

## DINAMIKA POLITIK DESA

Studi tentang Relasi Kuasa Elit Desa dan Politik Pilkades  
di Kecamatan Witiama Kabupaten Flores Timur.

Frans Bapa Tokan dan Urbanus Ola  
(Dosen Ilmu Pemerintahan Unika Widya Mandira)

**Abstrak**

*Dinamika politik desa yang terwujud dalam pilkades dan berbagai bentuk kekuasaan di desa, telah melahirkan relasi kuasa otoritarian dalam tata kelola pemerintahan dan pembangunan desa.*

*Mengelola demokrasi desa “checks and balances” antara BPD sebagai mitra setara Kepala Desa setidaknya makin jauh dari harapan, karena fungsi BPD terdegradasi dan absennya kontrol warga. Rapuhnya institusi BPD telah memberikan ruang kekuasaan dominan bagi elit tradisional Atakebele dan melalui kepala desa nyaris semua proses kebijakan desa tak lepas dari kontrolnya.*

*Sistem rekrutmen anggota BPD yang lepas dari konflik kepentingan serta pentingnya mempertimbangkan keterwakilan wilayah, nilai ketokohan, komitmen kerja, usia, gender dan kompetensi calon, menjadi hal yang urgen. Selain itu upaya penguatan kapasitas individu dan organisasi BPD dan forum warga merupakan sebuah keniscayaan guna mewujudkan proses pilkades yang demokratis, bebas dan netral dari pengaruh kelompok kepentingan.*

*Kata Kunci: Relasi Kuasa Otoritarian dan Dominasi Elit Desa*

**Pendahuluan**

Tiga elemen utama yang selalu hadir mewarnai peta dan dinamika politik pemerintahan desa dewasa ini adalah Kepala Desa, BPD dan Elit Tradisional. Sukses dan tidaknya roda pemerintahan dan pembangunan desa sejatinya sangat dipengaruhi oleh relasi kuasa diantara ketiga elemen ini. Menurut Kartodirdjo, dalam suatu masyarakat selalu dijumpai satu kelompok individu yang disebut elit yang memiliki pengaruh dan sering menentukan kehidupan dan perubahan masyarakat, walaupun perubahan masyarakat tidak sepenuhnya tergantung pada peran yang mereka mainkan, (Chalik,2017:26). Sedangkan Kepala desa dan BPD adalah dua institusi pemerintahan desa yang diberi otoritas formal menjalankan tugas dan fungsi berbeda tetapi tetap bersinergi dengan berbagai elemen masyarakat dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan desa. Dalam masyarakat desa di Kecamatan Witiama, elit tradisional

“*Atakebele*” diartikan sebagai orang besar atau bangsawan yang menempati posisi teratas dan memiliki pengaruh signifikan dalam proses pengambilan keputusan desa.

Sejak berlakunya UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan desa, UU No.22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 sesungguhnya telah membawa spirit dan tujuan sama mengontrol desa dengan sejumlah implikasi yang menyertainya. Salah satu di antaranya yang diungkap Sayrani,dkk (2012:45-46) adalah pada basis kekuasaan rakyat desa dalam melegitimasi suatu rezim pemerintahan desa yang sebelumnya berdasarkan keturunan, kewibawaan dan kecerdasan lokal dalam menentukan pemimpin digantikan oleh basis legitimasi yang diabsahkan oleh Negara melalui Undang-undang (UU). Hadirnya sejumlah UU tentang Desa telah menimbulkan perubahan pada sirkulasi elit desa yang makin terpecah dan diharapkan birokrasi desa menjadi makin modern.

Perubahan utama terjadi pada penyerahan jabatan struktural *Atakebele* yang diterima sebagai konsekuensi budaya kepada struktur formal bentukan Negara berdasarkan UU yang mempersyaratkan semua warga desa dapat memilih dan dipilih menjadi Kepala desa. Hal pergantian pemimpin dipertegas kembali dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, memberi ruang demokrasi dan kebebasan lebih luas bagi warga negara Indonesia yang memenuhi syarat memilih dan dipilih menjadi Kepala desa. Penegasan aturan ini sekaligus mendistorsi dominasi politik elit tradisional yang sebelumnya selalu menduduki jabatan kepala desa dan jabatan sosial lain. Meskipun demikian spirit UU baru ini juga telah merekognisi dan merestorasi pengaturan urusan otonomi rumah tangga desa sesuai kewenangan berdasarkan hak asal usul (pasal 19 UU No. 6 Tahun 2014) dan menciptakan desa baru yang lebih mandiri dan makmur.

Pengaturan kewenangan desa berdasarkan asal usul inilah kemudian menjadi *entry point* dan momentum bagi *Atakebele*, kembali memainkan peran tradisionalnya di ruang-ruang kekuasaan desa. Serta sekaligus telah menghadirkan dualisme kepemimpinan di desa. Dualisme kepemimpinan antara Kepala desa dan pemimpin informal telah membawa implikasi bagi polarisasi politik dan konflik kepentingan elit dalam proses penyusunan program pembangunan desa dan pilkades. *Atakebele* sering memanfaatkan pengaruh untuk kepentingan kelompok lewat pemberian dukungan kepada calon kepala desa tertentu dengan harapan ketika terpilih diberikan ruang dan akses dalam proses pengambilan keputusan desa. Akibatnya, kinerja kepala desa dan perangkatnya cenderung lepas dari kontrol BPD karena terkooptasi rezim oligarki desa di tengah belum terlembaganya partisipasi politik warga.

Kepala desa tentu tak bisa mengabaikan begitu saja peran yang dimainkan oleh *Atekebele* yang terkadang sulit dikendalikan oleh pemerintah desa, tetapi kepala desa dalam hal ini tak bisa berbuat banyak untuk mengatasinya. Karena untuk menjaga status quo dan melanggengkan kekuasaan, kepala desa membutuhkan dukungan politik *Atekebele* yang dalam kenyataan masih memiliki pengaruh signifikan. Pilihan politik paling rasional yang bisa diambil oleh kepala desa adalah melakukan *bargaining position* dengan para elit tradisional agar kekuasaan dan roda pemerintahannya bisa terus berlanjut tanpa ada kritik dan kontrol warga.

## Tinjauan Pustaka

### 1. Konsep Elit dan Kekuasaan dalam Berbagai Perspektif

Dalam rentang sejarah kehidupan masyarakat selalu dijumpai adanya perbedaan kemampuan di antara satu kelompok masyarakat dengan kelompok lain. Kehadiran elit dengan sejumlah keunggulan dibutuhkan dalam pengaturan tertib sosial dan perebutan sumber daya ekonomi politik dalam suatu masyarakat. Berkaitan dengan hal ini Soekanto, (1977:51) membatasi elit sebagai posisi-posisi dalam struktur sosial yang relatif tinggi sehingga mereka yang menduduki posisi tersebut juga mempunyai kedudukan tinggi. Sedangkan Reading, (1986:135) mengartikan elit sebagai kelompok dalam masyarakat yang memegang posisi-posisi terkemuka.

Para ilmuwan besar Italia seperti Michels, (1984) dengan konsep terkenal “hukum besi oligarki” dinyatakan sebagai suatu dari banyak hukum besi dalam sejarah, dimana sebagian masyarakat demokratis modern dan dalam masyarakat itu sendiri, serta partai-partai politik yang sudah demikian berkembang tak lagi dapat melepaskan diri darinya. Tumbuhnya oligarki menurut Michels ditandai dengan konsepnya tentang “pikiran masyarakat”. Mayoritas manusia menurut Michels adalah apatis, malas dan berjiwa budak serta tidak mampu memerintah diri sendiri, mereka terbiasa dalam ketidaktepatan dan seperti budak dengan adanya paksaan dan dari sinilah awal lahirnya konsep “elit oligarki”, (Chalik (2017:32-33). Demikian juga Mosca dengan dikotomi “*governing elit* dan *non governing*” yakni orang hanya dikelompokkan dalam dua kelompok, yaitu mereka yang memiliki kekuasaan politik utama dan mereka yang tidak memilikinya. Pareto, (1939) dengan konsep “*the ruling class and the ruled class*” dan ide tentang “*elite circulation*” telah meletakkan fondasi yang kuat tentang studi elit sejak tahun

Warta Governare : Jurnal Ilmu Pemerintahan VOL.1. NO.1. Januari-Juni 2020 3

1915, (Haryanto, 1991:16). Ketiga ilmuwan ini sependapat bahwa tiap masyarakat dimanapun berada akan selalu dipimpin oleh sekelompok kecil individu unggul yang berkuasa dan lebih dikenal dengan sebutan sekelompok elit atas massa.

Menurut Pareto dalam Chalik,(2017:28-29), setiap masyarakat selalu diperintah oleh sekelompok kecil orang yang mempunyai kualitas yang diperlukan bagi kehadiran mereka pada kekuasaan sosial politik yang penuh. Karena itu elit adalah orang berhasil dan mampu menduduki jabatan tinggi dalam masyarakat. Sementara itu Magenda seperti dikutip Vel dalam Nordholt, dkk, ed, (2007:133) mengartikan elit lokal di daerah pedalaman seperti Sumba sebagai “bangsawan bertanah” yang memberikan kesan definisi yang agak statis singular mengenai elit lokal yang difokuskan pada sumber-sumber internal kekuasaan dan mengesampingkan ikatan-ikatan dengan bagian-bagian lain di Indonesia dan hubungan-hubungan yang berpengaruh dalam lingkup masyarakat lain. Menurut Sahlins, 1963; Claessen, 1984; van Bakel et al, 1986 seperti dikutip Robert, (1994:62) dengan menggunakan istilah *big man* (pria berwibawa) untuk menyebut salah satu bentuk atau tipe kelompok elit tradisional atau kepemimpinan politik yang dicirikan oleh kewibawaan atas dasar kemampuan pribadi seseorang mengalokasi dan merelokasi sumber-sumber daya yang penting untuk umum. Lebih lanjut dikatakan oleh Robert, (1994:62) ciri terpenting dari seorang *big man* adalah kecakapannya memanipulasi orang-orang dan sumber daya guna mencapai maksud dan tujuannya. Dengan demikian untuk mencapai posisi *big man* seseorang harus memiliki kecakapan atau keunggulan pribadi yang dapat mengatasi atau memanipulasi kelompok lain menurut ukuran masyarakat setempat.

Pelras lewat kajiannya seperti dikutip Bakti dalam Nordholt, dkk, ed, (2007:491) menganalisis penguasa tradisional di Wajo menunjukkan bahwa kaum bangsawan akan tetap berkuasa meskipun dalam bentuk yang berbeda dengan yang ada di masa lampau. Berkaitan dengan hal ini Anderson pun pernah melukiskan tentang apa yang dinamakan *cacique democracy* dimana sebuah oligarki yang berdiri kokoh ketika bekerja sama dengan mesin pengatur Negara yang sangat sentral, (Bakti dalam Nordholt, dkk, ed, 2007:492). Sedangkan Agustino dan Yusof, (2010:79) dalam penelitiannya menyebut elit lokal sebagai warisan orde baru yang pernah memperoleh *previlege* kemudian bangkit lagi. Mereka bekerja sama dan membangun sinergi dengan kekuatan politik baru guna membuka akses lebih luas dan membangun sinergi dengan kekuatan politik guna membuka akses agar lebih luas dan terbuka, (Agustino dan Yusof, (2010:7).

Beberapa temuan ini setidaknya telah menegaskan bahwa elit tradisional dimanapun berada secara faktual masih tetap eksis dalam kehidupan masyarakat meskipun dalam wajah dan

cara yang berbeda. Menurut Chalik, (2017:10) kondisi ini tercipta akibat munculnya *local strongmen* yang selama rezim orde baru berkuasa aspirasi politiknya terkebiri. Sedangkan menurut Migdal, (2001), *local strongman* dapat bertahan asalkan ia dapat berkolaborasi atau bekerja sama dengan negara (baca: pemerintah desa) dan partai politik pemerintah. Berdasarkan hal tersebut maka terbentuklah “*triangle of accomodation*”. Ironisnya *triangle* ini mengijinkan sumber daya negara (desa) untuk memperkuat *local strongmen* dan organisasinya yang mengatur *the game conflict*. Sedangkan Sidel dalam Amalinda (2004) mengatakan, penggunaan *coercive violence* merupakan strategi yang digunakan para bos di Philipina agar tetap eksis dan mempertahankan kekuasaannya

Kajian tentang kekuasaan pada dasarnya akan bersentuhan dengan ranah politik sebagai sebuah arena pertarungan bagi para elit untuk menguasai berbagai sumber daya sosial, ekonomi dan politik suatu masyarakat. Sukses dan tidaknya perjuangan para elit dalam bidang politik akan sangat bergantung pada seberapa besar rakyat mendelegasikan kuasanya kepada para elit untuk mengakumulasi modal sosial, ekonomi dan politik bagi kepentingan masyarakat luas. Menurut Bourdieu dalam Haryanto, (2014:80-81) delegasi adalah suatu proses memberikan kekuatan (baca: kekuasaan) pada pihak lain yang mengubah mandator menjadi mandataris atau sebagai tanda atas kepentingan yang bertindak atas kepentingan, berbicara atas kepentingan dan memberinya kuasa perwakilan atau *plena potential agenda*.

Proses pendelegasian kekuasaan selalu dimungkinkan guna dapat mengatasi ketidakmampuan individu atau kelompok dalam menyuarakan kepentingannya di ruang-ruang publik. Menurut Bourdieu mekanisme delegasi memungkinkan terciptanya relasi “*metonimik*” antara delegasi dan grup yang diwakilinya dan delegasi juga adalah tanda yang berbicara atau sebagai pembicara yang bisa membayangkan peran perwakilannya, (Haryanto, 2014:83-84). Dengan demikian seorang delegator atau yang disebut elit setidaknya aktif menyerap aspirasi dan memahami kepentingan aktual serta keberanian dan otoritas bersuara di ruang-ruang publik atas nama orang yang diwakili.

Sedangkan Gaventa membantu menjelaskan dinamika politik lokal melalui teori *Powercube*, (Chalik, 2017:58-59) yaitu suatu kerangka kerja untuk menganalisis tingkat, ruang dan bentuk kekuasaan serta keterkaitan diantaranya. Teori ini juga bermanfaat untuk memberi keleluasaan masyarakat mengeksplorasi berbagai aspek kekuasaan dan bagaimana mereka berinteraksi satu sama lain. Lebih lanjut dikatakan teori *powercube* juga dapat membangun dan digunakan untuk lebih mengeksplorasi “ekspresi kekuasaan” berupa: “kekuasaan atas,” “kekuatan untuk,” “kekuasaan dengan” & “kekuasaan dalam.”

Gagasan Gaventa menurut Chalik (2017:60-65), merupakan pengembangan dari pandangan gurunya Steven Lukes, dalam artikelnya berjudul “*Dimension of Elite Power*” yang menjelaskan tentang kekuasaan dua dimensi dan tiga dimensi. Menurut Lukes kekuasaan bukan hanya berada pada level pengambilan keputusan tetapi juga berada di luar pengambilan keputusan. Cara pandang seperti ini tentu sangat berguna dalam menganalisa bentuk kekuasaan politik lokal yang setidaknya menurut Gaventa, termanifestasi dalam tiga bagian, yakni: (1) kekuasaan yang terlihat (*visible forms of power*) terwujud dalam kekuasaan yang melembaga, yang secara langsung dapat menentukan arah kebijakan politik. Dalam konteks desa, mereka adalah Pemerintah desa, BPD dan Kelembagaan adat; (2) Kekuasaan tersembunyi (*hidden power*), merupakan kekuasaan yang digunakan oleh kelompok kepentingan untuk mempertahankan kekuasaan dan hak istimewa mereka dengan menciptakan hambatan bagi orang lain untuk berpartisipasi, dengan mengecualikan isu-isu kunci dari arena publik atau dengan mengendalikan politik di belakang panggung.; (3) Kekuatan tak terlihat, (*invisible power*) menjelaskan bahwa orang mungkin tak menyadari hak-hak mereka, kemampuan mereka berbicara dan mungkin datang untuk melihat berbagai bentuk dominasi atas mereka sebagai sesuatu yang alami atau setidaknya tak berubah.

## **2. Relasi Kuasa Elit Desa dalam Tata Kelola Pemerintahan Desa**

Dari aspek legal formal Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa telah memperjelas dan memperkuat posisi desa dalam tata pemerintahan NKRI dan memastikan kesatuan masyarakat adat menjadi sebuah institusi yang memiliki subyek hukum yang teraktualisasi dalam wujud desa dan desa adat. Sedangkan dari sisi politik menurut Eko, dkk, (2017:72), UU Desa menampilkan solusi baru yang menata kembali relasi Negara dengan desa maupun antara desa dengan rakyat. Lebih lanjut dikatakan Eko, relasi struktural ini penting sebab selama empat dekade desa hanya ditempatkan sebagai organ administratif-korporatis yang dikontrol secara hierarkhis dan ketat oleh Negara.

Relasi kuasa yang ideal antara BPD, Kepala Desa dan Elit Tradisional secara umum sebenarnya sudah diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa pasal 55 s/56 tentang tugas dan fungsi BPD dan 112 s/d pasal 115 tentang posisi Elit Tradisional/Adat dan elemen masyarakat lain. Dalam UU tersebut telah diatur mengenai mekanisme pembinaan, pemberdayaan dan pengawasan terhadap desa, agar tata kelola pemerintah desa dapat berlangsung secara demokratis dan menjangkau semua kepentingan warga desa termasuk para elit desa. Selain itu kegiatan musyawarah desa dan musrenbangdes harus mengikutsertakan

semua elemen masyarakat desa, antara lain elit tradisional, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, perwakilan kelompok tani, perwakilan kelompok perempuan dan lain-lainya, (Shuida, 2016:35). Dengan demikian secara formal para elit tradisional dapat memanfaatkan ruang publik yang tersedia guna mempengaruhi proses pengambilan keputusan di level desa. Bila elit tradisional gagal memainkan peran strategisnya di forum resmi desa, tetap masih dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan lewat ruang-ruang kekuasaan lain yang tentu tidak semua orang di desa mengetahui dan terlibat di dalamnya.

Dalam skema yang digambarkan Tornquist, dalam Hidayanto, (2017: 123) ada tiga unsur utama, yaitu masyarakat (*demos*), perantara (*mediators*), dan ranah publik (*public affairs*). Dalam konteks mengelola demokrasi desa, masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya melalui para mediator seperti organisasi masyarakat atau pemimpin informal (elit tradisional) dan BPD. Sehingga secara ideal terbentuk alur komunikasi *bottom-up* yang berfungsi menyampaikan kepentingan masyarakat.

Menurut Beetham, pemerintahan demokrasi “*is based on popular control and political equality*”. Karena itu pemerintah desa yang demokratis harus tetap mengedepankan proses deliberasi warga dan selalu membutuhkan kontrol yang kuat dari warga maupun para tokoh masyarakat yang mau bekerja sungguh-sungguh untuk kepentingan warganya (Hidayanto, 2017:115).

## **Metode Penelitian**

Studi ini merupakan telaah kualitatif yang mencoba menguraikan berbagai bentuk dan ruang kekuasaan yang diperankan oleh para elit desa, seperti BPD, Kepala Desa dan *Atakebele* dan strategi menjaga eksistensi mereka masing-masing dalam dinamika politik pilkades. Karena itu kajian ini difokuskan pada kata-kata, pengamatan dan dokumentasi terhadap suatu peristiwa yang bersifat alami dari nara sumber kunci. Atau dengan kata lain teknik pengumpulan data primer menggunakan teknik *snow-ball*, yakni penggalian data melalui wawancara dan observasi mendalam dari satu informan ke informan lain dan seterusnya sampai peneliti tidak menemukan lagi data dan informasi baru, (Hamidi,2004:75).

## **Hasil dan Pembahasan**

Menurut Gaventa dan Lukes dalam Chalik (2017:58-69) teori kubus kekuasaan (*powercube*) adalah kerangka kerja untuk menganalisis tingkat, ruang dan bentuk kekuasaan serta keterkaitan di antara mereka. Dimensi bentuk merujuk pada cara dimana kekuasaan memanifestasikan dirinya dalam bentuk : 1) kekuasaan terlihat; 2) kekuasaan tersembunyi dan

3) kekuasaan tak terlihat. Karena itu menurut Lukes, kekuasaan tidak hanya berada pada level pengambilan keputusan formal tetapi juga berada diluar pengambilan keputusan formal. Sedangkan ruang kekuasaan politik lokal menurut Geventa terdiri dari: 1) ruang kekuasaan tertutup; 2) ruang kekuasaan yang diperkenankan; dan 3) ruang kekuasaan yang diciptakan.

Dalam pendekatan *powercube*, kekuasaan yang terlihat diasumsikan sebagai akses ke medan pengambilan keputusan secara terbuka sehingga memungkinkan partisipasi aktif dan terserapnya berbagai aspirasi warga secara luas baik sebelum maupun pada saat berlangsungnya musyawarah. Kedudukan dan fungsi BPD dan Kepala Desa menurut UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, dapat diuraikan sebagai berikut: (a) BPD diartikan sebagai lembaga demokrasi yang mengemban fungsi berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis; (b) BPD berkedudukan sebagai lembaga desa yang terlibat melaksanakan fungsi pemerintahan tetapi tidak secara penuh ikut mengatur dan mengurus desa; (c) BPD menjalankan fungsi hukum yaitu ikut membahas dan menyepakati ranperdes bersama kepala desa; (d) BPD menjalankan fungsi politik yakni menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala desa serta menyelenggarakan musyawarah desa.

Dalam perspektif teori kubus kekuasaan setidaknya bentuk kekuasaan desa yang bersifat terbuka dapat dilihat pada kedudukan dan fungsi BPD dan Kepala Desa, sebagai bentuk struktur, fungsi organisasi dan proses pengambilan keputusan di tingkat desa yang terbuka, mudah diakses dan terlihat dengan jelas siapa yang ikut berpartisipasi tapi kurang bersuara dan tidak didengar, siapa yang bersuara keras dan mempertahankan argumennya, siapa yang menang dan kalah di dalam musyawarah tersebut.

Dalam kaitan dengan hal ini maka dalam forum musyawarah desa, BPD sebagai pelaksana utama bertanggungjawab atas sukses tidaknya penyelenggaraan musyawarah secara demokratis dengan menyeimbangkan kekuatan elit-elit desa dan memastikan keterlibatan mayoritas warga di desa. Partisipasi yang luas memungkinkan terjaminnya kepentingan kelompok masyarakat miskin dan terpinggirkan secara sosial, budaya, ekonomi dan politik, seperti para ibu dan anak-anak dalam proses pengambilan keputusan.

Dengan demikian ada sejumlah tahap yang mesti dilalui BPD dalam kegiatan musyawarah desa, yakni: (a) tahap persiapan, merupakan langkah awal dari BPD untuk bertemu dan berinteraksi dengan kelompok masyarakat di forum RT dan forum warga, guna membahas dan memetakan kebutuhan dan masalah masyarakat secara partisipatif; (b) tahap pelaksanaan, adalah bagian penting bagi BPD dalam memimpin penyelenggaraan musyawarah guna membahas dan memutuskan secara partisipatif berdasarkan hasil pemetaan kebutuhan dan

masalah yang sudah dilakukan pada tahap sebelumnya; (c) tahap pasca musyawarah desa, BPD akan memastikan bahwa prioritas perencanaan pembangunan dan rencana anggaran belanja yang ditetapkan lewat musyawarah dan rekomendasi kegiatan tahun sebelumnya telah dilaksanakan oleh pemerintah desa.

Temuan penelitian membuktikan bahwa BPD di beberapa desa di kecamatan Witihama jarang melaksanakan musyawarah desa dan kunjungan ke wilayah Dusun dan RT guna menyerap aspirasi masyarakat terutama pada kelompok masyarakat miskin, yakni para ibu dan anak-anak serta kelompok masyarakat berkebutuhan khusus. Akibatnya hasil pemetaan kebutuhan dan masalah yang diperoleh dari masyarakat tidak cukup kuat atau bahkan gagal mewakili kepentingan mayoritas kelompok miskin yang seharusnya menjadi prioritas dibela melalui perencanaan pembangunan dan anggaran belanja desa.

Lemahnya BPD dalam menjalankan fungsi pemerintahan telah berimplikasi serius pada buruknya postur anggaran belanja desa yang kurang berpihak pada kepentingan kelompok masyarakat miskin. Karena itu dalam dua tahun terakhir nyaris tak pernah ada perbaikan dan perubahan mendasar pada perencanaan anggaran belanja desa bidang pemberdayaan. Sebab secara umum anggaran belanja desa belum fokus pada aspek pembangunan manusia secara hakiki, melainkan lebih banyak dihabiskan untuk belanja infrastruktur desa tanpa peduli dengan program pemberdayaan yang sangat dibutuhkan masyarakat miskin. Secara faktual program pembangunan yang bersentuhan langsung dengan aspek pemberdayaan masyarakat kurang mendapat perhatian karena timpangnya relasi kuasa antara Kepala desa dengan BPD dan antara pemerintah desa dengan elit tradisional

Berdasarkan observasi di lapangan diketahui bahwa, pada umumnya semua Kepala desa di kecamatan Witihama lebih sibuk menyiapkan dokumen administrasi dan mementingkan pertanggungjawaban laporan kinerja kepala desa kepada pemerintah supra desa ketimbang kepada masyarakat yang telah memilih dan memberinya kuasa. Pada hal amanat UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa, sangat jelas memberi kedudukan politik lebih luas bagi BPD sebagai mitra kerja Kepala desa. Fungsi *governing* BPD dalam UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, setidaknya telah menempatkan posisi baru BPD makin kuat secara politik yakni menjalankan fungsi menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta kontrol terhadap kinerja kepala desa dan perangkatnya melalui forum musyawarah desa yang melibatkan semua elemen masyarakat desa. Namun sebaliknya fungsi legislatif BPD sesuai UU Nomor 6 Tahun 2014, tentang desa, dibatasi hanya pada kegiatan membahas ranperdes yang dibuat oleh Kepala desa.

Secara umum fungsi politik BPD pada sejumlah desa di Kecamatan Witihama belum

berjalan optimal sebagaimana dikehendaki oleh UU Desa. Penyebab utamanya adalah karena lemahnya kapasitas individu dan organisasi BPD termasuk minimnya prasarana dan sarana kerja organisasi. Itu sebabnya sangat sulit menjadikan BPD sebagai kekuatan penyeimbang dan mitra kepala desa dalam mengontrol roda pemerintahan dan pembangunan desa.

Oleh karena itu dibutuhkan beberapa langkah dan tindakan penyelamatan terhadap institusi BPD, antara lain: (1) melakukan penguatan terhadap fungsi BPD melalui Bimtek yang lebih intensif dan peningkatan kapasitas warga desa lewat berbagai kegiatan seperti sosialisasi tentang peraturan perundang-undangan, aktif melibatkan masyarakat dalam berbagai organisasi sosial, forum musdus, musdes dan musrenbangdes; (2) Menanamkan etos kerja baru di desa berdasarkan target-target kinerja yang terukur dari waktu ke waktu dengan merumuskan standar kerja bagi BPD; (3) Penegakkan disiplin kerja di segala aspek serta diikuti dengan pemberian insentif memadai baik bagi BPD maupun Kepala desa dan perangkatnya yang berprestasi.

Pilkades merupakan salah satu bagian penting dari mekanisme demokrasi desa yang menentukan mati hidupnya jabatan politik kepala desa dan masa depan masyarakat desa. Berdasarkan pengamatan di lapangan, pada umumnya sejumlah jabatan Kades di Kecamatan Witihama dihasilkan dari sirkulasi elit desa yang menggunakan taktik bermuatan budaya politik *parochial* saling menonjolkan kekuatan suku / kultural calon di antara para pendukung dan tim sukses. Bukan visi calon kepala desa yang ditonjolkan tetapi isu negatif menyerang personal sering dilakukan secara diam-diam dari mulut kemulut warga memojokkan dan menjatuhkan lawan. Namun umumnya rekam jejak dan asal usul keturunan masih menjadi faktor dominan dalam mempromosikan keunggulan calon. Sebagai contoh para pendukung calon Kades Watoone atas nama: Frans Rawa Gana, memperkenalkan pengalaman dan kesuksesannya menjadi kepala desa di periode I dan pernah meduduki jabatan di kecamatan dibanding kandidat lain serta mengklaim didukung oleh kalangan elit tradisional. Sementara itu calon lain seperti Anton Bapa, walaupun tim pemenangnya membesarkan isu darah biru, tokoh pendidikan untuk menyudutkan lawan politik lain, namun rekam jejak di masa lalu yang kurang berkenan dihati masyarakat menjadi pertimbangan warga. Begitu juga dengan calon Frans Gega, tim pemenangan cenderung mengusung isu negatif untuk menyerang lawan politik dan pengalaman pernah menjabat anggota DPRD kabupaten Flotim periode sebelumnya. Namun Frans Gega dinilai oleh sejumlah kalangan sebagai tokoh kontroversial yang selalu berseberangan dengan dinasti Ola Bebe menjadi pertimbangan warga menentukan pilihan lain. Menariknya tidak ada satupun calon dan tim sukses di semua desa di kecamatan Witihama yang terindikasi menggunakan politik uang dan sejenisnya untuk mempengaruhi suara pemilih. Meskipun demikian beberapa calon di

Warta Governare : Jurnal Ilmu Pemerintahan VOL.1. NO.1. Januari-Juni 2020

sejumlah desa diduga kuat menggunakan pengaruh kultural lewat turunan elit *atakebele* untuk merebut hati pemilih.

Tantangan bagi pelebagaan demokrasi pada beberapa desa di Kecamatan Witihama adalah bagaimana melunakkan kekuatan feodal yang terjelma dalam pemerintahan oligarki agar tidak menghalangi munculnya calon-calon pemimpin baru di desa yang lebih visioner dan inovatif membawa perubahan bagi masyarakat mewujudkan kemandirian desa. Kepemimpinan baru yang lebih visioner dan inovatif di desa adalah sebuah keharusan dari tuntutan perubahan dewasa ini yang sangat dibutuhkan desa guna membebaskan masyarakat dari rantai kemiskinan dan jeratan tradisi budaya.

Oleh karena itu masa jabatan kepala desa selama enam tahun dan dapat dipilih kembali untuk dua kali masa jabatan berikut justru membawa implikasi serius bagi matinya demokrasi deliberatif di desa dan munculnya tindakan sewenang-wenang kepala desa. Karena sekecil apapun kekuasaan yang dimiliki oleh seseorang, apabila diduduki dalam rentang waktu lama cenderung disalahgunakan. Sedangkan secara sosiologis, semakin lama masa jabatan kepala desa, semakin menutup kesempatan orang lain menjadi kepala desa, (Saraswati, 2014:316).

Temuan menarik lain membuktikan bahwa kedudukan BPD sebagai representasi politik warga desa, baru sebatas memenuhi persyaratan legal formal berdasarkan unsur keterwakilan tokoh masyarakat pada tiap wilayah dusun dan RT yang diharapkan dapat merepresentasikan kepentingan masyarakat di wilayah masing-masing. Namun yang terjadi malah sebaliknya sering terjadi bias kepentingan elit desa. Pada hal diharapkan fungsi representasi politik BPD tidak sebatas perwakilan semata tetapi lebih jauh dari itu dapat melampaui keterwakilan wilayah Dusun dan RT.

## **Penutup**

### **Kesimpulan**

Kajian tentang dinamika politik desa terkait relasi kuasa antar elit desa dan pikades telah menggambarkan beberapa hal menarik yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Masih sulit menghadirkan BPD sebagai mitra tangguh kepala desa serta wadah dan pilar demokrasi desa yang berguna menciptakan "*check and balances*" dalam tata pemerintahan desa yang partisipatif, transparan dan akuntabel, karena lemahnya kapasitas individu dan organisasi BPD.
2. Bentuk kekuasaan terlihat, setidaknya terwujud dalam pengisian formasi jabatan BPD dan

Kepala Desa. Relasi kuasa yang setara antara kedua institusi ini mestinya tampak dalam

kegiatan koordinasi dan kemitraan menjalankan fungsi *governing*, namun dalam kenyataan sulit dilakukan. Hal itu terjadi karena proses pilkades masih diwarnai oleh kepentingan elit desa terutama elit tradisional yang selalu memanfaatkan pengaruhnya mendukung dan memenangkan calon kepala desa tertentu.

3. Dalam konteks kekuasaan tersembunyi, elit tradisional tak pernah hadir secara terbuka dalam dinamika politik desa, melainkan secara diam-diam bermain di belakang panggung kekuasaan guna mempertahankan pengaruh kultural di hadapan mayoritas warga desa. Akibatnya makin melemahkan kapasitas warga dalam mengontrol jalannya pemerintahan dan pembangunan desa.

### **Beberapa Saran**

1. Penguatan kapasitas individu dan organisasi BPD menjadi hal yang sangat mendesak agar mampu melakukan fungsi representasi dan kontrol efektif atas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di desa
2. BPD yang diharapkan menjadi wadah perjuangan masyarakat desa dan mitra tangguh Kepala Desa dalam tata kelola pemerintahan dan pembangunan tidak berjalan efektif. Karena itu sistem rekrutmen anggota BPD harus lepas dari konflik kepentingan dan tidak mesti berbasis pada aspek keterwakilan wilayah semata melainkan mempertimbangkan nilai ketokohan, komitmen kerja, usia, gender dan kompetensi calon.
3. Forum musdes dan musrenbangdes merupakan ruang kekuasaan publik yang mesti ditumbuh kembangkan sebagai basis pelembagaan demokrasi desa melalui penguatan kapasitas warga.
- 4.

### **Daftar Pustaka**

Chalik, Abdul, *Pertarungan Elit dalam Politik Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017

Eko, Sutoro, dkk, *Desa Baru, Negara Lama*, Pascasarjana-STPDM, Yogyakarta, 2017

Haryanto, Venan, *Ranah Politik menurut Piere Bourdieu*, Ledalero, Maumere, 2014

---

*dan Ekonomi Lokal di Indonesia :Dinamika Demokratisasi, Pengembangan Ekonomi, dan Kawasan Perdesaan*, IRE, AKATIGA, Sajogyo Institute, Mei 2017 Yogyakarta, 2017

Haryanto, *Elit, Massa dan Konflik suatu Bahasan Awal*, Pusat antar Universitas-Studi Sosial UGM Yogyakarta, 1991

Hamidi, *Metode penelitian Kualitatif*, UMM Press, Malang, 2004

Lasswell, Harold, Lerner, Daniel, Rothwell, C. Easton, *The Comparative Study of Elites*, Hoover Institute Studies, Stanford, 1952.

Nordholt, Henk Schulte dan Klinken, ed, *Politik Lokal di Indonesia*, KITLV & Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007

Mosca, Gaetano, *The Rulling Class*, Mc Graw Hill, New York, 1

Migdal, Joel, *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, bab 2, Cambridge University Press,2001.

Moleong, Lexy J., *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja, Jakarta, 2013

Pareto, Vilfredo, *The Mind and Society*, Jonathan Cape, London, 1935.

Robert Johzua, Mansoben, Disertasi : *Sistem Politik Tradisional di Irian Jaya, Indonesia: Studi Perbandingan*, LIPI RUL, Jakarta, 1994

Reading, Hugo, *Kamus Ilmu-ilmu Sosial*, Rajawali, Jakarta, 1986

Sayrani, Laurensius, dkk, *Determinasi struktural birokrasi dan perubahan osial di Desa: Marginalisasi da pilihan peruabahan di Kabupaten Kupang*, Bengkel APPEK, Kupang, 2012

Shuida, I Nyoman, *Buku Bantu Pengelolaan Pembangunan desa*, Deputi koordinasi pemberdayaan masyarakat desa dan kawasan kementerian koordinator

Savirani, Amalinda, *Local Strongmen in New Regional Politics in Indonesia*, tesis, Program Studi Ilmu Politik UGM Yogyakarta, 2004.

Soekanto, Soerjono, *Kumpulan istilah-istilah Sosiologi*, UI Jakarta, 1977

Jurnal :

Agustino, Leo, dan Yusof, M Agus, *Pilkada dan pemekaran Daerah dalam demokrasi lokal di Indonesia*, Jurnal Administrasi Negara, Vol. 01, No.1 Tahun 2010

Agustino, Leo, dan Yusof, M Agus, *Politik Lokal, dari Otokratik ke Reformasi Politik di Indonesia*, Jurnal Ilmu Politik, Edisi 21 Tahun 2010

Dokumen : Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan *Desa dan*

*Kelurahan*

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang *Desa*

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*

Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 tentang *Pedoman Pembangunan Desa*