

DEMOKRASI DESA YANG CACAT: DISFUNGSI PERAN BPD SEBAGAI INSTITUSI REPRESENTASI POLITIK DESA

Mahpudin¹⁾

¹⁾Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Banten, Indonesia

Corresponding Author: Mahpudin.ip@untirta.ac.id

ABSTRACT

This paper analyses the role of the Village Consultative Body (BPD) as a political representation institution at the village level. The BPD is here to guard village democracy and ensure that village governance runs in an accountable, inclusive, and participatory manner. However, the BPD is often unable to carry out its role due to various obstacles, especially the domination of the village head. Using the context of Sukamenak Village, Serang Regency as the unit of analysis, this article attempts to answer the question: Why is the BPD weak and controlled by the village head? What is the impact on village governance? The results showed that the mechanism for selecting BPD members greatly influenced the power relations between the BPD and the village head. The village head and the BPD are bound by a kinship relationship that hinders the working relationship between the two from running professionally. The village head is too dominating, thereby weakening the role of the BPD. The weak role of BPD causes channels of formal representation to become clogged. Residents have lost channels to express their complaints and aspirations to the BPD. The dysfunction of the BPD's role results in a closed, exclusive, and elitist village government regime.

Keywords: Representation, Democracy, Village Politics, BPD.

ABSTRAK

Tulisan ini menganalisa peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga representasi politik di level desa. BPD hadir untuk mengawal demokrasi desa dan memastikan tata kelola pemerintahan desa berjalan secara akuntabel, inklusif, dan partisipatif. Namun, BPD seringkali tidak mampu menjalankan perannya karena berbagai hambatan, terutama faktor dominasi kekuasaan Kepala Desa. Menggunakan konteks Desa Sukamenak, Kabupaten Serang sebagai unit analisa, artikel ini berusaha menjawab pertanyaan: Mengapa BPD lemah dan dikontrol oleh Kepala Desa? Apa dampaknya terhadap tata kelola pemerintahan desa? Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme pemilihan anggota BPD sangat berpengaruh terhadap relasi kuasa BPD dan Kepala Desa. Kepala Desa dan BPD terikat dalam hubungan kekerabatan sehingga menghambat relasi kerja diantara keduanya berjalan secara profesional. Kepala Desa terlalu dominatif sehingga melemahkan peran BPD. Lemahnya peran BPD menyebabkan saluran representasi formal menjadi tersumbat. Warga kehilangan saluran untuk mengekspresikan keluhan dan aspirasi mereka kepada BPD. Disfungsi peran BPD menghasilkan rezim pemerintahan desa yang tertutup, eksklusif, dan elitis.

Kata kunci: Representasi, Demokrasi, Politik Desa, BPD

PENDAHULUAN

Isu tentang desa masih menjadi bahasan yang menarik terutama sejak digulirkannya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa. Regulasi ini hadir sebagai upaya memperkuat eksistensi desa yang selama ini termarjinalkan akibat kooptasi rezim pemerintahan yang berkuasa (Henley & Davidson, 2008; Nurcholis, 2014; Rauf, 2016). Lewat regulasi ini, otonomi desa lebih diakui melalui asas rekognisi dan subsidiaritas. Selain itu, terdapat perubahan seperangkat desain institusi desa misalnya menegaskan kembali peran BPD, adanya transfer dana desa, dan kesempatan partisipasi politik secara terbuka bagi warga desa untuk mengontrol dan mengelola pemerintahan desa. Singkatnya, ada peluang yang menjanjikan bagi tumbuh kembang demokratisasi di level desa. Meskipun tetap menyisakan tantangan tersendiri. Misalnya, perubahan seperangkat desain institusi tersebut perlu diikuti oleh penguatan kapasitas institusi agar tidak terbajak oleh kepentingan elit semata (Antlöv & Wetterberg, 2014).

Eksistensi BPD menjadi penting untuk dibahas sebagai salah satu institusi yang mengalami perubahan desain institusi tersebut. Undang-Undang Desa kembali menegaskan peran lembaga ini dalam fungsinya sebagai mitra Kepala Desa dalam menjalankan pemerintahan desa. Keberadaan BPD sangat vital dalam mengawal demokrasi desa sekaligus memastikan pemerintahan dikelola secara akuntabel dan partisipatif (Katiman, 2021). BPD merupakan lembaga parlemen desa sehingga dapat menjalankan peran legislasi, pengawasan, dan representasi.

Peran legislasi ditunjukkan dengan kewenangan BPD dalam menyusun dan menghasilkan produk hukum di level desa bersama Kepala Desa berupa Peraturan Desa (Perdes). Artinya, aturan-aturan formal di desa perlu mendapat persetujuan BPD. BPD juga berperan sebagai penyeimbang kekuasaan Kepala Desa melalui fungsi pengawasan. Ini ditandai dengan adanya kewenangan BPD untuk mengevaluasi kinerja pemerintah desa, termasuk mempertanyakan penggunaan anggaran desa. Sedangkan peran representasi menandakan bahwa BPD sebagai kepanjangan tangan kepentingan masyarakat desa sehingga dituntut memperjuangkan aspirasi dan keluhan warga.

Peran-peran yang melekat pada BPD tersebut menegaskan bahwa kehadirannya tidak dapat dinafikan dalam dinamika dan konstelasi politik pemerintahan desa. Undang-Undang Desa telah mengubah relasi kuasa yang telah berlangsung lama. Terjadi pergeseran kekuasaan dari akuntabilitas vertikal ke horizontal. Sebelumnya, pemerintah desa dibawah kendali langsung pemerintah Kabupaten/Kota melalui Kecamatan. Kepala Desa harus mempertanggungjawabkan kinerja kepada dinas pemerintahan tersebut. Saat ini, Kepala Desa juga harus bertanggungjawab kepada BPD. Pergeseran lainnya juga nampak pada peran sentral Kepala Desa yang semula sangat dominan, tetapi saat ini perlu berbagi kekuasaan dengan BPD (*from domination to sharing power*).

BPD sebagai mitra kerja Kepala Desa menunjukkan bahwa posisi politik kedua lembaga ini sejajar dan bersifat koordinatif, bukan hierarkis. *Shifting power* ini menempatkan relasi BPD dan Kepala Desa menjadi kajian yang menarik untuk dilakukan secara mendalam (Cikusin & Hadi, 2020).

Namun penguatan fungsi dan peran kelembagaan BPD tersebut ternyata tidak selalu diikuti oleh efektifitas kinerja BPD dalam mengawal demokrasi desa. Banyak studi-studi yang telah dilakukan menunjukkan lemahnya peran BPD dalam menjalankan kewenangannya terkait fungsi legislasi, pengawasan, dan representasi. Hal ini dikarenakan karena berbagai hambatan baik secara internal maupun eksternal. Faktor internal misalnya disebabkan rendahnya kapabilitas anggota BPD sehingga tidak memahami tugas dan fungsi dalam menjalankan kewenangannya (Dewi et al., 2020; Malik, 2020; Setiawati, 2018). Sarana dan prasarana tidak memadai, seperti belum tersedianya kantor yang nyaman untuk tempat kerja. Insentif yang kecil sehingga kurang mendorong peningkatan kinerja (Romli, Ombi & Nurlia, 2017)

Sementara faktor eksternal disebabkan karena gaya kepemimpinan otokratis Kepala Desa sehingga mereduksi peran BPD (Taufiq & Hidayat, 2022). Partisipasi pasif warga dalam menghadirkan anggota BPD kompeten, ditandai oleh ketidakpedulian warga dalam proses pemilihan BPD (Setyaningrum & Wisnaeni, 2019). Lemahnya peran BPD menyebabkan fungsi pengawasan yang dilaksanakan sekedar memenuhi persyaratan administratif. BPD hanya menjadi cap stempel yang menyetujui setiap usulan kebijakan Kepala Desa (Pratama et al., 2021). Studi (Tokan & Ola, 2020) sampai pada kesimpulan bahwa keberadaan BPD hanya formalitas sekedar mewakili aspek representasi wilayah, tetapi tidak menjalankan representasi substantif dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan warga

Namun studi-studi yang menjelaskan lemahnya institusi BPD lebih banyak menitik beratkan pada persoalan kapasitas personal, teknokratis, dan prosedural (legal-formal). Implikasinya, aspek lain belum terpotret. Misalnya, bagaimana pola relasi politik antara BPD dan Kepala Desa yang terbentuk dan akibat yang lebih jauh terhadap tata kelola pemerintahan desa yang dihasilkan dari relasi tersebut. Konstelasi politik desa yang diteliti juga perlu mendapat perhatian secara intensif sebagai alternatif analisa lain yang mampu menjelaskan kelembagaan BPD, misalnya proses politik pemilihan BPD. Oleh karena itu, tulisan ini berusaha memperkaya studi yang telah ada tentang lemahnya BPD namun dikaitkan dengan analisa konstelasi politik yang terbangun antara BPD dan Kepala Desa.

Penelitian ini mengambil studi kasus di Desa Sukamenak Kecamatan Cikeusal, Kabupaten Serang sebagai lokus kajian. Sukamenak dijadikan sebagai unit analisa untuk menempatkan diskursus mengenai politik BPD secara lebih luas. Desa ini menjadi menarik untuk ditelaah lebih

lanjut sebab relasi politik antara BPD dan Kepala Desa terbangun berdasarkan ikatan kekerabatan. Sahroni, Kepala Desa saat ini (masa jabatan 2021-2026) merupakan adik kandung dari H. Subadri, mantan Kepala Desa dua periode (2008-2020). Konteks politik desa Sukamenak dikendalikan oleh politik kekerabatan yang menempatkan Kepala Desa sebagai aktor politik utama. Termasuk anggota BPD sebagian besar masih terkoneksi dengan jaringan keluarga atau paling tidak simpatisan Kepala Desa. Misalnya, Ketua BPD saat ini masih memiliki hubungan keluarga Kepala Desa. Salah satu anggota BPD lainnya tercatat sebagai adik kandung Kepala Desa. Kondisi ini berimplikasi terhadap pola dan dinamika relasi politik yang terbangun di antara kedua lembaga desa ini yaitu BPD dan Kepala Desa Sukamenak.

METODE PENELITIAN

Artikel ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Pendekatan studi kasus dianggap relevan karena penulis berusaha mendalami isu kontemporer yang masih samar-samar untuk kemudian dieksplorasi lebih mendalam dan komprehensif melalui sejumlah pembuktian ilmiah dengan sumber informasi yang memadai. Hal ini sejalan dengan pendapat (Creswell, 2014) bahwa penelitian studi kasus mengambil kasus-kasus tertentu yang berkembang sebagai fenomena sosial politik untuk dieksplorasi secara mendalam baik melalui satu kasus atau lebih dengan batasan tertentu menggunakan pengumpulan data yang spesifik melibatkan berbagai sumber informasi seperti observasi, wawancara atau studi literatur.

Penelitian ini dilaksanakan selama tiga bulan (Januari-Maret tahun 2022). Data dikumpulkan melalui wawancara terhadap sejumlah informan yang relevan seperti Kepala Desa, perangkat desa, anggota BPD, dan warga desa. Penentuan informan dilakukan secara *purposive*, yakni memilih informan tertentu yang dianggap memiliki pengetahuan atau pengalaman yang mampu menjawab kebutuhan tulisan ini. Selain itu, peneliti juga menggunakan teknik *snowball*, yakni mewawancarai informan berdasarkan preferensi atau pertimbangan dari informan sebelumnya.

Peneliti juga menggunakan data sekunder berupa penelaahan terhadap sejumlah referensi yang diperoleh dari berbagai sumber tulisan dan publikasi ilmiah seperti buku dan jurnal untuk pengayaan aspek teori dan studi literatur. Data yang telah terkumpul selanjutnya dipilah untuk mendapatkan data yang akurat dan teruji. Selanjutnya diklasifikasikan berdasarkan kebutuhan penelitian ini yang mampu memperkuat temuan lapangan dan argumentasi penelitian. Data diinterpretasikan dalam bentuk narasi maupun ilustrasi (berupa gambar, tabel, dan lainnya). Data yang telah terpilah selanjutnya dianalisa.

HASIL DAN PEMBAHASAN

BPD dalam Lintasan Sejarah: Pasang Surut Kuasa dan Kewenangan

Sebagai lembaga legislatif desa, institusi BPD mengalami perubahan dalam lintasan sejarah politik desa di Indonesia seturut dengan kepentingan rezim yang berkuasa saat itu (Bahrudin, 2015; Firdaus, 2013). Perubahan desain kelembagaan BPD menyebabkan terjadinya pasang surut kekuasaan BPD yang melekat kewenangan, peran, tugas, dan fungsi. Ide kemunculan BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan pada dasarnya untuk mengimbangi kekuasaan Kepala Desa. BPD menjadi pengawas sekaligus mitra Kepala Desa dalam pengelolaan pemerintahan desa. Tidak hanya itu, BPD menjalankan tugas representasi politik yaitu sebagai kepanjangan kepentingan dan aspirasi warga desa.

Artinya, arena desa dapat dikatakan sebagai miniatur negara. BPD berfungsi sebagai lembaga legislatif. Sementara Kepala Desa mewakili lembaga eksekutif. Dengan demikian, secara ideal ada semangat pemisahan dan distribusi kekuasaan pada pemerintahan desa sehingga kekuasaan tidak melekat dan memusat pada tangan Kepala Desa. Hal ini sebagaimana konsep *separation (distribution) of power* yang digagas oleh filsuf politik klasik seperti John Lock dan Montesquie bahwa pemisahan kekuasaan menjadi penting untuk meminimalisir potensi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan ketika kekuasaan hanya terkonsentrasi pada satu lembaga (aktor) tertentu saja (Waldron, 2020). Hubungan kelembagaan BPD (legislatif) dan Kepala Desa (eksekutif) menemukan dinamika penting dalam lakon perpolitikan lokal.

Namun secara empiris eksistensi BPD justru mengalami ambiguitas. Perjalanan BPD dalam sejarahnya ternyata tidak memberikan ruang politik yang lebar bagi BPD dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga legislatif desa. BPD mengalami marjinalisasi senada dengan nasib eksistensi desa yang kerap menjadi arena eksploitasi bagi elit nasional yang berkuasa (Antlöv, 2003). Maka bahasan tentang penelusuran histori BPD tidak akan lepas dari histori eksistensi desa itu sendiri. Jauh sebelum negara Indonesia terbentuk, desa terlebih dahulu sudah ada sebagai entitas yang hidup dan tumbuh di tengah masyarakat. Oleh karenanya desa memiliki ragam corak desain institusi, norma, pranata, dan nilai-nilai sosial kolektif yang diyakini oleh warga. Praktik pemerintahan desa Jawa tidak selalu sama dengan Sumatera, Bali, dan wilayah lainnya. Hal ini tercermin dari penyebutan istilah desa yang beragam seperti *Gampong* di Aceh, *Nagari* di Sumatera Barat, *Pakraman* di Bali. Termasuk beberapa desa memiliki identitas adat yang masih kental dan mempengaruhi mekanisme bekerjanya pemerintahan desa.

Keberagaman entitas desa ini mengalami homogenisasi ketika negara Indonesia terbentuk. Pemerintah pusat berupaya menyeragamkan desa untuk keperluan pembangunan dan integrasi nasional. Homogenisasi desa ini berimplikasi pada otonomi desa yang tereduksi sebab desa ditempatkan sebagai institusi terendah dalam struktur hirarki pemerintahan nasional. Dampaknya, desa kerap menjadi arena kepentingan politik pemerintah pusat.

Pada mulanya BPD hanya berperan sebatas simbol dan pelengkap pemerintahan desa tanpa adanya kewenangan yang melekat pada BPD. Implikasinya BPD secara kelembagaan menjadi lemah, relasi kuasa lebih mengarah pada *domination of power*, yaitu menempatkan Kepala Desa sebagai aktor politik utama di desa. Setidaknya hal ini terjadi pada masa orde lama dan orde baru. Namun, pada masa reformasi yang dimulai pada tahun 1999 hingga saat ini, BPD mengalami penguatan secara kelembagaan melalui penegasan kewenangan meskipun tetap menemukan dinamika pasang surut. Tetapi penyertaan fungsi dan kewenangan BPD memberikan kejelasan dalam struktur kelembagaan pemerintah desa. Secara garis besar, kedudukan BPD dalam lintasan sejarah perpolitikan desa dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 1. Perkembangan BPD dari masa-ke masa (1965-2014)

Indikator	UU 19/1965	UU 5/1979	UU 22/1999	UU 32/2004	UU 6/2014
Istilah	Badan Musyawarah Desapraja (BMP)	Lembaga Musyawarah Desa (LMD)	Badan Perwakilan Desa (BPD)	Badan Permusyawaratan Desa (BPD)	Badan Permusyawaratan Desa (BPD)
Kedudukan	Sebagai pemerintah desa, dibawah Kepala Desa	Sebagai pemerintah desa, berada di bawah Kepala Desa	Sebagai penyelenggara pemerintahan desa, sejajar dengan Kepala Desa	Sebagai penyelenggara pemerintahan desa, sejajar dengan Kepala Desa	Bukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, tidak sejajar dengan Kepala Desa, berada di luar struktur pemerintahan desa.
Fungsi	Musyawarah	Musyawarah	Legislasi Pengawasan Perwakilan Anggaran	Legislasi Perwakilan	Legislasi (terbatas) Perwakilan Pengawasan
Calon Anggota	Warga desa secara umum	Kepala dusun, pimpinan lembaga kemasyarakatan, tokoh masyarakat	Berasal dari kelompok warga yang memenuhi syarat (adat, agama, organisasi sosial, golongan profesi, tokoh masyarakat)	Perwakilan golongan tertentu (ketua RT/RW, pemuka agama, organisasi sosial, adat, tokoh masyarakat, dan kelompok warga lainnya)	Warga desa pada umumnya selama memenuhi syarat dan didasarkan pada keterwakilan wilayah.
Pemilihan Anggota	Pemilihan langsung Kepala Desa dan sekretaris desa merangkap menjadi ketua dan wakil	Musyawarah Kepala Desa dan sekretaris desa merangkap menjadi ketua dan wakil ketua	Pemilihan langsung Ketua dan wakil dipilih dari dan oleh anggota BPD	Musyawarah dan mufakat	Pemilihan langsung atau musyawarah

Sumber: Kusumaputra & Prasetyo (2016); Penulis (2023)

Merujuk pada tabel perbandingan di atas dapat dilihat bahwa fungsi, peran, dan kedudukan BPD mengalami perubahan yang cukup dramatis. Ini tidak hanya berdampak pada relasi kuasa antara BPD dan Kepala Desa tetapi juga tata kelola pemerintahan desa. Penguatan fungsi BPD

akan memberikan peluang bagi penguatan demokrasi desa. Sebaliknya, kelembagaan BPD yang lemah menyulitkan terciptanya mekanisme *check and balances*.

Kedudukan BPD terbaru saat ini merujuk pada Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014. Ada harapan baru karena BPD kembali diberikan fungsi pengawasan, meski dengan catatan fungsi legislasi terbatas. Menarik untuk melihat pengalaman secara empiris bagaimana sesungguhnya relasi politik yang terjalin antara BPD dan Kepala Desa. Apakah BPD mampu menjadi mitra sekaligus penyeimbang kekuasaan Kepala Desa dalam menjaga demokrasi desa dan praktik *good governance*, atau justru BPD menjadi impoten karena dominasi Kepala Desa sehingga fungsi yang dimiliki BPD tidak berjalan efektif.

Dalam mengkerangkai relasi politik itu, (Sutoro, 2015) menawarkan empat pola hubungan BPD dan Kepala Desa. Pertama, dominatif. Terjadi ketika Kepala Desa sangat dominan dalam menentukan kebijakan desa tanpa pelibatan BPD. BPD lemah dan bersikap pasif, tidak memahami tugas dan perannya. Fungsi pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa tidak dijalankan secara efektif oleh BPD. Akibatnya, kebijakan desa menjadi bias kepentingan Kepala Desa. Kedua, kolusif. Relasi BPD dan Kepala Desa cenderung harmonis dalam arti negatif yaitu sama-sama melakukan tindakan kolusi dan berpotensi mengarah pada praktik korupsi. BPD hanya berperan sebagai alat legitimasi pengambilan kebijakan desa. Musyawarah desa tidak dilakukan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi warga. Termasuk, warga tidak dilibatkan dalam forum deliberasi. BPD tidak responsif. Implikasinya, kebijakan desa hanya merepresentasikan kepentingan elit desa semata (*elit captured*) yakni BPD dan Kepala Desa.

Ketiga, konflikual. Terjadi ketika BPD dan Kepala Desa sering mengalami gesekan karena ketidakcocokan dalam pengambilan keputusan desa. Ini biasanya terjadi ketika BPD bukan berasal dari kelompok pendukung Kepala Desa. Musyawarah desa sulit menghasilkan kesepakatan karena kedua belah pihak punya pandangan yang berbeda tajam. Tidak ada ruang dialog yang memungkinkan terciptanya kebijakan desa yang demokratis. Politik desa cenderung tidak stabil. Keempat, kemitraan. Terjadi ketika BPD dan Kepala Desa terjalin komunikasi yang intensif. Kedua pihak sama-sama mengawal demokrasi desa karena terjalinnya titik *equilibrium* yang menghadirkan *check and balances*. BPD menjalankan fungsi dan perannya secara efektif dan bertanggungjawab. BPD mampu mengawasi kinerja Kepala Desa dan memberikan teguran apabila ditemukan penyalahgunaan jabatan. Implikasinya, akuntabilitas horizontal berjalan baik dalam mekanisme tata kelola pemerintahan desa. Pola yang disebutkan terakhir menjadi tipe ideal dalam relasi politik BPD dan Kepala Desa yang mampu menopang terciptanya demokrasi desa.

Pola ini coba dipinjam untuk menganalisa peran BPD dan relasinya dengan Kepala Desa di Desa Sukamenak, Kecamatan Cikeusal, Kabupaten Serang, Provinsi Banten. Artikel ini berargumen bahwa pola relasi politik yang tercipta menentukan kuat dan lemahnya peran BPD sebagai lembaga representasi politik desa. Bahasan berikutnya akan disajikan ulasan singkat mengenai Desa Sukamenak untuk menjelaskan konteks sosial dan politik yang berguna dalam menganalisa kelembagaan BPD.

Proses Pemilihan BPD: Intervensi Politik Kepala Desa

Pemilihan BPD di Desa Sukamenak berpedoman pada Perda Kabupaten Serang Nomor 2 tahun 2021 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Perda ini merupakan penjabaran yang lebih terperinci dari Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014. Dalam Perda tersebut disebutkan bahwa proses atau mekanisme pemilihan anggota BPD diselenggarakan secara demokratis baik melalui pemilihan langsung melibatkan partisipasi masyarakat desa atau musyawarah mufakat. Kepala Desa memiliki peran penting dalam suksesi pemilihan anggota BPD dengan membentuk panitia pemilihan pengisian anggota BPD yang ditetapkan melalui Surat Keputusan Kepala Desa. Panitia ini berjumlah sembilan anggota dengan rincian tiga orang berasal dari unsur perangkat desa dan sisanya mewakili unsur masyarakat lain.

Peneliti tidak berhasil mendapatkan dokumen tertulis yang berisi keterangan siapa dan latarbelakang orang-orang yang diangkat menjadi panitia oleh Kepala Desa. Namun berdasarkan ketentuan Perda dan dikaitkan dengan konteks politik di Desa Sukamenak, ada dugaan kuat bahwa pembentukan panitia masih merupakan orang-orang yang berada di kubu pendukung Kepala Desa. Sebagaimana telah disinggung pada ulasan sebelumnya bahwa semua perangkat desa dan unsur kelembagaan masyarakat desa masih terkoneksi dengan ikatan kekerabatan atau paling tidak simpatisan Kepala Desa. Hal ini membuka pintu masuk bagi Kepala Desa untuk mengintervensi proses pemilihan anggota BPD. Regulasi yang ada ternyata memberikan celah bagi Kepala Desa untuk mempolitisasi pemilihan anggota BPD. Nampak dari kewenangan Kepala Desa dalam membentuk panitia pengisian jabatan BPD.

Di Desa Sukamenak, pemilihan anggota BPD menggunakan mekanisme musyawarah-mufakat. Pada dasarnya, mekanisme ini bukan berarti tidak demokratis, tetapi berpotensi biasa kepentingan kelompok tertentu. Pemilihan secara musyawarah perlu menekankan partisipasi dan keterlibatan aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan. Di Perda diatur bahwa peserta musyawarah berasal dari unsur masyarakat bisa berasal dari ketua RT/RW, kader desa, pemuka agama, tokoh masyarakat, organisasi sosial, dan lembaga kemasyarakatan lainnya. Namun proses musyawarah dijalankan secara tertutup dan terbatas. Warga mengaku tidak menerima undangan

dari pihak pemerintah desa untuk menghadiri musyawarah pemilihan anggota BPD. Ada dugaan yang kuat bahwa musyawarah hanya dihadiri oleh elit desa dan loyalis Kepala Desa. Dapat dikatakan bahwa pemilihan anggota BPD cenderung dilakukan melalui pemilihan langsung Kepala Desa. Musyawarah yang tertutup dan terbatas itu hanya sebatas forum legitimasi keputusan politik perihal pemilihan anggota BPD.

Syamsuddin (ketua RT 13) menceritakan bahwa pengisian jabatan BPD tidak melalui proses musyawarah terlebih dahulu. Orang-orang yang mengisi jabatan tersebut merupakan hasil penunjukkan dari Kepala Desa. Biasanya orang yang ditunjuk masih memiliki ikatan kekerabatan dengan Kepala Desa atau simpatisan saat Pilkades. Implikasinya, pengisian jabatan tersebut sangat bias hanya mewakili kepentingan politik Kepala Desa. Ia menambahkan bahwa RT/RW dan tokoh masyarakat diundang ke kantor desa dalam konteks menghadiri pelantikan BPD bukan untuk memusyawarahkan orang-orang yang dianggap layak menempati jabatan BPD. Berikut petikan wawancara dengan Syamsuddin: *“Ketika diundang ke desa itu untuk menghadiri pelantikan bukan musyawarah pembentukan pengurus BPD. Jadi pengurusnya terbentuk tiba-tiba saja.”*

Proses pemilihan anggota BPD yang sarat dengan kepentingan politik Kepala Desa menyebabkan asas keterwakilan tidak terlaksana. Dalam regulasi disebutkan keharusan mempertimbangkan aspek keterwakilan wilayah secara proporsionalitas. Artinya setiap wilayah atau perkampungan seharusnya memiliki wakil yang menjabat sebagai anggota BPD. Di Sukamenak menunjukkan bahwa anggota BPD lebih banyak terkonsentrasi dari wilayah Kampung Padurung dan sekitar Kampung Nyawana hingga Cadas Ngampar. Wilayah ini merupakan basis suara Kepala Desa, termasuk jaringan keluarga besar Kepala Desa mayoritas tinggal di wilayah ini. Sementara Kampung Gosali, Ciakar, Pelampitan, sama sekali tidak ada tokoh yang diangkat menjadi anggota BPD mewakili kampung mereka. Proses pemilihan BPD yang kurang demokratis ini sangat disayangkan oleh Bedo (Tokoh masyarakat Sukamenak).

“Harusnya BPD itu dipilih oleh masyarakat agar bisa menjadi oposisi terhadap Kepala Desa, lah ini kan dipilih oleh Kepala Desa dan hanya orang-orangnya dia (Kepala Desa) aja, akhirnya (BPD) diam saja. Harusnya setiap RW ada satu BPD, harusnya dipilih oleh masyarakat BPD yang kompeten dan berani”. (Wawancara Bedo, tokoh masyarakat, 10 Maret 2022).

Proses pemilihan BPD yang diintervensi oleh kepentingan politik Kepala Desa telah menyebabkan keanggotaan BPD kurang familiar bagi warga desa. Hasil wawancara dengan

berbagai informan dari kalangan warga desa menunjukkan bahwa mereka tidak mengenal siapa yang menjadi anggota BPD dan tidak memahami bagaimana proses pengisian jabatan BPD dilakukan. Keberadaan BPD kurang mendapatkan perhatian bagi warga karena tidak terlibat dan dilibatkan dalam forum deliberasi, terutama saat penentuan pengisian anggota BPD. Berikut struktur kepengurusan BPD Desa Sukamenak.

Tabel 1. Pengurus BPD Desa Sukamenak

Nama	Jabatan
H. Subandi	Ketua BPD
TB. Diding Haerudin	Wakil Ketua BPD
Ari Mustakim	Sekretaris BPD
Arman	Anggota BPD
Kesih	Anggota BPD

Sumber: RPJMD Desa Sukamenak 2021-2026

Lima anggota BPD ini masih memiliki hubungan kekerabatan dengan Kepala Desa. H. Subandi misalnya pemuka agama terkenal di Sukamenak memiliki ikatan keluarga dengan Kepala Desa karena terkoneksi dari keturunan yang sama dari kakek-nenek mereka. Ia menjabat sebagai Ketua BPD sejak kepemimpinan Kepala Desa sebelumnya, H. Rokib – kakak kandung Sahroni, Kepala Desa saat ini. Tb Diding Haerudin merupakan adik kandung Kepala Desa. Sementara anggota BPD sisanya merupakan simpatisan Kepala Desa. Pola pemilihan BPD seperti ini juga terjadi pada masa kepemimpinan H. Rokib. Ia mengangkat Sahroni, adik kandung sekaligus Kepala Desa saat ini sebagai anggota BPD.

Ulasan ini menegaskan bahwa dominasi Kepala Desa terhadap BPD melalui pintu pemilihan anggota BPD. Upaya melemahkan BPD dilakukan dengan cara menempatkan orang-orang loyalis Kepala Desa menjadi anggota BPD. Strategi ini digunakan untuk mengukuhkan kekuasaan Kepala Desa tanpa kekuatan oposisi. Politik kekerabatan menjadi modalitas politik yang memainkan peran penting dalam sukses pemilihan BPD. Manakala BPD memiliki hubungan kekerabatan dengan Kepala Desa akan berpengaruh terhadap pola relasi yang terbangun di antara keduanya. Bahasan berikutnya akan menguraikan bagaimana relasi itu terbangun dan konsekuensinya terhadap mekanisme bekerjanya peran dan fungsi BPD.

Relasi BPD dan Kepala Desa: Disfungsi Peran BPD

Kelembagaan BPD diisi oleh orang-orang yang masih berada dalam barisan pendukung Kepala Desa. Kepala Desa berhasil mengintervensi BPD lewat pintu pemilihan BPD. Hal ini telah berdampak pada pola relasi BPD dan Kepala Desa yang terjalin di Desa Sukamenak. Kepala Desa tampil lebih dominan dalam menentukan arah kebijakan desa tanpa koreksi dari BPD. BPD berperan hanya sebatas alat legitimasi politik bagi Kepala Desa dalam menjalankan program-program desa. Akibatnya, peran dan fungsi BPD tidak berjalan efektif sebagai penyeimbang kekuasaan Kepala Desa. BPD bersifat pasif dan kurang mengambil inisiatif untuk mengajukan rancangan kebijakan. Dalam relasinya dengan Kepala Desa, BPD cenderung lemah sehingga mekanisme *check and balances* tidak terwujud.

Idealnya, BPD bersama Kepala Desa menyusun dan menetapkan kebijakan desa. BPD memainkan peran legislasi untuk memastikan bahwa keputusan politik desa tidak bias kepentingan Kepala Desa melainkan atas dasar persetujuan bersama. Namun, BPD Sukamenak cenderung kurang aktif. Keberadaannya hanya sebatas formalitas sementara Kepala Desa tampil lebih dominan dalam menentukan Peraturan Desa (Perdes). Selama pengambilan data lapangan dalam kurun waktu tiga bulan, peneliti tidak pernah melihat BPD hadir di kantor desa. Bahkan di kantor desa sendiri tidak ada ruang kerja khusus bagi BPD. Urusan-urusan desa dikendalikan oleh Kepala Desa. Kepala Desa berinteraksi dengan BPD lebih banyak dilakukan secara informal. Interaksi tersebut sebatas pemberitahuan perihal program kerja yang akan dan telah diselenggarakan oleh pemerintah desa.

Bukti lemahnya peran BPD juga dapat dilihat dari tidak berjalannya mekanisme pengawasan. Karena BPD masih pendukung Kepala Desa, fungsi pengawasan menjadi sulit dilakukan secara profesional dan akuntabel karena terikat hubungan kekerabatan. Implikasinya, fungsi pengawasan hanya formalitas sekadar menggugurkan kewajiban. Misalnya, pengawasan pengelolaan anggaran tidak melalui proses audit secara serius oleh BPD. BPD hanya memastikan dokumen laporan kegiatan dan penggunaan anggaran telah sudah lengkap. Hal ini terkonfirmasi dari pernyataan Ketua BPD Sukamenak, H. Subandi: “*Ada sedikit mar-up data anggaran ya tidak apa-apa lah, yang penting laporannya lengkap, bukti-bukti dan nota-nya lengkap. Yang penting tidak ada temuan*”. Keterangan Subandi menunjukkan sikap permisif BPD dalam menjalankan tugas dan kewajibannya sebagai pengawas kinerja Kepala Desa.

Fungsi perwakilan juga tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini dibuktikan dengan tersumbatnya ruang-ruang deliberasi sebagai wadah bagi warga desa untuk menyalurkan pendapat dan aspirasi mereka. Musyawarah desa dilakukan secara tertutup tidak mengundang warga secara luas. Mereka yang diundang dalam musyawarah desa hanya berasal dari Ketua RT/RW, kader, atau

tokoh masyarakat yang juga masih kerabat Kepala Desa. Padahal forum musyawarah desa sangat krusial sebagai arena perumusan kebijakan dan keputusan strategis di desa. Anggota BPD jarang melakukan penjangkaran aspirasi kepada warga desa sehingga tidak terbangun ikatan emosional yang cukup kuat antara wakil dan yang diwakilinya. Meminjam konsep (Pitkin, 1967) tugas perwakilan yang dijalankan oleh BPD Sukamenak cenderung mengarah pada bentuk “representasi simbolik”. BPD tidak benar-benar merepresentasikan kepentingan warga desa.

KESIMPULAN

Dalam konteks Desa Sukamenak, tulisan ini menghasilkan temuan bahwa BPD sebagai lembaga representasi politik di level desa tidak dapat menjalankan peran dan fungsinya secara substantif. BPD lemah sementara Kepala Desa terlampau dominan. Dominasi Kepala Desa terjadi karena intervensi Kepala Desa dalam mempengaruhi proses politik pemilihan anggota BPD melalui strategi politik kekerabatan. Kepala Desa berhasil menciptakan BPD yang keanggotaannya diisi oleh kerabat atau loyalis Kepala Desa. Politisasi pemilihan BPD telah berdampak terhadap relasi kuasa yang terbangun antara BPD dan Kepala Desa. Penunjukan anggota BPD oleh Kepala Desa secara tidak langsung menunjukkan makna bahwa kuasa kelembagaan BPD dibawah Kepala Desa.

BPD tidak leluasa dalam menjalankan fungsinya karena terhambat oleh ikatan kekerabatan dengan Kepala Desa. BPD hanya menjadi alat legitimasi bagi Kepala Desa. Fungsi pengawasan BPD dijalankan secara formalitas sehingga peran representasi politik bersifat simbolik. Kondisi ini menyebabkan tata kelola pemerintahan di Desa Sukamenak tidak dijalankan berdasarkan prinsip *good governance*. Misalnya, ruang deliberasi tersumbat tanpa pelibatan warga secara masif dalam penentuan keputusan desa. Selain itu, pengelolaan anggaran tertutup dan kurang transparan. Singkatnya, pemerintahan desa hanya menjadi arena politik bagi Kepala Desa, sementara keberadaan BPD semakin terpinggirkan.

Temuan riset ini kembali membuka ruang refleksi kritis dalam kajian akademik terhadap diskursus demokrasi desa. Ternyata BPD sulit keluar dari bayang-bayang intervensi Kepala Desa. Sejarah panjang keberadaan BPD yang terkooptasi oleh Kepala Desa ternyata masih terwariskan sampai saat ini, meskipun telah ada perubahan seperangkat aturan yang memperkuat kelembagaan BPD. Ini menyisakan pertanyaan tentang pendekatan seperti apa yang perlu dilakukan untuk mengukuhkan BPD sebagai lembaga yang dapat diperhitungkan di level desa. Yang jelas, keberadaan BPD tetap diperlukan dan harus dipertahankan sebagai pengawas pemerintah desa. Merujuk argumen (Beetham, 2007) bahwa demokrasi dapat bekerja ketika terdapat kontrol publik

terhadap pemerintah. Namun bagaimana kontrol publik di level desa dapat diinisiasi oleh BPD dapat menjadi peluang bagi penelitian selanjutnya.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam penulisan artikel ini. Terutama kepada tim Polgove UGM dan World Bank yang telah memberi kesempatan peneliti untuk terlibat sebagai asisten peneliti lapangan dalam proyek riset dengan tema “Politik Pemerintahan Desa di Indonesia”. Artikel ini merupakan pengembangan dari riset tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggra, B. N., & Suryanef, S. (2022). Politik Kekebabatan dalam Pelaksanaan Pemerintahan Desa Tanjung Pauh Mudik. *Perspektif*, 11(3), 1230–1241. <https://doi.org/10.31289/perspektif.v11i3.7214>
- Antlöv, H. (2003). Village government and rural development in Indonesia: The new democratic framework. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 39(2), 193–214. <https://doi.org/10.1080/00074910302013>
- Antlöv, H., & Wetterberg, A. (2014). *Village Governance , Community Life , and the 2014 Village Law in Indonesia*. 1–40.
- Bahrudin, A. (2015). *Pola Hubungan Pemerintahan Desa Dan Parlemen Desa Menuju Good Governance Pendahuluan Good Governance Dan Relevansinya Dalam Pembaharuan Pemerintahan Desa*.
- Beetham, D. (2007). *Democracy and Human Right*. Polity Press.
- Cikusin, Y., & Hadi, N. (2020). *Model Hubungan Kekuasaan Legislatif-Eksekutif Di Tingkat Lokal Pada Era Reformasi*. 1, 15–29. <http://repository.unisma.ac.id/handle/123456789/203>
- Creswell. (2014). *Penelitian Kualitatif & Desain Riset* (3rd ed.). Pustaka Pelajar.
- Dewi, I., Sumarni, T., & Indra, I. (2020). PERAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) TERHADAP PEMERINTAHAN DESA Studi Kasus Desa Pambang Pesisir Kecamatan Bantan. *Jurnal Yustisiabel*, 4(2), 118. <https://doi.org/10.32529/yustisiabel.v4i2.508>
- Firdaus, E. (2013). Badan Permusyawaratan Desa Dalam Tiga Periode Pemerintahan Di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum*, 2(2), 1–21. <https://jih.ejournal.unri.ac.id/index.php/JIH/article/view/1014>
- Henley, D., & Davidson, J. S. (2008). *In the Name of Adat : Regional Perspectives on Reform* ,

- Tradition , and Democracy in. 4*, 815–852. <https://doi.org/10.1017/S0026749X07003083>
- Katiman. (2021). *Village governance and deliberative democracy: Examining empowered deliberative forums in rural villages, Indonesia*. April.
- Malik, S. (2020). Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. *Jurnal Ius Constituendum*, 5(2), 325. <https://doi.org/10.26623/jic.v5i2.1740>
- Nurcholis, H. (2014). *PEMERINTAHAN DESA : “ UNIT PEMERINTAHAN PALSU ” DALAM SISTEM ADMINISTRASI NEGARA REPUBLIK INDONESIA (Kasus Desa Jabon Mekar , Parung , Kabupaten Bogor)* *. 24–27.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.1525/9780520340503>
- Pratama, A. K., Badaruddin, B., & Kadir, A. (2021). Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Pengawasan Dana Desa. *Perspektif*, 10(2), 371–382. <https://doi.org/10.31289/perspektif.v10i2.4509>
- Rauf, M. A. (2016). *SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA. I*, 413–429.
- Romli, Ombi & Nurlia, E. (2017). Lemahnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Melaksanakan Fungsi Pemerintahan Desa. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 3(1)(1), 36–54.
- Setiawati, S. (2018). Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Desa. *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan*, 5(1), 61. <https://doi.org/10.32493/jpkn.v5i1.y2018.p61-84>
- Setyaningrum, C. A., & Wisnaeni, F. (2019). Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 1(2), 158–170. <https://doi.org/10.14710/jphi.v1i2.158-170>
- Sutoro, E. (2015). *Regulasi Baru, Desa Baru. Ide, Misi, dan Semangat UU Desa* (1st ed.). KEMENTERIAN DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL, DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA.
- Taufiq, M., & Hidayat, R. (2022). The Constraining Dynamics to Promote the Inclusive Village Governance in an Autocratic Leadership Setting. *Journal of Governance and Local Politics*, 4(1), 001–124.
- Tokan, F. B., & Ola, U. (2020). Dinamika Politik Desa: Studi tentang Relasi Kuasa Elit Desa dan Politik Pilkadaes di Kecamatan Witihama Kabupaten Flores Timur. *Warta Governare: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 1(1), 1–14.
- Tristana, R. W., & Priyatno, H. (2017). Dinasti Politik Dalam Pemerintahan Desa di Desa Kancilan Kecamatan Kembang Kabupaten Jepara Periode 1989-2017 (Analisis Implikasi Sosial dan

Politik). *Journal of Politic and Government*
<https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jpgs/article/view/16589%0Ahttps://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jpgs/article/download/16589/15965>

Upe, A., Jabal, M., & Suaib, E. (2022). *on Kontestasi Politik Kekerabatan dalam Pemilihan Kepala Desa : Konteks Masyarakat Bugis*. 104–108.

Waldron, J. (2020). Separation of powers in thought and practice? *Revista de Direito Administrativo*, 279(3), 17–53. <https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.82914>