

Dinamika Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa dalam Perspektif Politik Lokal: Kajian di Desa Kiawa Satu

Jeane Mantiri^{a,1*}, Felini Otnil Toporundeng^{a,2}, Brain Fransisco Supit^{a,3}

^a Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Negeri Manado, Indonesia

^{1*} jeanelitha@unima.ac.id; ² felinitoporundeng@unima.ac.id; ³ brainsupit@unima.ac.id

* Corresponding Author

INFO ARTIKEL

Sejarah Artikel:

Diterima: 1 September 2025

Direvisi: 17 September 2025

Disetujui: 1 Oktober 2025

Tersedia Daring: 15 Oktober 2025

Kata Kunci:

BPD;

Fungsi Legislatif;

Politik Lokal;

Desa Kiawa Satu.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan bagaimana BPD di Kiawa Satu menjalankan fungsi legislasi sesuai Permendagri Nomor 110 Tahun 2016, serta menganalisis kendala dan dinamika politik lokal yang memengaruhinya. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif melalui observasi, wawancara, dan studi literatur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa fungsi legislasi BPD di Desa Kiawa Satu belum berjalan maksimal. Secara formal BPD memiliki peran penting, namun dalam praktiknya peran tersebut belum optimal karena proses pembahasan peraturan masih didominasi oleh kepala desa. Keterbatasan kemampuan anggota BPD dalam memahami regulasi dan analisis kebijakan, serta minimnya pelatihan teknis, turut memperlemah peran legislasi. Hubungan antara BPD dan pemerintah desa terjalin baik, tetapi belum seimbang secara kelembagaan. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan juga masih rendah dan cenderung formalitas akibat kurangnya akses informasi dan budaya yang masih paternalistik. Meski demikian, munculnya semangat baru dari anggota BPD muda serta partisipasi masyarakat dalam isu tertentu menunjukkan potensi perubahan ke arah yang lebih baik. Karena itu, penguatan fungsi legislasi perlu dilakukan melalui peningkatan kapasitas kelembagaan, pelatihan teknis, dan pembentukan budaya politik lokal yang lebih terbuka dan partisipatif agar BPD dapat berfungsi secara demokratis dan akuntabel.

ABSTRACT

Keywords:

Village Consultative Body;

Legislative Function;

Local Politics;

Kiawa Satu Village.

This study aims to analyze how the Village Consultative Body (BPD) in Kiawa Satu carries out its legislative function in accordance with Minister of Home Affairs Regulation No. 110 of 2016, and to examine the challenges and local political dynamics that affect its implementation. The research employs a descriptive qualitative method through observation, interviews, and literature review. The findings reveal that the BPD's legislative function in Kiawa Satu Village has not been effectively implemented. Although the BPD formally holds an important role in drafting village regulations, in practice, the process remains dominated by the village head. Limited understanding of regulations and policy analysis among BPD members, coupled with insufficient technical training, has weakened their legislative role. The relationship between the BPD and the village government is generally good but remains institutionally imbalanced. Community participation in regulation formulation is still low and tends to be formalistic due to limited access to information and the persistence of a paternalistic culture. Therefore, strengthening the BPD's legislative function requires institutional capacity building, technical training, and the development of a more open and participatory local political culture.

©2025, Jeane Mantiri, Felini Otnil Toporundeng, Brain Fransisco Supit

This is an open access article under CC BY-SA license



1. Pendahuluan

Fungsi legislasi di tingkat desa merupakan salah satu elemen kunci dalam sistem tata kelola pemerintahan desa di Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan diperjelas melalui Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD), lembaga BPD diberi kewenangan untuk menjalankan tiga fungsi utama, yaitu: membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah desa. Dari ketiga fungsi tersebut, fungsi legislasi menempati posisi yang sangat penting karena menjadi dasar bagi proses pembentukan kebijakan di tingkat desa. Melalui fungsi legislasi, BPD diharapkan mampu menjadi perwakilan masyarakat dalam menentukan arah pembangunan, pengelolaan sumber daya, dan penyusunan aturan yang sesuai dengan kebutuhan serta karakteristik lokal masyarakat desa.

Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan fungsi legislasi BPD tidak selalu berjalan sebagaimana yang diharapkan dalam regulasi. Banyak penelitian dan laporan lapangan menunjukkan bahwa BPD di berbagai daerah sering kali belum berperan optimal dalam membahas dan mengusulkan rancangan peraturan desa. Menurut Asshiddiqie (2006), fungsi legislasi tidak hanya mencakup kemampuan menyetujui atau menolak suatu rancangan peraturan, tetapi juga meliputi kemampuan untuk menginisiasi, mengubah, dan mengawasi implementasi kebijakan. Sayangnya, banyak anggota BPD yang masih belum memahami sepenuhnya hak dan kewajibannya dalam menjalankan fungsi ini. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, seperti keterbatasan kapasitas sumber daya manusia, rendahnya pemahaman tentang hukum dan administrasi pemerintahan desa, serta kurangnya dukungan teknis dari pemerintah daerah.

Desa Kiawa Satu, yang terletak di Kabupaten Minahasa, Provinsi Sulawesi Utara, menjadi salah satu contoh menarik untuk diteliti dalam konteks ini. Desa ini memiliki struktur sosial yang khas, dengan hubungan sosial yang sangat erat dan kuatnya nilai-nilai kekeluargaan dalam kehidupan politik dan sosial masyarakat. Dalam konteks seperti ini, fungsi legislasi BPD sering kali tidak hanya dipengaruhi oleh aturan formal, tetapi juga oleh dinamika politik lokal, hubungan antar-elit desa, dan budaya patronase yang masih cukup dominan. Fenomena ini dapat menyebabkan proses legislasi di desa menjadi tidak sepenuhnya demokratis, karena keputusan sering kali diwarnai oleh kepentingan kelompok tertentu atau figur dominan seperti kepala desa.

Dalam studi politik lokal, hal ini berkaitan dengan teori relasi kekuasaan yang dijelaskan oleh Migdal (2001), di mana negara (atau pemerintah desa dalam konteks ini) sering kali bersinggungan dengan jaringan kekuasaan informal di masyarakat yang turut menentukan arah kebijakan publik. Di banyak desa, termasuk Kiawa Satu, kepala desa sering kali memiliki pengaruh yang besar terhadap anggota BPD, baik karena hubungan sosial, ekonomi, maupun politik. Akibatnya, proses pembahasan peraturan desa cenderung berjalan searah dengan kehendak pemerintah desa, sementara peran BPD sebagai lembaga representatif rakyat menjadi berkurang.

Selain faktor relasi kekuasaan, rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam proses legislasi juga menjadi masalah penting. Padahal, partisipasi masyarakat merupakan elemen utama dalam konsep demokrasi deliberatif (Habermas, 1996) dan demokrasi partisipatif (Arnstein, 1969). Dalam praktiknya, masyarakat desa sering kali hanya dilibatkan secara formal melalui musyawarah desa, tanpa adanya ruang nyata untuk menyampaikan aspirasi atau mempengaruhi isi kebijakan. Akibatnya, proses legislasi desa menjadi sekadar formalitas administratif yang tidak mencerminkan kehendak dan kebutuhan warga.

Berdasarkan studi terdahulu seperti yang dilakukan oleh Winarno (2018) di Jawa Tengah

dan Rauf (2020) di Sulawesi Selatan, persoalan ini bukan hanya dialami oleh satu wilayah, melainkan menjadi fenomena umum di berbagai daerah. Winarno menemukan bahwa efektivitas fungsi legislasi BPD sangat bergantung pada tingkat keterbukaan kepala desa dan kemampuan anggota BPD dalam memahami substansi hukum. Sementara itu, Rauf menyoroti bahwa di daerah yang struktur politiknya lebih terbuka dan masyarakatnya aktif berpartisipasi, fungsi legislasi BPD cenderung lebih kuat dan berpengaruh. Hal ini memperlihatkan bahwa keberhasilan pelaksanaan fungsi legislasi tidak hanya dipengaruhi oleh aturan formal, tetapi juga oleh konteks sosial-politik dan budaya lokal yang berkembang di masing-masing desa.

Dalam konteks penelitian ini, Desa Kiawa Satu dijadikan lokasi kajian karena memiliki karakteristik sosial dan politik yang mencerminkan realitas umum di banyak desa di Sulawesi Utara. Melalui pendekatan kualitatif dengan metode observasi, wawancara, dan studi literatur, penelitian ini berusaha menggambarkan bagaimana BPD di Kiawa Satu menjalankan fungsi legislasi sesuai Permendagri Nomor 110 Tahun 2016, serta menganalisis kendala dan dinamika politik lokal yang memengaruhinya. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memberikan gambaran empiris tentang pelaksanaan fungsi legislasi di tingkat desa, tetapi juga menawarkan refleksi kritis terhadap bagaimana politik lokal membentuk perilaku kelembagaan dan praktik demokrasi di akar rumput.

Akhirnya, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dan praktis. Secara akademik, penelitian ini memperkaya kajian ilmu politik lokal dan pemerintahan desa, khususnya dalam konteks implementasi kebijakan dan demokrasi di tingkat desa. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah daerah dan lembaga pembinaan desa untuk memperkuat kapasitas BPD, meningkatkan transparansi proses legislasi, dan mendorong partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan di tingkat desa.

2. Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan tiga metode utama, yaitu 1) Observasi, untuk mengamati secara langsung pelaksanaan fungsi legislasi dan hubungan antara BPD dan pemerintah desa dalam penyusunan peraturan desa; 2) Wawancara mendalam, guna memperoleh informasi faktual mengenai pelaksanaan fungsi legislasi serta kendala yang dihadapi. Dan 3) Studi literatur, dengan menelaah beberapa artikel dan jurnal yang membahas peran BPD dalam konteks pemerintahan desa dan politik lokal. Data kemudian dianalisis yakni secara deskriptif-kualitatif dengan membandingkan hasil lapangan dan teori, untuk memperoleh pemahaman menyeluruh tentang dinamika politik dan fungsi legislasi BPD di Desa Kiawa Satu.

3. Hasil dan Pembahasan

Peran BPD dalam Pembentukan Peraturan Desa

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki kedudukan strategis sebagai lembaga yang menjembatani komunikasi antara pemerintah desa dan masyarakat. Dalam konteks Desa Kiawa Satu, BPD seharusnya memainkan peran penting dalam setiap proses legislasi, khususnya dalam pembentukan dan penetapan Peraturan Desa (Perdes). Berdasarkan Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Pasal 31–34, BPD memiliki fungsi untuk membahas dan menyepakati rancangan Perdes bersama Kepala Desa. Fungsi ini menempatkan BPD bukan sekadar sebagai lembaga pelengkap, tetapi sebagai mitra deliberatif yang memiliki legitimasi politik dari masyarakat.

Data yang didapatkan ialah di Desa Kiawa Satu menunjukkan bahwa peran BPD dalam pembentukan Perdes masih bersifat prosedural dan belum substantif. Proses pembahasan biasanya dimulai setelah Pemerintah Desa menyusun rancangan awal Perdes, kemudian BPD diminta untuk memberikan persetujuan atau koreksi minor. Dalam beberapa kasus, anggota BPD menyampaikan bahwa mereka jarang dilibatkan sejak tahap perencanaan, melainkan

hanya pada tahap akhir sebelum penetapan. Hal ini menandakan bahwa partisipasi BPD dalam pembentukan Perdes belum berjalan sepenuhnya sesuai dengan semangat demokrasi deliberatif yang diamanatkan oleh regulasi desa.

Dari perspektif teori politik lokal, Rondinelli dan Cheema (1983) menjelaskan bahwa proses desentralisasi yang efektif menuntut adanya distribusi kekuasaan yang nyata antara lembaga pemerintahan lokal, termasuk antara lembaga eksekutif (Kepala Desa) dan legislatif (BPD). Namun, di Desa Kiawa Satu, kekuasaan dalam proses legislasi masih terpusat pada Kepala Desa dan aparatnya. BPD sering kali hanya berperan sebagai "pemberi legitimasi", bukan sebagai lembaga yang berinisiatif mengajukan atau mengkaji substansi kebijakan secara mendalam.

Kondisi ini juga diperkuat oleh faktor internal BPD sendiri. Beberapa anggota mengaku belum memiliki pemahaman yang cukup mengenai mekanisme penyusunan Perdes, termasuk analisis hukum dan dampak kebijakan yang dihasilkan. Hal ini menyebabkan proses legislasi berjalan tanpa kajian mendalam terhadap kebutuhan masyarakat atau kemungkinan dampak sosial ekonomi dari peraturan yang akan diterapkan. Dengan demikian, fungsi legislasi BPD lebih banyak dijalankan secara administratif daripada politis-substantif.

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pembentukan Perdes idealnya bersumber dari aspirasi masyarakat, hasil musyawarah desa, serta kondisi lokal yang spesifik. Namun dalam praktiknya, sebagaimana ditemukan di Kiawa Satu, proses penyusunan sering kali tidak diawali dengan mekanisme penjangkaran aspirasi yang terstruktur. Sebagai akibatnya, Perdes yang dihasilkan cenderung bersifat reaktif terhadap kebutuhan jangka pendek dan belum berorientasi pada pembangunan jangka panjang desa.

Secara konseptual, Habermas (1984) dalam teori deliberative democracy menekankan pentingnya ruang dialog setara antara pihak-pihak yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan publik. BPD seharusnya menjadi aktor utama dalam mewujudkan ruang diskursif tersebut di tingkat desa. Namun di Kiawa Satu, ruang deliberatif ini masih terbatas, karena hubungan kekuasaan yang hierarkis antara Kepala Desa dan BPD membuat proses pembahasan Perdes sering kali hanya formalitas.

Walau demikian, terdapat sisi positif yang perlu dicatat. Dalam beberapa tahun terakhir, BPD mulai menunjukkan upaya peningkatan peran melalui inisiatif untuk meminta klarifikasi terhadap rancangan Perdes tertentu, terutama yang berkaitan dengan pengelolaan aset desa dan dana pembangunan. Upaya ini mencerminkan adanya kesadaran baru di kalangan anggota BPD tentang pentingnya peran mereka sebagai pengawas sekaligus legislator desa.

Namun, tantangan tetap besar. BPD membutuhkan dukungan kelembagaan, seperti pelatihan teknis penyusunan regulasi desa, pendampingan hukum, serta forum koordinasi yang rutin antara BPD, Pemerintah Desa, dan masyarakat. Tanpa penguatan kapasitas ini, fungsi legislasi akan terus bersifat seremonial. Sebagaimana ditegaskan oleh Hidayat (2019), lembaga lokal akan berfungsi optimal hanya jika didukung oleh struktur, sumber daya, dan budaya politik yang memungkinkan partisipasi sejati.

Oleh karena itu, dalam konteks politik lokal Desa Kiawa Satu, BPD dapat dikatakan masih berada dalam fase transisi kelembagaan, di mana peran legislasi sudah diatur secara formal, tetapi belum dijalankan secara substantif. Diperlukan perubahan paradigma dari "BPD sebagai pelengkap pemerintahan desa" menjadi "BPD sebagai mitra kritis dan representatif masyarakat". Jika hal ini dapat dicapai, maka proses pembentukan Perdes di Kiawa Satu akan menjadi lebih demokratis, partisipatif, dan responsif terhadap kebutuhan warga.

Kapasitas dan Kompetensi Anggota BPD

Kapasitas dan kompetensi anggota BPD merupakan faktor fundamental yang menentukan kualitas pelaksanaan fungsi legislasi di tingkat desa. Dalam konteks Desa Kiawa Satu, hasil wawancara dan observasi menunjukkan bahwa kapasitas anggota BPD masih belum merata.

Sebagian anggota memiliki latar belakang pendidikan dan pengalaman organisasi yang memadai, namun sebagian lainnya masih minim pemahaman tentang tata kelola pemerintahan desa, teknik penyusunan peraturan, serta substansi hukum yang mengatur perdesaan.

Permasalahan kapasitas ini menjadi hambatan utama dalam menjalankan fungsi legislasi yang efektif. Berdasarkan Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Pasal 32 ayat (1), BPD memiliki kewenangan untuk membahas dan menyepakati rancangan Perdes bersama Kepala Desa. Namun, dalam praktik di Desa Kiawa Satu, banyak anggota BPD yang mengaku hanya mengikuti pembahasan tanpa benar-benar memahami isi atau implikasi dari rancangan Perdes tersebut. Hal ini membuat proses legislasi lebih bersifat administratif, bukan substantif.

Menurut Grindle (1997) dalam konsep *institutional capacity building*, kemampuan lembaga publik untuk berfungsi efektif ditentukan oleh tiga hal utama: sumber daya manusia, mekanisme organisasi, dan dukungan lingkungan politik. Dalam konteks Kiawa Satu, faktor pertama yaitu sumber daya manusia masih menjadi tantangan besar. Banyak anggota BPD berasal dari latar belakang masyarakat umum tanpa pelatihan dasar tentang regulasi desa. Meskipun mereka memiliki semangat pengabdian tinggi, keterbatasan pengetahuan hukum menyebabkan peran mereka dalam penyusunan Perdes lebih banyak bersifat mengikuti arahan daripada memberikan inisiatif.

Kondisi ini juga diperburuk oleh minimnya pelatihan dan pembinaan dari pemerintah daerah. Sebagian besar anggota BPD menyampaikan bahwa sejak dilantik, mereka hanya pernah mengikuti sosialisasi singkat, bukan pelatihan mendalam. Padahal, menurut teori kapasitas kelembagaan publik (Grindle, 1997), penguatan kapasitas bukan hanya terkait jumlah sumber daya, tetapi juga kemampuan untuk menginterpretasikan dan mengimplementasikan kebijakan publik secara kontekstual. Artinya, tanpa pemahaman yang memadai terhadap substansi kebijakan, BPD akan kesulitan berperan sebagai lembaga legislasi yang mandiri.

Kelemahan kapasitas juga tampak dari kurangnya kemampuan analisis terhadap dampak sosial dan ekonomi dari setiap rancangan Perdes. Misalnya, dalam pembahasan Perdes tentang pengelolaan tanah kas desa, sebagian anggota BPD mengaku hanya menandatangani hasil rapat tanpa memahami sepenuhnya implikasi jangka panjang terhadap aset desa. Hal ini menunjukkan bahwa fungsi legislasi belum sepenuhnya dijalankan sebagai bentuk tanggung jawab politik terhadap masyarakat.

Menurut Dye (2013) dalam teori *policy analysis*, legislator lokal harus mampu menilai manfaat dan risiko dari setiap kebijakan yang disusun, bukan hanya melihat dari sisi legalitas formal. Dalam hal ini, kapasitas analisis anggota BPD di Kiawa Satu masih perlu diperkuat agar mereka dapat memberikan masukan yang berbobot dan berbasis data dalam proses legislasi desa.

Selain itu, dimensi kapasitas juga mencakup kemampuan komunikasi dan negosiasi politik. Berdasarkan pengamatan lapangan, sebagian anggota BPD cenderung pasif dalam forum pembahasan Perdes, terutama ketika berhadapan dengan Kepala Desa atau perangkat desa yang dianggap lebih memahami regulasi. Hal ini mengakibatkan perdebatan dan pertimbangan substantif dalam rapat menjadi minim. Padahal, dalam teori representasi politik (Pitkin, 1967), perwakilan rakyat tidak hanya berarti hadir dalam forum formal, tetapi juga berani memperjuangkan kepentingan publik berdasarkan pemahaman rasional dan data lapangan.

Meski demikian, ada indikasi positif di Desa Kiawa Satu. Beberapa anggota BPD muda yang memiliki latar belakang pendidikan lebih tinggi mulai berinisiatif mencari referensi tentang regulasi desa dan berpartisipasi aktif dalam forum pembahasan. Mereka juga mulai menggunakan media digital untuk mencari contoh Perdes dari daerah lain sebagai bahan pembandingan. Langkah-langkah kecil ini menunjukkan adanya kesadaran baru di kalangan BPD untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan mereka.

Dari sisi teori pembangunan kelembagaan, North (1990) menjelaskan bahwa perubahan kualitas lembaga tidak terjadi secara cepat, melainkan melalui proses adaptasi dan

pembelajaran berkelanjutan. Artinya, penguatan kapasitas BPD di Kiawa Satu tidak cukup hanya dengan pelatihan teknis, tetapi juga memerlukan sistem pendampingan dan pembelajaran jangka panjang dari pemerintah daerah maupun lembaga pendamping desa.

Dalam konteks politik lokal, rendahnya kapasitas anggota BPD juga sering dimanfaatkan oleh pihak eksekutif untuk memperkuat dominasinya dalam proses legislasi. Beberapa informan menyebutkan bahwa keputusan-keputusan penting sering kali sudah “diarahkan” oleh perangkat desa, sementara BPD hanya diminta menyetujui. Situasi ini sejalan dengan pandangan Crozier, Huntington, dan Watanuki (1975) dalam teori governability, di mana kelemahan kapasitas lembaga partisipatif menyebabkan ketimpangan kekuasaan yang berujung pada lemahnya akuntabilitas publik.

Oleh karena itu, penguatan kapasitas BPD di Desa Kiawa Satu menjadi hal yang mendesak untuk memastikan bahwa fungsi legislasi tidak hanya formal, tetapi juga substantif dan reflektif terhadap kebutuhan masyarakat. Pelatihan reguler, kolaborasi dengan akademisi lokal, serta pengembangan sistem dokumentasi dan arsip kebijakan desa akan sangat membantu meningkatkan kemampuan anggota BPD dalam memahami, menganalisis, dan menyusun regulasi yang berkualitas.

Dengan peningkatan kapasitas tersebut, BPD akan mampu menjalankan peran legislatifnya secara lebih mandiri dan kritis. Mereka tidak hanya menjadi “pengesah kebijakan”, tetapi juga mitra sejajar bagi pemerintah desa dalam menciptakan kebijakan yang adil, partisipatif, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat Kiawa Satu.

Hubungan Kemitraan antara BPD dan Pemerintah Desa

Hubungan kemitraan antara BPD dan Pemerintah Desa merupakan elemen penting dalam sistem politik desa. Secara normatif, hubungan ini didasarkan pada prinsip kerja sama yang saling melengkapi antara fungsi legislatif (BPD) dan eksekutif (Kepala Desa). Dalam Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Pasal 31, disebutkan bahwa BPD bersama Kepala Desa memiliki fungsi membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa. Artinya, kedua lembaga ini seharusnya berada dalam posisi sejajar — saling mendukung namun juga saling mengontrol dalam kerangka demokrasi lokal.

Namun, hasil observasi dan wawancara di Desa Kiawa Satu menunjukkan bahwa hubungan kemitraan ini belum sepenuhnya berjalan ideal. Walaupun di permukaan tampak harmonis, terdapat ketidakseimbangan peran dalam praktiknya. Kepala Desa cenderung lebih dominan dalam proses pengambilan keputusan, sedangkan BPD lebih banyak berperan sebagai lembaga yang memberikan persetujuan terhadap kebijakan yang sudah dirancang oleh pemerintah desa.

Kondisi ini sejalan dengan temuan Madison (1788) dalam konsep checks and balances, yang menekankan pentingnya pembagian kekuasaan agar tidak terjadi dominasi oleh satu pihak. Namun, di tingkat lokal, terutama di Kiawa Satu, mekanisme kontrol tersebut belum berjalan optimal. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, seperti kedekatan sosial antara anggota BPD dan aparat desa, ketergantungan pada anggaran pemerintah desa, serta minimnya kesadaran akan posisi strategis BPD sebagai lembaga representatif.

Dari sisi sosial-politik, hubungan personal antara Kepala Desa dan anggota BPD sering kali menjadi pedang bermata dua. Di satu sisi, kedekatan sosial memudahkan koordinasi dan menjaga stabilitas pemerintahan desa. Di sisi lain, hubungan yang terlalu dekat dapat menurunkan daya kritis BPD dalam mengawasi dan mengoreksi kebijakan. Beberapa informan menyebutkan bahwa “menjaga hubungan baik” sering kali dijadikan alasan untuk tidak terlalu menentang kebijakan Kepala Desa, meskipun terdapat hal-hal yang kurang disetujui. Ini mencerminkan bentuk kompromi politik lokal yang umum terjadi di banyak desa di Indonesia, termasuk di Kiawa Satu.

Dalam teori governance lokal yang dikemukakan oleh Pierre dan Peters (2000), kemitraan antaraktor pemerintahan seharusnya didasarkan pada kolaborasi dan dialog yang rasional, bukan

pada loyalitas pribadi atau pertimbangan sosial. Namun, kenyataannya, dinamika politik lokal di Kiawa Satu masih sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor nonformal seperti hubungan kekerabatan, jaringan sosial, dan patronase politik. Akibatnya, fungsi kontrol dan keseimbangan kekuasaan sering kali tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Lebih jauh, hasil wawancara menunjukkan bahwa komunikasi antara BPD dan Pemerintah Desa memang terjadi secara rutin, tetapi lebih bersifat administratif daripada substantif. Misalnya, pertemuan dilakukan untuk membahas laporan kegiatan atau penggunaan dana desa, namun tidak disertai analisis mendalam mengenai dampak kebijakan terhadap masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa fungsi deliberatif—yakni diskusi kritis antara dua lembaga—masih belum menjadi budaya kerja yang melembaga di tingkat desa.

Berdasarkan teori demokrasi deliberatif (Habermas, 1984), hubungan kemitraan yang ideal seharusnya membuka ruang dialog di mana setiap pihak memiliki kesempatan yang sama untuk mengemukakan pendapat, mempertanyakan kebijakan, dan mencari solusi bersama. Dalam konteks Kiawa Satu, ruang dialog tersebut memang ada, tetapi belum dimanfaatkan secara maksimal. BPD sering kali merasa posisi mereka lebih rendah karena Kepala Desa dianggap lebih memahami kebijakan dan regulasi. Padahal, secara normatif, BPD memiliki kedudukan sejajar dengan pemerintah desa dalam hal pembahasan kebijakan publik.

Menariknya, di beberapa situasi, hubungan kemitraan yang baik justru membantu kelancaran pembangunan desa. Misalnya, dalam pembahasan Perdes tentang pengelolaan dana desa, BPD dan Pemerintah Desa dapat bekerja sama untuk memastikan transparansi anggaran. Namun, kerja sama tersebut baru sebatas kesepakatan umum, belum sampai pada tahap kolaborasi strategis yang melibatkan analisis dan perencanaan bersama. Ini menunjukkan bahwa kemitraan sudah terbentuk secara formal, tetapi belum sepenuhnya fungsional.

Selain faktor sosial, aspek struktural juga berpengaruh terhadap kualitas hubungan antara BPD dan Pemerintah Desa. Salah satunya adalah keterbatasan fasilitas dan anggaran operasional BPD. Dengan sumber daya yang terbatas, BPD sering kali bergantung pada dukungan administrasi dari pemerintah desa, termasuk dalam hal penggunaan kantor atau perlengkapan rapat. Ketergantungan ini secara tidak langsung mempengaruhi posisi tawar BPD dalam hubungan kemitraan.

Dalam pandangan Agrawal dan Ribot (1999) tentang decentralization and accountability, keberhasilan demokrasi lokal sangat bergantung pada kemampuan lembaga representatif untuk memiliki otonomi fungsional dan sumber daya yang memadai. Tanpa kemandirian tersebut, lembaga seperti BPD akan sulit menjalankan peran legislasi dan pengawasan secara efektif. Kasus Kiawa Satu menggambarkan hal ini dengan jelas: ketika BPD tidak memiliki fasilitas dan kapasitas yang cukup, fungsi kemitraannya menjadi simbolis.

Namun demikian, tidak semua hubungan antara BPD dan Pemerintah Desa bersifat negatif. Dalam beberapa kesempatan, terutama ketika membahas kebijakan yang berkaitan dengan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, kedua pihak dapat bekerja sama dengan baik. Kepala Desa kerap melibatkan BPD dalam sosialisasi kebijakan dan penentuan prioritas pembangunan. Hal ini menandakan adanya potensi kemitraan yang konstruktif jika komunikasi dan kepercayaan dapat terus ditingkatkan.

Untuk mewujudkan hubungan kemitraan yang ideal, perlu adanya perubahan paradigma baik dari pihak BPD maupun Pemerintah Desa. BPD harus menegaskan posisinya sebagai lembaga representatif yang independen, sementara Pemerintah Desa perlu melihat BPD bukan sebagai lawan politik, tetapi sebagai mitra strategis dalam membangun desa. Seperti yang ditegaskan oleh UU No. 6 Tahun 2014, relasi antara kedua lembaga harus dilandasi oleh prinsip musyawarah, transparansi, dan akuntabilitas.

Dengan demikian, hubungan kemitraan antara BPD dan Pemerintah Desa di Kiawa Satu masih berada pada tahap harmonious but unequal yakni harmonis secara sosial, tetapi belum seimbang secara kelembagaan. Untuk memperbaikinya, diperlukan penguatan kelembagaan

BPD, pelatihan komunikasi politik, serta penataan ulang mekanisme konsultasi antara kedua pihak agar proses legislasi dan pengawasan dapat berlangsung dalam semangat kemitraan sejati yang demokratis dan produktif.

Partisipasi Masyarakat dalam Proses Legislasi Desa

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu pilar penting dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang demokratis. Dalam konteks fungsi legislasi Badan Permasyarakatan Desa (BPD), partisipasi masyarakat tidak hanya sekadar kehadiran dalam musyawarah, tetapi mencakup keterlibatan aktif dalam setiap tahapan pembentukan Peraturan Desa (Perdes) mulai dari identifikasi kebutuhan, perumusan rancangan, pembahasan, hingga evaluasi pelaksanaan peraturan tersebut.

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Pasal 31, BPD memiliki kewajiban untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Dalam konteks legislasi, kewajiban ini berarti setiap rancangan Perdes seharusnya lahir dari kebutuhan riil warga dan disusun berdasarkan hasil musyawarah desa yang partisipatif. Namun, hasil observasi di Desa Kiawa Satu menunjukkan bahwa praktik partisipasi masyarakat dalam proses legislasi masih terbatas dan cenderung formalistik.

Dalam data yang ditemukan bahwa partisipasi masyarakat lebih sering dilakukan secara seremonial. Masyarakat biasanya hanya dilibatkan pada tahap akhir, yakni ketika rancangan Perdes sudah hampir selesai. Mereka diundang untuk hadir dalam musyawarah desa, tetapi kesempatan untuk memberikan masukan substantif sering kali sangat terbatas. Banyak warga yang merasa tidak memiliki kapasitas atau pemahaman untuk berpendapat terkait isi Perdes, karena bahasa hukum yang digunakan terlalu teknis dan kurang disosialisasikan terlebih dahulu.

Temuan ini sejalan dengan hasil penelitian Solekhan (2019) yang menyebutkan bahwa di banyak desa, partisipasi masyarakat dalam legislasi desa masih berada pada level tokenism istilah yang diperkenalkan oleh Arnstein (1969) dalam *Ladder of Citizen Participation*. Tokenism berarti masyarakat “dilibatkan”, tetapi tidak memiliki kekuatan nyata untuk mempengaruhi keputusan. Dalam kasus Kiawa Satu, hal ini terlihat dari minimnya pengaruh masyarakat terhadap substansi Perdes yang disahkan, terutama dalam hal pengelolaan dana desa dan tata ruang.

Dari sisi sosial-politik, rendahnya partisipasi juga dipengaruhi oleh budaya paternalistik dan hubungan kekuasaan di tingkat lokal. Masyarakat cenderung segan untuk memberikan pendapat yang berbeda dengan pemerintah desa atau BPD karena takut dianggap menentang. Di sisi lain, BPD sendiri kadang kurang proaktif mengundang kelompok-kelompok masyarakat yang beragam seperti perempuan, pemuda, petani, atau pelaku usaha lokal untuk ikut terlibat dalam diskusi. Akibatnya, Perdes yang dihasilkan sering kali hanya mencerminkan perspektif elite desa dan belum sepenuhnya merepresentasikan kebutuhan warga secara luas.

Namun demikian, tidak semua bentuk partisipasi di Kiawa Satu bersifat pasif. Dalam beberapa kasus, terutama pada isu-isu yang langsung menyentuh kepentingan publik seperti pembagian lahan pertanian, penetapan batas wilayah, atau bantuan sosial, masyarakat menunjukkan antusiasme yang tinggi untuk terlibat. Mereka berinisiatif memberikan masukan dan bahkan mendesak BPD agar memperjuangkan kepentingan mereka. Ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat bersifat situasional, tergantung pada seberapa besar dampak kebijakan terhadap kehidupan mereka.

Dari perspektif teori governance partisipatif (Stoker, 1998), kondisi di Kiawa Satu dapat dipahami sebagai transisi dari pola pemerintahan yang bersifat top-down menuju model yang lebih kolaboratif. BPD memiliki potensi besar untuk menjadi jembatan antara warga dan pemerintah desa, tetapi fungsi ini belum dimaksimalkan karena keterbatasan komunikasi, pemahaman regulasi, dan dukungan kelembagaan.

Sebagai pembanding, hasil studi Manopo (2022) tentang partisipasi masyarakat di Desa Kolongan (Minahasa) menunjukkan bahwa ketika BPD secara aktif melakukan sosialisasi dan forum dengar pendapat, kualitas Perdes meningkat karena substansinya lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini membuktikan bahwa transparansi dan keterbukaan informasi publik merupakan faktor penting dalam meningkatkan partisipasi warga desa.

4. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, pelaksanaan fungsi legislasi BPD di Desa Kiawa Satu menunjukkan dinamika yang kompleks antara aspek regulatif, sosial, dan politik. Pertama, secara normatif BPD memiliki peran strategis dalam pembentukan Peraturan Desa (Perdes), namun dalam praktiknya peran tersebut belum optimal. Proses legislasi masih bersifat administratif, dengan dominasi kuat dari Kepala Desa yang mengarahkan jalannya pembahasan kebijakan. Kedua, keterbatasan kapasitas anggota BPD menjadi hambatan utama dalam mewujudkan fungsi legislasi yang substantif. Rendahnya pemahaman terhadap regulasi, minimnya kemampuan analisis kebijakan, serta kurangnya pelatihan teknis membuat BPD sulit berperan sebagai mitra kritis pemerintah desa. Ketiga, hubungan kemitraan antara BPD dan Pemerintah Desa di Kiawa Satu masih bersifat harmonis namun tidak seimbang. Secara sosial hubungan kedua lembaga berjalan baik, tetapi secara kelembagaan masih menunjukkan ketimpangan peran dan pengaruh. Keempat, partisipasi masyarakat dalam proses legislasi masih berada pada tingkat formalitas dan belum mencerminkan prinsip demokrasi partisipatif. Masyarakat cenderung pasif karena keterbatasan akses informasi, bahasa regulasi yang teknis, dan budaya paternalistik. Namun demikian, munculnya inisiatif dari anggota BPD muda serta partisipasi masyarakat pada isu-isu tertentu menandakan adanya potensi menuju perubahan positif. Oleh karena itu, penguatan fungsi legislasi BPD di Desa Kiawa Satu memerlukan strategi terpadu berupa peningkatan kapasitas kelembagaan, pengembangan mekanisme deliberatif, serta pembentukan budaya politik lokal yang lebih terbuka dan partisipatif. Dengan langkah tersebut, BPD dapat benar-benar berfungsi sebagai lembaga representatif masyarakat yang demokratis dan akuntabel.

Daftar Pustaka

- Agrawal, A., & Ribot, J. (1999). Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and African Cases. *The Journal of Developing Areas*, 33(4), 473–502.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Perihal Undang-Undang di Indonesia*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Crozier, M., Huntington, S. P., & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies*. New York University Press.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding Public Policy (14th ed.)*. Pearson Education.
- Grindle, M. S. (1997). *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard University Press.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action*. Beacon Press.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT Press.
- Hidayat, S. (2019). *Kapasitas Kelembagaan Pemerintahan Desa*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Indonesia, P. P. R. (2014). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*. Sekretariat Negara RI.

- Indonesia, K. D. N. R. (2016). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa*. Sekretariat Negara RI.
- Madison, J. (1788). *The Federalist Papers No. 51*. New York: Independent Journal.
- Manopo, R. (2022). Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Desa di Kabupaten Minahasa. *Jurnal Pemerintahan dan Politik Lokal*, 10(2), 77–91.
- Migdal, J. S. (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge University Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan Press.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press.
- Rauf, M. (2020). Fungsi Legislasi BPD dalam Peningkatan Demokrasi Desa di Sulawesi Selatan. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 8(3), 245–260.
- Rondinelli, D. A., & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Sage Publications.
- Solekhan, M. (2019). Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi Desa. *Jurnal Sosial Politik dan Pemerintahan*, 6(2), 113–126.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28.
- Winarno, B. (2018). Efektivitas Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa di Jawa Tengah. *Jurnal Administrasi Publik*, 9(1), 51–66.