besar warga desa datang dan tidur menginap di balai desa hingga siang hari. Sebagian besar warga pemrotes umumnya tidur di tikar dari bamboo (*kepan*), di halaman balai desa. Mereka membawa poster-poster, bertuliskan antara lain: "*Panitia Curang, Kades Turun!*", "*Sekdes (Ketua Palona) Turun!*".

3. Mengawal Proses Pengadilan di PTUN

Setelah penelitian ulang kelengkapan berkas-berkas penuntutan, termasuk memeriksa jumlah penduduk yang memiliki hak pilih, gugatan kepada bupati diproses ke sidang PTUN Semarang. Menurut pengacara dari LBH Yogya, jika penuntutan diajukan ke pengadilan negeri (PN Klaten) tenggang waktu akan lama, sedangkan ke PTUN lebih cepat dan pada jalur yang benar. Proses persiapan sidang di PTUN berlangsung sekitar 3 bulan. Dalam persidangan di PTUN, gugatan penduduk desa hampir mental/ kalah. Dari intern PTUN ada yang memberi tahu bahwa ada tiga orang utusan (dari pemerintah daerah tingkat II Klaten) memberi

peringatan/ tekanan kepada hakim. Oleh karena ada gejala proses persidangan berjalan tidak beres, maka warga melakukan tekanan ke PTUN.

Pertama, mengirim empat orang delegasi desa menghadap hakim (Srj, Dng, Wig, dan Ar). Kedua, mendatangkan massa rakyat sekitar 100 orang (1 bus) ke Semarang, sehingga membuat ruang sidang PTUN penuh. Sidang PTUN di Semarang berlangsung sekitar 9 kali, diselenggarakan hampir setiap minggu. Dari sekitar 14 kali demonstrasi ke PTUN, warga desa hanya satu kali bertemu dengan bupati Klaten (Kasdi). Yang mewakili Bupati (pemerintah tingkat II Kabupaten Klaten) dalam sidang di PTUN adalah BS dan Ng. Adapun Dandim Klaten saat itu dijabat oleh Letkol Gusti Aman. Sambil menunggu sidang putusan PTUN, warga desa melakukan demonstrasi ke kantor kabupaten Klaten untuk melemahkan mental bupati.

Pada saat sidang terakhir yaitu pembacaan putusan PTUN, warga desa yang berangkat ke Semarang berjumlah ratusan orang (menggunakan kendaraan 2 bus, 3 *colt*), termasuk mereka yang naik sepeda motor. Biaya ditanggung secara patungan. Untuk keperluan makan disiapkan dari rumah, agar lebih hemat. Warga desa yang berangkat ke Semarang cukup lengkap, terdiri dari kalangan orang tua, kelompok muda, laki-laki, dan perempuan. Mereka berasal dari beberapa dukuh, yaitu Dukuh "A", "C", "T", dan "B"; namun dari Dukuh "Bjr" tidak ada yang turut. Penduduk desa yang ikut demonstrasi ke Semarang pada umumnya adalah petani, termasuk mereka yang sehari-hari bekerja sebagai buruh *tandur* di sawah. Selain itu terdapat pula pedagang, pensiunan guru, tukang bangunan, para pemuda dan mahasiswa. Akibat ditinggal oleh sebagian penduduk desa, beberapa sawah jadi terlantar. Pada umumnya, penduduk yang ikut berdemonstrasi beralasan bahwa belum tentu setahun lagi (ada) protes di desa mereka. Namun, putusan ditunda karena hakim sakit. Pada saat itu jadwal pembacaan putusan bersamaan dengan kasus yang mirip terjadi di Desa Sidowayah, Polanharjo. Di halaman kantor PTUN tidak ada kendaraan yang diparkir, karena khawatir menjadi sasaran massa jika terjadi sesuatu yang tidak diinginkan warga desa. Terlebih banyak orang mengira *jerigen* yang dibawa-bawa oleh rombongan warga desa berisi bahan bakar bensin, padahal sesungguhnya berisi air putih sebagai bekal minum. Di PTUN Semarang rakyat Desa "Kalitan" akhirnya memenangkan gugatannya setelah sekitar empat belas hari ber-"protes ria".

ANALISIS KEBERHASILAN PROTES

Meminjam kerangka analisis yang dikembangkan oleh Uhlin (1999), maka dapat diidentifikasi faktor-faktor penting pendorong gerak demokratisasi desa. Demokratisasi adalah proses menuju demokrasi. Definisi umum demokrasi ialah "pemerintahan rakyat" (*people's rule*) yang didasarkan pada kontrol masyarakat dan kesetaraan politik. Pengertian demokrasi tidak hanya sebatas pada institusi politik formal, tetapi juga pada ranah sosial dan

ekonomi. Analisis terhadap proses demokrasi dilakukan berdasarkan pendekatan modernisasi, struktural, dan transisi. Pendekatan modernisasi melihat demokratisasi sebagai bagian dari proses modernisasi. Perkembangan sosial-ekonomi meningkatkan prospek demokrasi. Sekularisasi atau “westernisasi” kultur politik juga dilihat sebagai faktor positif demokrasi. Dengan demikian, demokratisasi adalah hasil dari perubahan panjang kondisi-kondisi sosial, ekonomi dan budaya. Pendekatan transisi terfokus pada peranan aktor-aktor politik dalam transisi dari rezim otoriter menuju rezim yang lebih demokratis. Gerakan, pilihan strategi para elit politik dianalisis untuk Dari pendekatan-pendekatan itu dapat diidentifikasi faktor-faktor penting demokratisasi pada level desa. Konflik sosial, perkembangan ekonomi lokal, dan kultur politik adalah faktor penting dalam pendekatan modernisasi. Peningkatan kualitas ketiga faktor itu secara signifikan menunjukkan tingkat kemajuan masyarakat. Dari pendekatan struktural faktor negara, hubungan negara - masyarakat, struktur kelas (kelas petani pemilik sawah dan penggarap sawah; kelas elit desa yang terdiri dari perangkat desa, guru, polisi, tentara, termasuk pengusaha/ pemborong kelas desadan rakyat biasa), dan hubungan desa dengan supra desa akan dianalisis. Terakhir, dalam pendekatan transisi akan terfokus pada aktor-aktor politik dan strategi yang digunakan. Dua aktor yang akan disoroti dalam mendiskusikan gerak demokratisasi yaitu militer dan kelompok Islam.

Jika faktor-faktor teoritis di atas digunakan untuk menjawab tiga pertanyaan berikut, yaitu : 1. mengapa terjadi protes Pilkades; 2. mengapa protes berhasil menggagalkan pelantikan kades terpilih dan mendesakkan pilkades ulang; dan 3. bagaimana prospek demokratisasi desa di Indonesia. Jawabnya terdapat dalam kerangka analisis yang tergambar dalam Tabel 1 berikut.

Tabel 1
Kerangka Analisis Demokratisasi Desa

Faktor yang Berpengaruh	Mengapa terjadi Protes Pilkades	Mengapa Protes Berhasil Membatalkan Pelantikan Kades Terpilih dan Mendesakkan Pilkades Ulang	Bagaimana Prospek Demokratisasi Desa
Konflik Sosial	Ditemukan bukti terjadi kecurangan dalamprosesi pemilihan. Selain itu, telah tertanam benih-benih perselisihan/ konflik di dalam masyarakat desa, terutama akibat sikap dan kebijakan perangkat desa, misal dalam penarikan pajak, pengadaan listrik desa	Kelompok pemrotes didukung oleh tokoh-tokoh desa, sebagian besar warga, dan kekuatan dari luar desa (termasuk gerakan mahasiswa, media, LBH, parpol secara tidak langsung)	Protes Pilakdesmenjadi cikal bakal keberanian rakyat desa melawan represi dan dominasi negara. Jika “dirawat” dengan baik akan tumbuh menjadi masyarakat dengan kultur demokrasi yang beradab (<i>democratic civility</i>)
Faktor ekonomi	Sekdes mengorupsi “uang <i>icip-icip</i> ” hasil penggarapan tanah kas desa,yang seharusnya masuk ke kas pemerintah desa.(Tanah kas desa disewakan ke masyarakat, bekerjasama dengan sebuah pabrik gula ditanami tebu)	Kelompok ekonomi lemah (buruh tani, pedagang) menyatu dengan kelompok pemrotes (tokoh masyarakat, aktivis parpol, aktivis mahasiswa)	Kesadaran warga masyarakat untuk “menegakkan keadilan dan kebenaran” (praksis berdemokrasi), tidak terhambat pertumbuhan-nya oleh kenyataan bahwasebagian warga dalam keadaan miskin

Kultur politik	Baik pada tingkat desa, kecamatan, maupun kabupaten “mewarisi” watak negara yang otoriter-hegemonik (menggunakan pendekatan represif, dan anti-dialog dalam menyelesaikan masalah)	Kesadaran dan kekuatan politik rakyat desadisepelekan, “tidak diperhitungkan” (dianggap tidak ada) oleh aparat pemerintah di atas desa	Nilai-nilai demokrasi mulai bersemi dan diapresiasi secara memadai oleh masyarakat desa. Misal: dialog, kerja sama, menghargai perbedaan, menjaga komitmen, kesederajatan, menghargai ide/ pendapat, disiplin, dll
Faktor Negara (cq. Pemerintah)	Tidak netral (memihak kepada satu calon tertentu), kurang membuka ruang dialog, cenderung menggunakan pendekatan represif (militeristik)	idem	Dialog dan negosiasi antara warga dengan pemerintah mulai berkembang, walaupun melalui cara-cara jalanan
Masyarakat sipil	Secara historis mewarisi/ memiliki riwayat heroisme lokal (pada zaman revolusi kemerdekaan), sehingga memori politik warga berkembang relatif baik	Terjadi sinergi antara kekuatan pro-demokrasi (tokoh desa, warga desa, aktivis mahasiswa, aktivis parpol, dan media massa)	Kesadaran politik warga masyarakat desa dapat berkembang menjadi “kekuatan pengimbang” (<i>check and balances</i>) terhadap kekuatan pemerintah desa
Struktur kelas	Karena faktor historis, sebagian warga desa dari kalangan kelas menengah, bahkan kelas bawah, memiliki kesadaran politik yang tinggi	Kelas menengah desa (guru, militer, tokoh masyarakat, mahasiswa, anggota parpol) dan kelas bawah (buruh tani, pedagang) berhasil menggalang aliansi strategis	Tumbuhnya kesadaran/ kepedulian terhadap perkembangan politik lokal tidak terpengaruh oleh diferensiasi sosial
Hubungan dengan Supra Desa	Birokrasi di atas desa; baik eksekutif (kecamatan, kabupaten), legislatif (DPRD, parpol), maupun kepolisian dan militer (Polsek/ Koramil, Polres/ Korem) cenderung memihak kepada salah satu calon (Rjm), dan menekan (<i>merepresi</i>) warga desa (kelompok pemrotes).	Warga desa yang bertempat tinggal di luar desa, yang relatif secara ekonomi sukses dan memiliki status sosial terpandang (baik dalam birokrasi sipil, militer, kepolisian) memberi dukungan konkrit (moral dan material) kepada para pemrotes	Tumbuhnya kekuatan masyarakat sebagai kekuatan pengimbang pemerintah dapat dikembangkan dengan membangun aliansi strategis secara horizontal dengan desa-desa dan kelompok masyarakat yang lain, dan secara vertikal dapat dibangun federasi dan kerjasama pada tingkat kabupaten dan provinsi
Militer	Mendukung penuh kebijakan eksekutif (kecamatan, kabupaten), bahkan cenderung mengintimidasi warga desa yang melakukan protes. Kelompok pemrotes dianggap melawan kebijakan negara, dan di-stigma sebagai pengikut kelompok/ partai oposan. Beberapa tokoh masyarakat	Salah seorang calon yang kecewa dengan proses Pilkades adalah seorang anggota militer (Smy), yang mendukung penuh gerakan protes (memberi bantuan logistik dan dana). Kelompok pemrotes dalam menjalankan aksi-aksinya selalu menjaga disiplin tidak melakukan perusakan fasilitas umum, dan tidak menimbulkan kekacauan ataupun kekerasan. Kelompok pemrotes selalu mengedepankan dialog secara setara, dan selalu siap untuk dilibatkan/ diundang jika dimintai “keterangan”.	Masyarakat desa menyadari bahwa militer adalah alat negara (pertahanan negara), sehingga hubungan yang dikembangkan bersifat damai (meski mereka pernah dikejar-kejar/ ditekan)
Kelompok Islam	dari kalangan Islam mengakui terjadinya kecurangan dalam Pilkades, bahkan salah seorang tokohnya juga ikut menjadi korban kecurangan (Sutomo), serta pernah “bermasalah” dengan perangkat desa (dalam soal perizinan berda'wah dan kasus pembayaran pajak).	Beberapa tokoh utama dari kalangan Islam (<i>muballigh</i> , guru) ikut mendukung gerakan para pemrotes	Tokoh masyarakat dari kalangan Islam memainkan peran strategis dalam menggerakkan demokratisasi desa

Sumber : data primer, diolah

Dari Tabel 1 di atas dapat dijelaskan jawaban atas pertanyaan yang telah diajukan sebelumnya. Pertanyaan pertama, yaitu mengapa terjadi protes Pilkades di Desa Kalitan. Terjadinya konflik sosial dalam masyarakat yaitu adanya kecurangan dalam prosesi Pilkades, merupakan faktor utama pemicu (*trigger*) meletusnya protes. Sebab-sebab lain yang ikut mendukung menguatnya konflik adalah “kejengkelan” dari sebagian rakyat desa terhadap kebijakan perangkat desa (soal penarikan pajak bumi dan bangunan, demikian juga dalam kasus pengadaan listrik desa). Ditambah faktor ekonomi dan kelompok Islam merupakan faktor terkuat yang menjadi sebab munculnya protes. Hal itu ditandai oleh terbongkarnya korupsi uang hasil sewa dari tanah kas desa yang dilakukan oleh Sekdes (pak *Carike*), serta pengakuan seorang juru da'wah - yang sekaligus menjadi salah satu calon kepala desa, menjadi korban kecurangan dalam Pilkades.

Pertanyaan kedua, mengapa protes berhasil menggagalkan pelantikan kades terpilih dan mendesak pilkades ulang. Jawabnya karena bekerjanya faktor-faktor masyarakat sipil, militer dan Islam. Terjadinya sinergi atau aliansi strategis antara kekuatan-kekuatan pro-demokrasi di kalangan rakyat desa, yaitu antara tokoh masyarakat desa, aktivis mahasiswa, aktivis parpol, dan media massa. Selain itu dukungan dari Smy, yang anggota militer, yang mendukung secara moral, logistik, dan dana. Demikian juga dukungan para guru dan muballigh dari kalangan Islam menjadi sebab utama berhasilnya protes mencapai sasaran.

Pertanyaan ketiga, bagaimana prospek demokratisasi desa. Ditilik dari faktor kultur politik, negara cq. pemerintah, masyarakat sipil, militer, dan Islam cukup alasan untuk optimis melihat prospek demokrasi desa ke depan, dengan beberapa catatan. Pertama, negara tidak mengubah wataknya menjadi anti-dialog (*one way traffic*) dalam pola pembangunan, dan militer tidak mengutamakan sikap represif-militeristik dalam mengatasi berbagai persoalan yang dihadapi masyarakat. Kedua, baik masyarakat sipil dan kelompok Islam mampu mengembangkan model masyarakat yang menjunjung tinggi kebebasan berpendapat, saling menghargai dan menghormati setiap perbedaan, mengutamakan dialog atau musyawarah dalam setiap penyelesaian masalah, serta menjunjung tinggi komitmen kebangsaan dan HAM, maka akan terbangun kultur demokrasi yang berkeadaban tinggi (*democratic civility*) dalam masyarakat.

PENUTUP

Demokratisasi dan desentralisasi atau otonomi daerah, sebagai hasil langsung dari reformasi politik Mei 1998, yang telah berjalan satu dekade lebih patut direnungkan-kembali orientasi serta arah dan tujuan yang hendak dicapai. Demokratisasi dan desentralisasi adalah dua hal yang berbeda. Secara teoritis, desentralisasi dapat berjalan meski sistem politik tetap otoritarian atau semiotoritarian. Namun, di Indonesia desentralisasi merupakan bagian dari “proyek” demokratisasi. Paling tidak, para penyusun konsep desentralisasi di Indonesia menggagas konsep desentralisasi dengan kerangka demokratisasi (Baswedan, 2007).

Beberapa hal yang bisa dipetik dari peristiwa protes Pilkades dilihat dari perspektif penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik adalah, *Pertama*, kehendak rakyat desa akan hadirnya sebuah penyelenggaraan pemerintahan yang transparan, adil, jujur, responsif, bertanggungjawab, dan amanah sesungguhnya telah lama diidam-idamkan. Berbagai kasus konflik antara warga dengan perangkat desa dalam berbagai persoalan masyarakat menunjukkan akan hal itu, termasuk munculnya protes Pilkades *Kedua*, demokrasi dan *good governance* secara dialektik saling membentuk dan saling mempersyarat. *Good governance* hanya dapat terwujud dalam iklim yang demokratis, sebaliknya demokrasi menjadi hidup jika dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan prinsip-prinsip *good governance* ditegakkan. *Ketiga*, cukup alasan untuk optimis melihat prospek demokrasi desa ke depan, dengan beberapa syarat. Sebagaimana posisi desa sebagai ujung tombak pembangunan bangsa dan negara, instansi terdepan yang berhadapan langsung dengan rakyat; maka pengembangan demokrasi di tingkat desa menjadi urgen bagi pengembangan demokrasi rakyat di semua level pemerintahan. *Keempat*, perkembangan desa di Indonesia patut dicermati, terutama pasca reformasi politik 1998, mengingat demikian cepat perkembangan yang terjadi. Khususnya arah gerak demokrasi desa dan implementasi *good governance*.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto, 2004, *Reorientasi Ilmu Administrasi Publik : Dari Government ke Governance, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, Yogyakarta, 21 Agustus.*
- Agus Dwiyanto, M. Syahbudin Latief, Agus Heruanto Hadna, Riza Noer Arfani, 2003, *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Yogyakarta, PSKK UGM dan Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia.*
- Agus Pramusinto dan M. Syahbudin Latief, 2011, *Dinamika Good Governance di Tingkat Desa*, JIANA, Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Volume 11, Nomor 1, Januari, halaman 1-13.
- Anies Baswedan, 2007, Kata Pengantar, dalam Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken (ed.), *Politik Lokal di Indonesia*, Jakarta, KITLV dan YOI.
- Kammen, Douglas, 2000, "Pilkades : Democracy, Village Elections and Protest in Indonesia," Makalah dipresentasikan dalam *Konferensi Internasional Dinamika Politik Lokal di Indonesia : Perubahan, Tantangan, dan Harapan*, Yogyakarta, Yayasan Percik dan Ford Foundation, 03-07 Juli.
- Kjær, Anne Mette, 2004, *Governance*, Cambridge, Polity Press.
- Haryanto Taslam, 2008, *40 Hari Digenggam Kekuasaan, Sepenggal Catatan Haryanto Taslam*, Jakarta, Forum Indonesia Maju.
- Ignatius Wibowo, 2011, *Negara dan Bandit Demokrasi*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.

- Pratikno, 2005, "Good Governance dan Governability", *JSP - Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Fisipol UGM, Vol.8, No.3 Maret, hal 231-248.
- Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2002, *Pedoman Penelitian Survei Governance dan Desentralisasi*, Kerjasama PSKK UGM – PEG USAID – UNDP – World Bank.
- Suharko, 2005, "Masyarakat Sipil, Modal Sosial dan Tata Pemerintahan yang Demokratis." *JSP - Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* Fisipol UGM, Vol.8, No.3 Maret, hal 263-290.
- Uhlen, Anders, 1999, *Demokratisasi di Indonesia : Peluang dan Hambatan*. (Judul asli *Democratisation in Indonesia : Opportunities and Obstacles*), *Wacana*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 2, Tahun I, No. II.