



PERAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM MANAJEMEN PEMBANGUNAN DESA TERTINGGAL DI PROVINSI BANTEN

Muhammad Yusuf¹, Susilowati², Arief Safari^{3(*)}

¹⁻² Universitas Tangerang Raya

³ Institut Teknologi dan Bisnis Ahmad Dahlan, Jakarta

Abstract

This study analyzes the relationship between community participation and the role of the Village Consultative Body (BPD/Badan Permusyawaratan Desa) in the governance of disadvantaged village development. Using a qualitative approach with a case study design, the research was conducted on two disadvantaged villages, namely Cinoyong Village (Pandeglang) and Pasindangan Village (Lebak) which were selected purposively based on institutional characteristics and variations in community participation patterns. Data were collected through in-depth interviews, observations, FGDs, and village document reviews, then analyzed using Miles and Huberman's interactive model. The results of the study show that the effectiveness of village governance is highly determined by the quality of interaction between BPD capacity and community participation. Villages with BPD that have high technical capacity, diverse social representation, and a balanced relationship with the Village Head are able to encourage more deliberative and inclusive community participation. On the other hand, the limitations of BPD human resources, the dominance of local elites, and weak documentation of aspirations cause community participation to tend to be instrumental and do not significantly affect policies. This study emphasizes that strengthening the governance of disadvantaged villages requires synergy between increasing the capacity of BPD, providing an inclusive participation mechanism, and improving power relations at the village level. These findings make a conceptual contribution to the study of village governance and offer policy directions to strengthen the sustainable development of disadvantaged villages.

Kata Kunci: Partisipasi masyarakat, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Tata Kelola Desa, Pengembangan Desa Tertinggal

Januari – Juni 2026, Vol 15 (1): hlm 22-36

©2026 Institut Teknologi dan Bisnis Ahmad Dahlan.

All rights reserved.

* Korespondensi: andimuhammadyusuf1105@gmail.com (M. Yusuf), susilowati@gmail.com (Susilowati), ariefsafari@itb-ad.ac.id (A. Safari)

PENDAHULUAN

Pembangunan desa merupakan bagian penting dari agenda pembangunan nasional yang menekankan pemerataan, pemberdayaan masyarakat, dan penguatan kelembagaan (Winarwan, 2021; Sanapiah & Nugroho, 2019; Pujiningsih, 2019). Desa sebagai unit pemerintahan terdepan memegang peranan strategis dalam menyediakan layanan publik, memperkuat basis ekonomi, serta memastikan masyarakat terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang berdampak pada kehidupan masyarakat desa (Lindawaty, 2023 dan Simanjuntak et al., 2025). Dalam konteks global, pembangunan desa berkaitan erat dengan agenda *Sustainable Development Goals* (SDGs), khususnya tujuan 11 tentang pembangunan permukiman yang inklusif dan tujuan 16 tentang tata kelola pemerintahan yang partisipatif, responsif, dan akuntabel. Keduanya menekankan pentingnya partisipasi warga dan institusi lokal sebagai fondasi tata kelola pemerintahan yang efektif dan berkeadilan (Raahim, 2021). Di Indonesia, mandat penguatan desa semakin diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang memberikan kewenangan lebih besar kepada desa untuk mengelola pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat berdasarkan prinsip *self-governance* dan *local wisdom*.

Namun, kenyataan menunjukkan bahwa tidak semua desa memiliki kapasitas yang sama dalam melaksanakan kewenangan tersebut. Desa tertinggal, yang umumnya berada dalam kondisi sosial-ekonomi terbatas, menghadapi permasalahan yang lebih kompleks dibandingkan desa berkembang atau desa mandiri (Widjayanti et al., 2025; Puspasari, 2016). Keterbatasan akses infrastruktur, rendahnya tingkat pendidikan masyarakat, minimnya kapasitas kelembagaan, serta keterbatasan sumber daya ekonomi membuat pembangunan di desa tertinggal kerap berjalan lambat (Arafat et al., 2025; Masnun & Sepiyah, 2024; Di sinilah partisipasi masyarakat dan peran lembaga representatif desa seperti Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memegang peranan penting (Hidayat, 2023; Tohawi, 2025). Partisipasi masyarakat bukan hanya sekadar kehadiran warga dalam musyawarah, tetapi merupakan keterlibatan aktif dalam perumusan rencana pembangunan, pengawasan penggunaan anggaran desa, serta evaluasi capaian program pembangunan. Partisipasi yang kuat menjadi penggerak bagi terwujudnya tata kelola desa yang responsif dan berkelanjutan (Hatu et al., 2024; Suryani & Rahayu, 2025).

Di sisi lain, BPD memegang fungsi strategis dalam tata kelola pemerintahan desa. Sebagai lembaga representatif, BPD bertugas menjalankan fungsi legislasi desa, memastikan aspirasi masyarakat tersalurkan, dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah desa (Tohawi, 2025; Astono, 2023). Fungsi ini menempatkan BPD sebagai aktor sentral dalam *village governance* yang idealnya menjadi penjaga akuntabilitas sekaligus fasilitator partisipasi warga (Vikra, 2025; Kholif et al., 2025; Kholif et al., 2025; Deny & Khasna, 2022). Keberadaan BPD menjadi semakin penting dalam konteks desa tertinggal, di mana ketimpangan informasi antara pemerintah desa dan masyarakat sering kali lebih besar, dan kapasitas warga untuk berpartisipasi masih

terbatas. Dengan kata lain, BPD berpotensi menjadi *institutional bridge* yang menjembatani kebutuhan masyarakat dengan kebijakan pembangunan desa (Tohawi, 2025; Subiyanto & Agustina, 2024).

Meski demikian, literatur menunjukkan bahwa sebagian besar desa di Indonesia menghadapi permasalahan dalam mengoptimalkan peran BPD. Penelitian terdahulu mengungkap bahwa BPD sering kali kurang memiliki kapasitas teknis dalam memahami regulasi, membaca dokumen anggaran, maupun melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pembangunan. Tidak jarang BPD hanya berfungsi sebagai lembaga formalitas yang memberikan persetujuan administratif tanpa memperhatikan substansi kebijakan (Tohawi, 2025; Hay et al., 2024; Servatius et al., 2025). Dalam kasus lain, hubungan yang tidak seimbang antara BPD dan Kepala Desa menyebabkan fungsi pengawasan tidak berjalan efektif, sementara partisipasi masyarakat terhambat oleh budaya paternalistik, dominasi elite, serta rendahnya tingkat literasi warga terhadap isu pembangunan (Syafiuddin et al., 2025; Mahpudin, 2023; Elfira & Frinaldi, 2025; Kayupa et al., 2025). Berbagai persoalan tersebut menunjukkan bahwa tata kelola desa sangat dipengaruhi oleh dinamika sosial, politik, dan kelembagaan yang bersifat lokal.

Keterkaitan antara partisipasi masyarakat dan peran BPD memberikan dasar argumentasi bahwa keduanya tidak dapat dipisahkan dalam analisis tata kelola desa. Partisipasi masyarakat membutuhkan saluran representasi formal, sementara BPD membutuhkan dukungan partisipasi warga untuk menjalankan mandatnya secara legitimate dan efektif (Tohawi, 2025; Tohawi, 2025)). Interaksi keduanya menjadi kunci terwujudnya *responsive governance*, yaitu tata kelola yang mampu menyesuaikan kebijakan pembangunan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat secara langsung. Kerangka ini menempatkan masyarakat bukan sekadar sebagai penerima manfaat pembangunan, melainkan sebagai aktor yang memiliki *voice* dalam proses tata kelola desa.

Meskipun demikian, kajian akademik mengenai hubungan antara partisipasi masyarakat dan peran BPD masih terbatas. Sebagian besar penelitian memfokuskan perhatian pada satu aspek saja (apakah hanya partisipasi masyarakat atau hanya kinerja BPD) tanpa mengkaji interaksi keduanya secara simultan dan komprehensif (Suryani & Rahayu, 2025; Yunita & Rasmini, 2020). Penelitian tentang partisipasi masyarakat banyak menyoroati faktor internal masyarakat seperti budaya, literasi, dan motivasi, tetapi jarang menyoroati peran kelembagaan desa sebagai faktor yang memperkuat atau melemahkan partisipasi tersebut (Rukayat & Harits, 2022; Kusmayad et al., 2024). Sebaliknya, penelitian mengenai BPD lebih banyak menyoroati aspek regulasi atau struktur organisasi (Assiddiq et al., 2023; Junaidi et al., 2023; Agustina et al., 2024; Subiyanto & Agustina, 2024), tetapi jarang menganalisis bagaimana partisipasi masyarakat memengaruhi legitimasi dan kualitas fungsi BPD. Kurangnya penelitian yang menghubungkan kedua aspek ini membuka ruang bagi kontribusi ilmiah yang lebih mendalam.

Selain itu, penelitian tentang BPD dan partisipasi masyarakat pada desa maju atau berkembang jauh lebih banyak dibandingkan kajian pada desa tertinggal. Padahal, desa tertinggal memiliki kompleksitas tersendiri yang layak menjadi perhatian akademik. Tantangan struktural seperti kemiskinan absolut, keterisolasian geografis, minimnya infrastruktur dasar, serta lemahnya kapasitas kelembagaan membuat dinamika partisipasi dan kinerja BPD di desa tertinggal tidak dapat disamakan dengan konteks desa lainnya (Syafiuddin et al., 2025; Kurniawan & Mashur, 2017; Tohawi, 2025)). Dengan demikian, terdapat kebutuhan penting untuk menggali lebih jauh bagaimana partisipasi masyarakat dan peran BPD saling mempengaruhi dalam konteks desa tertinggal.

TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan argumentasi tersebut, penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan kajian (*research gap*) dalam studi tata kelola atau manajemen desa. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara komprehensif bagaimana partisipasi masyarakat dan peran BPD berinteraksi dalam menciptakan tata kelola pembangunan yang responsif di desa tertinggal. Pertanyaan penelitian yang diajukan mencakup: bagaimana tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa tertinggal? Bagaimana BPD menjalankan fungsi legislasi, pengawasan, dan penyaluran aspirasi dalam konteks desa tertinggal? Bagaimana hubungan antara partisipasi masyarakat dan peran BPD memengaruhi responsivitas tata kelola desa? Dan faktor apa saja yang menentukan kekuatan atau kelemahan hubungan tersebut?

Tujuan penelitian adalah, pertama, mendeskripsikan tingkat dan bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa tertinggal. Kedua, menganalisis peran BPD dalam tata kelola desa, termasuk fungsi legislasi, pengawasan, dan representasi aspirasi. Ketiga, menilai hubungan antara partisipasi masyarakat dan peran BPD dalam mewujudkan pembangunan desa yang responsif. Keempat, mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat yang mempengaruhi interaksi keduanya. Melalui tujuan tersebut, penelitian ini diharapkan memberikan gambaran mendalam mengenai dinamika tata kelola desa tertinggal.

Kontribusi penelitian ini bersifat teoretis sekaligus praktis. Secara teoretis, penelitian ini memperluas literatur tentang *local governance*, *participatory development*, dan *village institutions* dengan menempatkan hubungan antara partisipasi masyarakat dan peran lembaga representatif desa sebagai fokus analisis. Penelitian ini juga menegaskan pentingnya kerangka *responsive governance* dalam menganalisis pembangunan desa, terutama desa tertinggal. Secara empiris, penelitian ini memberikan bukti lapangan yang kaya dari konteks desa tertinggal—lokasi yang jarang dikaji secara mendalam dalam studi governance. Secara praktis, hasil penelitian dapat menjadi dasar kebijakan bagi pemerintah daerah, kementerian terkait, dan lembaga pendamping desa untuk merumuskan strategi penguatan

partisipasi masyarakat dan pemberdayaan BPD melalui pelatihan, mekanisme dokumentasi aspirasi, serta pembentukan forum komunikasi yang lebih inklusif.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus (Staa & Boer, 2014) untuk menganalisis hubungan antara partisipasi masyarakat dan peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam tata kelola pembangunan desa tertinggal. Pendekatan kualitatif dipilih karena mampu menggali secara mendalam pengalaman, persepsi, serta dinamika sosial-kelembagaan di tingkat desa. Dua desa tertinggal dipilih sebagai lokasi penelitian, yaitu Desa Cinoyong (Kabupaten Pandeglang) dan Desa Pasindangan (Kabupaten Lebak). Pemilihan dilakukan secara *purposive* karena kedua desa memiliki karakteristik kelembagaan BPD dan pola partisipasi masyarakat yang berbeda, sehingga relevan untuk analisis komparatif. BPD Cinoyong didominasi anggota berpendidikan SMA dengan latar profesi petani dan wiraswasta, sedangkan BPD Pasindangan memiliki anggota lebih beragam, berpendidikan tinggi (S1-S2), dan berusia produktif.

Data penelitian terdiri dari data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan anggota BPD, Kepala Desa, perangkat desa, tokoh masyarakat, tokoh agama, kelompok perempuan, pemuda, serta petani. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur untuk menggali pemahaman dan pengalaman mereka terkait partisipasi masyarakat dan fungsi BPD dalam pembangunan desa. Data primer juga diperoleh melalui observasi terhadap musyawarah desa, proses pengawasan pembangunan, serta interaksi antara BPD dan pemerintah desa. Selain itu, *Focus Group Discussion* (FGD) diselenggarakan untuk mengenali persepsi kolektif masyarakat mengenai peran BPD dan inklusivitas partisipasi warga. Data sekunder diperoleh melalui telaah dokumen desa, seperti RPJMDes, RKPDDes, APBDes, peraturan desa, laporan kinerja BPD, laporan tahunan desa, serta literatur akademik terkait tata kelola desa dan partisipasi masyarakat.

Informan dipilih menggunakan teknik *purposive sampling* berdasarkan relevansi peran dan keterlibatan dalam pembangunan desa, di antaranya Ketua, Sekretaris, dan anggota BPD; Kepala Desa dan perangkat desa; tokoh masyarakat dan tokoh agama; kelompok perempuan; pemuda; petani; serta masyarakat umum. Teknik *snowball sampling* digunakan untuk memperoleh informan tambahan yang dapat memberikan informasi yang lebih spesifik.

Analisis data dilakukan dengan model interaktif Miles dan Huberman (Miles, et al. 1996) reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (Baltacı, 2017). Reduksi data dilakukan dengan menyeleksi dan mengelompokkan informasi sesuai tema penelitian, seperti tingkat partisipasi masyarakat, fungsi BPD, hubungan BPD dengan Kepala Desa, dan hambatan kelembagaan. Data yang telah direduksi kemudian disajikan dalam bentuk narasi tematik dan matriks komparatif kedua desa untuk mengidentifikasi pola dan perbedaan tata kelola pembangunan desa. Kesimpulan ditarik secara induktif melalui interpretasi data lapangan yang dikaitkan dengan teori partisipasi dan *village governance*. Validitas data dijaga melalui

triangulasi sumber, triangulasi metode, *member checking*, serta *audit trail* yang mendokumentasikan proses penelitian secara sistematis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Variasi Partisipasi Masyarakat di Desa Tertinggal

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat dan bentuk partisipasi masyarakat di Desa Cinoyong dan Desa Pasindangan memiliki perbedaan yang cukup mencolok, yang dipengaruhi oleh tingkat pendidikan warga, dinamika sosial, serta kapasitas lembaga desa. Di Desa Cinoyong, partisipasi masyarakat lebih banyak muncul dalam bentuk gotong royong, kehadiran dalam musyawarah desa, serta keterlibatan dalam kegiatan pembangunan fisik. Partisipasi tersebut bersifat praktis-instrumental, yaitu dilandasi kebutuhan langsung seperti perbaikan jalan desa, pembangunan fasilitas umum, atau kegiatan sosial. Namun, partisipasi deliberatif yang meliputi perumusan gagasan, penilaian alternatif program, dan pengawasan anggaran, masih terbatas karena dominasi tokoh tertentu dan rendahnya literasi perencanaan di tingkat warga.

Sebaliknya, Desa Pasindangan menunjukkan bentuk partisipasi masyarakat yang lebih bervariasi dan melibatkan kelompok sosial yang lebih beragam. Warga tidak hanya hadir dalam musyawarah, tetapi juga aktif dalam diskusi tentang prioritas pembangunan, memberikan masukan dalam penyusunan RPJMDes, serta terlibat dalam program kepemudaan, pelatihan keterampilan, dan kegiatan lingkungan. Kelompok pemuda dan perempuan terlihat lebih kuat dalam menyampaikan aspirasi, terutama terkait isu pendidikan anak, kegiatan PAUD, kebersihan lingkungan, serta kegiatan UMKM. Kondisi ini mencerminkan hubungan yang lebih kondusif antara kapasitas sosial masyarakat dan kelembagaan BPD. Temuan tersebut menguatkan teori bahwa partisipasi masyarakat di desa tertinggal sangat dipengaruhi oleh struktur sosial dan kemampuan warga mengakses forum deliberatif. Desa dengan kapasitas kelembagaan lebih matang cenderung memiliki partisipasi yang lebih inklusif.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat di desa tertinggal tidak hanya ditentukan oleh motivasi warga, tetapi juga oleh kapasitas institusi yang mengelola proses partisipatif. Desa Pasindangan, yang memiliki BPD dengan kompetensi lebih baik, memperlihatkan bentuk partisipasi masyarakat yang lebih deliberatif, yaitu keterlibatan warga dalam analisis masalah, penentuan prioritas pembangunan, hingga pengawasan program. Hal ini sejalan dengan teori *deliberative democracy* yang menyatakan bahwa kualitas partisipasi meningkat ketika warga memiliki akses terhadap forum diskusi yang terstruktur dan inklusif (Dryzek, 2000).

Sebaliknya, di Desa Cinoyong partisipasi masyarakat lebih bersifat instrumental dan berorientasi pada kebutuhan praktis. Partisipasi seperti ini cenderung didorong oleh manfaat langsung, seperti pembangunan jalan atau kegiatan gotong royong, dan kurang melibatkan warga dalam proses pengambilan keputusan. Temuan ini

konsisten dengan penelitian Arnstein (1969) yang membedakan partisipasi simbolik (*tokenism*) dengan partisipasi bermakna (*citizen power*). Dalam konteks Cinoyong, partisipasi cenderung berada pada tingkat tokenisme karena keterbatasan kapasitas warga dan minimnya fasilitasi institusi desa.

Peran BPD dalam Fungsi Legislasi

BPD memiliki fungsi legislasi untuk membahas dan menyepakati Peraturan Desa bersama Kepala Desa. Di Desa Cinoyong, fungsi legislasi BPD cenderung berjalan secara normatif. Anggota BPD mengikuti mekanisme perumusan dan pembahasan Perdes, namun belum mampu memberikan analisis mendalam terkait dokumen RPJMDes, RKPDes, atau APBDes. Faktor pendorongnya adalah homogenitas pendidikan anggota BPD (umumnya lulusan SMA), usia mayoritas di atas 46 tahun, serta keterbatasan pemahaman terhadap regulasi teknis desa. Hal ini menyebabkan BPD lebih berperan sebagai lembaga pemberi persetujuan (*approval body*) daripada lembaga legislasi yang aktif dan kritis.

Berbeda dengan itu, BPD Pasindangan menjalankan fungsi legislasi lebih substantif. Anggota BPD memiliki latar belakang pendidikan S1-S2 dan pengalaman organisasi yang lebih variatif, sehingga mampu menelaah dokumen perencanaan desa dan memberikan masukan strategis. Peran legislasi mereka terlihat dalam penyusunan prioritas pembangunan seperti jalan usaha tani, sarana air bersih, penguatan Posyandu, program PAUD, serta pengembangan BUMDes. Keterlibatan BPD dalam proses legislasi lebih menunjukkan ciri *deliberative policymaking* daripada sekadar formalitas administratif. Dengan demikian, perbedaan fungsi legislasi BPD pada kedua desa berbeda karena faktor SDM, kemampuan analisis kebijakan, dan gaya kepemimpinan internal BPD.

Perbedaan signifikan dalam fungsi legislasi BPD di dua desa menunjukkan bahwa faktor SDM sangat menentukan efektivitas lembaga tersebut. Desa Pasindangan, dengan anggota BPD yang berpendidikan tinggi dan memiliki pengalaman organisasi, mampu menjalankan proses legislasi dengan lebih substansial. Mereka tidak hanya menyetujui rancangan kebijakan, tetapi juga memberikan masukan konstruktif terkait prioritas pembangunan, pengelolaan anggaran, dan program pemberdayaan masyarakat. Hal ini mencerminkan *policy capacity* yang kuat, yakni kemampuan aktor lokal dalam memahami permasalahan, mengolah informasi, dan merumuskan solusi kebijakan (Wu et al., 2015).

Sebaliknya, BPD Cinoyong cenderung menjalankan fungsi legislasi secara formalitas. Keterbatasan pendidikan anggota BPD, ditambah minimnya pengalaman dalam memahami dokumen perencanaan seperti RPJMDes dan APBDes, menyebabkan mereka tidak mampu melakukan analisis kebijakan secara kritis. Praktik ini selaras dengan temuan Suharyanto & Firmansyah (2022) yang menyatakan bahwa banyak BPD di desa tertinggal menjalankan fungsi legislasi secara prosedural karena keterbatasan kapasitas teknis.

Peran Pengawasan: Antara Administratif dan Substantif

Fungsi pengawasan BPD mencakup mengawasi kinerja pemerintah desa, pelaksanaan pembangunan, serta transparansi pengelolaan APBDes. Di Desa Cinoyong, fungsi pengawasan masih bersifat administratif. BPD memastikan dokumen seperti APBDes dan laporan realisasi anggaran dipublikasikan, namun belum mampu melakukan pengawasan teknis, seperti menilai kualitas pembangunan fisik atau memverifikasi ketepatan sasaran program. Keterbatasan kapasitas teknis menjadi faktor utama lemahnya pengawasan substantif.

Sebaliknya, BPD Pasindangan menunjukkan kemampuan pengawasan yang lebih kuat. BPD memantau pembangunan jalan rabat beton, pemerataan bantuan pertanian, serta penggunaan anggaran desa secara lebih kritis. Mereka juga terlibat dalam meninjau kegiatan kepemudaan dan pelayanan sosial masyarakat. Kapasitas pengawasan ini didukung oleh anggota yang memiliki kompetensi teknis dan pengalaman akademik yang lebih memadai. Dengan kata lain, Pasindangan telah menunjukkan bentuk *accountability control* yang lebih matang dibanding Cinoyong yang masih berada pada tahap dasar *administrative oversight*. Perbedaan mencolok ini memperkuat pandangan bahwa efektivitas pengawasan desa sangat ditentukan oleh kualitas SDM dan relasi antara BPD–Kepala Desa.

Fungsi pengawasan BPD dalam dua desa menunjukkan karakteristik yang berlawanan. Di Desa Cinoyong, pengawasan lebih bersifat administratif, yakni memastikan dokumen perencanaan dipublikasikan dan musyawarah desa berjalan. Namun pengawasan teknis terhadap pembangunan fisik, penggunaan anggaran, atau pemantauan kualitas program masih sangat terbatas. Keterbatasan ini disebabkan kurangnya kompetensi teknis anggota BPD dalam membaca laporan anggaran dan menilai kualitas program.

Sebaliknya, BPD Pasindangan melakukan pengawasan yang lebih komprehensif. Anggota BPD terlibat dalam peninjauan langsung proyek pembangunan, mengevaluasi kualitas jalan rabat beton, serta memantau distribusi bantuan pertanian dan kegiatan pemuda. Pengawasan semacam ini merupakan praktik *substantive oversight* dan menjadi indikator akuntabilitas desa yang lebih kuat. Temuan ini mendukung teori *accountability chain* yang menyatakan bahwa institusi representatif yang kuat dapat mengurangi risiko penyelewengan anggaran dan meningkatkan efektivitas program pembangunan (Agrawal & Ribot, 1999).

Penyaluran Aspirasi Masyarakat

Penyaluran aspirasi adalah fungsi representasi utama BPD. Di Desa Cinoyong, BPD memiliki kedekatan sosial yang cukup kuat dengan warga karena mayoritas anggota berasal dari lingkungan sosial yang sama dengan masyarakat. Aspirasi biasanya disampaikan secara informal melalui pertemuan sosial, interaksi sehari-hari, atau melalui tokoh masyarakat. Aspirasi yang sering muncul berkaitan dengan jalan

usaha tani, lampu penerangan, bantuan pupuk, dan program sosial. Namun, tidak adanya mekanisme dokumentasi aspirasi membuat banyak aspirasi tidak tercatat secara sistematis dan rawan dipengaruhi kedekatan interpersonal.

Di Desa Pasindangan, penyaluran aspirasi lebih terstruktur. BPD menggunakan forum musyawarah, kelompok diskusi, serta jalur formal perwakilan RW/RT untuk menghimpun aspirasi. Aspirasi yang ditangani lebih beragam, termasuk isu pendidikan PAUD, kegiatan pemuda, pemberdayaan perempuan, kebersihan lingkungan, dan pengembangan ekonomi desa. Keberagaman latar belakang anggota BPD—mulai tokoh agama hingga anggota organisasi kepemudaan—membuat aspirasi dari kelompok perempuan, pemuda, dan kelompok kecil lebih mudah terwakili. Analisis menunjukkan bahwa representasi sosial BPD yang lebih beragam mampu meningkatkan inklusivitas aspirasi masyarakat.

Penelitian ini menemukan bahwa pola penyaluran aspirasi masyarakat sangat ditentukan oleh keragaman representasi sosial dalam struktur BPD. Di Cinoyong, BPD memiliki kedekatan sosial yang tinggi dengan masyarakat, namun representasi kelompok perempuan dan pemuda masih lemah. Aspirasi sering disampaikan secara informal dan tidak terdokumentasi secara baik. Model representasi seperti ini berpotensi melanggengkan dominasi elite lokal dan menyebabkan kelompok rentan tidak terwakili.

Sementara di Pasindangan, keragaman profesi dan latar sosial anggota BPD menyebabkan aspirasi masyarakat lebih inklusif. Kelompok perempuan dapat menyampaikan kebutuhan PAUD, kesehatan ibu-anak, dan sanitasi lingkungan; kelompok pemuda menyampaikan aspirasi mengenai pelatihan keterampilan dan kegiatan sosial; sementara kelompok petani menyampaikan isu produktivitas pertanian. Pola ini sejalan dengan teori *inclusive governance* yang menekankan bahwa institusi yang representatif secara sosial cenderung menghasilkan kebijakan yang lebih responsif dan berkeadilan (Cornwall & Gaventa, 2001).

Dinamika Relasi BPD dengan Kepala Desa

Relasi antara BPD dan Kepala Desa menjadi faktor kunci keberhasilan governance desa. Di Cinoyong, hubungan BPD–Kepala Desa relatif harmonis, namun cenderung bersifat *patron-client*, sehingga BPD ragu melakukan kontrol kritis atau memberikan masukan yang tegas. Hal ini mengurangi efektivitas pengawasan. Di Pasindangan, hubungan BPD–Kepala Desa lebih bersifat *kooperatif-kolaboratif*, bukan patronistik. Sikap Kepala Desa yang terbuka, ditambah kemampuan SDM BPD yang lebih tinggi, mendorong diskusi kebijakan yang lebih substantif dan pengawasan yang lebih transparan. Relasi yang sehat semacam ini mendukung praktik *responsive governance*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dinamika relasi BPD–Kepala Desa menjadi faktor krusial dalam menentukan kualitas governance di desa tertinggal. Di Desa Cinoyong, hubungan yang cenderung patronistik menyebabkan BPD ragu

melakukan kontrol kritis. Kondisi ini memperlemah fungsi checks and balances yang seharusnya dipegang oleh BPD. Fenomena ini konsisten dengan teori *power asymmetry* yang menyatakan bahwa ketidakseimbangan kekuasaan antara lembaga representatif dan eksekutif dapat menurunkan efektivitas pengawasan (Lukes, 2005).

Sebaliknya, di Pasindangan hubungan BPD–Kepala Desa bersifat kolaboratif–egaliter. Kepala Desa menunjukkan keterbukaan terhadap kritik, sementara BPD memiliki kepercayaan diri untuk melakukan fungsi kontrol. Dinamika kekuasaan yang lebih seimbang ini menciptakan *co-governance* yang mendukung pengambilan keputusan partisipatif dan peningkatan akuntabilitas.

Hambatan Partisipasi dan Kelembagaan

Penelitian ini mengidentifikasi sejumlah hambatan utama yang memengaruhi efektivitas partisipasi masyarakat dan kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pembangunan desa tertinggal. Hambatan pertama adalah keterbatasan sumber daya manusia, terutama di Desa Cinoyong, yang ditandai oleh rendahnya literasi regulasi, kemampuan membaca dan menganalisis dokumen APBDes, serta pemanfaatan data dalam proses pengambilan keputusan. Keterbatasan ini berdampak langsung pada rendahnya kualitas legislasi dan pengawasan BPD. Hambatan kedua terkait minimnya dokumentasi aspirasi masyarakat, yang membuat aspirasi warga sering kali bersifat informal, tidak tercatat, dan sulit dievaluasi secara sistematis. Selain itu, dominasi tokoh lokal dalam ruang-ruang partisipasi menyebabkan suara kelompok perempuan dan pemuda kurang terakomodasi, mempersempit inklusivitas proses pembangunan desa. Hambatan berikutnya adalah partisipasi masyarakat yang tidak merata, terutama dalam isu teknis pembangunan, pengawasan anggaran, serta proses evaluasi program, sehingga membuat keterlibatan warga lebih banyak bersifat seremonial daripada substantif. Terakhir, keterbatasan regenerasi kepemimpinan, khususnya pada desa dengan anggota BPD berusia lanjut, menghambat inovasi serta pembaruan perspektif dalam tata kelola desa. Secara keseluruhan, hambatan-hambatan ini menunjukkan bahwa penguatan kapasitas institusional dan sosial menjadi prasyarat penting bagi terciptanya tata kelola pembangunan desa yang lebih responsif dan partisipatif. Hambatan-hambatan tersebut memperlihatkan bahwa tata kelola desa tertinggal menghadapi kendala struktural maupun kultural.

Penelitian ini menegaskan bahwa desa tertinggal menghadapi permasalahan struktural yang berpengaruh terhadap partisipasi masyarakat dan peran BPD, antara lain keterbatasan pendidikan warga, minimnya fasilitas informasi, ketergantungan pada elite lokal, serta lemahnya dokumentasi aspirasi. Hambatan ini memperlihatkan bahwa pembangunan kelembagaan desa tertinggal memerlukan pendekatan yang berbeda dengan desa berkembang. Hal ini sesuai dengan perspektif *institutionalism* yang menyatakan bahwa institusi lemah cenderung mereproduksi praktik tata kelola yang tidak efektif (North, 1990). Oleh karena itu, penguatan BPD dan partisipasi

masyarakat membutuhkan intervensi sistemik, termasuk pelatihan teknis, peningkatan literasi warga, serta penyediaan sarana informasi desa.

Hubungan Partisipasi Masyarakat dan Peran BPD

Analisis keseluruhan menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dan peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) membentuk hubungan timbal balik yang saling menguatkan dalam tata kelola pembangunan desa tertinggal. Temuan dari Desa Pasindangan memperlihatkan bahwa ketika BPD memiliki kapasitas teknis yang memadai serta representasi sosial yang beragam, partisipasi masyarakat meningkat baik dari sisi jumlah maupun kualitas keterlibatan. Warga tidak hanya hadir dalam musyawarah, tetapi juga terlibat dalam diskusi substansial dan pengawasan program pembangunan. Sebaliknya, kondisi di Desa Cinoyong menunjukkan bahwa keterbatasan kapasitas BPD, terutama dalam aspek literasi regulatif dan kemampuan analisis kebijakan, berdampak langsung pada rendahnya partisipasi deliberatif masyarakat. Hal ini menegaskan bahwa BPD berperan sebagai fasilitator yang dapat membuka ruang partisipatif ketika memiliki kemampuan dan kepercayaan diri institusional yang kuat.

Di sisi lain, partisipasi masyarakat juga menjadi sumber legitimasi bagi BPD, karena tanpa aspirasi warga, fungsi legislasi dan pengawasan kehilangan dasar representatifnya. Oleh karena itu, tata kelola desa yang responsif menuntut adanya interaksi yang seimbang antara kapasitas BPD dan keaktifan warga dalam forum-forum desa. Keseluruhan dinamika ini menunjukkan bahwa keberhasilan governance desa tertinggal tidak hanya ditentukan oleh ketersediaan regulasi atau struktur kelembagaan formal, tetapi terutama oleh kualitas hubungan sosial-politik yang terbangun antara masyarakat dan BPD sebagai lembaga representatif.

Dapat menegaskan bahwa partisipasi masyarakat dan peran BPD bukan variabel yang berdiri sendiri, melainkan saling mempengaruhi. Desa yang memiliki BPD kuat menghasilkan partisipasi masyarakat yang lebih berkualitas; sebaliknya, partisipasi masyarakat yang kuat memberikan legitimasi dan energi bagi BPD untuk menjalankan fungsinya. Hubungan timbal balik ini mendukung model *responsive governance* yang menempatkan masyarakat sebagai aktor sentral dalam tata kelola desa.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa efektivitas tata kelola pembangunan desa tertinggal sangat ditentukan oleh keterhubungan antara partisipasi masyarakat dan kapasitas kelembagaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Hasil penelitian menunjukkan bahwa desa dengan BPD yang memiliki kompetensi teknis, keragaman representasi sosial, dan hubungan yang seimbang dengan Kepala Desa (seperti Pasindangan) mampu mendorong partisipasi masyarakat yang lebih deliberatif,

inklusif, dan berorientasi pada keputusan bersama. Sebaliknya, keterbatasan SDM BPD, dominasi elite desa, dan lemahnya dokumentasi aspirasi (seperti di Desa Cinoyong) menyebabkan partisipasi masyarakat terjebak pada level instrumental dan tidak mampu memengaruhi kebijakan secara signifikan. Dengan demikian, keberhasilan *governance* desa tertinggal bukan hanya bergantung pada regulasi atau dukungan anggaran, tetapi terutama pada kekuatan institusi representatif desa dan kualitas relasi sosial-politik di tingkat desa.

DAFTAR PUSTAKA

- Agrawal, A., & Ribot, J. (1999). Accountability in decentralization: A framework with South Asian and West African cases. *Journal of Developing Areas*, 33(4), 473–502.
- Agustina, N., Esa, E., & Yusuf, M. (2024). Model Kelembagaan Pemerintah Desa. *Tuturan*, 2(1), 201–209. <https://doi.org/10.47861/tuturan.v2i1.775>
- Arafat, Y., Rafillah, R. A., Tahir, D. A., Dari, D. W., Natasya, A. B., & Ulum, I. M. (2025). Analisis Kesenjangan Pembangunan Antara Wilayah Perkotaan dan Pedesaan: Studi Kasus Kota Serang dan Desa Cikedung, Kabupaten Serang. *Jurnal Ilmiah Nusantara*, 2(5), 189–210. <https://doi.org/10.61722/jinu.v2i5.5383>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Assiddiq, D. U., Bisri, M. H., Handayani, S. J., Imron, M. A., & Ambarwati, D. (2023). Komunikasi Pembangunan dan Mekanisme Bentuk Rancangan Peraturan Desa Mengenai Tata Kelola Aset Desa. *Jurnal Nomosleca*. <https://doi.org/10.26905/nomosleca.v9i1.9910>
- Astono, T. R. (2023). Peran dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa Kedaton Kecamatan Kapas Kabupaten Bojonegoro. <https://doi.org/10.47134/jsd.v1i2.1881>
- Baltacı, A. (2017). Nitel Veri Analizinde Miles-Huberman Modeli. 3(1), 1–14. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/318527>
- Cornwall, A., & Gaventa, J. (2001). Bridging the gap: Citizenship, participation and accountability. *PLA Notes*, 40, 32–35.
- Deny, S. K. (2022). Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penggunaan Dana Desa di Desa Pretek Kecamatan Pecalungan Kabupaten Batang. 2(1), 53–68. <https://doi.org/10.28918/manabia.v2i1.6006>
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford University Press.
- Elfira, A. P., & Frinaldi, A. (2025). Pelaksanaan Prinsip Partisipasi Masyarakat pada Pemerintahan Nagari Koto Kaciak Kabupaten Agam. *Publicness*, 4(2), 232–237. <https://doi.org/10.24036/publicness.v4i2.267>

- Hatu, R. A., Ibrahim, R., Bumulo, S., & Adahati, F. S. (2024). *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Dana Desa di Desa Biluango, Kecamatan Kabila Bone, Kabupaten Bone Bolango*. <https://doi.org/10.37905/drsj.v2i1.47>
- Hay, S. O., Stefanus, K. Y., & Lamataro, C. W. T. (2024). Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa Terhadap Pemerintah Desa dan Pelaksanaannya Terhadap Pembangunan di Desa Poto, Kecamatan Fatuleu Barat, Kabupaten Kupang. *Deleted Journal*, 2(1), 127-139. <https://doi.org/10.62383/demokrasi.v2i1.722>
- Hidayat, A. (2023). *Analysis of the Role of the Village Consultative Body in the Village Government System in Indonesia*. 2(1), 139-146. <https://doi.org/10.58471/ju-sosak.v2i1.553>
- Junaidi, J., Surahmi, M., & Saputra, C. D. (2023). Authority of the Village Head in Appointing and Removing Village Equipment Based on Regulation of the Minister of Internal Affairs Number 67 of 2017. *International Journal of Religion Education and Law*, 2(2), 153-161. <https://doi.org/10.57235/ijrael.v2i2.385>
- Kayupa, O. O., Guampe, F. A., Hengkeng, J., & Balo, M. J. (2025). Tantangan dan Peluang Implementasi Perencanaan Pembangunan Partisipatif Desa-Desa di Indonesia. *Studi Ilmu Manajemen Dan Organisasi*, 6(1), 187-199. <https://doi.org/10.35912/simo.v6i1.3483>
- Kholif, I. H., Pramudiana, I. D., Kamariyah, S., & Ramadhan, F. M. (2025). The Role of the Village Consultative Body (BPD) in Improving the Accountability in Village Governance. *International Journal of Social Science and Humanity*, 2(3), 08-16. <https://doi.org/10.62951/ijss.v2i3.458>
- Kurniawan, M. N. R., & Mashur, D. (2017). *Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Desa Binabaru Kecamatan Kampar Kiri Tengah Kabupaten Kampar*. 5(1), 1-9. <https://www.neliti.com/publications/198863/pelaksanaan-fungsi-badan-permusyawaratan-des-bpd-di-des-binabaru-kecamatan-kam>
- Kusmayad, R. C. R., Wen, I., & Jatmikowati, S. H. (2024). Community Participation in Village Development. *International Journal of Research in Social Science and Humanities*, 05(06), 124-145. <https://doi.org/10.47505/ijrss.2024.6.10>
- Lindawaty, D. S. (2023). Pembangunan Desa Pasca Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa [Village Development Post Law No. 6 of 2014 on Villages]. *Jurnal Politica*. <https://doi.org/10.22212/jp.v14i1.4120>
- Lukes, S. (2005). *Power: A radical view* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
- Mahpudin, M. (2023). Demokrasi Desa yang Cacat: Disfungsi Peran BPD sebagai Institusi Representasi Politik Desa. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Malikussaleh*, 4(2), 230. <https://doi.org/10.29103/jspm.v4i2.9970>
- Masnun, M., & Sepiyah, S. (2024). Kebijakan pemerintah dalam menerapkan kewenangan desa terhadap penyelenggaraan pemerintahan menurut undang-undang no.6 tahun 2014. *Deleted Journal*, 4(1), 105-125. <https://doi.org/10.59259/ab.v4i1.166>

- Miles, M. B., Huberman, A. M., Saldana, J., & Rohidi, T. R. (1996). *F. Analisis Data. IMPLEMENTASI KURIKULUM MERDEKA DI SEKOLAH*, 61.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Nyalunga, D. (2006). *Crafting active citizen participation through ward committees*. 1(3), 044–046. <https://doi.org/10.5897/INGOJ.9000028>
- Pujiningsih, S. (2019). *The Village Development in Village Autonomy Context Based on Community Empowerment (The implementation of Act Number 6 of 2014 concerning Villages)*. 19(2), 131–140. <https://doi.org/10.18592/SJHP.V19I2.3121>
- Puspasari, A. (2016). *Arahan Pengembangan Desa Tertinggal Kabupaten Bondowoso Berdasarkan Aspek Sosial, Ekonomi, Dan Infrastruktur*. <https://repository.its.ac.id/72524/>
- Raahim, F. U. (2021). *Role of Citizen Participation in Rural Development: A Case Study of Pakistan*. 5, 746–759. [https://doi.org/10.35484/PSSR.2021\(5-I\)56](https://doi.org/10.35484/PSSR.2021(5-I)56)
- Rukayat, Y., & Harits, B. (2022). *The Influence of Institutional Development and Community Participation on Community Empowerment of Very Underdeveloping Villages in West Bandung District*. *Pasundan Social Science Development*, 3(1). <https://doi.org/10.56457/pascidev.v3i1.29>
- Sanapiah, A. A., & Nugroho, S. (2019). *Implementasi indeks desa membangun dalam mendorong perkembangan dan kemandirian desa di lingkungan kementerian desa, pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi ri*. 1(1). <https://stialan.ac.id/jurnal/index.php/jplan/article/view/146>
- Servatius, R., Susu, M. T., Boro, V. I. A., Kosat, E., & Lamawuran, Y. D. (2025). *Sosialisasi Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Desa Pledo Kecamatan Witihama Kabupaten Flores Timur*. *Jurnal Kreativitas Pengabdian Kepada Masyarakat*, 8(2), 1119–1129. <https://doi.org/10.33024/jkpm.v8i2.17812>
- Simanjuntak, Y. M., Siregar, H., & Sihotang, J. (2025). *Empowering Village Government in Realized Village Autonomy According to Law Number 6 of 2014 Concerning Villages*. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 2(3), 97–105. <https://doi.org/10.62951/ijlcj.v2i3.753>
- Subiyanto, S., & Agustina, I. F. (2024). *BPD's Role in Village Development Planning*. *Indonesian Journal of Cultural and Community Development*, 15(3). <https://doi.org/10.21070/ijccd.v15i3.1074>
- Suharyanto, & Firmansyah, A. (2022). *Kinerja BPD dalam tata kelola pemerintahan desa: Analisis kapasitas kelembagaan dan tantangan struktural*. *Jurnal Pemerintahan dan Kebijakan Publik*, 9(2), 145–158.
- Suryani, N. I., & Rahayu, S. (2025). *Analisis Partisipasi Masyarakat Dan Peran Perangkat Desa Terhadap Pembangunan Desa Labuhan Kertasari, Kecamatan Taliwang, Kabupaten Sumbawa Barat*. *Entrepreneur*, 6(2), 37–47. <https://doi.org/10.31949/entrepreneur.v6i2.13935>
- Syafiuddin, S., Nadir, N., Wardani, W. Y., & Pakendek, A. (2025). *Stalled Village Democracy: Analyzing the Role of Village Consultative Bodies (BPD) in the*

- Formulation of Local Regulations. *Jurnal Ilmu Hukum Kyadiren*, 7(2), 671–687. <https://doi.org/10.46924/jihk.v7i2.329>
- Tohawi, A. (2025). *Analisis Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Sistem Pemerintahan Desa di Indonesia*. 10(1), 92–120. <https://doi.org/10.53429/iljs.v10i1.1445>
- van Staa, A., & de Boer, F. (2014). *Kwalitatieve data-analyse: eenheid in verscheidenheid*. 19(3), 3–8. <https://doi.org/10.5553/KWALON/138515352014019003001>
- Vikra, Z. A. (2025). Fungsi pengawasan badan permusyawaratan desa terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa danau panggang kecamatan danau panggang kabupaten hulu sungai utara kalimantan selatan. *Publicio: Jurnal Ilmiah Politik, Kebijakan Dan Sosial*, 7(1), 15–22. <https://doi.org/10.51747/publicio.v7i1.2275>
- Widjayanti, A., Wibowo, E. K., Handayani, H., & Denishwara, R. (2025). Village Capacity Development (Study of Banjarsari Sub-district, Lebak Regency). *KnE Social Sciences*, 10(15), 519–533. <https://doi.org/10.18502/kss.v10i15.19211>
- Winarwan, D. (2021). *Organizing the Future of Villages: Strengthening the Rural Economic Institutional*. <https://doi.org/10.4108/EAI.6-3-2021.2306188>
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., & Fritzen, S. (2015). *The public policy primer: Managing the policy process* (2nd ed.). Routledge.
- Yunita, P. V., & Rasmini, N. K. (2020). Partisipasi Masyarakat Memoderasi Pengaruh PAD, Dana Perimbangan, dan Belanja Modal Pada Kinerja Keuangan. *E-Jurnal Akuntansi*, 30(4), 1049. <https://doi.org/10.24843/EJA.2020.V30.I04.P20>