

Management Perspective: Jurnal Penelitian Manajemen

Original Article

Dinamika Relasi Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD): Studi Kasus di Desa Hou, Kecamatan Bawolato, Kabupaten Nias

Yustinus Lase*, Meiman Hidayat Waruwu, Jeliswan B. I. Jaya Gea, Robin Markus Putra Waruwu

Author Affiliation

Department of Management
Universitas Nias

*Corresponding author e-mail:
yusutinus@gmail.com

Article Information

Received: November 22, 2025
Revised: November 30, 2025
Accepted: November 30, 2025

Keywords

village governance, Village Consultative Body, collaborative governance, accountability, village deliberation, Nias

Abstract

This study analyzes the dynamics of the relationship between the Village Head and the Village Consultative Body (BPD) across the village policy cycle in Hou Village, Bawolato District, Nias Regency. Drawing on the frameworks of collaborative governance, principal-agent theory, and deliberative democracy, the study addresses a gap in micro-level analyses of village governance, particularly concerning the quality of deliberation, documentation of decisions, and the oversight function of BPD. A qualitative case study design was employed. Data were collected through in-depth interviews with the Village Head, BPD leaders/members, village officials, and community figures, document analysis (Village Medium-Term Plan, Annual Plans, Village Budget, village regulations, minutes, follow-up plans), and observation of deliberative forums. Data were analyzed using an interactive model of data reduction, display, and conclusion drawing. The findings indicate that the Village Head-BPD relationship has shifted towards a relatively collaborative partnership, characterized by cross-arena coordination and emerging practices of reason-giving. However, the quality of deliberation remains constrained by inconsistent documentation of reasons, elite dominance, and weak version control of documents, while BPD's oversight function is relatively strong in terms of answerability but not yet fully integrated into a complete evidence chain. The study proposes a set of low-cost operational measures—such as standardized version control, pre-meeting “draft clinics”, inclusive non-technical issue briefs, and an integrated register of information requests—as a procedural roadmap to improve village governance in Hou Village and other villages with similar characteristics.

@ 2025 Authors | PT Delada Cahaya Masagro

This article is published under the [CC Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Abstrak

Penelitian ini menganalisis dinamika relasi antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam siklus kebijakan desa di Desa Hou, Kecamatan Bawolato, Kabupaten Nias. Berangkat dari kerangka collaborative governance, principal-agent, dan demokrasi deliberatif, studi ini berupaya mengisi kekosongan kajian mikro-proses tata kelola desa, khususnya terkait kualitas musyawarah, dokumentasi keputusan, dan fungsi pengawasan BPD. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan Kepala Desa, pimpinan/anggota BPD, perangkat desa, dan tokoh masyarakat, studi dokumen (RPJMDes, RKPDes, APBDes, Perdes, notulen/berita acara, RTL), serta observasi forum musyawarah. Analisis dilakukan dengan model interaktif (reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan). Hasil penelitian menunjukkan bahwa relasi Kades-BPD telah bergerak menuju kemitraan yang relatif kolaboratif, dengan koordinasi lintas-arena dan praktik reason-giving yang mulai menguat. Namun, kualitas deliberasi masih dibatasi oleh ketidakkonsistenan dokumentasi alasan, dominasi elite, serta kontrol versi dokumen yang lemah, sementara fungsi pengawasan BPD baru kuat pada dimensi answerability tetapi belum sepenuhnya terintegrasi dalam rantai bukti yang utuh. Penelitian merekomendasikan paket langkah operasional berbiaya rendah, seperti standardisasi kontrol versi, “klinik draf”, ringkasan isu non-teknis yang inklusif, serta register permintaan keterangan yang terintegrasi, sebagai peta jalan perbaikan tata kelola desa di Desa Hou dan desa dengan karakteristik serupa.

Kata kunci: pemerintahan desa, Badan Permusyawaratan Desa, tata kelola kolaboratif, akuntabilitas, musyawarah desa, Nias

Pendahuluan

Pada tataran nasional, arsitektur pemerintahan desa dirancang untuk menghadirkan mekanisme check and balance di tingkat lokal. Kepala Desa menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, sementara Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mewakili warga untuk membahas peraturan desa, menyerap aspirasi, dan mengawasi kinerja pemerintah desa. Desain kelembagaan ini ditegaskan oleh UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menjadi dasar kedudukan dan fungsi aktor-aktor pemerintahan desa serta acuan umum tata kelola desa di Indonesia.

Secara operasional, siklus kebijakan desa mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban dipedomani Permendagri No. 114 Tahun 2014 (RPJMDes–RKPDes) dan Permendagri No. 20 Tahun 2018 (APBDes). Kedua regulasi ini menekankan musyawarah, pelibatan, dan akuntabilitas sebagai prinsip inti proses kebijakan desa. Di sisi lain, Permendagri No. 110 Tahun 2016 merinci fungsi BPD, yakni membahas dan menyepakati rancangan Perdes bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi, serta melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. Dengan demikian, kualitas komunikasi, transparansi, dan kemitraan Kepala Desa–BPD pada setiap fase siklus kebijakan menjadi prasyarat akuntabilitas dan partisipasi warga.

Kajian terdahulu menunjukkan bahwa relasi Kepala Desa–BPD bersifat krusial sekaligus dinamis. Setiawati (2018) menegaskan peran vital BPD dalam perumusan Perdes (kasus Desa Tegal) melalui wawancara dan studi dokumen. Gunawan & Kamindang (2024) menekankan pentingnya optimalisasi fungsi BPD agar pembentukan Perdes menopang kelancaran penyelenggaraan pemerintahan. Ardiansyah & Rodiyah (2024) menunjukkan keterkaitan evaluasi kinerja BPD dengan efektivitas alokasi dana desa, menandai bahwa pelibatan substantif sejak hulu beririsan dengan kualitas keputusan anggaran. Di sisi lain, dinamika politik-sosial memengaruhi kerja sama: Zulchairiyah & Zikwan (2023) mengungkap ketidakpercayaan terhadap Kepala Desa pasca pemilihan BPD yang mengganggu kolaborasi; Nasution et al. (2023) menyoroti kebutuhan integrasi regulasi demi memperkuat otonomi desa; dan Nain et al. (2024) menegaskan bahwa komunikasi yang baik antara Kepala Desa–BPD berkorelasi dengan kebijakan

yang lebih tepat dan pengawasan yang kuat. Secara umum, Handayani et al. (2023) menempatkan BPD sebagai aktor strategis pembangunan, namun mengidentifikasi kendala kapasitas, sementara Mardhika (2023) mengaitkan kapasitas pemerintah desa dalam mengelola potensi lokal dengan efektivitas pemerintahan.

Pada aras lokal, Kabupaten Nias (khususnya Kecamatan Bawolato) ditandai oleh struktur sosial yang kuat, jejaring kekerabatan, dan preferensi harmoni dalam bermusyawarah. Konteks sosiokultural seperti ini lazim membentuk pola komunikasi formal–informal, memengaruhi ruang kritik, serta menentukan efektivitas check and balance di tingkat desa. Dalam konteks demikian, efektivitas BPD sebagai representasi warga dan mitra pengawasan sangat bergantung pada keterbukaan informasi (dokumen kebijakan/anggaran, notulen, berita acara) dan pelibatan sejak tahap perencanaan, sebagaimana dipedomani Permendagri No. 114 Tahun 2014 dan Permendagri No. 20 Tahun 2018.

Pra-penelitian di Desa Hou, Kecamatan Bawolato, mengindikasikan sejumlah gejala empiris. Pertama, terdapat perbedaan tafsir kewenangan sehingga BPD kerap merasa baru dilibatkan secara intens pada tahap akhir pembahasan. Kedua, terdapat variasi literasi atas alur RPJMDes–RKPDes–APBDes, sehingga masukan substantif belum konsisten sejak hulu. Ketiga, fungsi pengawasan BPD belum optimal akibat keterbatasan akses data realisasi dan pemantauan lapangan. Keempat, partisipasi warga dan kanal aspirasi seperti publikasi ringkas APBDes, papan informasi, serta forum atau grup resmi belum berjalan secara rutin sehingga suplai masukan berbasis kebutuhan warga menjadi terbatas. Indikasi ini masih awal dan perlu diverifikasi melalui penelusuran dokumen serta wawancara mendalam, namun cukup menunjukkan adanya celah implementasi antara mandat regulasi dan praktik lapangan di Desa Hou.

Dari sudut kesenjangan pengetahuan, studi-studi sebelumnya banyak menyorot peran atau kinerja BPD dan kolaborasi Kepala Desa–BPD, tetapi masih terbatas kajian yang mengurai bagaimana relasi tersebut terbentuk dan dikelola sepanjang siklus kebijakan desa (perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, hingga pengawasan/pertanggungjawaban) dalam konteks pedesaan yang spesifik. Konteks Desa Hou yang ditandai

oleh jejaring kekerabatan yang kuat, preferensi harmoni, serta pranata musyawarah lokal, relatif belum dipetakan secara rinci dengan menautkan literasi kebijakan/anggaran, kualitas komunikasi dan transparansi, kepercayaan pascapemilihan, serta kapasitas kelembagaan sebagai faktor penjelas dinamika relasi Kepala Desa–BPD di level praktik. Dengan kata lain, kerangka hukum telah tersedia dan cukup jelas, tetapi implementasinya melalui mekanisme pelibatan, dokumentasi, dan pengawasan di konteks Nias belum terdokumentasi secara sistematis.

Secara praktis, bila celah implementasi ini dibiarkan, konsekuensi yang mungkin muncul adalah berlarutnya proses musyawarah, melemahnya akuntabilitas penggunaan anggaran desa, serta turunnya kepercayaan warga terhadap lembaga desa. Padahal regulasi menghendaki pembahasan dan kesepakatan bersama serta pengawasan yang efektif sebagai prasyarat pelayanan dan pembangunan desa yang berkualitas. Karena itu, pemahaman yang lebih mendalam tentang proses relasional Kepala Desa–BPD dalam konteks lokal meliputi budaya, jejaring sosial, dan infrastruktur informasi menjadi penting untuk menutup kesenjangan tersebut dan merumuskan perbaikan yang realistis.

Sejalan dengan latar belakang dan kesenjangan yang telah diuraikan, penelitian ini bertujuan untuk memahami secara mendalam dinamika relasi antara Kepala Desa dan BPD di Desa Hou sepanjang siklus kebijakan desa. Secara khusus, penelitian ini bertujuan: (1) menggambarkan pola komunikasi, pelibatan, dan transparansi Kepala Desa–BPD pada tiap tahap siklus kebijakan serta mengidentifikasi titik-titik rawan gesekan; (2) menganalisis pengaruh perbedaan tafsir kewenangan dan variasi kapasitas atau literasi kebijakan–anggaran terhadap kualitas kemitraan dan pengawasan BPD di tingkat praktik; (3) menjelaskan peran budaya organisasi dan konteks sosial-budaya lokal dalam membingkai kepercayaan, koordinasi, dan cara menyelesaikan perbedaan; dan (4) merumuskan rekomendasi perbaikan yang kontekstual dan operasional untuk memperkuat kemitraan, akuntabilitas, dan partisipasi warga di Desa Hou. Dengan demikian, artikel ini diharapkan berkontribusi pada pengayaan literatur tata kelola desa sekaligus menyediakan rujukan praktis bagi pemangku kepentingan lokal.

Tinjauan Pustaka

Secara normatif, tata kelola desa di Indonesia diatur UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menempatkan Kepala Desa sebagai pemegang otoritas eksekutif dan pengelola pemerintahan desa, sementara Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bertindak sebagai lembaga representatif yang menjalankan fungsi legislasi, penyaluran aspirasi, dan pengawasan. Pengaturan lebih lanjut tertuang dalam PP No. 43 Tahun 2014 jo. PP No. 47 Tahun 2015 serta Permendagri No. 110 Tahun 2016 tentang BPD, yang menjelaskan keanggotaan, tugas, kewenangan, dan tata kerja BPD.

Dalam pengelolaan keuangan, Permendagri No. 20 Tahun 2018 menetapkan Kepala Desa sebagai Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa (PKPKD) yang mengendalikan siklus APBDes, sedangkan BPD terlibat dalam pembahasan dan persetujuan Peraturan Desa, termasuk Perdes APBDes, serta dalam penilaian laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan desa. Pada level lokal, Perda Kabupaten Nias No. 4 Tahun 2018 tentang BPD menjadi dasar spesifik relasi Kepala Desa–BPD, termasuk di Desa Hou. Dengan demikian, keduanya secara kelembagaan ditempatkan sebagai mitra kerja dalam ko-legislasi, penyaluran aspirasi warga, dan pengawasan.

Konsep *collaborative governance* memandang pengambilan keputusan publik sebagai proses kolaboratif lintas-aktor dalam forum deliberatif yang difasilitasi negara (Ansell & Gash, 2008; K. Emerson et al., 2012). Kolaborasi yang efektif mensyaratkan keterlibatan bermakna, kepercayaan, serta kapasitas bertindak bersama. Dalam konteks desa, Musyawarah Desa dan rapat pembahasan Raperdes/APBDes dapat dibaca sebagai arena *collaborative governance* di mana kualitas relasi Kepala Desa–BPD tercermin dari seberapa deliberatif forum tersebut.

Dari perspektif *principal–agent*, warga sebagai prinsipal mendelegasikan kewenangan kepada Kepala Desa dan BPD sebagai agen (Jensen & Meckling, 1976; Kiewiet & McCubbins, 1991). Delegasi ini rawan asimetri informasi dan *moral hazard* sehingga memerlukan mekanisme akuntabilitas publik yang menuntut *answerability* dan *enforcement* (Bovens, 2007). Dokumen seperti notulen, berita acara, dan rencana tindak lanjut menjadi instrumen untuk menekan biaya keagenan.

Teori relasi kekuasaan menekankan bahwa aktor yang menguasai sumber daya (anggaran, informasi, legitimasi) memiliki posisi tawar lebih tinggi (R. M. Emerson, 1964; Pfeffer & Salancik, 2003). Dalam pembahasan Raperdes/APBDes, Kepala Desa sering menjadi *agenda setter* melalui penguasaan draf dan informasi teknis, sementara BPD berperan sebagai *veto player* institusional.

Demokrasi deliberatif memandang keputusan yang legitimate sebagai hasil pertukaran alasan yang rasional dan inklusif di antara warga yang setara (Gutmann & Thompson, 2009; Habermas, 1997). Kualitas Musdes dapat ditelaah dari keberadaan alasan yang terdokumentasi, keseimbangan suara, dan keterlacakan keputusan.

Relasi Kades–BPD juga rentan konflik peran dan ambiguitas batas kewenangan (Rizzo et al., 1970; Kahn, 1964). Dalam situasi ini, figur seperti Sekretaris Desa, Ketua BPD, atau pendamping desa berfungsi sebagai *boundary spanners* yang menjembatani bahasa teknis dan aspirasi warga (Tushman & Scanlan, 1981; Williams, 2013), sementara dokumen bersama (misalnya matriks usulan–tanggapan) menjadi *boundary objects* yang memudahkan koordinasi.

Studi-studi sebelumnya umumnya menegaskan bahwa secara normatif hubungan Kades–BPD diposisikan sebagai kemitraan konsultatif dan koordinatif dalam pembentukan Perdes, penyaluran aspirasi, dan pengawasan (Andawari et al., 2025; A. Prabowo & Handayani, 2024). Kualitas hubungan ini sangat dipengaruhi oleh akses informasi, kapasitas aktor, dan desain forum seperti Musdes atau Musrenbangdes (Saragih, 2017; Triyanto Purnomo Raharjo et al., 2021). Di sisi lain, BPD sering menghadapi keterbatasan kapasitas teknis dan ketergantungan pada informasi dari perangkat desa, sehingga fungsi pengawasan belum optimal (Prabowo et al., 2025).

Namun, terdapat beberapa celah penelitian. Pertama, bukti mikro-proses tata kelola desa misalnya jejak perubahan draf, catatan keberatan, atau matriks usulan–tanggapan masih jarang diuraikan secara rinci; banyak studi berhenti pada deskripsi fungsi dan capaian agregat. Kedua, dinamika informal seperti lobi pra-rapat, pembentukan koalisi, dan peran broker lokal belum terdokumentasi secara sistematis. Ketiga, pengaruh budaya lokal terutama pada masyarakat dengan identitas adat kuat seperti Nias belum

banyak dioperasionalkan dalam analisis relasi Kades–BPD, padahal norma lokal, jejaring kekerabatan, dan peran tokoh adat sangat mungkin mempengaruhi pola deliberasi dan pengawasan.

Penelitian ini berupaya mengisi celah tersebut dengan menelusuri secara rinci dinamika relasi Kepala Desa–BPD sepanjang satu siklus tata kelola desa di Desa Hou, menggunakan lensa *collaborative governance*, *principal–agent* dan akuntabilitas, relasi kekuasaan/koalisi, serta konflik peran dan *boundary spanning*, sekaligus mengintegrasikan dimensi budaya lokal Nias ke dalam analisis. Kerangka konseptual disusun dengan memetakan aktor, arena, proses, dan keluaran (keputusan, pengawasan, legitimasi) untuk membaca relasi Kades–BPD pada tingkat praktik.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk memahami secara mendalam dinamika relasi antara Kepala Desa dan BPD di Desa Hou sepanjang siklus kebijakan desa. Pendekatan studi kasus dipilih karena memungkinkan eksplorasi intensif terhadap konteks, aktor, dan proses dalam satu unit kasus yang spesifik (Creswell & Poth, 2023; Tisdell et al., 2025; Yin, 2017).

Lokus penelitian adalah Desa Hou, Kecamatan Bawolato, Kabupaten Nias. Informan ditetapkan secara purposif berdasarkan peran dan keterlibatan dalam siklus kebijakan desa, meliputi Kepala Desa, pimpinan dan anggota BPD, Sekretaris Desa, Kaur Perencanaan, Kaur Keuangan, serta tokoh adat/masyarakat yang kerap terlibat dalam musyawarah desa (Patton, 2015).

Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam semi-terstruktur, studi dokumen, dan observasi non-partisipatif. Wawancara diarahkan untuk menggali pengalaman dan persepsi informan terkait pola komunikasi, pelibatan, transparansi, tafsir kewenangan, kapasitas/literasi kebijakan–anggaran, serta pengaruh konteks sosial-budaya terhadap relasi Kepala Desa–BPD. Studi dokumen mencakup RPJMDes, RKPDes, APBDes, Perdes, notulen/berita acara, dan dokumen realisasi, yang digunakan untuk menelusuri jejak proses dan memverifikasi pernyataan informan. Observasi forum resmi (Musyawarah Desa, rapat Kades–BPD) dilakukan

sejauh memungkinkan untuk menangkap pola interaksi dan pengambilan keputusan di arena faktual (Creswell & Poth, 2018).

Analisis data mengikuti model analisis interaktif (Miles et al., 2014), yang meliputi reduksi data, penyajian data (*data display*), serta penarikan dan verifikasi kesimpulan. Transkrip wawancara, catatan observasi, dan dokumen terlebih dahulu diorganisasi, lalu dikoding secara terbuka untuk mengidentifikasi unit makna yang relevan dengan fokus penelitian. Kode-kode tersebut kemudian dikelompokkan menjadi kategori dan tema pada tiga aras analisis: individu (persepsi, kejelasan peran, kepuasan kerja), relasional (komunikasi, kepercayaan, pelibatan, penyelesaian konflik), dan institusional (aturan formal, prosedur, praktik dokumentasi dan transparansi). Tema-tema tersebut selanjutnya disajikan dalam matriks atau bagan untuk memudahkan pembacaan pola dan hubungan antarkomponen.

Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan teknik (wawancara, dokumen, observasi), *member checking* terhadap ringkasan temuan tertentu, *peer debriefing* dengan sejawat, serta penyusunan *audit trail* yang mendokumentasikan langkah pengumpulan dan analisis data (Lincoln & Guba, 1985). Aspek etika penelitian diperhatikan melalui persetujuan sadar (*informed consent*), penjagaan anonimitas informan, dan pengelolaan data secara aman untuk mencegah penyalahgunaan informasi (Orb et al., 2001).

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Mekanisme Relasi Kepala Desa–BPD dalam Siklus Kebijakan Desa

Secara empiris, relasi Kepala Desa–BPD di Desa Hou terbentuk melalui rangkaian arena keputusan yang saling terkait: pra-Musyawarah Desa (penjaringan usulan dan penyiapan draf awal), Musyawarah Desa (penetapan prioritas dan arah kebijakan), pembahasan Rancangan Peraturan Desa/RAPBDes, serta tindak lanjut pengawasan melalui permintaan keterangan dan rencana tindak lanjut. Di sepanjang siklus ini, Sekretaris Desa berperan sebagai penghubung administratif (*boundary spanner*) yang menjembatani draf–revisi–diseminasi dokumen kepada BPD dan pemangku kepentingan lain. Pola tersebut menunjukkan bahwa relasi Kades–BPD tidak hanya berlangsung di forum formal, tetapi juga melalui koordinasi informal sebelum

dan sesudah rapat, misalnya konsultasi awal draf atau klarifikasi kasuistik di luar forum resmi.

Jika dibaca dengan kacamata *collaborative governance*, pola ini relatif sejalan dengan prasyarat kerja sama yang menekankan dialog tatap muka, pencarian solusi bersama, dan pembagian informasi secara berkelanjutan (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012). Kehadiran arena pra-Musdes dan pembahasan teknis di tingkat perangkat desa memperkuat aspek koordinasi lintas-aktor, sekaligus mengurangi potensi konflik terbuka di forum pleno. Namun, efektivitas pola ini sangat bergantung pada ketepatan waktu distribusi draf dan kelengkapan lampiran teknis; ketika draf terlambat atau tidak lengkap, BPD cenderung terjebak pada verifikasi administratif ketimbang deliberasi substantif, sebagaimana juga dicatat Setiawati (2018) dan Gunawan & Kamindang (2024) dalam studi tentang relasi eksekutif–legislatif di desa.

Kualitas Deliberasi: Reason-Giving, Keseimbangan Suara, dan Keterlacakan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa praktik *reason-giving* (pemberian alasan yang dapat diuji) sudah hadir dalam sebagian besar forum, terutama ketika BPD meminta klarifikasi atas perubahan angka anggaran atau pergeseran prioritas kegiatan. Alasan biasanya dirujuk pada dokumen rencana, pagu indikatif, atau pertimbangan teknis tertentu. Namun, dokumentasi alasan tersebut belum selalu tertangkap secara sistematis dalam berita acara ataupun tabel perubahan draf, sehingga jejak argumen sering kali tersebar dalam catatan informal atau ingatan aktor. Hal ini membuat kualitas deliberasi terlihat “cukup” tetapi belum kokoh dari sisi akuntabilitas penalaran. Dalam perspektif demokrasi deliberatif, idealnya argumen yang dipertukarkan terdokumentasi cukup jelas untuk dapat ditinjau ulang secara publik (Dryzek, 2002; Gutmann & Thompson, 2009; Habermas, 1997).

Dari sisi *balance of voice*, norma lokal seperti *fahasambua* (saling menghormati) dan *falulu faohalöwö* (musyawarah mufakat) membantu menjaga suasana rapat tetap tertib dan menghindari eskalasi konflik. Temuan ini sejalan dengan literatur yang menekankan pentingnya norma resiprositas dan saling menghargai dalam menjaga keberlanjutan forum kolaboratif (Emerson et al., 2012). Namun, norma yang sama

juga berpotensi “membungkam” suara kelompok yang secara sosial lebih lemah misalnya perempuan muda atau warga dengan posisi sosial rendah karena merasa tidak enak untuk berbeda pendapat dengan elite desa. Pola ini mengonfirmasi kritik klasik tentang tangga partisipasi, bahwa kehadiran fisik dalam forum tidak otomatis berbanding lurus dengan kuasa substantif untuk mempengaruhi keputusan (Arnstein, 2019; Fung, 2006). Studi mutakhir tentang partisipasi desa di Indonesia juga menunjukkan bahwa tanpa desain forum yang sadar inklusi, suara kelompok marjinal cenderung terdilusi oleh dominasi elite lokal (Handayani et al., 2023; Nain et al., 2024; Nasution et al., 2023).

Dimensi *traceability* (keterlacakan) tampak melalui keberadaan rangkaian dokumen bertanggal: undangan, daftar hadir, berita acara, lampiran tabel kegiatan, hingga dokumentasi foto. Namun, standar kontrol versi belum seragam, sehingga sulit memastikan draf mana yang menjadi rujukan final ketika terjadi beberapa kali revisi. Praktik ini menjadi titik lemah dari perspektif studi kasus dan *documentary analysis*, yang menekankan pentingnya konsistensi dan keterlacakan dokumen sebagai bagian dari *chain of evidence* dalam riset kebijakan (Bowen, 2009; Yin, 2017). Dengan kata lain, kualitas deliberasi di Desa Hou sudah melampaui sekadar “legitimasi prosedural” tetapi masih perlu diperkuat dari sisi pendokumentasian alasan, keseimbangan suara, dan kontrol versi agar lebih mendekati standar deliberasi yang akuntabel.

Akuntabilitas dan Fungsi Pengawasan BPD

Temuan pada RQ3 memperlihatkan bahwa akuntabilitas di Desa Hou bekerja melalui tiga jejak utama: (1) register permintaan keterangan dari BPD kepada pemerintah desa, (2) rencana tindak lanjut (RTL) yang disepakati untuk menutup temuan atau catatan pengawasan, serta (3) perubahan draf yang terdokumentasi dalam tabel perbandingan (sebelum–sesudah revisi). Dalam praktiknya, sebagian besar permintaan keterangan memang direspons, tetapi tidak semuanya ditutup dengan RTL yang terdokumentasi secara eksplisit, dan register permintaan keterangan belum selalu dikaitkan dengan bukti pelaksanaan. Pola ini menunjukkan bahwa *answerability* sudah berjalan, tetapi *enforceability* dan *traceability* masih parsial (Bovens, 2007).

Dari sudut pandang teori hubungan prinsipal–agen, BPD sebagai representasi warga memiliki perangkat formal yang cukup untuk melakukan kontrol—hak meminta keterangan, hak menyetujui/menolak rancangan, hingga kewenangan menyampaikan rekomendasi (Kiewiet & McCubbins, 1991; UU No. 6/2014; PP No. 43/2014 jo. PP No. 47/2015; Permendagri 110/2016; Permendagri 20/2018; Perda Kabupaten Nias No. 4 Tahun 2018). Namun, kemampuan BPD untuk menggunakan perangkat tersebut secara efektif bergantung pada kapasitas teknis anggota dan dukungan *boundary spanners* seperti Sekretaris Desa atau pendamping desa (Williams, 2013). Temuan lapangan memperlihatkan bahwa ketika informasi disajikan dalam format yang mudah dipahami (misalnya ringkasan isu dan matriks perubahan), BPD lebih berani mengajukan pertanyaan kritis; sebaliknya, ketika informasi tersaji dalam bentuk angka-angka mentah tanpa penjelasan, kontrol cenderung melemah dan rapat bergeser menjadi proses “pengesahan administratif”.

Dalam kerangka akuntabilitas publik, kondisi Desa Hou memperlihatkan kombinasi antara *vertical accountability* (warga terhadap pemerintah desa melalui BPD) dan *horizontal accountability* (relasi *checks and balances* antara Kades, BPD, dan lembaga pendamping). Tantangan utamanya terletak pada integrasi bukti pengawasan dalam satu “rantai dokumen” yang konsisten—dari permintaan keterangan, berita acara klarifikasi, RTL, hingga bukti penyelesaian. Tanpa integrasi tersebut, warga kesulitan menelusuri apakah isu yang mereka suarkan benar-benar ditindaklanjuti, sebagaimana juga ditekankan dalam literatur akuntabilitas berbasis proses dan bukti (*evidence-based accountability*) (Bovens, 2007; Yin, 2017; Bowen, 2009).

Sintesis: Implikasi bagi Tata Kelola Desa

Secara keseluruhan, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa relasi Kepala Desa–BPD di Desa Hou telah bergerak melampaui pola konfrontatif menuju model kemitraan yang relatif kolaboratif. Koordinasi lintas-arena, praktik *reason-giving*, dan keberadaan beberapa instrumen pengawasan (register permintaan keterangan, RTL, tabel perubahan draf) menempatkan kasus ini sebagai contoh embrio tata kelola kolaboratif di tingkat desa (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012). Namun, norma budaya lokal, keterbatasan kapasitas

teknis, serta belum matangnya sistem dokumentasi membuat kualitas deliberasi dan akuntabilitas masih rentan terhadap asimetri informasi dan dominasi elite (Habermas, 1996; Arnstein, 1969; Fung, 2006; Handayani et al., 2023; Nain et al., 2024).

Dengan demikian, penguatan relasi Kades–BPD bukan hanya soal menambah forum musyawarah, tetapi juga menata ulang arsitektur informasi dan dokumentasi yaitu memperjelas alur kontrol versi dokumen, menyiapkan ringkasan isu yang ramah warga, dan mengintegrasikan register pengawasan dengan bukti penutupan kasus. Langkah-langkah ini selaras dengan rekomendasi studi terdahulu tentang pentingnya prosedur transparan, dokumentasi yang rapi, dan desain forum yang inklusif untuk menopang tata kelola desa yang akuntabel dan partisipatif (Yin, 2017; Bowen, 2009; Bovens, 2007). Temuan tersebut menjadi landasan bagi bagian penutup untuk merumuskan implikasi praktis dan rekomendasi penguatan kelembagaan di Hou dan konteks desa sejenis.

Implikasi Praktis dan Rekomendasi

Berangkat dari kerangka tata kelola kolaboratif dan perspektif *principal-agent*, implikasi praktis penelitian ini mengarah pada kebutuhan penataan ulang arsitektur informasi, dokumentasi, dan forum musyawarah di tingkat desa. Agar keputusan desa benar-benar mewakili kepentingan warga sekaligus dapat diuji secara administratif dan substantif, rekomendasi berikut disusun sebagai langkah operasional yang sederhana namun berdampak.

1. Standardisasi kontrol versi dan paket keputusan desa. Pemerintah Desa dan BPD perlu menerapkan standar kontrol versi yang seragam pada setiap draf dokumen, misalnya dengan format kode waktu YYYYMMDD_vN. Setiap keputusan penting dirangkum dalam satu paket lengkap yang berisi (i) berita acara yang memuat alasan (BA beralasan), (ii) matriks usulan–tanggapan–status, (iii) rencana tindak lanjut (RTL) dengan penanggung jawab dan tenggat, serta (iv) bukti penutupan.

Dengan cara ini, jejak audit menjadi cepat, perubahan tidak hilang, dan tafsir ganda dapat diminimalkan.

2. Pra-brief dan “klinik draf” sebelum rapat formal. Draft lengkap idealnya diedarkan minimal dua hari sebelum rapat, disertai

penyelenggaraan “klinik draf” singkat selama 30–60 menit untuk menyamakan istilah dan angka di antara aktor kunci. Ringkasan pra-brief ini kemudian dilampirkan pada berita acara rapat, sehingga negosiasi di forum utama berbasis bukti dan pemahaman bersama, bukan sekadar verifikasi dadakan terhadap angka atau pasal.

3. Ringkasan isu non-teknis dan desain forum yang inklusif. Untuk menyeimbangkan porsi suara, perlu disiapkan ringkasan isu non-teknis sepanjang 1–2 halaman dengan bahasa sederhana, angka kunci, dan beberapa opsi kebijakan. Ringkasan ini dibagikan kepada anggota BPD dan perwakilan kelompok warga. Selain itu, jadwal rapat diatur agar ramah partisipasi (tidak berbenturan dengan jam kerja/produktivitas warga), serta diupayakan giliran bicara minimal bagi kelompok perempuan dan pemuda. Langkah ini membantu mengurangi dominasi elite dan memperkuat inklusivitas deliberasi.
4. Register permintaan keterangan dan publikasi triwulan. Seluruh permintaan keterangan dari BPD kepada Pemerintah Desa dihimpun dalam satu register yang terstruktur dan ditautkan dengan publikasi triwulan (misalnya dalam bentuk papan informasi atau lembar informasi singkat). Setiap status “selesai” wajib disertai bukti penutupan (dokumen, foto, atau notulen singkat), sehingga alur pertanggungjawaban publik dan mekanisme umpan balik menjadi jelas dan mudah ditelusuri.
5. Monitoring indikator proses dan telaah rutin tiga bulanan. Untuk mendorong perbaikan berkelanjutan, Desa dapat memonitor beberapa indikator proses yang sederhana, seperti: (i) pemenuhan *cut-off* waktu peredaran draf, (ii) berita acara yang memuat alasan dan rujukan, (iii) RTL yang ditutup tepat waktu, serta (iv) keberagaman penutur yang tercatat dalam notulen. Indikator-indikator ini kemudian ditelaah secara singkat setiap tiga bulan oleh Kepala Desa, BPD, dan Sekretaris Desa guna mengidentifikasi deviasi serta menyepakati langkah koreksi cepat. Dengan paket langkah ini, siklus *continuous improvement* dapat berjalan dengan biaya rendah.

Implementasi rekomendasi di atas berpotensi menghadapi resistensi, terutama karena kekhawatiran terhadap tambahan beban

kerja dan rasa “terikat” pada dokumen yang lebih rinci. Untuk itu, diperlukan strategi pendukung berupa: penyediaan format siap pakai (template) yang mudah diisi, pelatihan singkat bagi perangkat desa dan anggota BPD, penjadwalan penerapan secara bertahap (misalnya pilot pada satu siklus kebijakan terlebih dahulu), serta pemberian insentif reputasional melalui publikasi ringkas capaian indikator proses.

Dengan mengadopsi langkah-langkah tersebut, relasi Kepala Desa–BPD di Desa Hou berpotensi bergerak menuju pola kolaborasi yang terdokumentasi dengan baik, deliberasi yang beralasan dan inklusif, serta akuntabilitas yang dapat diuji hingga level bukti penutupan. Secara akademik, praktik ini memperkaya literatur *collaborative governance* pada konteks desa kepulauan dengan menegaskan fungsi *boundary objects* (seperti paket dokumen keputusan) sebagai pengungkit kualitas proses. Secara praktis, ia menyediakan peta jalan prosedural yang realistis dan terukur untuk meningkatkan kinerja tata kelola pemerintahan desa, baik di Desa Hou maupun di desa-desa dengan karakteristik serupa.

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa dinamika relasi antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Desa Hou bergerak dari pola relasi yang potensial konfrontatif menuju model kemitraan yang relatif kolaboratif. Relasi tersebut terbentuk melalui rangkaian arena keputusan yang saling terkait pra-Musyawah Desa, Musyawarah Desa, pembahasan Raperdes/RAPBDes, hingga tindak lanjut pengawasan dengan Sekretaris Desa berperan sebagai penghubung administratif yang menjembatani draf, revisi, dan diseminasi dokumen. Pola ini memperlihatkan bahwa praktik tata kelola desa di Desa Hou sudah mengandung unsur koordinasi lintas-aktor dan *reason-giving*, meskipun kualitasnya sangat bergantung pada ketepatan distribusi draf dan kelengkapan informasi pendukung.

Kualitas deliberasi di forum-forum desa tercermin dalam hadirnya pemberian alasan yang dapat diuji, keberadaan dokumen formal (undangan, daftar hadir, berita acara, dan lampiran), serta upaya menjaga suasana rapat yang tertib dan menghargai norma lokal. Namun, standar pendokumentasian alasan, keseimbangan suara, serta kontrol versi dokumen masih belum

konsisten. Norma budaya seperti penghormatan dan penghindaran konflik terbuka membantu menjaga harmoni, tetapi sekaligus berpotensi membatasi artikulasi suara kelompok yang secara sosial lebih lemah. Akibatnya, kehadiran partisipan belum selalu berbanding lurus dengan kuasa substantif untuk memengaruhi keputusan, dan keterlacakan argumen kebijakan masih parsial.

Dari sisi akuntabilitas dan fungsi pengawasan, BPD di Desa Hou telah menggunakan sejumlah instrumen seperti permintaan keterangan, rencana tindak lanjut (RTL), dan perubahan draf sebagai bentuk kontrol terhadap Pemerintah Desa. Praktik ini menunjukkan bahwa dimensi *answerability* sudah berjalan, tetapi *enforceability* dan *traceability* belum sepenuhnya terintegrasi dalam satu rantai dokumen yang utuh. Integrasi register pengawasan dengan bukti penutupan kasus masih menjadi tantangan, sehingga warga belum selalu dapat menelusuri secara jelas apakah isu yang mereka suarakan benar-benar telah ditindaklanjuti.

Secara teoretis, penelitian ini menegaskan relevansi kerangka *collaborative governance*, *principal-agent*, serta demokrasi deliberatif dalam membaca relasi Kepala Desa–BPD pada konteks desa kepulauan dengan identitas adat yang kuat. Temuan tentang peran *boundary spanners* dan *boundary objects* memperkaya pemahaman mengenai bagaimana dokumen, forum, dan aktor penghubung dapat menjadi pengungkit kualitas proses di tingkat desa. Secara praktis, penelitian ini menawarkan paket langkah operasional yang realistis mulai dari standardisasi kontrol versi dokumen, pra-brief dan “klinik draf”, ringkasan isu non-teknis yang inklusif, hingga register permintaan keterangan yang terintegrasi sebagai peta jalan perbaikan tata kelola bagi Desa Hou dan desa-desa dengan karakteristik serupa.

Penelitian ini memiliki keterbatasan pada sifatnya yang studi kasus tunggal dan bertumpu pada data kualitatif dari satu desa, sehingga generalisasi bersifat analitik, bukan statistik. Ke depan, penelitian komparatif lintas desa, studi dengan pendekatan campuran (*mixed methods*), atau pendalaman pada dimensi tertentu seperti partisipasi kelompok rentan dan peran tokoh adat, berpotensi memperkaya pemahaman tentang variasi praktik dan efektivitas model tata kelola kolaboratif di tingkat desa di Indonesia.

Referensi

- Andawari, J., Karundeng, M. S., & Roeroe, S. D. L. (2025). Hubungan Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Desa Lihunu Kecamatan Likupang Timur. *Lex Administratum*, 13(4).
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ardiansyah, M., & Rodyah, I. (2024). Mengevaluasi Efektivitas Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pengembangan Desa Di Indonesia. *Jpem*, 1(1), 17.
<https://doi.org/10.47134/jpem.v1i1.320>
- Arnstein, S. R. (2019). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 85(1), 24–34.
<https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388>
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.
<https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2023). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (5th ed.). SAGE Publications.
- Dryzek, J. S. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford University Press/Oxford.
<https://doi.org/10.1093/019925043X.001.001>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Emerson, R. M. (1964). Power-Dependence Relations: Two Experiments. *Sociometry*, 27(3), 282. <https://doi.org/10.2307/2785619>
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66–75.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Gunawan, D. S. M., & Kamindang, I. (2024). Optimalisasi Fungsi BPD Dalam Pembentukan Peraturan Desa Tirta Kencana Kecamatan Toili Kabupaten Banggai. *Cendekia*, 1(10), 707–718.
<https://doi.org/10.62335/eqw5y403>
- Gutmann, A., & Thompson, D. F. (2009). *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press.
- Habermas, J. (1997). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Polity Press.
- Handayani, A., Rahmawati, A., & Malik, M. (2023). Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pembangunan Desa. *Reformasi*, 13(1), 64–71.
<https://doi.org/10.33366/rfr.v13i1.4333>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Kiewiet, D. R., & McCubbins, M. D. (1991). *The Logic of Delegation*. The University of Chicago Press.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). Naturalist inquiry. In *Beverly Hills, CA: Sage*.
- Mardhika, J. G. (2023). Kapasitas Memerintah Pemerintah Desa Dalam Pengelolaan Potensi Lokal. *Profesional Jurnal Komunikasi Dan Administrasi Publik*, 10(1).
<https://doi.org/10.37676/professional.v10i1.3698>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications, Inc.
- Nain, U., Rosliana, R., & Ibrahim, S. B. (2024). Socialization of the Power Relationship of Village Heads and Village Consultational Boards (BPD) in Village Government. *Journal of Universal Community Empowerment Provision*, 4(1), 1–6.
<https://doi.org/10.55885/jucep.v4i1.323>
- Nasution, A. I., Achmad, D., & Fauzan, M. (2023). Integrasi Peraturan Desa Ke Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Upaya Memperkuat Otonomi Desa. *Jurnal Hukum Magnum Opus*, 6(2),

- 123–136.
<https://doi.org/10.30996/jhmo.v6i2.8908>
- Orb, A., Eisenhauer, L., & Wynaden, D. (2001). Ethics in Qualitative Research. *Journal of Nursing Scholarship*, 33(1), 93–96.
<https://doi.org/10.1111/j.1547-5069.2001.00093.x>
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Stanford University Press.
- Prabowo, A., & Handayani, T. A. (2024). TINJAUAN HUKUM: HUBUNGAN KERJA KEPALA DESA DAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA BERDASARKAN UU NO. 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA. *Jurnal Hukum Ius Publicum*, 5(1), 106–122.
<https://doi.org/10.55551/jip.v5i1.94>
- Prabowo, J. D. E., Sakti, M. F. D., Muhammadi, R., Romdoni, S., Sumarsono, M. M., & Yani Yuningsih, N. (2025). Peran Musyawarah Desa dalam Pengambilan Keputusan Keuangan Desa: Studi Kasus Desa Sukadana. *Jurnal Review Pendidikan Dan Pengajaran*, 8(2).
- Rizzo, J. R., House, R. J., & Lirtzman, S. I. (1970). Role Conflict and Ambiguity in Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 15(2), 150.
<https://doi.org/10.2307/2391486>
- Robert L. Kahn. (1964). *Organizational Stress: Studies in Role Conflict and Ambiguity* (2nd ed.). Wiley.
- Saragih, J. (2017). *Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Meningkatkan Pengawasan di Desa Marihat Dolok Kecamatan Bintang Bayu Kab. Serdang Bedagai*. Universitas Medan Area.
- Setiawati, S. (2018). Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Desa. *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan*, 5(1), 61.
<https://doi.org/10.32493/jpkn.v5i1.y2018.p61-84>
- Tisdell, E. J., Merriam, S. B., & Stuckey-Peyrot, H. L. (2025). *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation* (5th ed.). Jossey-Bass.
- Triyanto Purnomo Raharjo, Sri Suminar, Safitri Endah Winarti, & Hari Saptaningtyas. (2021). Musyawarah Rencana Pembangunan Desa Formalistik di Desa Guwosari dan Sendangsari Kecamatan Pajangan Kabupaten Bantul. *Jurnal Masyarakat Dan Desa*, 1(1).
- Tushman, M. L., & Scanlan, T. J. (1981). Boundary Spanning Individuals: Their Role in Information Transfer and Their Antecedents. *Academy of Management Journal*, 24(2), 289–305.
<https://doi.org/10.2307/255842>
- Williams, P. (2013). We are all boundary spanners now? *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 17–32.
<https://doi.org/10.1108/09513551311293417>
- Yin, R. K. (2017). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). SAGE Publications, Inc.
- Zulchairiyah, S., & Zikwan, Z. (2023). Ketidakpercayaan (Distrust) Terhadap Kepala Desa Pasca Pemilihan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Di Desa Sungai Rambai Kecamatan Tebo Ulu Kabupaten Tebo. *Jurnal Politik Dan Pemerintahan Daerah*, 5(1), 73–85.
<https://doi.org/10.36355/jppd.v5i1.113>