

## DINAMIKA LEMBAGA DEMOKRASI DESA DI INDONESIA

**Muhammad Saleh**

Universitas Gunung rinjani  
[muhsaleh@students.undip.ac.id](mailto:muhsaleh@students.undip.ac.id) ; [msaleh@ugr.ac.id](mailto:msaleh@ugr.ac.id)

### Abstrak

Penelitian bertujuan ini adalah untuk melakukan elaborasi tentang perkembangan praktek demokrasi desa di Indonesia. Dalam perkembangan praktek demokrasi di desa akhir-akhir ini terjadi pasang surut sebagai akibat dari konsep pemerintahan yang dilembagakan oleh pemerintah di atasnya atau supra desa. Ini mengakibatkan hilangnya karakteristik utama yang dimiliki oleh desa. Karakteristik utama dimaksud adalah hilangnya kearifan lokal/*local wisdom*, gotong royong, bahkan watak individualisme mulai merasuki sendi kehidupan masyarakat desa. Studi ini menggunakan studi pustaka dengan mengurai berbagai teori, pendapat lintas sejarah baik pada masa orde lama, orde baru, sampai dengan pada masa reformasi saat ini untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif. Hasil penelitian ditemukan adanya pasang surut praktek demokrasi di Indonesia yang disebabkan oleh pelaksanaan konsep bernegara dari rezim yang sedang berkuasa. Pasang surut ini dapat dilihat terjadi tarik ulur pada lembaga demokrasi desa yang diwakili oleh lembaga eksekutif yaitu kepala desa dan lembaga legislatif yaitu lembaga permusyawaratan desa (Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan UU Nomor 6 Tahun 2014).

**Kata kunci:** demokrasi, desa, kearifal lokal, institusi lokal

### Abstract

The purpose of this study is to elaborate on the development of rural democratic practices in Indonesia. In the development of democratic practices in villages, there have been ups and downs recently as a result of the concept of government institutionalized by the government above it or supra village. This resulted in the loss of the main characteristics possessed by the village. The main characteristics referred to are the loss of local wisdom, mutual cooperation, and even the character of individualism has begun to penetrate the joints of village community life. This study uses literature study by parsing various theories, opinions across history both during the old order, the new order, up to the current reform era to get a comprehensive picture. The results of the study found that there are ups and downs of democratic practices in Indonesia which are caused by the implementation of the concept of a state from the regime that is currently in power. The ups and downs can be seen in the tug-of-war in village democratic institutions represented by the executive, namely the village head and the legislative body, namely the village consultative body (Law Number 5 of 1979, Law Number 22 of 1999, Law Number 32 of 2004, and Law Number 6 of 2014).

**Keywords:** democracy, village, local wisdom, local institutions

## PENDAHULUAN

Desa sebagai entitas pemerintahan di Indonesia memiliki peran strategis dalam berbagai bidang pembangunan negara dan bangsa. Peran strategis tersebut karena posisinya sebagai kepanjangan tangan atau penghubung (*intermediary institution*) pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat grass root, bahkan bisa dikatakan sebagai ujung tombak terhadap implementasi berbagai program pemerintah baik pembangunan fisik maupun non fisik (Dwipayana *et.al*, 2003: 68). Harapan tersebut pada masa pemerintahan orde baru di samping memiliki peran strategis sebagai ujung tombak pembangunan di desa juga secara historis memiliki peran yang melekat pada eksistensi desa sebagai kesatuan masyarakat hukum sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18A ayat 2.

Untuk menjalankan fungsi pemerintahan, desa memiliki hak otonomi yang berasal dari masyarakat adat. Sebagaimana dijelaskan dalam UU Nomor 5 Tahun 1975 tentang pemerintah daerah bahwa, “pada hakekatnya otonomi desa adalah tumbuh di dalam masyarakat, diperoleh secara tradisional, dan bersumber pada hukum adat”. Otonomi desa dianggap sebagai kewenangan yang sudah ada, tumbuh mengakar dalam adat-istiadat desa, dan bukan juga berarti pemberian atau desentralisasi. Otonomi desa berarti kemampuan masyarakat atau juga bisa dikatakan sebagai otonomi masyarakat desa karena tumbuh dari masyarakat (Saragih, 2004:29).

Sebagai kesatuan masyarakat adat dijelaskan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 bahwa desa memiliki kewenangan murni yaitu kewenangan berdasarkan asal-usul/adat-istiadat. Kesatuan masyarakat adat memiliki makna sebagai bentuk pengakuan negara kepada desa. Ini dikarenakan desa bagian dari kekayaan bangsa yang tetap eksis dan masih hidup sampai saat ini. Kesatuan masyarakat yang diejawantahkan dalam lembaga pemerintahan desa merupakan bentuk peninggalan sejarah sistem pemerintahan yang masih hidup sampai sekarang ini dan bisa dirasakan oleh generasi muda.

Pasang surut desa sebagai lembaga pemerintah sekaligus sebagai lembaga adat perlu terus dijaga, dirawat, dan dikembangkan sehingga wajah

pemerintah desa dari waktu ke waktu mengalami perubahan menuju bentuk desa yang ideal. Desa atau masyarakat desa sampai saat sekarang ini masih diberikan label terbelakang, kantong kemiskinan, dungu/bodoh, kurang gizi, dan segudang label negatif yang disandangnya. Label tersebut secara perlahan mulai ditepis di mana wajah desa dari tahun ketahun, dari rezim ke rezim semakin menunjukkan kemajuan dalam memperbaiki *image/brand negative* yang disandangnya.

Kebijakan pemerintah yang memberikan dukungan anggaran baik dari pemerintah pusat berupa Dana Desa (DD) maupun dana transfer daerah di Kabupaten berupa Alokasi dana Desa (ADD) telah dirasakan oleh masyarakat. Dana yang begitu besar di mana rata-rata desa di seluruh Indonesia tidak kurang dari 1 (satu) milyar dikelola digunakan untuk pembangunan fisik maupun non fisik. Besarnya anggaran desa tetapi kondisi di lapangan belum diikuti oleh kemampuan sumber daya manusia memadai untuk mengelolanya. Sehingga banyak kepala desa dan perangkat desa harus merasakan hidup di lembaga pemasyarakatan karena terlibat penyalahgunaan anggaran ini. *Indonesian Corruption Watch* (ICW) mencatat, sepanjang 2015-2018 terdapat 252 kasus korupsi anggaran desa dengan jumlah kerugian negara dari seluruh kasus tersebut mencapai Rp 107,7 miliar. Data tersebut diambil sejak diimplementasikannya kebijakan pemerintah menganggarkan dana di APBN dan dipastikan bertambah sampai dengan Tahun 2020. Kondisi tentu cukup memprihatinkan karena hajatannya adalah meningkatkan kualitas dan kuantitas pembangunan di desa, namun di satu sisi adanya ketidaksiapan kepala desa dan perangkatnya baik dari segi mental maupun kemampuan pengelolaan secara administrasi.

Pasang surut pemerintahan desa juga dapat dilihat dari proses demokratisasi yang turut mewarnai bagaimana wajah desa itu sendiri. Kehidupan demokrasi di desa memiliki sejarah panjang dalam pelaksanaannya. Karena jauh sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia, masyarakat sudah melaksanakan proses demokrasi terutama dalam menentukan siapa pemimpin di desanya, baik melalui musyawarah maupun melalui pemilihan langsung. Sehingga bisa dikatakan bahwa pelaksanaan demokrasi di

Indonesia bukannya datang dengan tiba-tiba, namun sudah lama dipraktekkan sehingga sangat masuk akal Pancasila sebagai *Philosophy Ground* (filsafat dasar) dan menjadikannya demokrasi sebagai salah satu nilai/sila dalam pancasila yakni sila ke empat yang berbunyi, “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan”.

Namun demikian dalam prakteknya terjadi dinamika yang cukup menarik untuk dikaji. Desa pasca reformasi telah menjadi ajang percobaan sistem pemilihan di Indonesia. Setelah reformasi dengan Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999 memberikan angin segar pada desa dengan mereformasi Lembaga Musyawarah Desa (LMD) menjadi Badan Perwakilan Desa (BPD) yang anggotanya dipilih secara langsung. Namun seiring perjalanan waktu kemudian UU Otonomi Daerah di Revisi dan diganti dengan UU Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah di mana posisi BPD tidak lagi menjadi lembaga perwakilan namun kembali menjadi lembaga permusyawaratan desa yang anggotanya diangkat dari tokoh-tokoh yang mewakili dari masing-masing dusun yang berada di desa tersebut. Pertanyaan mendasarnya adalah apa argumentasi kuat dan mengapa tidak lagi dilakukan melalui pemilihan dan mengubah nama dari perwakilan menjadi permusyawaratan. Dalam penjelasan UU Nomor 22 Tahun 1999, peran BPD cukup kuat sebagai lembaga kontrol terhadap kepala desa dan sering kepala desa menganggap BPD sebagai rivalnya, sementara berdasarkan ketentuan yang disebut pemerintah desa adalah kepala desa dan BPD sama halnya pemerintah adalah kepala daerah dan DPRD. Dengan diubahnya ketentuan berkaitan keberadaan BPD banyak pihak menyayangkan keberadaan BPD kembali seperti pada zaman orde baru sebagai LMD yang berfungsi lebih pada melegitimasi kekuasaan kepala desa.

Pemisahan pengaturan pemerintah desa dari pemerintah daerah memberikan rasa percaya diri secara normatif bahwa eksistensi desa sedang diletakkan pada kerangka normatif yang lebih menjanjikan. Secara umum pengaturan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor tahun 2014

berisi tentang penguatan kelembagaan pemerintah desa sebagai lembaga mandiri/ otonom dan mempertegas bahwa desa sebagai sistem pemerintahan yang diakui keberadaan yang perlu diatur lebih rinci. Pada penelitian ini menarik untuk diteliti karena beberapa alasan antara lain: *pertama*, keberadaan BPD sebagai lembaga legislative memiliki strategis dalam memproduksi peraturan desa yang dibutuhkan oleh masyarakat, disamping peran control maupun anggaran. Peran-peran strategis tersebut tidak bisa berjalan maksimal manakala tidak didukung oleh sumber daya manusia dan infrastruktur politik yang memadai. *Kedua*, keberadaan kepala desa sebagai produksi pemilihan tersandera oleh kepentingan pemerintah supra desa baik secara structural yang harus tunduk pada aturan-aturan di atasnya, namun di satu sisi kepala desa adalah jabatan politik yang tentu memiliki janji politik bagi masyarakat di desanya. Terhadap kedua kepentingan ini kepala desa harus mampu menjalankan keduanya dalam waktu yang bersamaan. *Ketiga*, dokumen visi dan misi kepala desa terpilih apakah dimasukan dalam lembaran desa yang dijadikan dokumen desa dan selama menjabat 6 tahun memiliki kewajiban kepada konstituennya untuk dilaksanakan. Tarik-menarik kepentingan ini menjadi penting untuk dijelaskan bagaimana formula yang sedang alami oleh kepala desa sebagai output pemilihan dan bagaimana peran BPD dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan visi dan misi kepala desa.

## METODE

Dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Teknik pengumpulan data menggunakan data sekunder yang diambil dari data kepustakaan baik berupa berita di koran, majalah, jurnal ilmiah, buku referensi, dan dokumen lainnya. Data-data tersebut direduksi, diolah dan dianalisa untuk mendapat kesimpulan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### a. Dinamika pelebagaan demokrasi di desa

Teori klasik menjadi konsep dasar yang dicetuskan oleh Abraham Licoln bahwa

demokrasi merupakan pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat (government from, by and for the people). Pada konsep pelaksanaan demokrasi memiliki dua varian yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Demokrasi langsung dimaknai sebagai sebuah proses pengambilan keputusan dengan melibatkan seluruh rakyat sementara demokrasi tidak langsung dilakukan melalui proses perwakilan. Demokrasi tidak hanya digunakan sebagai ideologi politik kekuasaan namun juga sudah menjadi pandangan hidup masyarakat Indonesia. Sebagai pandangan hidup digambarkan bahwa dimensi-dimensi kehidupan pada segala lini dihadirkan praktek demokrasi untuk mendapat *trust* terhadap berbagai output dari proses pengambilan kebijakan. Ketiadaan prinsip demokrasi dalam semua bentuk keputusan dapat disimpulkan bahwa telah terjadi deviasi atau penyimpangan atau bahkan yang tidak bisa ditoleransi dan layak untuk tidak diterima atau diimplementasikan dalam program nyata.

Kehidupan demokrasi di Indonesia telah mentradisi begitu lama apalagi di masyarakat desa yang notebenanya adalah institusi yang pertama kali mempraktekkan demokrasi terutama dalam memilih siapa pemimpin mereka baik melalui musyawarah maupun melalui pemilihan langsung. Hirsch (1989) demokrasi dalam perspektif relasi negara dengan rakyat, kebijakan penataan desa dapat dilihat dari dua sudut pandang yang berjalan serentak, namun bersifat kontradiktif. *Pertama*, kebijakan penataan desa merupakan proses memasukkan negara ke dalam desa (*the state becomes part of the village*). Ini adalah proses memperluas kekuasaan dan hegemoni negara sehingga merasuk ke dalam kehidupan masyarakat desa. Akibatnya, ketergantungan desa terhadap negara meningkat (*process of extended domination*). *Kedua*, kebijakan penataan desa merupakan proses memasukkan desa ke dalam negara (*the village becomes part of the state*), yaitu melibatkan rakyat desa agar berperan serta dalam aktivitas masyarakat yang

lebih luas sebagai warga negara (*process of citizen participation*).

Langkah ini dilakukan dengan cara pengenalan lembaga-lembaga baru dalam kehidupan desa dan penyebarluasan gagasan untuk pembaruan/ kemajuan desa. Konsep *the state becomes part of the village* pada poin pertama secara institusi desa berada posisi *scand line* dalam proses pembangunan semuanya atas kuasa dan kendali Negara, akibatnya kehidupan institusi desa dan masyarakat desa sangat tergantung. Sesuai Undang-Undang 6 Tahun 2014 tentang desa dipaparkan bahwa desa diberikan anggaran dana dari pemerintah pusat berupa DD (dana desa) dan ADD dari Pemerintah Kabupaten/ kota di satu sisi memberikan angin segar bagi masyarakat desa, namun di satu sisi desa cukup terbebani dengan banyaknya administrasi yang harus diselesaikan dan tak jarang desa dengan ketidaktahuannya sehingga harus berurusan dengan aparat penegak hukum. Konteks poin kedua berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa maupun desa adat yang pengaturannya berdasarkan nilai adat-istiadat yang hidup di masyarakatnya. Ini menggambarkan suatu mekanisme pemerintahan yang demokratis dan mampu mengembangkan masyarakatnya menjadi masyarakat yang proaktif dalam berbagai kegiatan dan pengambilan kebijakan pada tatanan pembangunan dan pemerintahan di pedesaan.

Praktek demokrasi secara lebih teknis dapat dilihat pada pemilihan kepala desa dan keberadaan BPD. Tahir (2005) menjelaskan bahwa *pertama*, menegaskan bahwa pemilihan kepala desa secara langsung oleh warga desa yang dimulai dari tahap pencalonan melalui penjangkaran dan penyaringan calon kepala desa oleh panitia pemilihan, berlanjut pada proses pemungutan suara, dan penetapan kepala desa. *Kedua*, pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara

demokratis. *Ketiga*, adanya forum musyawarah desa sebagaimana tercantum dalam Pasal 54 ayat (1) yang menerangkan Musyawarah Desa sebagai sebuah forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, pemerintah desa, dan unsur masyarakat.

Demokratisasi desa dilator belakang oleh dua hal. *Pertama*, dalam arena desa, demokrasi merupakan upaya pendefinisian ulang hubungan antara masyarakat desa dengan elit atau penyelenggara pemerintahan desa (kades beserta perangkat dan BPD). Melalui demokrasi, di desa pun berlaku definisi umum kekuasaan, yakni kekuasaan berasal dan berada di tangan rakyat. Dengan berpijak pada definisi tersebut berarti bahwa masyarakat atau warga desa adalah pemilik sejati dari kekuasaan (desa), bukan elit atau penyelenggara pemerintahan desa. Penyelenggara pemerintahan desa adalah sekedar pelaksana kekuasaan rakyat desa, bukan pemilik kekuasaan atau apalagi pemilik desa.

Latar belakang kedua terkait dengan kemajuan yang ditandai oleh UU desa dalam memandang kedudukan desa. Salah satu bagian terpenting dalam UU desa adalah pengakuan negara terhadap hak asal-usul desa (disebut asas rekognisi) dan penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa (disebut asas subsidiaritas). Dengan dua asas tersebut, desa memiliki kewenangan yang sangat besar untuk mengurus dirinya sendiri (Martha, 2020).

#### **b. Pemilihan kepala desa dalam perspektif**

Pilkades merupakan peristiwa politik di tingkat desa yang menunjukkan bahwa masyarakat desa adalah masyarakat yang sudah berpolitik secara langsung dari awalnya (Yuningsih and Subekti, 2016). Artinya bahwa pemilihan kepala desa memang merupakan agenda politik masyarakat desa yang dilakukan dalam pemilihan siapa yang akan memimpin mereka. Pemilihan kepala

desa dalam konteks teori politik lokal (Yuningsih and Subekti, 2016). Christensen (1995: 1) menyatakan bahwa “*National politics may be associated with the bigger problems that look more attractive because many media review them. But national politics do not directly affect the basic issues. While local politics might look just ordinary even insignificant, but as an individual or as a small group of people, we can influence and involved in local politics more than the larger national politics that even located far away from us. Local politics occur within a city, region and country. So it is easy to compare what you observe in one community than a set of other community.*” Christensen menegaskan bahwa definisi, politik lokal menekankan pada pengambilan keputusan, pengambilan suara, dan kebijakan publik yang dilakukan di tingkat lokal ketika seorang individu atau sekelompok kecil masyarakat dapat terlibat dan memengaruhi secara langsung..

Salah satu prinsip demokrasi adalah *sharing of power* atau distribusi kekuasaan melalui otonomi. Konsep otonomi desa menurut Koesoemo (1964: 182) bahwa otonomi adalah hal yang melekat pada desa. Dijelaskan bahwa, “...daerah desa adalah daerah otonom yang paling tua. Ia didirikan sebelum lahirnya daerah koordinasi yang lebih besar dan sebelum lahirnya negara-negara (kerajaan). Oleh karena itu maka ia mempunyai hak otonomi penuh. Kekuasaannya tidak saja berisi pemerintahan dalam arti sempit (*bestuur*), akan tetapi juga berisikan pemerintahan dalam arti yang lebih luas (*regering*), sebab desa juga berkuasa atas: pengadilan, perundang-undangan (legislatif), kepolisian, malah juga pertahanan. Jadi daerah desa mempunyai otonomi yang sangat luas, jauh lebih luas dari pada otonomi daerah-daerah yang lebih besar yang didirikan di kemudian hari...”.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 pada bagian tiga pasal 31 ayat 1 dinyatakan bahwa “Pemilihan Kepala Desa

dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota”. lebih jelas norma yang mengatur keserentakan di atur pada penjelasan yang berbunyi: Pemilihan Kepala Desa secara serentak mempertimbangkan jumlah Desa dan kemampuan biaya pemilihan yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota sehingga dimungkinkan pelaksanaannya secara bergelombang sepanjang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sebagai akibat dilaksanakannya kebijakan pemilihan Kepala Desa secara serentak, dalam Undang-Undang ini diatur mengenai pengisian jabatan Kepala Desa yang berhenti dan diberhentikan sebelum habis masa jabatan. Pemilihan kepala desa dikatakan merupakan wujud demokrasi di desa karena memastikan rakyat turut serta dalam pemerintahan berupa memilih pemimpinnya (Huda, 2015: 32-33).

Ketentuan sebagaimana diatur pada UU 6 Tahun 2014 diatas memberikan gambaran bahwa desain pemilihan kepala desa hampir sama dengan desain pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yakni dilaksanakan secara serentak yang membedakan adalah area jangkauannya. Melihat desain tersebut bisa dipastikan bahwa pemilihan di Indonesia ada tiga jenis yaitu pertama, pemilihan Preisdan dan Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. kedua pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati dan walikota dan wakil kota, ketiga pemilihan kepala desa. Sementara waktu pelaksanaan mungkin saja dilaksanakan dalam tahun sama artinya dilaksanakan bersamaan atau berbeda karena masa jabatan kepala desa dan dua pemilu tersebut berbeda yaitu 6 (enam) tahun. pemilu nasional dilaksanakan bulan Maret dan pilkada bulan November setiap lima tahun, maka untuk pemilu kepala desa daerah kabupaten harus sudah mulai membuat rancangan kapan akan dilaksanakan secara serentak untuk semua desa di seluruh dalam satu kabupaten.

Memperkuat konsep atau indikator bahwa proses pemilihan kepala desa merupakan bagian dari perwujudan nilai-nilai demokrasi atau bukan dapat merujuk pada lima kriteria ideal demokrasi dari Robert Dahl (1989) yaitu:

1. *Effective participation* (partisipasi efektif); Adanya kesempatan yang sama dan setara untuk berpartisipasi;
2. *Voting equality at the decisive stage* (kesetaraan pilihan); Adanya jaminan penilaian setiap pilihan dihitung setara;
3. *Enlightened understanding* (pemahaman yang memadai); Adanya pemahaman yang memadai untuk menemukan dan menentukan pilihan terbaik;
4. *Control of the agenda* (kontrol terhadap agenda); Kesempatan untuk menentukan masalah politik;
5. *Inclusiveness (inklusif)*; dan tidak adanya pengecualian untuk seluruh warga/pemilih.

Berdasarkan beberapa hasil evaluasi yang dilakukan berkaitan dengan praktek pemilihan kepala desa di beberapa daerah misalnya di Daerah Kabupaten Lombok Timur Nusa Tenggara Barat. Ditemukan beberapa persoalan yang terjadi misalnya pemilih bermasalah pada hari pemungutan suara yakni tidak bisa ikut memilih karena tidak terdaftar dalam data pemilih dan menggunakan identitas penduduk tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan misalnya surat keterangan pengganti KTP yang dikeluarkan oleh Pihak kecamatan berupa surat rekomendasi untuk memilih, dan diindikasikan sarat kepentingan pihak kecamatan mendukung salah satu kepala desa (BPMD Lombok Timur 2017).

Manajemen pengelolaan pemilihan kepala desa secara teknis hampir sama dengan pemilihan lainnya yang membedakan adalah pendataan tidak maksimal dilakukan karena masa kerja panitia pemilihan sangat singkat, mekanisme pengawasan sangat rapuh dan

tidak memiliki kekutan karena infrastruktur lemah, terkesan sangat formalistik yang anggotanya adalah aparat dan tidak ada mekanisme pengaduan pelanggaran pemilihan dan berkonsentrasi hanya di tingkat kecamatan. Sementara kasus berkaitan dengan pelaksanaan kepala desa banyak terjadi misalnya penduduk tidak bisa ikut memilih, mekanisme surat suara sah dan tidak sah, politik uang, kampanye hitam dan kecurangan lainnya. Di samping itu ada beberapa persoalan yang sering muncul dalam pemilihan kepala desa sebagai disampaikan oleh (Latief, 2016). Pada studi yang dilakukan oleh Balai Penelitian Pers dan Pendapat Umum (1988) menunjukkan bahwa penyebab munculnya gejala dalam masyarakat desa saat diselenggarakannya Pilkades, antara lain, adalah jumlah pemilih tidak memenuhi quorum, calon tunggal tidak terpilih, calon favorit tidak lulus ujian tulis, calon tersangkut OT (organisasi terlarang), penghitungan suara dilakukan dua kali (secara terbuka dan secara tertutup), kelebihan suara pemilih (ada pemilih tidak sah), dan aksi boikot (sebagian pemilih sengaja tidak memberikan suaranya).

Hal ini menjadi catatan tersendiri bahwa secara teknis penyelenggaraannya masih sangat lemah. Sementara kontestasi yang terjadi di arena pemilihan kepala desa jauh lebih sensitif karena kedekatan calon dengan dengan konstituen secara emosional sangat dekat dan partisipasi pemilih sangat tinggi di atas rata-rata pemilu nasional tahun 2019 yaitu di atas 82 s.d 86%. Kalau tidak dikelola dengan profesional dipastikan akan berdampak pada konflik horisontal. Sebagaimana ketentuan dalam pemilihan kepala desa bahwa pelanggaran hasil pemilu dapat diselesaikan pada tingkat panitia, jika tidak bisa maka diselesaikan oleh bupati sebagai pemegang kendali tertinggi dan jika tidak mendapat keadilan bisa dilakukan tuntutan terhadap hasil keputusan bupati pada ranah pengadilan administrasi yaitu di PTUN.

Kemudian secara teknis pelaksanaan Pemilihan kepala desa diatur dalam peraturan bupati dan dianggarkan sekaligus dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

#### **c. Eksistensi BPD sebagai lembaga legislatif di desa**

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) telah terjadi dinamika cukup signifikan, dapat dilihat dari bagaimana proses mendudukkan seseorang menjadi anggota BPD sampai dengan mekanisme pelaksanaan kewenangan yang dimilikinya. Eksistensi BPD sebagai lembaga legislatif di desa sudah ada sejak zaman orde baru. Berdasarkan UU Nomor 5 tahun 1975 tentang desa pasal 17 ayat (1) Lembaga Musyawarah Desa adalah lembaga permusyawaratan/ permufakatan yang keanggotaannya terdiri atas Kepala-kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-lembaga Kemasyarakatan dan Pemuka-pemuka Masyarakat di Desa yang bersangkutan. (2) Kepala Desa karena jabatannya menjadi Ketua Lembaga Musyawarah (Undang-undang Nomor 5, 1979). Keberadaan LMD sangat eksklusif karena diisi oleh kepala dusun dan diketuai langsung oleh kepala desa sehingga nyaris tidak berfungsi sama sekali karena jeruk minum jeruk kepala desa sekaligus sebagai ketua LMD yang notebene sebagai lembaga Legislatif. Sehingga dapat dikatakan bahwa UU Nomor 5 Tahun 1979, pemerintah Orde baru telah melakukan sentralisasi, birokratisasi, dan penyeragaman pemerintah desa tanpa menghiraukan kemajemukan masyarakat adat dan pemerintahan asli (Widjaja HAW, 2003).

Perjalanan panjang demokratisasi desa sejak pemerintahan orde baru. Lembaga-lembaga politik lokal seperti LMD dan lembaga ekonomi lainnya dinilai gagal menjalankan substansi tugas sebagai wadah menyalurkan aspirasi masyarakat yang menjamin kontestasi dan hak politik warga desa. Lembaga-lembaga lokal dibentuk hanya

sebatas kosmetik politik orde baru artinya bahwa lembaga-lembaga yang ada sekedar untuk memberi kesan atau citra bahwa seolah-olah politik desa telah berjalan demokratis (Dwipayana *et al*, 2003).

Praktek otoriter ini berlangsung cukup lama dari Tahun 1979 sampai dengan reformasi Tahun 1999 dengan dikeluarkannya UU Otonomi Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 BPD singkatan dari Badan Perwakilan Desa yang dipilih secara langsung. Dengan pemilihan dengan mekanisme yang sama dengan kepala desa secara psikologis kekuasaan, memberikan angin segar bagi BPD untuk lebih proaktif melakukan fungsinya sebagai lembaga legislatif yakni fungsi kontrol, pembentukan perdes, bahkan terlibat dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya kepala desa bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD dan melaporkannya pelaksanaan tugas kepada Bupati (Widjaja HAW: 2003: 05). Ketentuan tentang BPD diatur pada Pasal 105 UU Nomor 22 Tahun 1999 ayat (1) Anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk Desa yang memenuhi persyaratan. (2) Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota. (3) Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa. (4) Pelaksanaan Peraturan Desa ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa. Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 ini memotong rantai penguasa tunggal oleh kepala desa sebagaimana terjadi pada masa orde baru (Firdaus, 2011). Dengan hadir BPD sebagai wadah demokrasi desa dan di satu sisi berakhirnya masa *floating mass* sehingga semakin luas jangkauannya partai politik pada level desa misalnya partai partai besar membentuk ranting-ranting di tingkat desa untuk menjangkau pemilih secara aktif sehingga tidak lagi mengedepankan praktek-praktek kooptasi masa oleh negara atau partai yang sedang berkuasa.

Pada kondisi seperti tersebut, negara tentu hadir dalam kerangka membangun institusionalisasi politik baru untuk merespon dinamika politik. Dalam perjalanannya, UU 22 Tahun 1999 dianggap sebagai UU yang dibuat dalam kondisi euforia politik reformasi yang sedang hangat-hangatnya sehingga emosi DPR masih menggebu-gebu untuk menghilangkan secara radikal konsep otoritarianisme dari semua produksi undang-undang sebagaimana dilakukan pada masa orde baru. Sehingga banyak pengamat yang mengatakan bahwa undang-undang otonomi daerah ditetapkan dalam kondisi terburu dan rentan terjadi disintegrasi nasional karena hubungan pemerintah pusat, propinsi, dan kabupaten/kota bahkan desa terkesan berjalan sendiri-sendiri karena secara vertikal hubungannya bukan hubungan bawahan dan atasan. Lebih jauh misalnya sosiolog Universitas Indonesia Euthia Ganie Rochman cenderung menilai bahwa arah yang tidak menggembirakan tentang otonomi daerah di bawah UU 22 Tahun 1999. Ini lebih disebabkan politik kedaerahan dan massa, politik uang, dan premanisme. Hal ini menurutnya Euthia semakin diperparah dengan sangat lemahnya otoritas pemerintah pusat dalam keteraturan dan ketertiban. Jadi prinsipnya adalah fasilitasi. Pemerintah daerah yang tidak mampu menerapkan prinsip ini dan hanya menyumbang terjadinya disintegrasi bangsa".

Argumentasi yang berbeda dari pengajar Universitas Bung Hatta yang meyakini soal perubahan UU 22 Tahun 1999 akan meningkatkan kualitas akuntabilitas pemerintah daerah (*local accountability*) dengan diberlakukannya UU 32 Tahun 2004 sebagai penggantinya, karena dilihat bahwa UU 22 Tahun 1999 telah membawa angin segar bagi bangkitnya otonomi daerah di Indonesia karena konsep yang digariskan dalam UU 22 Tahun 1999 adalah resep ampuh untuk mengatasi konsep pemerintahan daerah yang dijalankan pada masa orde baru yang



penyimpangan dari konsep dan praktek desentralisasi dan otonomi daerah.

Eksistensi BPD sebagai wadah penyaluran aspirasi masyarakat desa tidak sesuai UU 22 Tahun 1999 dalam implementasinya dijelaskan sebagai berikut: *pertama*, konteks regulasi dan tafsir implementasi, pembentukan BPD tidaklah dibangun secara mandiri oleh desa karena secara basis regulasi seluruhnya dilakukan pada level nasional namun dalam praktek di lapangan beragam interpretasi misalnya soal tujuan pembentukan BPD yang tercantum dalam Perda. Contoh di beberapa Kabupaten di Pulau Jawa antara lain tujuan dibentuknya BPD meningkatkan kelancaran dan pembangunan desa, perwujudan demokrasi pancasila, mewujudkan pemerintahan desa yang otonom, serta pemerintahan desa yang efektif dan efisien. Kemudian soal basis pencalonan dan model rekrutmen penafsiran juga bermacam-macam antara lain: dalam pencalonan, calon berbasis RT/RW, mewakili organisasi sosial politik, mewakili partai politik yang memiliki pengurus di tingkat desa, tokoh masyarakat dan lain-lain yang model rekrutmen dilakukan dengan dua model yaitu dipilih langsung dan diangkat sementara ketentuan dipilih secara langsung. *Kedua*, adanya dominasi motivasi politik dalam keanggotaan BPD. Secara normatif BPD dihadirkan sebagai media pembangunan demokratisasi desa pada prakteknya justru yang terjadi adalah secara individu anggota BPD sering melihat posisi BPD adalah kendaraan untuk menjadi elit baru di desa. Alhasil yang terjadi adalah bukannya melakukan tupoksi sebagai BPD tetapi menjadikan kepala desa sebagai rivalitas politik sehingga terjadi kerenggangan hubungan di antara mereka. Sebagai contoh tidak jarang calon yang kalah dalam Pilkades menggunakan BPD sebagai alat balas dendam kepada kepala desa terpilih hasilnya tentu kontra produktif dari hajatan awal terbentuknya sebagai lembaga demokrasi yang

ideal di desa menjadi tercederai. *Ketiga*, soal akuntabilitas dan responsivitas BPD. Pada beberapa kasus kebijakan yang dijalankan oleh kepala desa seperti pengangkatan perangkat desa, program pembangunan desa lainnya tidak jarang terjadi praktek KKN. Posisi BPD dalam hal ini secara akuntabilitas lemah, malah justru memilih untuk bermain dengan kapal pemerintah desa dari pada membaaur dengan warga masyarakat untuk memperjuangkan aspirasi mereka. *Keempat*, Oligarki kekuasaan. Argumentasi untuk menjelaskan bahwa dalam banyak fakta realitas politik BPD sering diisi oleh orang-orang lama yang pernah menjabat sebagai LMD, LKMD, dan perangkat desa lainnya. Tidak jarang anggota BPD malah melegitimasi kepala desa karena merupakan bagian dari kelompok mereka. Di satu sisi anggota BPD menganggap bahwa dirinya adalah besar sehingga memiliki peran yang besar dalam segala hal berkaitan dengan urusan desa, tentu logika ini menjadi benih muncul oligarki kekuasaan.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa pemilihan langsung BPD memiliki dampak antara lain: belum siapnya masyarakat desa untuk terpolarisasi secara politik dan dampaknya adalah disharmonisasi yang pada akhirnya menimbulkan konflik yang berujung merugikan masyarakat sendiri. Dampak selanjutnya adanya kekhawatiran dari pemerintah bahwa masuknya partai politik di tingkat desa untuk mendukung anggota BPD akibat masih trauma politik orde baru yang menerapkan politik masa mengambang (*floating mass*).

Memperhatikan alasan-alasan tersebut di atas, untuk memperkuat pemerintah untuk melakukan perubahan terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999. Dengan perkembangan BPD berubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa, BPD tidak lagi dipilih namun ditunjuk berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan mengenai BPD dijelaskan pada Pasal 210 (1)

Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. (2) Pimpinan badan permusyawaratan desa dipilih dari dan oleh anggota badan permusyawaratan desa. (3) Masa jabatan anggota badan permusyawaratan desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. (4) Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan badan permusyawaratan desa diatur dalam Perda yang berpedoman pada peraturan pemerintah.

Muncul pertanyaan dari masyarakat terutama dari kalangan akademisi yaitu mengapa BPD tidak lagi dipilih secara langsung. Pemilihan secara langsung dan tidak langsung memiliki konsekuensi antara lain, pemilihan secara langsung posisi BPD cukup kuat karena memiliki kewenangan untuk menilai pertanggungjawaban kepala desa karena kepala desa bertanggungjawab kepada BPD. Sementara pemilihan tidak langsung konsekuensinya adalah kepala desa tidak lagi melakukan pertanggungjawaban kepada BPD tapi hanya memberikan keterangan laporan pertanggungjawaban tidak ada kewenangan untuk menilai sehingga peran BPD tidak lebih dari stempel. Dampak negatifnya adalah BPD tidak lagi memiliki kuasa untuk menekan kepala desa.

Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 dapat bertahan cukup lama yakni hampir 10 (sepuluh) tahun yang kemudian dipecah menjadi (4) empat yaitu UU Nomor 6 tahun 2014, UU Nomor 23 Tahun 2014, UU Nomor 24 Tahun 2014, dan UU Nomor 30 tahun 2014. UU Nomor 6 tahun 2014 adalah tentang desa. BPD tetap menjadi lembaga permusyawaratan namun dalam pembentukannya diberikan alternatif metode yaitu dengan musyawarah dan melalui pemilihan. Untuk lebih jelasnya diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 pasal Pasal 56 (1) Anggota Badan Permasyarakatan Desa merupakan wakil dari penduduk desa

berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. (2) Masa keanggotaan Badan Permasyarakatan Desa selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji. (3) Anggota Badan Permasyarakatan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa pengisian anggota BPD dilakukan secara demokratis. Makna demokratis ini diinterpretasikan berdasarkan Peraturan pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 72 (1) Pengisian keanggotaan Badan Permasyarakatan Desa dilaksanakan secara demokratis melalui proses pemilihan secara langsung atau musyawarah perwakilan dengan menjamin keterwakilan perempuan. Artinya pengisian anggota BPD bisa dilakukan melalui pemilihan langsung dan melalui musyawarah mufakat. Lebih rinci berkaitan dengan kewenangan BPD diatur pada Permendagri Nomor 110 tahun 2016 Tentang BPD diatur sebagai berikut: Pasal 63 BPD berwenang: a).mengadakan pertemuan dengan masyarakat untuk mendapatkan aspirasi; b).menyampaikan aspirasi masyarakat kepada pemerintah desa secara lisan dan tertulis; c).mengajukan rancangan peraturan desa yang menjadi kewenangannya; d).melaksanakan monitoring dan evaluasi kinerja Kepala Desa; e).meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa; f).menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa; g).mengawal aspirasi masyarakat, menjaga kewibawaan, dan kestabilan penyelenggaraan pemerintahan desa, serta memelopori penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik; h).menyusun peraturan tata tertib BPD; i).menyampaikan

laporan hasil pengawasan yang bersifat insidental kepada bupati/walikota melalui Camat; j).menyusun dan menyampaikan usulan rencana biaya operasional BPD secara tertulis kepada kepala desa untuk dialokasikan dalam Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa; k).mengelola biaya operasional BPD; l).mengusulkan pembentukan Forum Komunikasi antarelembagaan desa kepada kepala desa; dan m).melakukan kunjungan kepada masyarakat dalam rangka monitoring dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa.

Posisi BPD cukup kuat dengan wewenang untuk melaksanakan monitoring dan evaluasi kinerja Kepala Desa; kemudian meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa; serta menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Jika kewenangan ini berjalan sesuai dengan ketentuan tentu akan berdampak positif terhadap keberadaannya sebagai lembaga kontrol terhadap kinerja kepala desa.

Fakta di lapangan bahwa keberadaan BPD sebagai mitra kepala desa dalam merancang pembangunan di desa masih terkendala berkaitan dengan posisi dominan dari kepala desa dalam menentukan kebijakan pembangunan. Pada konteks kelembagaan/institusi BPD perlu dilakukan penguatan sehingga peran kontrol terhadap pelaksanaan pembangunan di desa semakin efektif. Untuk meningkatkan kualitas institusi BPD perlu dilakukan melalui tiga strategi antara lain: *pertama*, strategis capacity building secara bertahap, dengan masuk pada penguatan kapasitas personal, penguatan kapasitas organisasi lokal serta penguatan kapasitas institusi. *Kedua*, *capacity building* dengan melakukan pendampingan secara aktif terhadap lembaga BPD. *Ketiga*, membangun networking dan kemitraan antara pemangku

kepentingan tata pemerintahan desa. Membangun *networking* ini juga dalam rangka membangun *trust public* yang pada gilirannya akan sangat membantu BPD dalam menjalankan fungsi dan tugasnya. Perbaikan kelembagaan dimaksud karena peran BPD sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa memiliki posisi yang strategis dalam menjawab kebutuhan masyarakat sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat setempat sebagaimana di kutip oleh (Sutrisna, 2021). BPD harus mampu mengarahkan manajemen pembangunan yang dilaksanakan di desa menuju kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan pendekatan partisipatif.

Selain itu BPD harus mengawal agar proses pemerintahan di desa dapat dilakukan secara transparan melalui prinsip *open government* dan *e-government* sehingga masyarakat mampu memberikan pengawasan serta masukan demi kemajuan pembangunan di desa mereka. Yamin *et.al* (2019) mengungkapkan bahwa Inovasi dan teknologi yang digunakan oleh pemerintahan menjadi pendorong pada pendekatan yang lebih holistik serta dapat menyelesaikan masalah dengan melibatkan peran banyak aktor di dalamnya BPD sebagai lembaga legislatif desa harus mampu menyiapkan aturan yang mengarahkan pada pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*. Pelaksanaan fungsi BPD hendaknya dimaksimalkan dalam mewujudkan pola pembangunan yang partisipatif. Aspirasi masyarakat yang diserap agar disalurkan dalam Musyawarah Desa (Musdes) sebagai wadah untuk merancang pembangunan yang betul-betul merupakan kehendak masyarakat. Pendekatan partisipatif akan memungkinkan masyarakat desa lebih berdaya sehingga pembangunan yang dilaksanakan dapat mengarah kepada terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan.

## KESIMPULAN

- a. Kehidupan demokrasi di desa terjadi pasang surut sebagai dampak dari kondisi tertentu dan kebijakan rezim yang berkuasa atau juga karena sistem yang dibangun negara berpihak pada pemerintahan desa.
- b. Implementasi demokrasi di tingkat desa sampai saat sekarang masih tetap berjalan pun ditentukan juga oleh sistem kekuasaan yang dijalankan oleh rezim tertentu, namun pada perinsipnya demokrasi di desa melalui pemilihan kepala desa terus dijalankan baik pada masa orde baru dengan UU Nomor 5 Tahun 1979, kemudian UU Nomor 22 tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 6 tahun 2014.
- c. Keberadaan BPD sebagai lembaga legislasi di desa tetap berjalan walaupun juga terjadi pasang surut tidak hanya dampak dari rezim tapi juga mental sumber daya manusianya masih rendah untuk melakukan/menjalankan tugasnya sebagai penyambung lidah masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dwipayana, Ari, dkk., 2003. *Dalam Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: IRE Press
- Firdaus, E.2011.*Badan Permusyawaratan Desa Dalam Tiga Periode Pemerintahan Di Indonesia*. Riau: *Jurnal Ilmu Hukum Riau*
- Huda, Ni'matul.2015.Desa, H. P. and Press, S. (2015) 'Ni'matul Huda , 2015, Hukum Pemerintahan Desa , Malang, Setara Press, hlm. 32-33. 1', pp. 1-68.
- Firdaus, E. (2011) 'Badan Permusyawaratan Desa Dalam Tiga Periode Pemerintahan Di Indonesia', *Jurnal Ilmu Hukum Riau*, 1(02), p. 9066.
- Latief, M. S. (2016) 'Kendala Dan Prosper Demokratisasi Desa Pada Era Otonomi Daerah', *Populasi*, 14(2), pp. 25-44. doi: 10.22146/jp.11872.
- Martha, N. K. (2020) 'Derajat Demokratisasi Desa di Indonesia', *Madani Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan*, 12(1), pp. 61-73.
- Tahir, M. I. (2005) 'Jurnal Mipi - Perkembangan Desa Di Indonesia'.
- Undang-undang Nomor 5 (1979) 'tentang Pemerintahan Desa', p. 32.
- Yuningsih, N. Y. and Subekti, V. S. (2016) 'Demokrasi dalam Pemilihan Kepala Desa? Studi Kasus Desa Dengan Tipologi Tradisional, Transisional, dan Modern di Provinsi Jawa Barat Tahun 2008-2013', *Jurnal Politik*, 1(2). doi: 10.7454/jp.v1i2.21.
- Huntington, Samuel P.2003.*Dalam Tertib Politik di tengah Pergeseran Kepentingan Massa*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Widjaya HAW.2003. *Dalam Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: PT. Radja Grafindo Persada
- Saragih, Tumpal P. 2004. *Mewujudkan Otonomi Masyarakat Desa Alternatif Pemberdayaan Masyarakat Desa*. Jakarta: CV. Cipiruy
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa