

Power Relations in Local Democracy: An Analysis of the Position of BPD and Village Heads in the Indonesian Constitutional System

Relasi Kekuasaan dalam Demokrasi Lokal: Analisis Kedudukan BPD dan Kepala Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Adhe Ismail Ananda¹, Fadli Maulana², Muh. Taqwin Tahir³, Rahmat Angga Dwi Putra⁴, Tomi Agi Fratama⁵

^{1,2,3,4,5} Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana Kupang, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Penulis Korespondensi

✉ adhe.ananda@staf.undana.ac.id

Keyword:

Village Local Democracy; the Village Consultative Body (BPD); Village head; Checks and Balances.

Kata Kunci:

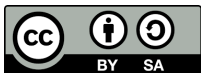
Demokrasi Lokal Desa; Badan Permusyawaratan Desa (BPD); Kepala Desa; Checks and Balances.

Abstract

Village democracy is the embodiment of people's sovereignty guaranteed in Law Number 6 of 2014 concerning Villages. BPD is presented as a community representation institution that functions deliberative and supervises the Village Head as an executive. However, in practice, the role of BPD is often ineffective because the election process is often intervened by the Village Head, even the membership is dominated by people close to the village executive. As a result, BPD more often acts as a policy "stamp" rather than carrying out a supervisory function. This study uses a normative juridical method with a legislative and conceptual approach. The results of the study show that the relationship between BPD and Village Head is still uneven, with the dominance of village executives and weak BPD independence. This condition lowers the quality of local democracy and weakens the principle of checks and balances. Therefore, it is necessary to strengthen the BPD election mechanism, increase institutional capacity, and participatory supervision for a more accountable village democracy.

Abstrak

Demokrasi desa merupakan perwujudan kedaulatan rakyat yang dijamin dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. BPD dihadirkan sebagai lembaga representasi masyarakat yang berfungsi deliberatif dan mengawasi Kepala Desa sebagai eksekutif. Namun, dalam praktiknya, peran BPD sering tidak efektif karena proses pemilihannya kerap diintervensi Kepala Desa, bahkan keanggotaannya didominasi orang-orang dekat eksekutif desa. Akibatnya, BPD lebih sering berperan sebagai "stempel" kebijakan daripada menjalankan fungsi pengawasan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptua. Hasil penelitian menunjukkan relasi BPD dan Kepala Desa masih timpang, dengan dominasi eksekutif desa dan lemahnya independensi BPD. Kondisi ini menurunkan kualitas demokrasi lokal dan melemahkan prinsip *checks and balances*. Oleh karena itu, perlunya penguatan mekanisme pemilihan BPD, peningkatan kapasitas kelembagaan, dan pengawasan partisipatif demi demokrasi desa yang lebih akuntabel.



Copyright: © 2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY SA) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>)

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Demokrasi secara umum dipahami sebagai suatu sistem politik yang menempatkan kedaulatan berada di tangan rakyat. Dalam kerangka modern, demokrasi tidak hanya dimaknai sebatas proses elektoral seperti pemilihan umum, tetapi juga mencakup prinsip-prinsip fundamental seperti partisipasi, representasi, akuntabilitas, dan supremasi hukum. Demokrasi menuntut adanya distribusi kekuasaan yang seimbang sehingga tidak terjadi pemusatan wewenang pada satu aktor politik tertentu [1]. Dalam konteks negara hukum, demokrasi menjadi fondasi utama bagi penyelenggaraan pemerintahan yang legitimate dan berorientasi pada kepentingan publik. Oleh sebab itu, demokrasi tidak hanya beroperasi pada tingkat nasional, melainkan harus diinternalisasikan hingga ke level lokal, termasuk desa. Penerapan demokrasi di tingkat desa mencerminkan komitmen negara dalam memberikan ruang partisipasi dan kontrol rakyat secara langsung, sehingga prinsip kedaulatan rakyat benar-benar terealisasi dalam kehidupan sehari-hari masyarakat.

Perkembangan demokrasi di Indonesia pascareformasi menandai adanya penguatan dimensi lokal. Hal ini terlihat dari lahirnya berbagai kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang menempatkan masyarakat sebagai subjek pembangunan. Demokrasi lokal dimaksudkan agar masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam mengelola urusan pemerintahan yang menyangkut kepentingan mereka sendiri. Desa sebagai entitas sosial-politik yang paling dekat dengan masyarakat, menjadi arena utama dalam penguatan demokrasi local [2]. Kehadiran lembaga desa memungkinkan rakyat berinteraksi langsung dengan aktor pemerintahan, menyampaikan aspirasi, serta melakukan pengawasan terhadap jalannya kekuasaan. Demokrasi lokal di desa karenanya bukan sekadar turunan dari demokrasi nasional, melainkan menjadi laboratorium kecil yang mencerminkan sejauh mana nilai-nilai demokrasi dipraktikkan secara nyata. Dengan demikian, hubungan kekuasaan di tingkat desa menjadi penting dikaji karena secara substantif mencerminkan kualitas demokrasi Indonesia secara keseluruhan.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan pijakan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan otonomi desa. Regulasi tersebut menegaskan bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal-usul dan nilai adat istiadat yang diakui dalam sistem

pemerintahan nasional. Otonomi desa ini merupakan konsekuensi dari pengakuan negara bahwa masyarakat desa memiliki hak untuk menentukan arah pembangunan dan tata kelola pemerintahan sesuai dengan kebutuhan serta kondisi lokal [3]. Melalui otonomi desa, demokrasi diharapkan tidak hanya berhenti pada slogan, melainkan benar-benar memberi ruang partisipasi aktif masyarakat. Di sinilah pentingnya menyoroti struktur kelembagaan yang ada di desa, terutama relasi antara Kepala Desa sebagai pemimpin eksekutif dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga representasi masyarakat desa yang memiliki fungsi deliberatif dan pengawasan [4].

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi sebagai wadah representasi politik masyarakat desa. Walaupun tidak dapat disamakan dengan lembaga legislatif pada tingkat nasional, BPD memiliki peran penting dalam menyalurkan aspirasi warga, membahas dan menyepakati peraturan desa bersama Kepala Desa, serta melakukan pengawasan terhadap kinerja eksekutif desa [5]. Dalam perspektif hukum tata negara, BPD dipandang sebagai miniatur lembaga perwakilan rakyat, meski kewenangannya lebih terbatas. Di sisi lain, Kepala Desa merupakan eksekutif desa yang memegang kendali terhadap jalannya pemerintahan dan pembangunan. Relasi antara BPD dan Kepala Desa dengan demikian dapat dianalogikan sebagai relasi legislatif dan eksekutif di tingkat nasional. Hubungan ini, bila berjalan secara sinergis, dapat memperkuat demokrasi lokal karena membuka ruang *check and balances* antara kedua lembaga tersebut.

Kehadiran BPD dan Kepala Desa sering disebut sebagai miniatur sistem ketatanegaraan di Indonesia. Konfigurasi ini mencerminkan upaya negara untuk menghadirkan praktik demokrasi secara nyata di tingkat desa. Kepala Desa yang dipilih secara langsung oleh rakyat mencerminkan prinsip demokrasi elektoral, sedangkan BPD yang merepresentasikan warga menjadi simbol demokrasi perwakilan. Interaksi keduanya merepresentasikan prinsip *checks and balances* yang juga berlaku dalam struktur negara secara lebih luas [6]. Namun, karena ruang lingkup kewenangan mereka berada di tingkat lokal, kompleksitas relasi kekuasaan seringkali lebih tampak pada dinamika personal, kepentingan kelompok, bahkan faktor kultural. Hal ini membuat relasi BPD dan Kepala Desa tidak selalu linier dengan teori demokrasi, melainkan sering mengalami gesekan yang mencerminkan wajah demokrasi lokal yang masih terus berproses.

Permasalahan utama dalam relasi antara BPD dan Kepala Desa bukan hanya soal disharmoni, melainkan justru lemahnya independensi BPD sebagai lembaga perwakilan

desa. Dalam praktiknya, keanggotaan BPD sering kali berasal dari orang-orang yang memiliki kedekatan personal atau bahkan merupakan “badan” dari Kepala Desa itu sendiri. Proses pemilihan BPD pun kerap tidak steril dari intervensi Kepala Desa, sehingga sejak awal terbentuk, posisi BPD sudah sangat bergantung pada eksekutif desa. Kondisi ini menyebabkan BPD sulit memainkan peran kritis sebagai pengawas, karena hubungan patron-klien yang terjalin menjadikan BPD lebih memilih bersikap akomodatif [7]. Akibatnya, fungsi pengawasan hanya bersifat formalitas dan BPD lebih sering menjadi lembaga “stempel” atas kebijakan Kepala Desa, ketimbang menjadi representasi murni dari aspirasi masyarakat.

Fenomena lemahnya fungsi pengawasan BPD ini sangat problematis bagi demokrasi lokal. Secara normatif, BPD memiliki posisi strategis dalam menjaga transparansi dan akuntabilitas pemerintahan desa, namun secara empiris, keberadaannya justru sering kali hanya mempertegas dominasi kekuasaan Kepala Desa. Padahal, demokrasi lokal menuntut adanya mekanisme *check and balances* agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu pihak. Ketika BPD gagal menjalankan fungsi kontrol, maka Kepala Desa memiliki keleluasaan yang nyaris absolut dalam mengatur desa, mulai dari kebijakan pembangunan hingga pengelolaan keuangan. Situasi ini jelas bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang menjadi dasar demokrasi desa. Dengan demikian, persoalan bukan semata-mata konflik antar lembaga, melainkan subordinasi BPD yang secara struktural maupun praktis melemahkan demokrasi lokal [8].

Berdasarkan realitas tersebut, penelitian ini berupaya menganalisis relasi kekuasaan dalam demokrasi lokal dengan fokus pada kedudukan BPD dan Kepala Desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Analisis dilakukan untuk melihat sejauh mana keberadaan BPD sebagai representasi aspirasi rakyat desa dapat menyeimbangkan kewenangan Kepala Desa sebagai eksekutif. Penelitian ini juga akan menyoroti problem disharmoni yang kerap muncul dalam praktik, serta menawarkan refleksi mengenai model relasi yang ideal. Harapannya, kajian ini tidak hanya memperkaya khazanah akademik tentang hukum tata negara dan demokrasi lokal, tetapi juga memberi rekomendasi praktis bagi perbaikan tata kelola pemerintahan desa. Dengan begitu, demokrasi lokal benar-benar dapat menjadi fondasi kokoh bagi penguatan demokrasi di Indonesia secara menyeluruh.

2. Perumusan Masalah

Penelitian ini berusaha menjawab tiga pertanyaan rumusan masalah yang akan menstrukturkan analisis pada bagian selanjutnya, yaitu:

- a. Bagaimana kedudukan BPD dan Kepala Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia?
- b. Bagaimana relasi kekuasaan BPD dan Kepala Desa dalam kerangka demokrasi Lokal desa?

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif dengan menitikberatkan pada pengaturan relasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Kepala Desa dalam kerangka demokrasi lokal. Pendekatan ini dipilih karena permasalahan utama terletak pada independensi BPD dalam melaksanakan fungsi legislasi dan pengawasan terhadap Kepala Desa. Data penelitian diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta literatur akademik yang relevan dengan tema demokrasi lokal, otonomi desa, dan hubungan antar-lembaga di tingkat desa. Analisis dilakukan dengan metode deskriptif-analitis, yaitu menggambarkan norma hukum yang berlaku sekaligus menilai konsistensi dan efektivitasnya dalam mendukung praktik demokrasi desa. Dengan pendekatan ini, penelitian diharapkan mampu mengungkap sejauh mana sistem ketatanegaraan Indonesia mewujudkan prinsip *checks and balances* pada level desa.

B. PEMBAHASAN

1. Kedudukan BPD dan Kepala Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Konsep demokrasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berakar pada prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar [9]. Prinsip ini tidak hanya berlaku di tingkat nasional, tetapi juga dijabarkan hingga ke level pemerintahan desa. Desa sebagai unit pemerintahan terkecil menjadi arena penting dalam praksis demokrasi karena di sanalah rakyat berinteraksi langsung dengan institusi pemerintahan. Demokrasi desa bukan sekadar entitas administratif, tetapi merupakan manifestasi nyata dari demokrasi konstitusional Indonesia. Keberadaan lembaga desa seperti Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Kepala Desa harus dipahami sebagai instrumen pelaksanaan kedaulatan rakyat di tingkat

lokal, sekaligus sebagai bentuk adaptasi sistem demokrasi nasional ke dalam ruang lingkup pemerintahan terdepan.

Desa memiliki posisi khusus dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, termasuk desa beserta hak asal-usulnya. Pengaturan lebih lanjut dituangkan dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menegaskan desa sebagai entitas otonom dengan kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat setempat. Konsep otonomi desa ini merupakan pengejawantahan demokrasi lokal, di mana masyarakat diberi ruang untuk mengelola pemerintahan secara mandiri [10]. Namun demikian, otonomi desa tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sehingga segala aktivitas pemerintahan desa harus sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi konstitusional dan hukum nasional yang berlaku.

Dalam konteks demokrasi lokal, BPD dan Kepala Desa memegang peranan sentral sebagai pilar pelaksanaan demokrasi di tingkat desa. Kepala Desa dipilih langsung oleh masyarakat, sehingga ia merepresentasikan aspek demokrasi elektoral. Sementara itu, BPD dibentuk untuk menyalurkan aspirasi masyarakat, melakukan pengawasan, serta membentuk peraturan desa bersama Kepala Desa [11]. Dengan demikian, relasi keduanya dapat dipahami sebagai miniatur sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni representasi eksekutif dan legislatif dalam skala lokal. Keberadaan BPD menjadi penting karena tanpa fungsi legislatif dan pengawasan, Kepala Desa berpotensi menjalankan pemerintahan secara absolut. Sebaliknya, tanpa Kepala Desa yang kuat, pemerintahan desa dapat kehilangan arah dan efektivitas. Keseimbangan keduanya menjadi indikator sehat atau tidaknya demokrasi lokal di tingkat desa [12].

BPD sering disebut sebagai “parlemen mini” di tingkat desa karena fungsinya yang menyerupai lembaga legislatif. BPD memiliki tugas utama menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, membahas serta menyepakati rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa, dan mengawasi kinerja pemerintahan desa. Fungsi representasi ini menunjukkan bahwa BPD merupakan perpanjangan tangan rakyat desa, sehingga keberadaannya harus independen dari eksekutif desa [13]. Namun dalam praktiknya, kewenangan BPD dibatasi oleh peraturan perundang-undangan. BPD tidak memiliki kewenangan legislasi penuh, melainkan hanya fungsi deliberatif dan pengawasan yang bersifat terbatas. Hal ini menimbulkan pertanyaan akademik tentang seberapa jauh BPD

mampu menjalankan perannya sebagai penjaga demokrasi lokal, mengingat posisinya seringkali hanya formalitas belaka [14].

Di sisi lain, Kepala Desa memegang posisi yang lebih dominan karena menjadi eksekutif desa sekaligus pemimpin politik lokal. Kepala Desa tidak hanya bertanggung jawab atas jalannya pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat, tetapi juga memiliki legitimasi elektoral langsung dari rakyat desa. Kewenangan eksekutif yang luas menjadikan Kepala Desa sebagai aktor sentral dalam demokrasi desa. Dalam hal legislasi, meskipun peraturan desa dibentuk bersama BPD, inisiatif dan dominasi substansi peraturan seringkali berasal dari Kepala Desa [15]. Kondisi ini memperlihatkan bahwa keseimbangan kekuasaan antara BPD dan Kepala Desa masih menjadi persoalan serius. Jika Kepala Desa terlalu dominan, fungsi BPD berpotensi melemah sehingga demokrasi desa kehilangan ruh representatifnya.

Landasan hukum kedudukan BPD diatur dalam Pasal 55 sampai dengan Pasal 65 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-undang ini menegaskan bahwa BPD memiliki tiga fungsi utama, yakni membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, serta melakukan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa. Secara normatif, ketiga fungsi tersebut menunjukkan peran signifikan BPD sebagai lembaga representasi politik lokal di desa. Namun secara konseptual, kewenangan BPD tidak sejajar dengan DPR di tingkat nasional karena sifatnya lebih deliberatif daripada legislatif penuh. Keterbatasan ini menimbulkan dilema, apakah BPD dapat benar-benar menjadi alat kontrol efektif terhadap kekuasaan Kepala Desa, ataukah hanya sekadar menjadi lembaga stempel yang mengesahkan kebijakan eksekutif desa.

Sementara itu, kedudukan Kepala Desa sebagai eksekutif desa diatur dalam Pasal 26 UU No. 6 Tahun 2014. Kepala Desa memiliki kewenangan luas dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Di samping itu, Kepala Desa berwenang mengangkat perangkat desa yang akan membantunya menjalankan roda pemerintahan. Dengan legitimasi elektoral langsung dari masyarakat, Kepala Desa seringkali memperoleh posisi politik yang lebih kuat dibandingkan BPD. Hal ini semakin mempertegas karakter eksekutif-heavy dalam sistem demokrasi desa, di mana Kepala Desa berfungsi bukan hanya sebagai administrator tetapi juga sebagai pemimpin politik lokal dengan pengaruh yang besar terhadap dinamika demokrasi desa.

Jika ditinjau dari perspektif teori ketatanegaraan, relasi antara BPD dan Kepala Desa seharusnya mencerminkan prinsip *checks and balances*. BPD sebagai representasi masyarakat desa memiliki fungsi kontrol, sementara Kepala Desa memiliki fungsi eksekutif untuk mengimplementasikan kebijakan [16]. Namun dalam praktiknya, relasi ini seringkali timpang. Kekuatan politik Kepala Desa, terutama karena dukungan massa saat pemilihan dan kewenangan administratif dalam mengelola anggaran desa, menjadikan BPD berada pada posisi subordinatif. Hal ini menunjukkan adanya gap antara idealitas demokrasi konstitusional dengan realitas demokrasi lokal. Situasi ini juga memperlihatkan bahwa desain kelembagaan desa masih menyisakan persoalan serius dalam memastikan terciptanya keseimbangan kekuasaan yang sehat.

Kondisi timpangnya relasi kekuasaan ini semakin diperparah oleh persoalan rekrutmen anggota BPD. Meskipun UU Desa menegaskan bahwa anggota BPD dipilih secara demokratis, praktik di lapangan kerap kali tidak lepas dari intervensi Kepala Desa. Banyak anggota BPD justru berasal dari lingkaran dekat Kepala Desa atau dipengaruhi oleh preferensi politik Kepala Desa dalam proses seleksi. Hal ini menyebabkan independensi BPD melemah, sehingga fungsinya sebagai pengawas eksekutif tidak berjalan efektif [17]. Dengan kata lain, BPD lebih sering berfungsi sebagai lembaga yang mengesahkan kebijakan Kepala Desa tanpa resistensi berarti, daripada sebagai lembaga representasi yang kritis dan responsif terhadap aspirasi masyarakat desa.

Dengan demikian, kedudukan BPD dan Kepala Desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mencerminkan ambivalensi demokrasi lokal. Di satu sisi, secara normatif keduanya dirancang untuk menciptakan tata kelola pemerintahan desa yang partisipatif, transparan, dan akuntabel. Namun di sisi lain, dalam praktiknya, dominasi Kepala Desa dan lemahnya posisi BPD menunjukkan bahwa demokrasi desa masih jauh dari prinsip ideal *checks and balances*. Miniatur demokrasi konstitusional di tingkat desa ini justru memperlihatkan persoalan klasik demokrasi lokal: kuatnya dominasi eksekutif dan lemahnya representasi legislatif. Oleh karena itu, kajian akademik yang mendalam sangat diperlukan untuk merumuskan mekanisme yang mampu menguatkan peran BPD sehingga benar-benar menjadi pengawal demokrasi desa dan bukan sekadar lembaga stempel bagi kekuasaan Kepala Desa.

2. Relasi Kekuasaan BPD dan Kepala Desa dalam Kerangka Demokrasi Lokal

Relasi antara BPD dan Kepala Desa idealnya dibangun dalam kerangka *checks and balances*, sebagaimana prinsip dasar demokrasi yang menolak adanya pemusatan

kekuasaan pada satu aktor. BPD sebagai representasi legislatif desa diharapkan menjadi pengimbang terhadap kewenangan eksekutif Kepala Desa. Sinergi legislatif-eksekutif dalam konteks desa bukan berarti menghilangkan perbedaan fungsi, tetapi justru menegaskan batas dan peran masing-masing agar tercipta tata kelola pemerintahan desa yang demokratis dan akuntabel. Namun, praktik di lapangan menunjukkan relasi yang tidak setara. Kepala Desa cenderung lebih dominan karena memiliki legitimasi elektoral langsung dan akses terhadap sumber daya desa. Kondisi ini menggeser fungsi BPD yang seharusnya mengontrol dan mengawasi kebijakan, menjadi sekadar pendamping formal. Dengan demikian, idealitas *checks and balances* seringkali hanya berhenti pada ranah normatif, tidak terwujud secara substantif dalam demokrasi desa.

Salah satu faktor utama yang melemahkan peran BPD adalah intervensi Kepala Desa dalam proses pemilihan anggotanya. Walaupun UU No. 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa BPD dipilih secara demokratis dari perwakilan masyarakat, kenyataannya pemilihan seringkali dipengaruhi oleh patronase politik Kepala Desa. Kepala Desa memiliki posisi strategis untuk mengarahkan proses seleksi dengan menempatkan kerabat, pendukung politik, atau individu yang loyal terhadapnya sebagai anggota BPD. Akibatnya, komposisi BPD tidak merepresentasikan aspirasi masyarakat desa secara luas, melainkan lebih mencerminkan kehendak Kepala Desa. Fenomena ini membuat BPD kehilangan independensinya sejak awal pembentukan, sehingga sulit diharapkan dapat menjalankan fungsi pengawasan yang objektif. Dalam kerangka demokrasi lokal, hal ini merupakan bentuk penyimpangan yang mengikis substansi representasi rakyat [18].

Dengan adanya intervensi tersebut, BPD seringkali terjebak dalam posisi sebagai lembaga “stempel” kebijakan Kepala Desa. Alih-alih menjadi forum deliberasi dan ruang artikulasi kepentingan masyarakat, BPD hanya berfungsi melegitimasi setiap kebijakan yang diajukan Kepala Desa tanpa resistensi yang berarti. Situasi ini berimplikasi pada hilangnya fungsi legislatif substantif di tingkat desa. Padahal secara normatif, BPD diharapkan menjadi arena musyawarah yang mampu menyeimbangkan kebijakan eksekutif. Ketika fungsi ini tidak berjalan, maka mekanisme demokrasi desa hanya bersifat procedural tanpa substansi demokratis yang sesungguhnya. Akibatnya, legitimasi pemerintahan desa bukan lagi hasil interaksi dialektis antara eksekutif dan legislatif desa, melainkan dominasi tunggal Kepala Desa yang diperkuat oleh BPD yang pasif.

Patronase politik menjadi faktor lain yang memperlemah fungsi BPD. Anggota BPD seringkali memiliki hubungan personal atau kekerabatan dengan Kepala Desa, sehingga

fungsi representasi dan pengawasan berpotensi terkooptasi oleh loyalitas personal. Dalam perspektif teori demokrasi lokal, patronase politik menciptakan distorsi dalam distribusi kekuasaan karena keputusan politik tidak lagi didasarkan pada aspirasi masyarakat, melainkan pada relasi pribadi [19]. Kondisi ini menciptakan relasi kuasa yang tidak sehat, di mana BPD lebih berperan sebagai “tim pendukung” daripada sebagai lembaga legislatif desa. Akibatnya, demokrasi lokal desa kehilangan dimensi partisipatif dan deliberatifnya. Jika pola patronase ini terus berlangsung, maka pelembagaan demokrasi desa akan semakin lemah, karena masyarakat tidak melihat BPD sebagai representasi yang independen, melainkan perpanjangan tangan Kepala Desa.

Lemahnya independensi BPD berdampak langsung pada fungsi pengawasan terhadap pemerintahan desa. Dalam praktik, BPD jarang melakukan kritik atau koreksi terhadap kebijakan yang berpotensi merugikan masyarakat desa. Pengawasan yang seharusnya menjadi instrumen utama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan berubah menjadi sekadar formalitas rapat bersama Kepala Desa. Dengan demikian, prinsip akuntabilitas pemerintahan desa menjadi terabaikan. Dalam konteks ini, demokrasi desa tidak berjalan sebagaimana mestinya karena mekanisme kontrol horizontal tidak berfungsi. Jika kondisi ini dibiarkan, maka pemerintahan desa berpotensi melahirkan pemusatan kekuasaan pada Kepala Desa yang sulit dikoreksi oleh mekanisme internal desa. Situasi ini juga dapat mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap institusi demokrasi lokal, sekaligus menurunkan kualitas partisipasi politik warga desa.

Pemusatan kekuasaan pada Kepala Desa menjadi konsekuensi dari lemahnya fungsi BPD. Kepala Desa tidak hanya menguasai jalannya pemerintahan, tetapi juga mengendalikan aspek legislatif melalui dominasi terhadap BPD. Situasi ini berlawanan dengan semangat demokrasi konstitusional yang menekankan pembagian kekuasaan untuk mencegah terjadinya otoritarianisme, meskipun dalam skala desa [20]. Dalam praktiknya, peraturan desa, pengelolaan dana desa, hingga keputusan pembangunan lebih banyak mencerminkan kehendak Kepala Desa daripada hasil deliberasi kolektif. Pemusatan kekuasaan ini dapat menciptakan praktik “feodalisme modern” di tingkat desa, di mana Kepala Desa memiliki otoritas hampir absolut, sedangkan BPD kehilangan daya tawarnya sebagai lembaga representasi. Akibatnya, ruang partisipasi politik warga desa semakin terbatas karena kanal representasi mereka tidak bekerja secara efektif.

Implikasi dari kondisi tersebut adalah menurunnya kualitas demokrasi desa. Demokrasi tidak hanya diukur dari ada tidaknya pemilihan Kepala Desa secara langsung,

tetapi juga dari kualitas mekanisme pengawasan dan keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan Keputusan [21]. Ketika BPD gagal menjalankan fungsi pengawasan dan representasi, demokrasi desa hanya bersifat prosedural. Masyarakat mungkin terlibat dalam pemilihan Kepala Desa, tetapi aspirasi mereka tidak tersalurkan secara substantif melalui BPD. Hal ini menimbulkan kekecewaan publik dan menurunkan partisipasi politik warga dalam forum-forum musyawarah desa. Dengan demikian, demokrasi desa berpotensi terjebak dalam formalitas tanpa substansi, yang pada akhirnya melemahkan legitimasi pemerintahan desa itu sendiri.

Untuk mengatasi persoalan tersebut, reformasi mekanisme pemilihan BPD menjadi hal yang mendesak. Proses pemilihan harus dirancang sedemikian rupa agar independen dari intervensi Kepala Desa [22]. Salah satu opsi adalah memperkuat keterlibatan masyarakat secara langsung dalam pemilihan anggota BPD, misalnya melalui pemungutan suara terbuka atau sistem representasi wilayah yang lebih transparan. Selain itu, aturan mengenai syarat calon anggota BPD perlu diperketat untuk mencegah dominasi kerabat atau kelompok kepentingan Kepala Desa. Reformasi ini sejalan dengan prinsip demokrasi lokal yang menekankan partisipasi dan representasi masyarakat. Jika pemilihan BPD dapat berlangsung secara bebas dan independen, maka BPD akan lebih memiliki legitimasi politik untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap Kepala Desa.

Selain reformasi mekanisme pemilihan, penguatan kapasitas kelembagaan BPD juga menjadi langkah strategis [23]. Banyak anggota BPD yang tidak memiliki pemahaman memadai mengenai fungsi legislasi dan pengawasan. Hal ini membuat mereka cenderung pasif dalam menghadapi dominasi Kepala Desa. Oleh karena itu, perlu ada program pelatihan, pendidikan politik, dan peningkatan kapasitas reguler bagi anggota BPD agar mereka mampu menjalankan tugas secara efektif. Penguatan kapasitas ini tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga normatif, yakni menanamkan kesadaran bahwa BPD adalah representasi masyarakat, bukan perpanjangan tangan eksekutif. Dengan kapasitas yang lebih baik, BPD diharapkan dapat memainkan peran aktif dalam menjaga prinsip *check and balances* di tingkat desa.

Pada akhirnya, optimalisasi partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemerintahan desa menjadi kunci dalam mewujudkan demokrasi lokal yang sehat. Partisipasi ini dapat diwujudkan melalui forum musyawarah desa, mekanisme aspirasi masyarakat, maupun keterlibatan langsung dalam proses evaluasi kinerja pemerintahan desa. Dengan demikian, relasi BPD dan Kepala Desa dapat diarahkan ke pola sinergis

tanpa mengorbankan prinsip *checks and balances*. Kepala Desa tetap memiliki ruang untuk memimpin dan mengambil keputusan strategis, tetapi BPD dan masyarakat hadir sebagai pengimbang agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Relasi sinergis semacam ini akan memperkuat legitimasi pemerintahan desa, meningkatkan kepercayaan masyarakat, dan memastikan bahwa demokrasi lokal benar-benar menjadi miniatur demokrasi konstitusional Indonesia yang substantif, bukan sekadar prosedural.

C. KESIMPULAN

Relasi kekuasaan antara Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Kepala Desa mencerminkan dinamika demokrasi lokal yang belum sepenuhnya sejalan dengan prinsip konstitusional *checks and balances*. Secara normatif, BPD didesain sebagai lembaga representasi masyarakat yang menjalankan fungsi legislasi bersama Kepala Desa serta mengawasi jalannya pemerintahan desa. Namun dalam praktiknya, intervensi Kepala Desa dalam proses pemilihan anggota BPD, patronase politik, serta lemahnya kapasitas kelembagaan BPD membuat peran pengawasan dan representasi tidak berjalan efektif. Kondisi ini berujung pada pemusatan kekuasaan pada Kepala Desa, sehingga demokrasi desa lebih bersifat prosedural daripada substantif. Untuk memperkuat demokrasi lokal, diperlukan reformasi mekanisme pemilihan BPD agar independen, penguatan kapasitas kelembagaan BPD, serta peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengawasan. Dengan demikian, relasi BPD dan Kepala Desa dapat diarahkan ke pola sinergis yang tetap menjaga prinsip *checks and balances*, sehingga demokrasi desa benar-benar menjadi miniatur demokrasi konstitusional Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] E. Rohmah, "Perubahan paradigma politik di Indonesia dari demokrasi ke oligarki," *Politeia: Jurnal Ilmu Politik*, vol. 16, no. 1, pp. 1–12, 2024. doi: 10.32734/politeia.v16i1.12424.
- [2] S. Fikri and N. O. Adytyas, "Politik Identitas dan dan penguatan Demokrasi Lokal (Kekuatan Wong kito dalam demokrasi lokal)," *TAMADDUN: Jurnal Kebudayaan dan Sastra Islam*, vol. 18, no. 2, pp. 167–181, 2018.
- [3] M. Hardiyanti and A. Diamantina, "Urgensi Otonomi Desa Dalam Pengelolaan Desa Wisata Berbasis Pembangunan Berkelanjutan," *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, vol. 8, no. 1, pp. 334–352, 2022. doi: 10.23887/jkh.v8i1.44410.
- [4] F. B. Longa, K. Y. Stefanus, and A. D. Rema, "Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa Loa, Soa, Ngada,"

- Jurnal Penelitian Inovatif*, vol. 5, no. 3, pp. 2017–2026, 2025. doi: 10.54082/jupin.1363.
- [5] A. Tohawi, “Analisis Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Sistem Pemerintahan Desa di Indonesia,” *Islamic Law: Jurnal Siyasa*, vol. 10, no. 1, pp. 92–120, 2025. doi: 10.53429/iljs.v10i1.1445.
- [6] S. Rahmat, D. Nawawi, and A. L. Irwan, “Relasi Badan Permusyawaratan Desa dengan Kepala Desa: Mewujudkan Good Governance di Desa Puncak Kecamatan Sinjai Selatan,” *NeoRespublica: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, vol. 5, no. 2, pp. 987–996, 2024. doi: 10.52423/neores.v5i2.269.
- [7] S. Hadi, et al., “Strategi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Pengawasan Tata Kelola Pemerintahan di Desa Sepit Kecamatan Keruak Kabupaten Lombok Timur,” *Al-Faizi: Jurnal Politik, Hukum dan Bisnis*, vol. 2, no. 2, pp. 90–106, 2024.
- [8] N. Heriyono, M. Wijaya, and B. Haryono, “Interaksi Sosial Kepala Desa dan BPD dalam Perspektif Sosiologi Pedesaan,” *Interdisciplinary and Multidisciplinary Studies: Conference Series*, vol. 2, no. 2, 2024.
- [9] F. Hadi and F. Gandryani, “Penguatan Sistem Ketatanegaraan Indonesia berbasis Demokrasi Pancasila melalui Penghidupan Kembali Utusan Golongan,” *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan*, vol. 4, no. 2, pp. 193–208, 2024. doi: 10.52738/pjk.v4i2.171.
- [10] B. A. Pamungkas, “Pelaksanaan Otonomi Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa,” *Jurnal USM Law Review*, vol. 2, no. 2, pp. 210–229, 2019. doi: 10.26623/julr.v2i2.2271.
- [11] H. Turmudi, “Demokrasi Desa: Revitalisasi Musyawarah Desa dalam Sistem Pemerintahan Desa di Indonesia,” *Fundamental: Jurnal Ilmiah Hukum*, vol. 13, no. 2, pp. 223–239, 2024. doi: 10.34304/jf.v13i2.313.
- [12] U. Dunggio, “Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa Tentang Pengawasan Kinerja Kepala Desa Di Desa Huyula,” *Journal Law And Justice*, vol. 1, no. 2, pp. 92–101, 2023.
- [13] C. A. Setyaningrum and F. Wisnaeni, “Pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa,” *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, vol. 1, no. 2, pp. 158–170, 2019. doi: 10.14710/jphi.v.
- [14] Y. W. Ihe, “Tinjauan Hukum Mengenai Wewenang Dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa,” *Lex Privatum*, vol. 12, no. 2, pp. 1–11, 2023.
- [15] R. M. Luthfy, “Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Perspektif Konstitusi,” *Masalah-Masalah Hukum*, vol. 48, no. 4, pp. 319–330, 2019. doi: 10.14710/mmh.48.4.2019.319-330.
- [16] F. C. T. Lazar, F. B. Tokan, and E. S. Niron, “Relasi Kuasa Pemerintah Desa Dan Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Desa Di Desa Lamabelawa,” *Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial*, vol. 8, no. 2, pp. 219–239, 2024. doi: 10.38043/jids.v8i2.5345.
- [17] V. Ayuningtyas, “Politik Dinasti Pemilihan Kepala Desa Randugede Kec. Plaosan Kab. Magetan Jawa Timur Perspektif Demokrasi Konstitusional,” *Jurnal Hukum Indonesia*, vol. 4, no. 4, pp. 160–184, 2025. doi: 10.58344/jhi.v4i4.1777.

- [18] M. O. A. N. J. Tambi, A. Rahman, and R. Ramadani, "Sistem Pengisian Jabatan Anggota Badan Permusyawaratan Desa," *LEGAL DIALOGICA*, vol. 1, no. 1, pp. 21–29, 2025.
- [19] W. Frederica, "Ketika Politik Menjadi Kartel: Praktik dan Penyebab Suburnya Kartelisasi di Indonesia," *Socio-political Communication and Policy Review*, pp. 1–10, 2025. doi: 10.61292/shkr.264.
- [20] F. B. Tokan and U. Ola, "DinAmika Politik Desa Studi tentang Relasi Kuasa Elit Desa dan Politik Pilkades di Kecamatan Witihama Kabupaten Flores Timur," *Warta Governare: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, vol. 1, no. 1, pp. 1–14, 2020.
- [21] M. Saldi, A. M. Fahmal, and M. R. Bima, "Implikasi Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Sistem Demokrasi Di Indonesia," *Journal of Lex Philosophy (JLP)*, vol. 5, no. 2, pp. 1305–1320, 2024.
- [22] U. Sulistiana, et al., "Strengthening the Capacity of the Village Deliberation Agency (BPD) of Melikan Village, Wedi District, Klaten Regency, Central Java," *Dinamisia: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, vol. 7, no. 5, pp. 1466–1478, 2023. doi: 10.31849/dinamisia.v7i5.15954.
- [23] B. R. D. Astuti, et al., "Penguatan Kapasitas Kelembagaan Badan Permusyawaratan Desa," *Prosiding PEPADU*, vol. 2, pp. 348–351, 2020.