

Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa Loa, Soa, Ngada

Florentina Bhoko Longa*¹, Kotan Y. Stefanus², Agnes Doortji Rema³

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

Email: ¹novabhoko@gmail.com, ²kotany2020@gmail.com, ³agnes.rema@staf.undana.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi pengawasan yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Desa Loa, Kabupaten Ngada. Dengan menggunakan pendekatan hukum normatif-empiris, penelitian ini mengeksplorasi bagaimana pengawasan yang dilakukan BPD dalam praktiknya, serta hambatan-hambatan yang dihadapi. Data dikumpulkan melalui wawancara, observasi, dan studi kepustakaan, kemudian dianalisis secara sistematis menggunakan metode editing, coding, tabulasi, dan verifikasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun BPD memiliki peran penting dalam pengawasan, pelaksanaannya masih menghadapi berbagai kendala, seperti rendahnya kualitas sumber daya manusia, kurangnya koordinasi internal, keterbatasan sarana, serta minimnya partisipasi masyarakat. Penelitian ini juga membandingkan temuan lapangan dengan teori implementasi dari Edward III dan Grindle, serta dengan berbagai penelitian sebelumnya, termasuk karya Isyoko (2022) yang menekankan pentingnya peran BPD dalam perumusan peraturan desa. Keterbatasan pengawasan oleh BPD berpotensi menyebabkan kebijakan desa tidak akuntabel dan tidak partisipatif. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas BPD dan penguatan partisipasi masyarakat menjadi hal yang mendesak untuk menjamin tata kelola pemerintahan desa yang baik.

Kata Kunci: BPD, Implementasi, Pengawasan Desa, Partisipasi Masyarakat, Pemerintahan Desa

Abstract

This study aims to analyze the implementation of oversight carried out by the Village Consultative Body (BPD) on governance in Loa Village, Ngada Regency. Employing a normative-empirical legal approach, this research explores the practical supervisory role of BPD and identifies the obstacles encountered. Data were collected through interviews, observation, and literature review, and analyzed systematically using editing, coding, tabulation, and verification methods. The findings indicate that although BPD holds a significant supervisory role, its implementation faces numerous challenges, including limited human resources, lack of internal coordination, inadequate facilities, and low community participation. This study also compares field findings with implementation theories by Edward III and Grindle, and previous studies such as Isyoko (2022), which highlights the essential role of BPD in village regulation-making. The limitations in BPD's oversight potentially lead to unaccountable and non-participatory village policies. Thus, enhancing BPD's capacity and strengthening community involvement are crucial steps toward achieving good village governance.

Keywords: BPD, Community Participation, Implementation, Village Oversight, Village Governance.

1. PENDAHULUAN

Otonomi daerah merupakan salah satu pilar penting dalam sistem pemerintahan Indonesia pascareformasi yang diatur secara formal melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, 2014). Desentralisasi yang menjadi instrumen utama dalam mewujudkan otonomi daerah bertujuan untuk mendorong efektivitas pemerintahan serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, terutama dalam lingkup pemerintahan yang paling dekat dengan rakyat, yakni desa. Dalam kerangka tersebut, desa tidak lagi hanya dipandang sebagai objek pembangunan, melainkan sebagai subjek yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Sejalan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, 2014), desa memperoleh penguatan dalam hal penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, serta pemberdayaan masyarakat. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan desa, munculnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menjadi titik krusial dalam penguatan prinsip demokrasi partisipatoris (Sunarso, 2023). BPD sebagai lembaga perwakilan masyarakat desa memiliki kedudukan strategis, sejajar dengan kepala desa, dan berfungsi sebagai wadah penyaluran aspirasi, pengawasan, serta pembentuk peraturan desa bersama kepala desa. Peran BPD menjadi kunci dalam memastikan akuntabilitas dan transparansi dalam tata kelola pemerintahan desa.

Namun demikian, dalam implementasinya, fungsi pengawasan BPD masih menghadapi berbagai hambatan struktural dan kultural. Penelitian (Azhari et al., 2025) menunjukkan bahwa pemahaman normatif mengenai hak dan kewajiban anggota BPD masih lemah, bahkan dalam beberapa kasus terjadi ambiguitas antara batas kewenangan BPD dan intervensi berlebihan terhadap fungsi eksekutif kepala desa. Hal ini memperlihatkan adanya jurang antara regulasi yang ideal dan praktik di lapangan. Penelitian tersebut merekomendasikan penguatan kapasitas hukum anggota BPD sebagai prasyarat utama penguatan fungsi kelembagaan.

Sementara itu, studi oleh (Asep Nurdin Rosihan Anwar et al., 2024) di Desa Dewasari, Kabupaten Ciamis, menggarisbawahi lemahnya fungsi pengawasan terhadap pengelolaan dana desa, yang sering kali disebabkan oleh kurangnya mekanisme pelaporan yang transparan dan rendahnya kapasitas teknis anggota BPD dalam melakukan audit sosial. Masalah ini menjadi relevan mengingat pengelolaan dana desa yang meningkat secara signifikan menuntut pengawasan yang ketat agar tidak menimbulkan penyimpangan atau korupsi di tingkat lokal.

Penelitian (Ukasyah, 2023) dari perspektif *Fiqh Siyarah* juga menemukan bahwa idealitas fungsi musyawarah dan kontrol dalam Islam tidak sejalan dengan praktik di lapangan, di mana BPD sering kali hanya menjadi simbol prosedural tanpa efektivitas substantif dalam pengambilan keputusan desa. Penelitian (Irsal Mahendra & Ramadhani Agusti Nst, 2025) di Desa Pengalihan mengungkapkan adanya hubungan yang tidak harmonis antara BPD dan kepala desa, terutama ketika terjadi perbedaan kepentingan politik atau dominasi kekuasaan oleh satu pihak.

Selanjutnya, (Cahyanti & Yesi, 2024) dalam disertasinya mengenai evaluasi pengawasan BPD di Desa Sidorejo menemukan bahwa persoalan internal seperti kurangnya anggaran operasional, keterbatasan pengetahuan peraturan, serta lemahnya pendampingan dari pemerintah daerah menjadikan fungsi pengawasan BPD tidak maksimal. Studi-studi tersebut menyoroti bahwa meskipun BPD secara normatif memiliki peran penting, realitas implementasinya belum ideal karena terkendala oleh banyak faktor.

Namun, meskipun banyak studi telah mengangkat efektivitas fungsi BPD dalam konteks pengelolaan dana desa dan relasi kelembagaan, namun sangat minim penelitian yang secara spesifik menyoroti fungsi pengawasan BPD dalam konteks konflik atau sengketa aset desa, yang merupakan bagian krusial dalam pengelolaan sumber daya lokal dan stabilitas sosial desa. Desa Loa di Kecamatan Soa, Kabupaten Ngada merupakan contoh konkret di mana persoalan sengketa sawah sebagai aset desa menjadi konflik yang berulang dan belum terselesaikan secara tuntas. Sengketa ini tidak hanya menimbulkan keresahan sosial, tetapi juga menguji kapasitas BPD dalam melaksanakan peran pengawasannya dan memastikan bahwa pemerintahan desa berjalan dalam koridor kepentingan publik dan hukum.

Di sinilah letak gap penelitian yang perlu dijawab yaitu, belum adanya kajian komprehensif yang mengkaji pengaturan serta implementasi fungsi pengawasan BPD terhadap konflik aset desa dalam kerangka tata kelola pemerintahan desa yang demokratis dan partisipatif. Oleh karena itu, penelitian ini memfokuskan pada pengaturan dan implementasi fungsi pengawasan Badan Permusyawaratan Desa terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Desa Loa, khususnya dalam menangani persoalan sengketa sawah sebagai aset desa.

Dengan pendekatan ini, penelitian ini akan menjawab beberapa pertanyaan penting sebagai yaitu bagaimana pengaturan hukum terkait fungsi pengawasan BPD terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, bagaimana implementasi fungsi

pengawasan tersebut di Desa Loa dalam menangani permasalahan sengketa sawah sebagai aset desa dan apa saja faktor yang mendukung dan menghambat efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan BPD di Desa Loa.

Dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam pengembangan kajian hukum pemerintahan desa, serta kontribusi praktis dalam memperkuat peran BPD sebagai institusi pengawasan yang responsif terhadap dinamika dan kebutuhan masyarakat desa.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif-empiris, yakni perpaduan antara kajian terhadap norma hukum tertulis dengan pengamatan atas implementasinya dalam praktik di masyarakat (Syahrudin, 2022). Pendekatan normatif digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang mengatur fungsi pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), seperti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, 2014) dan Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang BPD (PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 110 TAHUN 2016 TENTANG BADAN PERMUSYAWARATAN DESA, 2016). Sementara itu, pendekatan empiris digunakan untuk menelusuri bagaimana norma hukum tersebut dijalankan oleh BPD di Desa Loa, Kecamatan Soa, Kabupaten Ngada, khususnya dalam menyikapi persoalan penyelenggaraan pemerintahan dan sengketa aset desa berupa sawah desa. Fokus penelitian mencakup dua aspek utama, yaitu pengaturan hukum fungsi pengawasan BPD dan implementasinya di lapangan. Tahapan awal penelitian ini diawali dengan identifikasi masalah dan perumusan fokus penelitian, yang berangkat dari dinamika hukum dan sosial dalam tata kelola pemerintahan desa, khususnya peran BPD dalam fungsi pengawasan. Selanjutnya, ditentukan pendekatan normatif-empiris sebagai kerangka metodologis. Kemudian dilakukan penetapan lokasi dan subjek penelitian, di mana Desa Loa dipilih karena memiliki kasus konkret yang relevan. Informan dipilih secara purposive sampling, yaitu sebanyak 17 orang yang terdiri dari anggota BPD, kepala desa, perangkat desa, dan tokoh masyarakat, berdasarkan keterlibatan aktif mereka dalam mekanisme musyawarah desa dan pengawasan pemerintahan. Teknik pengumpulan data meliputi wawancara mendalam terhadap 17 informan yang dipilih secara purposif berdasarkan keterlibatan dan kompetensinya dalam pemerintahan desa, observasi langsung terhadap aktivitas pemerintahan desa, serta studi kepustakaan untuk mendukung analisis normatif. Pemilihan informan dilakukan dengan mempertimbangkan peran strategis mereka dalam proses musyawarah, pengawasan, dan penyelesaian konflik desa. Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif melalui tahapan sistematis: editing, coding, tabulasi, verifikasi, dan interpretasi, yang menghasilkan pemetaan tematik terhadap masalah yang diteliti.

Untuk menjaga validitas dan reliabilitas data, penelitian ini menerapkan metode triangulasi, baik triangulasi sumber (membandingkan data dari BPD, kepala desa, perangkat desa, dan masyarakat), triangulasi teknik (menggabungkan wawancara, observasi, dan dokumentasi), maupun triangulasi waktu (mengonfirmasi ulang informasi pada waktu yang berbeda). Keandalan data diperkuat melalui penggunaan pedoman wawancara semi-terstruktur yang konsisten, pencatatan naratif yang sistematis, serta dokumentasi rekaman audio yang memungkinkan uji ulang. Justifikasi terhadap pendekatan normatif-empiris dilakukan mengingat pentingnya memahami tidak hanya ketentuan hukum yang bersifat ideal, tetapi juga bagaimana hukum tersebut dijalankan, direspons, dan ditafsirkan oleh para aktor lokal di tingkat desa. Dengan demikian, metode ini memungkinkan peneliti untuk mengkaji hubungan antara norma hukum dan realitas sosial secara komprehensif, serta mengungkap faktor-faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan fungsi pengawasan oleh BPD secara kontekstual dan objektif.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Pengaturan Fungsi Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, nama lembaga perwakilan desa disebut dengan lembaga musyawarah desa. Lembaga musyawarah desa merupakan perwujudan dari demokrasi pancasila dan merupakan wadah dari permusyawaratan para pemuka masyarakat yang ada di desa dalam mengambil bagian terhadap pembangunan desa yang keputusan-keputusannya merupakan sumbangan pikiran yang penting bagi kepala desa. Ada perbedaan konstruksi yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 atas lembaga BPD dibandingkan dengan undang-undang yang baru. Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Badan Perwakilan Desa (BPD) berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

Di dalam Bab XVI Ketentuan Penutup, Pasal 119 UU NO. 6 Tahun 2014 ditegaskan, semua ketergantungan peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan desa wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya dengan ketentuan Undang-Undang ini. Kemudian di dalam pasal 120 ditegaskan pula, semua peraturan pelaksanaan tentang desa selama ini ada tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini. Desa sudah diberikan kewenangan yang sangat besar yaitu mengurus urusan rumah tangganya sendiri namun peran Badan Permusyawaratan Desa sebagai wakil masyarakat sangat diperlukan.

3.1.1. Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Desa Loa memiliki garis koordinasi sejajar dengan kepala desa sehingga dalam hal ini dapat kita ketahui bahwa sesungguhnya kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa memiliki keterkaitan yang sangat kuat dalam menjalankan pemerintahan. Dalam hal mengawasi suatu kegiatan yang dilakukan oleh aparat desa BPD sangat berperan penting didalamnya.

Dari pengaturan Fungsi Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, jika dihubungkan dengan konsep pengawasan menurut Nawawi (Nawawi, 1989) mengenai pengawasan fungsional maka dapat disimpulkan bahwa, Badan Permusyawaratan Desa Loa cukup efektif dalam menjalankan fungsi pengawasan dengan kedudukan yang dimiliki seperti pada konsep sebelumnya bahwa, pengawasan dapat dijalankan oleh aparat yang memiliki kedudukan dalam pemerintahan serta memiliki fungsi dan tugas utama dibidang pengawasan.

3.1.2. Fungsi dan Tugas Badan Permusyawaratan Desa

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, 2014), yang memuat tentang fungsi dan tugas Badan Permusyawaratan Desa dengan cakupan sebagai berikut:

Pasal 55 ayat 1, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

- 1) Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
- 2) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan
- 3) Melakukan pengawasan kinerja kepala desa

Peraturan Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa pada Pasal 3 menjelaskan bahwa tujuan pengaturan Badan Permusyawaratan Desa dalam Peraturan Menteri ini untuk:

- 1) Mempertegas peran Badan Permusyawaratan Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa
- 2) Mendorong Badan Permusyawaratan Desa agar mampu menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan
- 3) Mendorong Badan Permusyawaratan Desa dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik di Desa

3.1.3. Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa

Pasal 63 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa (PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 110 TAHUN 2016 TENTANG BADAN PERMUSYAWARATAN DESA, 2016) berwenang;

- 1) Mengadakan pertemuan dengan masyarakat untuk mendapatkan aspirasi;
- 2) Menyampaikan aspirasi masyarakat kepada Pemerintah Desa secara lisan dan tulisan;
- 3) Mengajukan rancangan Peraturan desa yang menjadi kewajibannya;
- 4) Melakukan monitoring dan evaluasi kinerja Kepala Desa;
- 5) Meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
- 6) Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat desa;
- 7) Mengawal aspirasi masyarakat, menjaga kewibawaan dan kestabilan penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik;
- 8) Menyusun peraturan tata tertib BPD;
- 9) Menyampaikan laporan hasil pengawasan yang bersifat insidental kepada Bupati/ Walikota melalui Camat;
- 10) Menyusun dan menyampaikan usulan rencana biaya operasional BPD secara tertulis kepada Kepala Desa untuk dialokasikan dalam Rancangan Anggaran dan Pendapatan Desa;
- 11) Mengelola biaya operasional BPD
- 12) Mengusulkan pembentukan Forum Komunikasi Antar Kelembagaan Desa kepada Kepala Desa; dan
- 13) Melakukan kunjungan kepada masyarakat dalam rangka monitoring dan evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

3.2. Implementasi Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Di Desa Loa Kabupaten Ngada

Berdasarkan hasil wawancara dengan Wakil BPD Desa Loa Kecamatan Soa peneliti menyimpulkan bahwa dalam hal mengimplementasikan pengawasan BPD perlu dilakukan pengawasan yang lebih ketat dan transparansi dalam pengelolaan aset desa, khususnya terkait sengketa sawah kas desa, sangat diperlukan untuk mencegah terjadinya klaim sepihak dan memastikan penyelesaian yang adil. Peran serta BPD Desa Loa dalam memantau dan mengawasi proses ini akan sangat penting untuk menjaga keberlanjutan pengelolaan aset desa yang lebih baik dan sesuai dengan kepentingan bersama dihadapkan dengan masukan untuk dijadikan sebuah peraturan dan berupaya untuk membangun komunikasi bersama Kabag Hukum setempat, poin ini berkaitan dengan konsep implementasi menurut Edward III (GEOGE & EDWARDS, 2019) salah satu dari keempat faktor variabel implementasi yaitu faktor komunikasi; dianggap penting karena dalam proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan unsur sumber daya yang saling terbuka.

Terdapat kendala-kendala yang ditemukan dalam implementasi pengawasan ini yaitu;

3.2.1. Sumber Daya Manusia

Dari data yang diperoleh peneliti bahwa di Desa Loa masih minimnya Sumber Daya Manusia (SDM). Pendidikan merupakan salah satu faktor yang sangat berpengaruh dalam berhasil atau tidaknya suatu tugas, namun hal ini yang menjadi salah satu penghambat bagi Anggota BPD Desa Loa, karena beberapa hanya tamatan Sekolah Menengah Atas, adapun pendidikan terakhir sarjana namun bukan dibidang hukum, sehingga ini juga menjadi kendala dalam memahami regulasi atau aturan-aturan yang telah dibuat oleh pemerintah.

3.2.2. Faktor Koordinasi

Salah satu kendala bagi Anggota BPD Desa Loa, adalah koordinasi antara anggota karena sebagian besar anggota BPD bekerja sebagai petani begitupun warga masyarakat. Kurangnya koordinasi antar pihak yang terlibat dalam pengelolaan sawah kas desa, seperti pemerintah desa dalam hal ini diwakilkan bagian KAUR Pembangunan dan BPD, mengakibatkan ketidakjelasan mengenai kepemilikan sawah aset desa. Hal ini sering kali menimbulkan perbedaan pendapat di antara masyarakat.

3.2.3. Sarana

Sarana sangat diperlukan untuk menunjang terselenggaranya suatu proses kegiatan, misalnya fasilitas ataupun alat-alat sehingga mempermudah kegiatan yang diadakan (Irmawati et al., 2022), Bagaimanapun ketersediaan sarana untuk bekerja sangat menentukan terhadap kinerja seseorang dalam sebuah lembaga. Hal ini tentu yang diharapkan masyarakat Desa Loa karena BPD sendiri tidak memiliki wadah sebagai sekretariat sehingga hal ini menjadi salah satu kendala bagi masyarakat Desa Loa dan BPD sendiri. Wadah atau tempat berupa kantor sangatlah dibutuhkan BPD demi memudahkan jalur komunikasi dan koordinasi Anggota BPD lainnya.

3.2.4. Kurangnya partisipasi masyarakat

Partisipasi masyarakat sangat penting untuk menjamin keberhasilan program pembangunan. Tanpa keterlibatan aktif warga, proses ini tidak akan berjalan efektif dan berpotensi menyimpang dari tujuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Hadawiya et al., 2021). Kurangnya partisipasi masyarakat dalam musyawarah desa, terutama terkait dengan konflik yang ada, menjadi kendala serius dalam penyelesaian masalah. Ada warga yang tidak aktif berpartisipasi dalam pertemuan karena merasa bahwa keputusan yang diambil tidak mencerminkan kepentingan mereka. Akibatnya, keputusan yang diambil bisa jadi tidak mewakili suara seluruh masyarakat, dan penyelesaian konflik menjadi lebih sulit karena tidak ada keterlibatan aktif dari berbagai pihak yang terlibat.

3.3. Pembahasan

Implementasi fungsi pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Desa Loa, Kecamatan Soa, Kabupaten Ngada, menunjukkan dinamika yang kompleks, terutama ketika dihadapkan pada persoalan krusial seperti sengketa kepemilikan sawah kas desa. Berdasarkan wawancara dengan Wakil BPD dan hasil observasi di lapangan, pengawasan BPD selama ini belum berjalan optimal akibat lemahnya transparansi dan koordinasi antara lembaga BPD dengan pemerintah desa serta minimnya partisipasi masyarakat. Dalam perspektif teori implementasi Edward III (GEOGE & EDWARDS, 2019), empat faktor utama menjadi penentu keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Dalam kasus BPD Desa Loa, kegagalan komunikasi antarpihak menjadi hambatan utama, di mana komunikasi vertikal (dengan pemerintah desa) maupun horizontal (antar anggota BPD dan masyarakat) belum berjalan secara efektif. Padahal, komunikasi yang baik diperlukan agar setiap kebijakan atau kegiatan yang berimplikasi pada aset desa dapat dipahami secara kolektif, dibahas secara musyawarah, dan disepakati demi kepentingan bersama (Indah Ramadhan & Kurniawati, 2024). Hal ini juga didukung oleh teori implementasi kebijakan dari Grindle (Grindle & Merilee, 2017) yang menekankan pentingnya kapasitas pelaksana dan kondisi lingkungan sebagai prasyarat utama keberhasilan suatu kebijakan.

Tabel 1. Kategori Permasalahan dan Faktor Implementasi

Kategori Masalah	Faktor yang Mempengaruhi	Dampak Terhadap Pengawasan BPD
Kurangnya Transparansi	Minimnya pelaporan tertulis dan akses informasi luas aset	Masyarakat tidak memahami alur pengelolaan aset desa
Rendahnya Partisipasi Masyarakat	Apatisme, rendahnya pendidikan, dan budaya jam karet	Keputusan tidak mencerminkan aspirasi masyarakat
Keterbatasan Sumber Daya Manusia	Tingkat pendidikan anggota BPD rendah dan tidak berlatar belakang hukum	Sulit memahami dan menerjemahkan kebijakan hukum desa
Lemahnya Koordinasi	Tidak maksimalnya komunikasi antar pihak desa	Penanganan konflik dan pembangunan tidak berjalan optimal
Minimnya Sarana Penunjang	Tidak adanya sekretariat atau kantor khusus BPD	Hambatan administratif dan koordinasi internal BPD
Lemahnya Payung Hukum	Belum adanya Perdes tentang pengelolaan sawah desa	Tidak ada dasar hukum yang kuat untuk menyelesaikan sengketa

Berdasarkan hasil wawancara mendalam dengan sejumlah informan yang terdiri dari unsur BPD, pemerintah desa, kepala dusun, dan tokoh masyarakat, ditemukan berbagai persoalan yang secara langsung maupun tidak langsung menghambat efektivitas pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa di Desa Loa, khususnya terkait kasus sengketa lahan sawah aset desa. Temuan-temuan tersebut kemudian diklasifikasikan ke dalam enam kategori utama permasalahan, sebagaimana ditampilkan dalam Tabel 1.

Pertama, permasalahan kurangnya transparansi muncul dari minimnya laporan tertulis yang dapat diakses publik terkait pengelolaan sawah desa. Akibatnya, masyarakat tidak mengetahui secara pasti status aset desa, termasuk luasan dan hasil yang diperoleh. Hal ini melemahkan kontrol sosial masyarakat terhadap pemerintah desa. Kedua, rendahnya partisipasi masyarakat menjadi tantangan serius karena banyak warga bersikap apatis terhadap proses musyawarah dan pembangunan, dipengaruhi oleh rendahnya tingkat pendidikan serta kuatnya budaya paternalistik seperti “jam karet” yang menghambat efektivitas forum-forum desa.

Ketiga, keterbatasan sumber daya manusia (SDM) juga menjadi faktor penghambat utama. Beberapa anggota BPD tidak memiliki latar belakang pendidikan hukum atau pemerintahan, sehingga kesulitan dalam memahami ketentuan undang-undang, termasuk ketika diminta berperan dalam penyusunan produk hukum desa. Keempat, lemahnya koordinasi antar pihak desa, baik secara vertikal antara BPD dan kepala desa maupun horizontal antar perangkat desa lainnya, menyebabkan proses penyelesaian konflik berjalan lambat dan tidak terkoordinasi dengan baik.

Selanjutnya, permasalahan minimnya sarana penunjang teridentifikasi dari ketiadaan sekretariat atau kantor tetap untuk BPD, yang menghambat pengelolaan administrasi, dokumentasi, dan koordinasi internal lembaga tersebut. Terakhir, lemahnya payung hukum menjadi hambatan dalam memberikan kepastian dan legitimasi dalam pengawasan BPD, terutama karena belum adanya peraturan desa (Perdes) yang secara khusus mengatur pengelolaan aset desa, termasuk tanah sawah yang disengketakan. Hal ini menempatkan BPD dalam posisi dilematis ketika berhadapan dengan konflik agraria yang menuntut dasar hukum yang kuat.

Secara keseluruhan, keenam faktor tersebut memperlihatkan bahwa implementasi pengawasan oleh BPD sangat dipengaruhi oleh dinamika internal kelembagaan, kapasitas individu, serta konteks sosial budaya masyarakat desa. Temuan ini selaras dengan teori implementasi Grindle yang menekankan pentingnya kapasitas lembaga pelaksana, dukungan sumber daya, dan kepemimpinan lokal dalam menjamin keberhasilan suatu kebijakan publik di tingkat akar rumput.

Masalah utama lain yang menghambat pelaksanaan fungsi pengawasan BPD di Desa Loa adalah keterbatasan sumber daya manusia. Sebagian besar anggota BPD berlatar belakang pendidikan menengah, bahkan yang berpendidikan tinggi pun tidak berasal dari bidang hukum atau pemerintahan. Akibatnya, pemahaman terhadap regulasi atau ketentuan normatif mengenai pengelolaan aset desa masih sangat terbatas. Ketidakmampuan dalam menafsirkan aturan dan mekanisme penyelesaian konflik menyebabkan peran BPD dalam musyawarah desa menjadi pasif dan tidak mampu mengusulkan solusi yang berbasis hukum. Temuan ini selaras dengan hasil penelitian (Azhari et al., 2025) yang menekankan pentingnya penguasaan hukum positif oleh anggota BPD sebagai fondasi pelaksanaan tugas pengawasan secara efektif. Minimnya pelatihan teknis dan bimbingan dari pihak pemerintah daerah juga menambah kompleksitas persoalan ini. Akibatnya, fungsi pengawasan yang seharusnya berjalan secara aktif dan kritis, justru tereduksi menjadi peran simbolik yang tidak memiliki daya dorong dalam memengaruhi proses pengambilan keputusan di desa.

Kendala selanjutnya adalah lemahnya koordinasi internal antara anggota BPD sendiri serta antara BPD dan perangkat desa. Karena mayoritas anggota BPD berprofesi sebagai petani, kegiatan pengawasan menjadi terganggu oleh kesibukan pribadi dan kurangnya waktu untuk mengikuti rapat atau forum musyawarah. Hal ini berdampak pada lambatnya respon terhadap isu-isu krusial, termasuk ketidakjelasan status sawah kas desa yang menimbulkan klaim sepihak dari masyarakat tertentu. Keadaan ini menggambarkan betapa pentingnya peran koordinasi sebagai variabel dalam struktur implementasi kebijakan yang sering kali diabaikan di tingkat desa. Sebagaimana ditunjukkan dalam penelitian (Irsal Mahendra & Ramadhani Agusti Nst, 2025), koordinasi yang lemah antar struktur desa menjadi penyebab utama stagnasi pengawasan BPD, terutama dalam kegiatan yang menyangkut

perencanaan dan penggunaan aset desa. Selain itu, ketiadaan sarana pendukung seperti kantor sekretariat menjadi kendala teknis yang tidak bisa diremehkan. BPD di Desa Loa tidak memiliki ruang kerja tetap yang dapat digunakan untuk dokumentasi, diskusi internal, atau menyimpan arsip pengawasan. Ketiadaan ini bukan hanya berdampak pada efisiensi kerja, tetapi juga mencerminkan rendahnya komitmen kelembagaan terhadap penguatan BPD sebagai institusi pengawasan.

Tak kalah penting, partisipasi masyarakat dalam proses musyawarah desa terkait penyelesaian konflik aset desa sangat rendah. Banyak warga merasa tidak terwakili dan tidak percaya bahwa keputusan desa mencerminkan aspirasi mereka. Ini menyebabkan forum musyawarah tidak berjalan secara inklusif, dan keputusan yang dihasilkan pun kehilangan legitimasi sosial. Padahal, partisipasi publik adalah elemen kunci dalam pengawasan berbasis masyarakat, di mana BPD berfungsi sebagai saluran utama aspirasi warga. Studi (Ukasyah, 2023) mengingatkan bahwa dalam perspektif *fiqh siyasah*, keterlibatan aktif masyarakat dalam tata kelola desa menjadi syarat mutlak bagi terwujudnya pemerintahan yang adil dan amanah. Hal yang sama ditegaskan oleh (Cahyanti & Yesi, 2024), yang menemukan bahwa minimnya keterlibatan masyarakat dalam forum-forum desa berbanding lurus dengan lemahnya kualitas pengawasan BPD, karena tidak ada masukan yang cukup untuk memperkuat posisi BPD dalam bernegosiasi dan mengontrol kebijakan desa. Kurangnya rasa memiliki dan keterlibatan masyarakat memperbesar jarak antara kebijakan formal dan kebutuhan riil warga, serta membuka ruang terjadinya kebijakan yang bias kepentingan elite desa. Kurangnya partisipasi masyarakat dalam forum-forum musyawarah desa juga memperburuk implementasi pengawasan. Sebagian masyarakat merasa tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, terutama dalam isu strategis seperti penetapan status aset desa, yang seharusnya melibatkan aspirasi kolektif. Minimnya partisipasi ini mencerminkan defisit demokrasi lokal, di mana pengambilan kebijakan tidak berbasis pada kehendak rakyat, tetapi cenderung dikuasai oleh elite desa. Dalam konteks ini, penelitian (ISYOKO, 2022) memberikan kontribusi penting dengan menegaskan bahwa peran BPD dalam penyusunan peraturan desa harus dilandasi pada prinsip representasi dan partisipasi. Ia menyoroti bahwa BPD bukan sekadar lembaga formal yang menyetujui kebijakan kepala desa, tetapi seharusnya menjadi forum deliberatif yang mampu menyerap aspirasi masyarakat dan memastikan bahwa peraturan desa mencerminkan kehendak bersama. Temuan ini sangat relevan dengan kondisi di Desa Loa, di mana lemahnya fungsi representasi BPD menyebabkan keputusan desa kehilangan legitimasi sosial, terutama saat menyangkut kebijakan pengelolaan aset yang rawan konflik.

Implikasi dari lemahnya pengawasan BPD di Desa Loa terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa sangat signifikan. Kebijakan yang lahir dari proses musyawarah yang tidak transparan dan minim pengawasan berisiko menciptakan ketidakadilan sosial, penyalahgunaan aset desa, dan konflik horizontal di masyarakat. Ketika peran BPD hanya formalitas, maka mekanisme kontrol terhadap kepala desa menjadi lumpuh, dan potensi penyimpangan kebijakan semakin besar. Sebagaimana ditemukan dalam penelitian (Asep Nurdin Rosihan Anwar et al., 2024) mengenai pengawasan dana desa, pengawasan yang lemah berujung pada rendahnya transparansi anggaran dan kurangnya akuntabilitas dalam pelaksanaan kegiatan. Dalam konteks Desa Loa, hal ini tidak hanya menyangkut anggaran, tetapi juga legitimasi penguasaan tanah desa, yang merupakan aset vital. Jika dibiarkan, kondisi ini akan merusak kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah desa dan memperlemah kohesi sosial. Oleh karena itu, memperkuat kapasitas BPD melalui pelatihan, dukungan kelembagaan, dan pembentukan sistem pengawasan partisipatif menjadi sangat mendesak agar tata kelola desa berjalan sesuai prinsip demokrasi lokal dan keadilan sosial sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Keterbatasan pengawasan oleh BPD di Desa Loa tidak hanya berdampak pada penyelesaian sengketa aset, tetapi juga berdampak jangka panjang terhadap kualitas dan legitimasi kebijakan desa secara keseluruhan. Kebijakan yang tidak diawasi secara ketat cenderung lemah secara substansi, bias terhadap kelompok tertentu, dan tidak menjamin perlindungan hak warga secara merata. Hal ini berpotensi menciptakan ketidakpercayaan antara masyarakat dan pemerintah desa, yang pada akhirnya mengganggu stabilitas sosial dan efektivitas pembangunan desa. Sebagaimana diungkapkan dalam penelitian (Cahyanti & Yesi, 2024), kelemahan dalam sistem pengawasan berdampak langsung terhadap rendahnya akuntabilitas pemerintah desa, dan membuka celah bagi praktik maladministrasi. Oleh karena

itu, penguatan peran BPD tidak bisa hanya dilakukan secara normatif, tetapi harus didukung oleh penguatan kapasitas, peningkatan koordinasi, penyediaan sarana yang memadai, dan pelibatan aktif masyarakat dalam proses perumusan kebijakan desa. Tanpa itu, semangat otonomi desa sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 hanya akan berhenti pada tataran formalitas belaka, tanpa menghasilkan perubahan substantif dalam tata kelola pemerintahan desa.

4. KESIMPULAN

Kesimpulan dari penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Desa Loa, Kecamatan Soa, Kabupaten Ngada belum berjalan secara efektif sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Meskipun regulasi telah memberikan dasar hukum yang kuat bagi BPD untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, implementasi di lapangan menghadapi berbagai hambatan signifikan. Kendala utama yang dihadapi meliputi rendahnya kapasitas sumber daya manusia baik di kalangan anggota BPD maupun masyarakat, lemahnya koordinasi internal, kurangnya partisipasi masyarakat dalam proses musyawarah desa, serta minimnya sarana pendukung seperti sekretariat atau ruang kerja tetap bagi BPD. Akibatnya, pengawasan yang dilakukan BPD tidak mampu menjangkau berbagai aspek kebijakan desa secara menyeluruh, termasuk dalam penyelesaian konflik aset desa seperti sengketa sawah, yang pada akhirnya berimplikasi terhadap menurunnya transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan desa.

Situasi ini menimbulkan dampak serius terhadap arah dan kualitas kebijakan desa. Ketika pengawasan BPD melemah, kebijakan yang diambil oleh pemerintah desa cenderung berjalan tanpa kontrol yang memadai, yang dapat menyebabkan ketimpangan kepentingan, dominasi kekuasaan oleh kepala desa, serta menurunnya legitimasi keputusan desa di mata masyarakat. Oleh karena itu, penting dilakukan penguatan kelembagaan BPD, baik melalui pelatihan berkelanjutan mengenai regulasi dan fungsi pengawasan, penyediaan infrastruktur kerja seperti sekretariat, maupun peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Implikasi penelitian ini menegaskan perlunya sinergi antara BPD, pemerintah desa, dan masyarakat untuk menciptakan tata kelola desa yang demokratis dan inklusif. Untuk penelitian selanjutnya, disarankan agar fokus diarahkan pada studi yang lebih mendalam tentang dinamika relasi kekuasaan antara BPD dan kepala desa, serta pendekatan partisipatif dalam pengawasan desa yang melibatkan masyarakat secara aktif dalam proses pengambilan kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, A. N. R., Purnomo, M. A. W., Andiyani, S. D., Siti Saniaturohmah, Nafisha, S. D & Ade Samsa. (2024). Fungsi pengawasan pengelolaan dana desa oleh badan permusyawaratan desa di desa dewasari kecamatan cijeungjing kabupaten ciamis. *Sosial Simbiosis : Jurnal Integrasi Ilmu Sosial Dan Politik*, 1(3), 294–307. <https://doi.org/10.62383/sosial.v1i3.593>
- Azhari, A., Zarkasi, A., & Arfa'i, A. (2025). *Hak dan kewajiban badan permusyawaratan desa (bpd) dalam penyelenggaraan pemerintahan desa ditinjau dari peraturan perundang-undangan [THESIS]* [Universitas Jambi]. <https://repository.unja.ac.id/79305/>
- Cahyanti, E., & Yesi. (2024). *Evaluasi fungsi pengawasan badan permusyawaratan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di desa sidorejo kecamatan rimbo ilir kabupaten tebo [SKRIPSI]* [Universitas Jambi]. <https://repository.unja.ac.id/60595/>
- GEOGE, C., & EDWARDS, I. (2019). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Grindle, & Merilee, S. (2017). *Politics and policy implementation in the third world*. Princeton University Press. Permalink: <http://digital.casalini.it/9781400886081>
- Hadawiya, R., Muda, I., & Batubara, B. M. (2021). Partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa. *Strukturasi: Jurnal Ilmiah Magister Administrasi Publik*, 3(2), 192–200. <https://doi.org/10.31289/strukturasi.v3i2.749>
- Indah Ramadhan, R., & Kurniawati, D. (2024). Peran komunikasi dalam pembentukan budaya organisasi pada instansi pemerintah. *NIVEDANA : Jurnal Komunikasi Dan Bahasa*, 5(1), 1–8.

<https://doi.org/10.53565/nivedana.v5i1.1021>

- Irmawati, I., Wijaya, A. A. M., & Basir, M. A. (2022). transparansi pelayanan publik dalam administrasi kependudukan di kantor kelurahan labalawa kecamatan betoambari kota baubau. *Journal of Government Science Studies*, 1(2), 50–57. <https://doi.org/10.30598/jgssvol1issue2page50-57>
- Irsal Mahendra, Y., & Ramadhani Agusti Nst, F. (2025). Analisis pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Desa Pengalihan Kecamatan Keritang Kabupaten Indragiri Hilir. *Selodang Mayang: Jurnal Ilmiah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir*, 11(1), 47–56. <https://doi.org/10.47521/selodangmayang.v11i1.446>
- ISYOKO, N. (2022). *Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pembuatan peraturan desa ditinjau dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 [SKRIPSI]* [Universitas Muhammadiyah Metro]. <http://eprints.ummetro.ac.id/id/eprint/1756>
- Nawawi, H. (1989). *Pengawasan melekat di lingkungan aparatur pemerintah*. Erlangga.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa*. (2016).
- Sunarso, B. (2023). *Sosiologi pembangunan desa*. Uwais Inspirasi Indonesia. <https://books.google.co.id/books?Id=dasneaaqbaj&lpg=>
- Syahrum, M. (2022). *Pengantar metodologi penelitian hukum: kajian penelitian normatif, empiris, penulisan proposal, laporan skripsi dan tesis*. Cv. Dotplus Publisher. <https://books.google.co.id/books?Id=hnfieaaqbaj&lpg=PA1&ots=axoodeklhf&dq=Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif-empiris%2C yakni perpaduan antara kajian terhadap norma hukum tertulis dengan pengamatan atas implementasinya dalam praktik di masyarakat. &lr&hl=id&pg=PA1#v=onepage&q&f=false>
- Ukasyah, U. (2023). Implementasi fungsi badan permusyawaratan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa tinjauan fiqh siyasah. *Qaumiyyah: Jurnal Hukum Tata Negara*, 2(2), 175–200. <https://doi.org/10.24239/qaumiyyah.v2i2.35>
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pub. L. No. 23 (2014). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38685/uu-no-23-tahun-2014>
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pub. L. No. 06 (2014). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38582/uu-no-6-tahun-2014>