MENELUSURI AKAR MALADMINISTRASI DALAM TATA KELOLA PEMBANGUNAN DESA: PERSPEKTIF *GOVERNANCE* LOKAL DI DESA KENOTAN

Elisabeth Date Masan Welin[1], Yasinta Y. Palan Peten[2], Veronika Boleng Kelen[3]
[1,2,3]Universitas Katolik Widya Mandira, Kupang, Indonesia
Email: elisabethdmwelin@unwira.ac.id

Abstrak

Penerapan otonomi desa melalui UU Nomor 6 Tahun 2014 bertujuan mewujudkan tata kelola pemerintahan desa yang transparan, partisipatif, dan akuntabel. Namun, dalam praktiknya sejumlah desa masih menghadapi praktik maladministrasi yang menghambat efektivitas kebijakan pembangunan, sebagaimana ditemukan di Desa Kenotan, Kecamatan Adonaras Tengah, Kabupaten Flores Timur, bertujuan menelusuri akar maladministrasi dalam tata kelola pembangunan Desa Kenotan dari perspektif governance lokal, dengan menekankan tiga aspek: kapasitas aparatur desa, transparansi dan mekanisme pengawasan, serta relasi kekuasaan dan budaya sosial lokal. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif studi kasus, data dikumpulkan melalui wawancara terhadap sebelas informan (Kepala Desa, perangkat desa, ketua BPD, tokoh masyarakat, dan warga), penelusuran dokumen APBDes 2022-2024, serta observasi lapangan, dianalisis menggunakan model interaktif Miles dan Huberman dengan triangulasi sumber data. Hasil penelitian menunjukkan maladministrasi di Desa Kenotan bersumber dari governance deficit yang bersifat struktural, ditandai kesenjangan tajam antara akuntabilitas vertikal (laporan ke pemerintah kabupaten yang senantiasa terpenuhi) dan akuntabilitas horizontal (laporan ke masyarakat yang kosong selama empat tahun), diperparah disfungsi Badan Pemusyawaratan Desa akibat pembatasan kewenangan pengawasan, serta interaksi otoritas adat-administratif dan paradoks kapasitas swadaya masyarakat yang melampaui kapasitas desa formal. Penelitian ini menyimpulkan penerapan prinsip good governance di tingkat desa bersifat administratif-simbolik, sehingga diperlukan penguatan mekanisme akuntabilitas horizontal yang lebih substantif.

Kata Kunci: Maladministrasi, Tata Kelola Pembangunan, Perspektif Governance, Desa Kenotan.

Abstract

Law Number 6 of 2014 grants village autonomy to foster transparent, participatory, and accountable governance. In practice, however, many villages still experience maladministration that undermines development policies, as observed in Kenotan Village, Central Adonara Sub-district, East Flores Regency. This study traces the roots of maladministration in Kenotan's development governance through a local governance perspective, focusing on three dimensions: apparatus capacity, transparency and oversight mechanisms, and power relations alongside local socio-cultural norms. Using a qualitative case study approach, data were gathered through in-depth interviews with eleven informants, analysis of 2022–2024 Village Budget (APBDes) documents, and field observations, then analyzed using Miles and Huberman's interactive model. Findings reveal that maladministration stems from a structural governance deficit, marked by a sharp disconnect between vertical accountability (consistently fulfilled to the regency government) and horizontal accountability (absent toward the community for four years). This deficit is compounded by Village Consultative Body (BPD) dysfunction due to restricted oversight authority, the interplay of customary and administrative power, and a capacity paradox

where community self-help exceeds formal village capabilities. The study concludes that good governance implementation remains largely administrative-symbolic, highlighting the urgent need to strengthen substantive horizontal accountability mechanisms.

***Keywords**: Maladministration, Development Governance, Governance Perspective, Kenotan Village*

A. PENDAHULUAN

Desa merupakan subsistem pemerintahan yang memainkan peran strategis dalam pembangunan nasional. Sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014, pemerintah desa memperoleh otonomi luas dalam mengatur dan mengelola sumber daya publik. Harapan utama kebijakan tersebut ialah agar desa menjadi pusat pertumbuhan ekonomi dan sosial yang partisipatif, akuntabel, serta berorientasi pada kebutuhan masyarakat. Namun, berbagai penelitian menunjukkan bahwa kapasitas pemerintah desa di banyak daerah belum mampu menjalankan fungsi itu secara optimal (Rifai et al., 2024). Lemahnya tata kelola, rendahnya transparansi, dan munculnya praktik maladministrasi menjadi problem mendasar yang menghambat efektivitas kebijakan dana desa (Katayu, 2024).

Fenomena desa kenotan, kecamatan adonara tengah, kabupaten flores timur memberikan contoh konkret bagaimana problem maladministrasi terjadi pada tingkat paling bawah. Berdasarkan hasil observasi dan wawancara secara langsung dengan masyarakat menyampaikan bahwa perbaikan jembatan waitete yang rusak akibat banjir tahun 2021 tidak segera ditangani oleh pemerintah desa, masyarakat akhirnya memperbaiki secara swadaya melalui sumbangan dana dan tenaga (Welin et al., 2025). Kasus serupa tampak pada pembangunan jalan desa yang tidak mengikuti takaran material sesuai dengan standar teknis, campuran semen dan pasir yang seharusnya 1:4 diganti pada saat pengerjaan jalan menjadi 1:8 sehingga jalan cepat rusak hanya beberapa bulan setelah selesai (Albert, 2025). Di sisi lain, program penyediaan sumber air yang telah dialokasikan pada APBDes 2022 dan 2024 juga tidak menunjukkan hasil nyata (Duran, 2025). Serangkaian fakta ini menggambarkan bahwa pengelolaan dana desa belum mencerminkan prinsip transparansi, efisiensi, dan tanggung jawab publik.

(Rifai et al., 2024) menjelaskan bahwa maladministrasi di desa kerap bersumber dari lemahnya sistem pengawasan internal, minimnya kapasitas teknis aparatur, dan penyalahgunaan kewenangan. (Chairani et al., 2023) menambahkan bahwa ketidaksesuaian antara aturan administratif dan praktik lapangan sering terjadi karena rendahnya literasi hukum serta dominasi hubungan patron-klien di desa. Dalam konteks ini, masyarakat cenderung pasif dan tidak memiliki ruang efektif untuk mengontrol penggunaan dana publik. Hal tersebut sesuai dengan temuan (Susan & Budirahayu, 2017) bahwa struktur sosial yang paternalistik memperlemah mekanisme partisipasi dan akuntabilitas horizontal.

Secara normatif, tata kelola pemerintahan desa di Indonesia berlandaskan prinsip-prinsip good governance yaitu transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, dan keadilan (Dwiyanto, 2021). Namun, penerapannya sering kali bersifat administratif simbolik, laporan keuangan disusun untuk memenuhi kewajiban formal, bukan untuk meningkatkan akuntabilitas publik. (Kurniasih & Setyoko, 2019) menunjukkan bahwa kapasitas governance aparatur desa berpengaruh langsung terhadap mutu pelayanan publik. Ketika kapasitas ini rendah, birokrasi desa lebih berorientasi pada kepentingan kelompok internal daripada kebutuhan warga. Dalam kerangka inilah maladminitrasi muncul sebagai gejala sistemik, bukan sekadar kesalahan individu.

Dari sisi kebijakan, alokasi dana desa yang setiap tahun meningkat seharusnya menjadi peluang percepatan pembangunan. Akan tetapi, tanpa tata kelola yang baik,

peningkatan anggaran justru memperbesar risiko penyimpangan. (Padol & Satoto, 2022) menegaskan bahwa bentuk-bentuk maladministrasi di sektor publik, penyalahgunaan kewenangan, penundaan berlarut, serta ketidakpatuhan terhadap peraturan akan terus berulang apabila tidak disertai mekanisme pengawasan yang independen. Kondisi desa kenotan menunjukkan gejala demikian, kurangnya transparansi informasi anggaran, lemahnya koordinasi antara pemerintah desa dan BPD, serta keterlibatan masyarakat secara penuh dalam perencanaan pembangunan.

Fenomena rendahnya partisipasi masyarakat dalam forum perencanaan pembangunan desa bukan gejala yang uni pada satu lokasi, melainkan pola yang juga ditemukan pada penelitian serupa di berbagai daerah (Hadawiya et al., 2021) yang menunjukkan bahwa keterlibatan warga dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa kerap tidak berjalan optimal akibat rendahnya kesadaran, keterbatasan akses informasi, dan minimnya tindak lanjut atas aspirasi yang disampaikan.

Kajian-kajian terdahulu mengenai maladministrasi umumnya berfokus pada birokrasi tingkat pusat dan daerah. Sementara itu, riset di tingkat pemerintahan desa terutama wilayah Indonesia Timur masih jarang dilakukan. Padahal desa memiliki kompleksitas tersendiri karena faktor sosial budaya, kedekatan antarwarga, dan keterbatasan sumber daya manusia. Penelitian ini berupaya mengisi celah tersebut dengan menelusuri akar maladministrasi melalui perspektif governance lokal, yaitu bagaimana relasi antara aparatur, masyarakat dan struktur sosial memengaruhi praktik tata kelola desa.

Kebaruan penelitian ini terletak pada tiga temuan konseptual yang belum banyak diungkap kajian governance desa sebelumnya: pertama, pemetaan mekanisme hukum administratif yang menjelaskan mengapa kesenjangan akuntabilitas vertikal dan horizontal dapat bertahan tanpa konsekuensi formal; kedua, pengungkapan interaksi otoritas adat dan otoritas administratif formal sebagai bentuk akuntabilitas sosial alternatif yang khas konteks masyarakat adat Flores Timur; dan ketiga, temuan paradoks kapasitas swadaya masyarakat yang melampaui kapasitas institusional pemerintah desa formal dalam kasus pembangunan infrastruktur. Pendekatan ini memberikan pemahaman lebih mendalam mengenai bagaimana prinsip good governance dijalankan atau diabaikan dalam konteks pedesaan.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini dirumuskan untuk menjawab pertanyaan: bagaimana kapasitas aparatur, mekanisme transparansi dan pengawasan, serta relasi kekuasaan dan budaya sosial lokal berinteraksi dalam membentuk praktik maladministrasi tata kelola pembangunan di Desa Kenotan? Tujuan penelitian ini adalah menelusuri dan menganalisis akar maladministrasi dalam tata kelola pembangunan di Desa Kenotan dari perspektif governance lokal, dengan menekanken tiga aspek: kapasitas aparatur desa, mekanisme transparansi dan pengawasan, serta relasi kekuasaan dan budaya sosial lokal, sekaligus mengidentifikasi kontribusi konseptual temuan lokal terhadap kerangka teori governance desa yang telah ada.

B. TINJAUAN PUSTAKA

Dalam penelitian ini, *governance* lokal dipahami sebagai cara aparatur desa, lembaga pengawas, masyarakat, dan struktur sosial-budaya setempat saling berelasi dalam merencanakan, melaksanakan, dan mempertanggungjawabkan pembangunana desa. Praktik tata kelola dipandang sebagai hasil interaksi antara aturan formal, kapasitas pelaksananya, dan relasi sosial tempat aturan itu dijalankan, bukan semata kepatuhan prosedural. Landasan normatifnya adalah Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang memberi desa kewenangan luas mengelola sumber daya publik.

Prinsip *good governance* yang dipakai sebagai lensa analisis mengacu pada (Dwiyanto, 2021): transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, dan keadilan. Pemenuhan kelima prinsip ini bergantung pada kapasitas aparatur. (Kurniasih & Setyoko,

2019) menunjukkan bahwa kapasitas *public governance* aparatur desa berpengaruh langsung pada akuntabilitas pengelolaan dan mutu layanan. Ketika kapasitas itu rendah, birokrasi cenderung berorientasi pada kepentingan internal.

Maladministrasi di desa tidak hanya berarti penyimpangan yang disengaja. (Padol & Satoto, 2022) mengidentifikasi bentuk-bentuk maladministrasi di sektor publik berupa penyalahgunaan kewenangan, penundaan berlarut, dan ketidakpatuhan terhadap peraturan. Bentuk-bentuk itu cenderung berulang bila tidak disertai pengawasan independen. (Rifai et al., 2024) membaca persoalan ini sebagai *governance deficit*: lemahnya pengawasan internal, terbatasnya kapasitas teknis aparatur, dan asimetri kekuasaan yang memudahkan penyalahgunaan kewenangan. (Katayu, 2024), pada pengelolaan dana desa di Kabupaten Merauke, menegaskan bahwa lemahnya tata kelola dan rendahnya transparansi menghambat efektivitas kebijakan dana desa. (Chairani et al., 2023) menambahkan sisi sosialnya: ketidaksesuaian antara aturan dan praktik berkaitan dengan rendahnya literasi hukum dan dominasi hubungan patron-klien. Secara keseluruhan, literatur ini mengarahkan analisis ke akar kelembagaan dan relasional, bukan ke kesalahan individu.

Pasal 27 UU No. 6 Tahun 2014 mewajibkan Kepala Desa menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota setiap akhir tahun anggaran. Kepala Desa juga wajib memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan menginformasikannya kepada masyarakat. Kewajiban ini membentuk dua arah pertanggungjawaban: ke atas (akuntabilitas vertikal) dan kepada BPD serta warga (akuntabilitas horizontal). Pembedaan vertikal-horizontal juga dipakai (Mayasari & Astuti, 2023) dalam menelaah akuntabilitas laporan keuangan BUMDes.

BPD berfungsi membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta mengawasi kinerja Kepala Desa (pasal 55). Laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan menjadi dasar pengawasan tersebut (PP No. 43 Tahun 2014). Pasal 28 mengatur sanksi administratif, hingga pemberhentian bagi Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban pasal 27. Secara normatif, pelaporan kepada masyarakat bukan pilihan. Pertanyaan analitisnya adalah mengapa kewajiban itu tidak berjalan dalam praktik dan mengapa pengawasan BPD tidak menutup celahnya. Penerapan prinsip *good governance* kerap berhenti pada kelengkapan administratif: laporan disusun untuk memenuhi kewajiban formal, bukan untuk memperkuat akuntabilitas kepada warga.

(Hadawiya et al., 2021) menunjukkan bahwa keterlibatan warga dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa kerap tidak optimal akibat rendahnya kesadaran, terbatasnya akses informasi, dan minimnya tindak lanjut atas aspirasi. (Susan & Budirahayu, 2017) menempatkan struktur sosial paternalistik sebagai faktor yang memperlemah partisipasi dan akuntabilitas horizontal, dengan pembangunan desa yang masih bertumpu pada pendekatan dari atas ke bawah. Praktik gotong royong dan swadaya warga, termasuk perbaikan Jembatan Waitete di Desa Kenotan, telah dibahas dalam kajian tentang relasi negara dan masyarakat dalam gotong royong pembangunan desa (Welin et al., 2025).

C. METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan pendekatan studi kasus (Creswell, 2018) dengan berfokus pada menelusuri akar maladministrasi dalam tata kelola pembangunan desa kenotan: perspektif governance lokal dengan menekankan tiga aspek utama, yaitu 1) pola kelembagaan dan kapasitas aparatur desa dalam mengelola program pembangunan, 2) mekanisme pengawasan, transparansi, dan pertanggungjawaban publik di tingkat desa, dan 3) pengaruh budaya sosial dan relasi kekuasaan lokal terhadap praktik tata kelola dan potensi maladministrasi dalam pembangunan desa.

Penelitian dilaksanakan di Desa Kenotan Kecamatan Adonara Tengah Kabupaten Flores Timur, dengan informan penelitian ditentukan sebanyak 11 orang yang terdiri dari Kepala Desa (1 orang), Perangkat Desa (3 orang), Masyarakat (5 orang), Badan Permusyawatan Desa (1 orang), serta Tokoh Masyarakat (1 orang). Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti yaitu observasi, wawancara informan, dokumen berupa foto, video, surat serta catatan lainnya (Anggito et al., 2018). Pada teknik pengolahan dan analisis data menggunakan Miles & Huberman yang dimulai dengan pengumpulan data di lokasi penelitian, kemudian reduksi data sebagai proses seleksi, pemfokusan, pengabstrakan, transformasi data kasar yang ada di lapangan langsung.

Selanjutnya penyajian data sebagai rangkaian organisasi informasi yang memungkinkan penelitian dilakukan, dan yang terakhir penarikan kesimpulan, yaitu dalam pengumpulan data penulis mengerti dan tanggap terhadap sesuatu yang diteliti langsung di lapangan dengan menyusun pola-pila pengarahan sebab akibat serta dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal (Creswell & Poth, 2018).

Keabsahan dan keandalan temuan penelitian ini dijaga melalui triangulasi sumber data, yaitu dengan membandingkan dan menyilangkan keterangan dari sebelas informan lintas kategori (Kepala Desa, tiga perangkat desa, ketua BPD, tokoh masyarakat, dan lima warga) dengan dokumen resmi Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) tahun 2022-2024, serta observasi langsung di lapangan. Setiap temuan signifikan dikonfirmasi ulang kepada informan terkait pada sesi wawancara lanjutan untuk memastikan akurasi interpretasi peneliti sebelum ditetapkan sebagai temuan final, sehingga meminimalkan bias tunggal sumber (single source bias) dan memperkuat validitas internal penelitian.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kapasitas Aparatur Desa dalam Tata Kelola Pembangunan

Salah satu temuan paling menonjol dalam penelitian ini adalah kontroversi kualitas pekerjaan rabat di jalan Dusun III, yang hingga penelitian ini dilakukan masih berstatus dalam pemeriksaan Inspektorat Kabupaten Flores Timur (informan masyarakat4). Berbeda dari kesan awal yang berkembang di masyarakat, bahwa buruknya kualitas jalan semata akibat dari kesengajaan atau ketidakjujuran aparat. Penelusuran lebih jauh terhadap keterangan Kepala Urusan Pembangunan (informan perangkat desa) mengungkap persoalan yang lebih kompleks: proyek ini pada mulanya direncanakan dan dianggarkan sebagai kegiatan pengerasan (base layer), bukan semenisasi/pengecoran penuh. Petunjuk teknis (juknis) yang disusun menggunakan rasio 1:4 sengaja tidak memasukkan komponen batu pecah karena keterbatasan anggaran, digantikan pasir kasar sebagai bahan pengikat sementara.

Di tengah pelaksanaan, atas desakan masyarakat yang menghendaki hasil akhir berupa jalan cor permanen, cakupan proyek diubah menjadi semenisasi penuh melalui mekanisme perubahan APBDes. Persoalannya, perubahan cakupan ini tidak diikuti penyesuaian spesifikasi teknis yang memadai, volume/panjang jalan dipangkas untuk menyesuaikan anggaran, sementara rasio campuran 1:4 (yang semula dirancang untuk pengerasan, bukan semenisasi berstandar 1:2:3) tetap dipertahankan dalam pelaksanaan. Ketua BPD menambahkan dimensi lain: di lapangan, para pekerja bahkan menyimpang lebih jauh dari juknis resmi tersebut, menggunakan alat ukur tidak standar (gerobak dorong, bukan ember takar) demi mengejar kecepatan kerja sebelum musim hujan tiba.

Persepsi warga terhadap persoalan ini pun terbelah. Kepala Desa membingkai rasio campuran yang tidak sesuai standar semenisasi sebagai “teknik pelapisan” yang sah secara konstruksi, lapisan dasar pengikat sengaja dibuat lebih kaya semen, baru lapisan berikutnya mengikuti rasio standar. Namun penilaian ini ditolak tegas oleh sejumlah informan masyarakat yang memiliki pengalaman praktis di bidang konstruksi (informan masyarakat1,

masyarakat3), yang menilai campuran tersebut jauh di bawah standar bahkan untuk pekerjaan plesteran rumah sederhana sekalipun. Salah seorang informan bahkan menyebut pekerja lapangan mengaku hanya mengikuti instruksi langsung dari Kepala Desa soal takaran tersebut (informan masyarakat3), sebuah klaim yang belum dapat diverifikasi secara independen dalam penelitian ini, namun mengindikasikan kekaburan garis tanggung jawab dalam pengambilan keputusan teknis di lapangan.

Dampak dari kesenjangan perencanaan-pelaksanaan ini bersifat ganda. Pertama, secara fisik: jalan yang selesai dikerjakan pertengahan tahun 2024 sudah menunjukkan kerusakan signifikan hanya dalam kurun 4-6 bulan (informan masyarakat4), usia pakai yang jauh dari standar konstruksi jalan beton yang semestinya bertahan bertahun-tahun. Kedua, secara sosial: partisipasi kerja masyarakat yang semula melibatkan 40-50 orang menyusut drastis hingga tersisa sekitar 15 orang di akhir proyek, yang menurut sejumlah informan lain terkait langsung dengan kekecawaan warga atas ketidaksesuaian campuran material yang mereka saksikan sendiri di lapangan (dikonfirmasi pola serupa oleh sebagian besar informan masyarakat lain).

Temuan penting lain meyangkut dampak pergantian kepemimpinan desa terhadap kapasitas kelembagaan. Mantan Kepala Desa mengungkap bahwa pergantian kepemimpinan pada akhir 2021 sampai awal 2022 diikuti pergantian besar-besaran perangkat desa, diperkirakan mencapai 70-80% dari struktur yang ada, termasuk seluruh kepala seksi dan sejumlah kepala dusun menyisakan hanya dua orang staf lama. Pergantian ini, menurut informan tidak didasarkan pada evaluasi kinerja atau pelanggaran, melainkan kecenderungan umum pemimpin baru untuk mengganti aparat erat sebelumnya.

Dampak diskontinuitas ini tampak jelas pada penanganan proyek air bersih Wai Gema, yang pelaksanaannya justru terhenti tepat pada masa transisi kepemimpinan tersebut (Desember 2021-Januari 2022). Sekretaris Desa dan mantan Kepala Desa sama-sama mengonfirmasi bahwa komunikasi dengan pihak penyedia jasa/material terputus akibat pergantian pengambilalihan pekerjaan oleh pemerintah desa tidak berjalan mulus. Lebih jauh, mantan Kepala Desa mengungkap adanya pelanggaran prosedur pencairan dana pada masa transisi tersebut: pejabat pelaksana tugas (PLT) Sekretaris Desa disebut mencairkan sekitar Rp. 240.000.000,- sekaligus (100%) kepada pihak penyedia, melanggar skema pembayaran bertahap 40-40-20 yang semestinya mengikuti progres fisik pekerjaan, sebuah temuan yang menurut informan telah diperiksa Inspektorat dan dikategorikan sebagai kesalahan administrasi karena tidak melalui prosedur Surat Permintaan Pembayaran (SPP) yang semestinya diajukan oleh Tim Pengelola Kegiatan (TPK) yang berwenang.

Ironisnya, ketiadaan penguatan kapasitas yang memadai bagi aparat baru memperburuk situasi ini. Ketua BPD mengungkap bahwa Desa Kenotan sejatinya merupakan salah satu desa percontohan awal penerima Dana Desa sejak 2014 dan pernah mendapat pembinaan kapasitas intensif, namun pembinaan serupa tidak lagi diberikan aparat yang baru menjabat, dengan asumsi keliru bahwa "SDM desa sudah lihai", padahal SDM lama yang dimaksud sudah nyaris seluruhnya berganti. Anggaran peningkatan kapasitas aparatur bahkan tercatat dianggarkan setiap tahun dalam APBDes, namun realisasinya berulang kali menjadi Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA) karena program dari kabupaten tidak kunjung terlaksana.

Penelusuran dokumen Laporan Realisasi Pelaksanaan (LRA) APBDes Desa Kenotan 2022-2024 menunjukkan pola SILPA berulang pada sejumlah pos anggaran, yang setelah dikonfirmasi melalui wawancara ternyata bukan insiden terisolasi, melainkan pola sistemik. Contoh paling mencolok adalah kegiatan "Pembangunan/Rehabilitasi/Peningkatan Prasarana Jalan Desa" tahun anggaran 2024 yang dianggarkan Rp. 81.978.550,- namun terealisasi Rp. 0 (0%). Sekretaris Desa mengonfirmasi pola serupa terjadi pada proyek penanggulangan erosi/banjir bersumber DRANASI/DAK, yang mengalami SILPA berulang tiga tahun

berturut-turut (2023, 2024, dan dibawa lagi ke 2025), dana dianggarkan tetapi tidak kunjung dilaksanakan, yang menurut informan murni disebabkan lemahnya komunikasi dengan warga terdampak, bukan soal ketersediaan dana.

Pola SILPA berulang ini juga ditemukan pada anggaran Pelatihan Pengelolaan BUM Desa, yang dianggarkan sekitar Rp. 59.000.000,- juga tiap tahun (2022-2024) namun realisasinya konsisten Rp. 0,- atau sangat rendah tiga tahun berturut-turut. Mantan Kepala Desa bahkan mengungkap adanya praktik pengelolaan anggaran yang sudah berlangsung lama, dana dicairkan dari rekening bank ke kas tunai desa menjelang akhir tahun anggaran semata untuk menghindari pencatatan SILPA yang dapat memengaruhi besaran transfer dana tahun berikutnya, meski dana tersebut belum benar-benar dibayarkan kepada pihak ketiga. Informan menyebut praktik ini sebagai "taktik" yang sudah lama dijalankan, bukan penyimpangan baru, sebuah temuan yang mengindikasikan persoalan kapasitas perencanaan keuangan desa bersifat struktural dan berkelanjutan lintas periode kepemimpinan, bukan semata kegagalan individu.

2. Transparansi dan Mekanisme Pengawasan

Temuan paling signifikan dan paling kuat secara triangulasi dalam penelitian ini menyangkut ketiadaan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kepala Desa kepada masyarakat. Tidak kurang dari lima informan independen, termasuk pengakuan langsung Kepala Desa yang menjabat sendiri mengonfirmasi bahwa forum penyampaian LKPJ kepada masyarakat tidak pernah benar-benar digelar sepanjang masa jabatan kepemimpinan saat ini. Mantan Kepala Desa memberikan angka paling presisi: LKPJ kepada masyarakat kosong selama empat tahun berturut-turut, meski dokumen LKPJ untuk tahun 2022 sempat disusun dan diserahkan kepada BPD.

Informan Mantan Kepala Desa juga memberikan kerangka konseptual penting yang menjelaskan mengapa persoalan ini dapat berlangsung tanpa konsekuensi tegas: terdapat dua jenis laporan pertanggungjawaban desa yang kerap tertukar pemahamannya di masyarakat, LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban) yang ditujukan kepada masyarakat melalui forum yang diselenggarakan BPD, dan LPPD (Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Desa) yang ditujukan kepada Bupati melalui Kecamatan dan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. LPPD (pelaporan "ke atas") disebut selalu dilaksanakan setiap tahun tanpa terputus, yang menjelaskan mengapa penyaluran Dana Desa Kenotan tetap berjalan normal setiap tahunnya, meski LKPJ ke masyarakat kosong sama sekali. Dari sudut pandang legal-formal terhadap pemerintah pusat, administrasi Desa Kenotan dengan demikian tetap dapat dikategorikan "beres", sebuah kesenjangan struktural yang menurut informan tidak membawa kunci sanksi hukum formal, melainkan hanya sanksi sosial politik berupa berkurangnya kelayakan calon incrumbent untuk mencalonkan diri kembali.

Kesenjangan akuntabilitas vertikal-horizontal ini dirumuskan secara reflektif oleh seorang informan masyarakat, mantan Kepala Dusun 1 yang memimpin pembangunan swadaya jembatan, tanpa diminta secara eksplisit oleh peneliti:

".....dari sistem tata kelola pemerintahan, kita tidak bisa mengatakan bahwa pemerintah tidak beres, karena laporan ke atas selalu lengkap dan dana desa tetap cair setiap tahun, meski pengalaman warga sehari-hari menunjukkan kenyataan yang sangat berbeda".

Kaur pembangunan mengakui secara terbuka bahwa ketiadaan LKPJ ini adalah kegagalan transparansi pihak pemerintah desa sendiri, dengan alasan penundaan yang terus berulang: status proyek air bersih yang belum tuntas dijadikan dalih untuk menahan penyampaian laporan, karena kekhawatiran saling melempar tanggung jawab jika laporan dibuka ke publik dalam kondisi belum tuntas.

Ketidakaktifan Badan Pemusyawaratan Desa (BPD) dalam menjalankan fungsi pengawasan dan penyaluran aspirasi masyarakat merupakan temuan yang dikonfirmasi oleh hampir seluruh informan penelitian ini, termasuk Ketua BPD sendiri yang mengakui dari sekitar sembilan anggota BPD hanya dirinya sendiri yang aktif menjalankan tugas. Kepala Desa turut mengonfirmasi kondisi ini sebagai kendala struktural yang berulang kali ia sampaikan kepada masyarakat sebagai alasan mengapa LKPJ tidak tersampaikan, meski penjelasan ini sulit diterima masyarakat.

Yang membedakan temuan ini dari sekadar persoalan kelalaian individu adalah penjelasan struktural yang diberikan Ketua BPD sendiri: sejak perubahan Undang-Undang Desa terbaru, kewenangan BPD tidak lagi mencakup fungsi audit. BPD kini hanya berwenang mengawasi kesesuaian dokumen perencanaan dan realisasi secara administratif, tanpa hak memeriksa kuitansi atau memverifikasi harga pembelian riil di lapangan, BPD secara eksplisit diposisikan sebagai "mitra" pemerintah desa, bukan lembaga pengawas dengan kewenangan penindakan. Temuan regulatif ini penting untuk membingkai ulang persoalan disfungsi BPD di Desa Kenotan: bukan semata kegagalan individu pengurus BPD, melainkan juga produk desain kelembagaan nasional yang melemahkan mekanisme checks and balances di tingkat desa.

Meski demikian, penelitian ini juga menemukan preseden bahwa BPD tetap memiliki daya tekan minimal melalui jalur administratif formal. Ketua BPD mengungkap kasus perekrutan perangkat desa yang semula dilakukan tertutup dan menuai protes warga, hingga BPD mengeluarkan surat resmi menuntut proses dibuka kembali secara transparan, permintaan yang akhirnya dipenuhi pemerintah desa. Preseden ini menunjukkan bahwa persoalan bukan ketiadaan mekanisme sama sekali, melainkan inkonsistensi penggunaannya.

Dampak konkret dari disfungsi BPD paling jelas tercermin pada tren partisipasi musyawarah desa yang terus menurun. Data yang disampaikan Ketua BPD dan mantan Kepala Desa secara konsisten menunjukkan angka yang sama: dari 100 undangan resmi yang disebar, hanya 20-30 orang yang hadir. Bahkan, salah seorang informan masyarakat, warga Dusun I, mengonfirmasi bahwa sepanjang tahun 2025 tidak ada satu pun musyawarah dusun yang digelar diwilayahnya, baik oleh Kepala Dusun maupun untuk keperluan perencanaan kebutuhan masyarakat, sebuah bukti paling konkret dan terkini atas kolapsnya partisipasi warga dalam tata kelola desa.

Proyek air bersih wai gema menjadi kasus yang paling banyak disinggung informan dan paling kompleks penyebabnya, sekaligus menjadi objek pemeriksaan Kejaksaan yang dikonfirmasi tidak kurang dari lima informan independen (informan tokoh masyarakat, perangkat desa, 3 orang masyarakat). Triangulasi seluruh keterangan informan mengungkap bahwa keterlambatan penyelesaian proyek ini bukan disebabkan satu faktor tunggal, melainkan akumulasi beberapa lapisan hambatan yang saling berkaitan, pertama, hambatan adat/non teknis: proses masuknya air ke dalam kampung terikat pada makna simbolis adat setempat yang mengharuskan seremoni "pendinginan" dilakukan pada waktu tertentu, dan pihak adat setempat secara eksplisit meminta penundaan berulang kali (informan kepala desa, dikonfirmasi rinci oleh informan 2 orang perangkat desa dan 1 masyarakat yang bahkan sempat diminta menyediakan bahan ritual). Kedua, hambatan koordinasi dan komunikasi: Ketua BPD menilai proses adat itu sendiri sebenarnya sederhana, dan menyimpulkan akar masalah sesungguhnya adalah lemahnya komunikasi-koordinasi antar pihak yang bertanggung jawab. Setelah dikonfirmasi lebih lanjut, kedua penjelasan ini (adat dan koordinasi) terbukti saling melengkapi, bukan bertentangan. Hambatan adat memang nyata ada, namun diperparah karena tidak dikoordinasikan dengan baik oleh pihak-pihak desa yang terkait. Ketiga, hambatan teknis-mekanis yang baru terungkap belakangan, mesin pompa air mengalami kerusakan akibat tertimpa pohon besar yang tumbang pada musim angin dan hujan, dan kerusakan ini dibiarkan berlarut-larut oleh pemerintah desa tanpa penanganan

yang memadai (informan perangkat desa). Keempat, hambatan kontraktual, seorang informan masyarakat mengungkap bahwa tanggung jawab kontraktual pihak penyedia hanya mencakup jarak sekitar 900 meter dari bak tampung hingga ujung kampung, tidak menjangkau ke tengah kampung, sebuah batas cakupan yang tidak pernah dijelaskan secara terbuka kepada masyarakat sejak awal. Kelima, hambatan prosedural administratif yang telah diuraikan pada subbagian pelanggaran skema pembayaran bertahap oleh PLT Sekretaris Desa pada masa transisi kepemimpinan.

Kombinasi kelima lapisan hambatan inilah yang menjelaskan mengapa proyek yang secara teknis instalasi pipa sudah selesai sejak akhir 2022 (air sempat mengalir hingga bangunan SD setempat) hingga penelitian ini dilakukan belum juga dinikmati penuh oleh seluruh rumah tangga sasaran. Tidak ada anggaran pemeliharaan air bersih yang dialokasikan sejak air pertama kali mengalir tahun 2022 hingga 2023, pos "Pemeliharaan Sumber Air Bersih Milik Desa" baru pertama kali muncul dalam dokumen LRA pada tahun anggaran 2024 (Rp. 77.109.000,- terealisasi 100%), mengonfirmasi keterangan Kaur Pembangunan bahwa pemeliharaan baru mulai dianggarkan bertahun-tahun setelah air pertama kali mengalir.

Penelitian ini menemukan bahwa dugaan maladministrasi di Desa Kenotan bukan semata persepsi warga atau simpulan akademik, melainkan telah menjadi objek pemeriksaan resmi aparat pengawas dan penegak hukum. Sekretaris Desa mengonfirmasi bahwa dokumen-dokumen terkait perencanaan dan pelaksanaan proyek air besih saat ini berada di tangan Kejaksaan dan Inspektorat untuk keperluan pemeriksaan, bahkan pihak desa sendiri disebut belum berani mengakses kembali sebagian dokumen tersebut. Warga biasa turut mengonfirmasi secara independen adanya proses pemeriksaan Inspektorat yang terpisah, khusus menyasar keluhan kualitas jalan rabat Dusun III, berlangsung sekitar Agustus-Oktober 2025 menunjukkan bahwa setidaknya dua proyek besar (air bersih dan jalan) tengah diperiksa secara terpisah oleh aparat pengawas/penegak hukum yang berbeda konteksnya.

Mantan Kepala Desa memberikan estimasi kuantitatif atas potensi kerugian negara dari kombinasi temuan audit Inspektorat 2024 terkait proyek air dan jalan, disebutkan mencapai sekitar Rp. 300.000.000,- namun informan sendiri menegaskan proses hukum ini belum final, sehingga angka tersebut perlu diperlakukan sebagai klaim informan yang belum berkekuatan hukum tetap, bukan fakta hukum yang sudah diputuskan.

3. Relasi Kekuasaan dan Budaya Sosial Lokal

Peristiwa penyegelan Kantor Desa Kenotan oleh Tuan Tanah Adat setempat menjadi manifestasi paling konkret dari tumpang tindih otoritas adat dan otoritas administratif formal di lokasi penelitian ini. Triangulasi dari empat informan independen, termasuk kesaksian langsung salah seorang warga yang terlibat sebagai mediator konflik (informan masyarakat3) menghasilkan rekonstruksi peristiwa yang cukup lengkap dan telah dikonfirmasi tuntas: penyegelan memiliki dua lapis penyebab yang saling terkait, bukan penyebab tunggal. Sebuah video berisi ancaman yang diunggah salah seorang warda desa kenotan, menyinggung pihak dari desa tetangga, menjadi pemicu langsung ketegangan. Namun ketidakpuasan masyarakat atas pengelolaan dana desa dan lemahnya akuntabilitas turut menjadi konteks yang menyertai dan memperkuat momentum penyegelan tersebut.

Setelah upaya mediasi awal tidak ditindaklanjuti pemerintah desa selama sembilan hari, Tuan Tanah Adat akhirnya menyegel kantor desa. Kantor baru dibuka kembali setelah intervensi Bupati, Inspektorat, dan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Yang menarik, meski segel telah dibuka secara formal, pemerintah desa tetap tidak berkantor digedung tersebut untuk waktu yang cukup lama, dengan alasan menunggu ritual adat "pendinginan" yang belum kunjung dilaksanakan, kantor bahkan sempat dibiarkan tidak terawat hingga ditumbuhi rumput tinggi. Kondisi ini menggambarkan bagaimana otoritas

adat, ketika berbenturan dengan kepentingan administratif, dapat secara efektif melumpuhkan fungsi pemerintahan formal dalam jangka waktu yang tidak singkat, tanpa mekanisme resolusi cepat yang tersedia dalam kerangka hukum formal desa.

Hampir seluruh informan masyarakat dalam penelitian ini secara konsisten mengonfirmasi bahwa kedekatan sosial dan budaya kekeluargaan yang kental menjadi penghambat utama kritik terbuka terhadap pemerintah desa. Kritik terhadap kinerja pemerintah desa memang ada dan cukup terbuka disampaikan, namun hanya berlangsung dalam ruang informal, obrolan sosial sehari-hari bukan dalam forum resmi seperti musyawarah desa. Salah seorang informan (masyarakat2) menjelaskan fenomena ini bersifat dua arah: bisa jadi masyarakat terlalu dekat secara sosial dengan aparat sehingga enggan melapor, atau sebaliknya aparat menganggap warga sebagai "orang dekat" sehingga merasa tidak perlu bersikap terbuka. Kedua arah kedekatan ini sama-sama menghambat akuntabilitas.

Pola ini pada gilirannya menghasilkan kondisi yang oleh beberapa informan digambarkan sebagai kelelahan sipil (civic fatigue), kelelahan psikologis dan sosial akibat keluhan yang berulang kali disampaikan namun tidak pernah ditindaklanjuti secara nyata. Salah seorang informan (masyarakat4) mengungkapkan beban emosional ini secara jujur "kita malu, tapi harus kita sampaikan" mencerminkan betapa besarnya biaya sosial yang harus ditanggung warga biasa untuk sekadar menyampaikan kritik terhadap pemerintah desa mereka sendiri.

Kasus pembangunan Jembatan Waitete menjadi ilustrasi paling tajam mengenai kesenjangan antara kapasitas pemerintah desa dan kapasitas swadaya masyarakat. Setelah dua kali upaya pemerintah desa membangun jembatan tersebut gagal diterjang banjir yang menurut penelusuran mantan Kepala Desa bukan disebabkan kesalahan konstruksi semata, melainkan force majeure yang tetap menyisakan persoalan administratif terkait rekonsiliasi sisa dana. Masyarakat dusun I akhirnya mengambil inisiatif membangun sendiri secara swadaya murni bersama masyarakat desa, dipimpin seorang mantan Kepala Dusun (informan masyarakat5).

Upaya swadaya ini melibatkan penggalangan dana dari tiga kampung, hasil kegiatan sosial informal, sumbangan sesama perantau, hingga koneksi bisnis kebetulan dengan pemasok material baja dari Surabaya yang menghasilkan kualitas konstruksi lebih baik dari proyek pemerintah sebelumnya. Estimasi total biaya swadaya ini diperkirakan mencapai Rp. 500-600juta oleh informan dan rekannya bahkan melampaui anggaran awal pemerintah (sekitar Rp. 300juta) yang gagal terealisasi dua kali. Temuan ini menjadi bukti kontras yang tajam: persoalan pembangunan jembatan Waitete bukan semata soal ketersediaan dana, melainkan soal kapasitas perencanaan, pelaksanaan, dan yang tidak kalah penting kepercayaan dan soliditas sosial yang justru lebih kuat ditemukan di tingkat masyarakat swadaya dibanding di tingkat pemerintah desa formal.

Menariknya, ketika ditawari Kepala Desa untuk memformalkan kelompoknya sebagai pelaksana proyek pemerintah bagi pembangunan jalan penghubung jembatan, pemimpin swadaya ini menolak dengan alasan eksplisit kekhawatiran akan risiko dituduh menyalahagunakan dana pemerintah di kemudian hari. Penolakan ini sendiri menjadi indikator kuat betapa dalamnya ketidakpercayaan warga terhadap mekanisme pertanggungjawaban keuangan formal pemerintah desa, bahkan ketika ditawari akses langsung terhadap sumber daya negara.

Tiga sub fokus penelitian ini, kapasitas aparatur, transparansi dan pengawasan, serta relasi kekuasaan dan budaya sosial pada akhirnya tidak dapat dipahami sebagai kategori yang berdiri sendiri-sendiri, melainkan saling memperkuat dalam membuka pola maladministrasi yang sistemik di Desa Kenotan. Kesenjangan perencanan-pelaksanaan menciptakan hasil pembangunan yang mengecewakan masyarakat, ketiadaan mekanisme akuntabilitas horizontal yang efektif menyebabkan kekecewaan tersebut tidak pernah mendapat saluran

penyelesaian formal, dan budaya kekeluargaan serta tumpang tindih otoritas adat-administratif pada gilirannya membatasi ruang gerak masyarakat untuk menuntut perbaikan secara terbuka hingga akhirnya sebagian warga memilih jalur ekstrem seperti penyegelan kantor desa, atau sebaliknya, memilih menyelesaikan persoalan pembangunan secara mandiri melalui swadaya, diluar kerangka tata kelola pemerintahan formal sama sekali.

Temuan penelitian ini secara konsisten menunjukkan bahwa persoalan tata kelola pembangunan di Desa Kenotan tidak dapat direduksi menjadi kesalahan atau kelalaian individu aparat tertentu. Kontroversi rasio campuran jalan rabat Dusun III, misalnya pada awalnya tampak sebagai persoalan sederhana ketidakjujuran atau ketidakcakapan teknis. Namun penelusuran lebih jauh terhadap keterangan Kaur Pembangunan mengungkapkan akar masalah yang jauh lebih struktural: perubahan lingkup proyek dari pengerasan menjadi semenisasi di tengah pelaksanaan, tanpa mekanisme penyesuaian spesifikasi teknis yang memadai. Tidak ada satu individu pun dalam struktur pemerintahan desa yang secara tunggal dapat dipersalahkan atas kegagalan ini, persoalannya terletak pada ketiadaan mekanisme kelembagaan yang mengharuskan penyesuaian dokumen teknis setiap kali terjadi perubahan cakupan pekerjaan berbasis aspirasi masyarakat.

Pola serupa berulang pada hampir setiap kasus utama yang diteliti. Kegagalan proyek air bersih Wai Gema bukan disebabkan satu faktor tunggal, melainkan akumulasi lima lapis hambatan yang saling terkait, adat, koordinasi, teknis mekanis, kontraktual, dan prosedural administratif. Kegagalan pembangunan Jembatan Waitete melibatkan kombinasi bencana alam force majeure, ketidaksepakatan pemangku kepentingan, dan trauma institusional pascakegagalan berulang. Pola berulang inilah yang mengonfirmasi penelitian (Rifai et al., 2024) bahwa maladministrasi di desa-desa Indonesia kontemporer lebih tepat dipahami sebagai governance deficit, kegagalan sistemik dalam membangun arsitektur pemerintahan yang transparan, partisipatif, dan akuntabel ketimbang sekadar akumulasi kesalahan individu atau niat jahat individual.

Implikasi dari cara pandang ini penting bagi arah kebijakan perbaikan tata kelola desa. Jika maladministrasi dipahami semata sebagai persoalan individu, solusi yang lazim ditawarkan adalah penindakan hukum terhadap oknum bersangkutan sebagaimana tercermin dalam proses Kejaksaan dan Inspektorat yang tengah berjalan terhadap sejumlah proyek di Desa Kenotan. Namun jika akar masalahnya governance deficit yang struktural, penindakan hukum semata betapa pun perlu secara keadilan tidak akan menyelesaikan persoalan yang sesungguhnya, karena kekosongan mekanisme kelembagaan yang menyebabkan kegagalan tersebut akan tetap ada dan berpotensi menghasilkan kegagalan serupa di masa depan, terlepas dari siapa yang menjabat.

Di antara seluruh temuan penelitian ini, kekosongan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) kepada masyarakat selama empat tahun berturut-turut, berdampingan dengan kelancaran Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (LPPD) kepada pemerintah kabupaten tanpa terputus, merupakan temuan yang paling layak diangkat sebagai kontribusi konseptual utama penelitian ini terhadap kajian governance desa di Indonesia.

Literatur governance desa yang ada, termasuk kajian yang dirujuk dalam penelitian ini (Chairani et al., 2023; Rifai et al., 2024; Susan & Budirahayu, 2017), secara umum mendiagnosis "lemahnya akuntabilitas" sebagai salah satu akar maladministrasi desa, namun jarang membedah secara spesifik mekanisme hukum-administratif yang memungkinkan kelemahan tersebut bertahan tanpa konsekuensi. Istilah akuntabilitas vertikal dan horizontal yang digunakan dalam penelitian ini sejalan dengan kerangka yang dipakai (Mayasari & Astuti, 2023) dalam menganalisis laporan keuangan Badan Usaha Milik Desa, yang juga menemukan bahwa pemenuhan kewajiban pelaporan formal tidak serta merta mencerminkan akuntabilitas substantif kepada masyarakat sebagai pemangku kepentingan utama.

Penelitian ini, melalui penjelasan salah seorang informan yang pernah menjabat sebagai Kepala Desa, berhasil mengidentifikasi mekanisme tersebut secara presisi: pemisahan jalur pelaporan LKPJ (horizontal, ke masyarakat via BPD) dan LPPD (vertikal, ke Bupati via Kecamatan dan Dinas PMD), dimana hanya jalur vertikal yang memiliki konsekuensi langsung terhadap kelanjutan pencairan Dana Desa, sementara jalur horizontal meski secara normatif merupakan wujud akuntabilitas kepada pemilik kedaulatan anggaran yang sesungguhnya, yaitu masyarakat desa tidak memiliki sanksi hukum formal, hanya sanksi sosial politik berupa berkurangnya kelayakan pencalonan kembali.

Struktur insentif inilah yang secara rasional menjelaskan mengapa Kepala Desa, dalam kondisi keterbatasan sumber daya dan waktu, akan cenderung memprioritaskan pemenuhan kewajiban vertikal (yang menentukan keberlangsungan anggaran desa) di atas kewajiban horizontal (yang "hanya" berdampak pada legitimasi sosial dan prospek elektoral jangka panjang). Kesenjangan ini bukan sekadar niat buruk personal, melainkan respons rasional terhadap struktural insentif kelembagaan yang timpang, sebuah temuan yang selaras dengan, namun juga memperdalam secara mekanistis, kritik Dwiyanto bahwa penerapan prinsip akuntabilitas di desa sering kali bersifat "administratif simbolik" laporan disusun untuk memenuhi kewajiban formal ke atas, bukan untuk meningkatkan akuntabilitas substantif ke masyarakat.

Rumusan reflektif salah seorang informan penelitian ini, mantan Kepala Dusun yang memimpin pembangunan swadaya jembatan, pantas dikutip kembali di sini karena secara ringkas merangkum keseluruhan argumen di atas: "dari sistem tata kelola pemerintahan, kita tidak bisa mengatakan bahwa pemerintah tidak beres". Pernyataan ini, yang muncul spontan dari pengalaman hidup seorang warga desa tanpa latar belakang akademik administrasi publik, menunjukkan bahwa kesenjangan akuntabilitas vertikal-horizontal ini bukan semata konstruksi analitis peneliti, melainkan realitas yang dipahami dan dijalani langsung oleh masyarakat, memberi validitas eksternal yang kuat terhadap temuan konseptual penelitian ini.

Salah satu kontribusi paling khas penelitian ini terhadap kajian governance desa adalah pengungkapan bagaimana otoritas adat berinteraksi dengan dan dalam kasus tertentu, secara efektif melumpuhkan otoritas administratif formal. Peristiwa penyegelan kantor Desa Kenotan oleh Tuan Tanah Adat memperlihatkan bahwa di konteks masyarakat adat seperti Flores Timur, kegagalan mekanisme akuntabilitas formal (LKPJ yang tidak pernah digelar, BPD yang tidak aktif) tidak serta merta menghasilkan kepasifan warga sebagaimana digambarkan dalam kerangka Chairani, Yitawati, dan Pradhana, soal masyarakat desa yang "cenderung pasif". Sebaliknya, ketika saluran akuntabilitas formal buntu, sebagian masyarakat Kenotan beralih kepada mekanisme akuntabilitas sosial alternatif yang tersedia dalam struktur otoritas adat setempat, sebuah bentuk kontrol sosial yang jauh lebih tegas dan berkonsekuensi nyata (kantor desa lumpuh berhari-hari) dibanding kritik informal yang menjadi fokus literatur governance desa pada umumnya.

Temuan ini mengarah pada sebuah proposisi teoretis yang layak diuji lebih lanjut dalam penelitian governance desa berbasis masyarakat adat: semakin lemah mekanisme akuntabilitas formal suatu pemerintahan desa, semakin besar kemungkinan otoritas informal/adat mengambil ahli fungsi kontrol sosial tersebut, dengan konsekuensi bahwa resolusi konflik menjadi bergantungan pada kesediaan kedua belah pihak (pemerintah desa dan otoritas adat) menempuh jalur negosiasi kultural yang tidak diatur oleh kerangka hukum administrasi desa manapun, sebagaimana tercermin dari fakta bahwa pembukaan kembali segel kantor desa memerlukan intervensi Bupati, Inspektorat, dan Dinas PMD, namun fungsi kantor tersebut tetap tidak pulih sepenuhnya karena menunggu ritual adat "pendinginan" yang tidak memiliki batas waktu formal.

Temuan ini melengkapi kerangka (Susan & Budirahayu, 2017) soal dominasi struktur sosial paternalistik dalam menghambat akuntabilitas horizontal, dengan menambahkan

dimensi bahwa struktur sosial di Kenotan tidak semata-mata bersifat menghambat (sebagaimana konotasi "paternalisme" pada umumnya), melainkan pada titik tertentu dapat berbalik menjadi kekuatan penyeimbang terhadap kegagalan akuntabilitas formal meski dengan biaya sosial dan institusional yang tidak kecil (kelumpuhan pelayanan publik selama berhari-hari).

Temuan paling mengejutkan sekaligus paling berimplikasi luas dari penelitian ini adalah paradoks kapasitas yang terungkap dari perbandingan pembangunan Jembatan Waitete oleh pemerintah desa (gagal dua kali) versus oleh swadaya masyarakat (berhasil dengan estimasi biaya yang melampaui anggaran pemerintah yang gagal). Temuan ini menuntut pembacaan yang hati-hati agar tidak disalahpahami sebagai argumen bahwa "masyarakat selalu lebih baik daripada pemerintah". Sebuah generalisasi berlebihan yang tidak didukung data penelitian ini secara menyeluruh (mengingat kualitas rabat jalan yang dikerjakan berbasis kelompok kerja masyarakat sendiri pun ternyata bermasalah).

Pembacaan yang lebih tepat, mengacu pada kerangka (Susan & Budirahayu, 2017) soal dikotomi "desa membangun" versus "desa dibangun", adalah bahwa keberhasilan bergantung pada derajat kepemilikan (ownership) dan akuntabilitas internal kelompok pelaksana, bukan semata pada identitas kelembagaan pelaksana (pemerintah versus masyarakat). Kelompok swadaya jembatan berhasil bukan karena mereka masyarakat biasa dan bukan aparat, melainkan karena struktur pertanggungjawaban internal mereka, ketua, sekretaris, bendahara yang dipilih dan diawasi langsung oleh kontributor dana yang juga adalah pengguna langsung jembatan tersebut menghasilkan insentif akuntabilitas yang jauh lebih ketat dibanding struktur formal pemerintah desa yang telah terbukti mengalami kesenjangan akuntabilitas vertikal-horizontal.

Penolakan eksplisit pemimpin kelompok swadaya tersebut terhadap tawaran formalisasi proyek pemerintah dengan alasan kekhawatiran risiko dituduh menyalahgunakan dana di kemudian hari adalah data kualitatif yang sangat berharga: ia menunjukkan bahwa ketidakpercayaan terhadap sistem akuntabilitas formal pemerintah desa sudah demikian dalam, hingga warga yang justru memiliki kapasitas organisasi terbukti (sebagaimana ditunjukkan keberhasilan mereka membangun jembatan) secara rasional memilih tetap berada di luar sistem formal tersebut. Fenomena ini merupakan tantangan konseptual terhadap sebagian besar resep kebijakan pembangunan desa yang mengasumsikan solusi maladministrasi selalu berupa "penguatan pelibatan masyarakat oleh pemerintah" di Kenotan, sebagian masyarakat justru secara sadar menghindari pelibatan formal karena kalkulasi risiko akuntabilitas yang rasional, bukan karena kurangnya kesempatan pelibatan.

Sejalan dengan temuan (Kurniasih & Setyoko, 2019) bahwa kapasitas governance aparatur desa berpengaruh langsung terhadap orientasi birokrasi desa, penelitian ini menemukan indikasi kuat adanya siklus yang memperkuat diri sendiri (self reinforcing cycle) antara rendahnya kapasitas dan kegagalan program penguatan kapasitas itu sendiri. Anggaran peningkatan kapasitas aparatur dan pelatihan Pengelolaan BUM Desa dianggarkan setiap tahun dalam APBDes, namun realisasinya berulang kali menjadi SILPA, sebuah paradoks di mana instrumen yang seharusnya memutus siklus rendahnya kapasitas justru menjadi korban pertama dari rendahnya kapasitas perencanaan dan pelaksanaan itu sendiri.

Siklus ini diperparah oleh pola pergantian besar-besaran aparat desa pascapergantian kepemimpinan (70-80% struktur berganti) tanpa disertai program pembinaan yang memadai bagi aparat baru, mengulangi persoalan yang sama pada setiap periode transisi kepemimpinan, tanpa akumulasi pembelajaran kelembagaan (institutional learning) yang semestinya terjadi jika desa memiliki sistem manajemen pengetahuan dan suksesi kepegawaian yang baik. Implikasinya, setiap pergantian kepemimpinan desa berpotensi mengulang kembali kurva pembelajaran dari titik nol, sebuah pemborosan sumber daya kelembagaan yang signifikan dalam skala waktu jangka panjang.

Pemetaan temuan penelitian ini terhadap lima prinsip good governance (Dwiyanto, 2021) (transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, dan keadilan) mengungkap sebuah pola yang konsisten di seluruh lima prinsip tersebut: eksistensi formal dokumenter berdampingan dengan kekosongan substantif. Papan informasi secara fisik ada, namun kosong. RAB secara dokumenter tersusun, namun tidak pernah ditunjukkan ke publik. Forum musyawarah secara formal diselenggarakan, namun oleh sejumlah informan sendiri diakui sebagai "formalitas administratif untuk syarat pencairan Dana Desa", bahkan tidak memenuhi kuorum kehadiran demokratis 50%+1 sekalipun tetap diterima pemerintah pusat.

Pola "eksistensi formal, kekosongan substantif" ini adalah tema pemersatu yang menjalin seluruh temuan penelitian ini, dan sejalan dengan diagnosis awal proposal penelitian ini bahwa penerapan good governance di tingkat desa "sering kali bersifat administratif simbolik". Kontribusi penelitian ini adalah menunjukkan secara empiris dan terinci bahwa pola ini bukan pengecualian pada satu-dua aspek governance saja, melainkan pola sistemik yang konsisten menjalar ke seluruh lima prinsip good governance sekaligus, sebuah temuan yang mengindikasikan bahwa akar persoalan bukan pada kelemahan penerapan prinsip tertentu, melainkan pada orientasi dasar tata kelola yang lebih mengutamakan pemenuhan kewajiban administratif ke atas ketimbang penciptaan nilai substantif bagi warga di bawah.

Beberapa implikasi praktis dapat dirumuskan dari keseluruhan pembahasan di atas:

a. Penguatan mekanisme sanksi atas kekosongan LKPJ. Mengingat temuan ini bahwa ketiadaan sanksi hukum formal atas kekosongan LKPJ menjadi salah satu penjelasan utama mengapa persoalan ini dapat bertahan bertahun-tahun, penguatan regulasi di tingkat kabupaten (mengaitkan pencairan tahap berikutnya dengan bukti penyelenggaraan forum LKPJ, bukan sekadar dokumen tertulis) dapat menjadi intervensi kebijakan yang relatif murah namun berpotensi berdampak signifikan.
b. Pengembalian sebagian fungsi pengawasan substantif kepada BPD atau penciptaan mekanisme pengawasan altenatif di tingkat desa, mengingat pembatasan kewenangan audit BPD pasca perubahan UU Desa telah menciptakan kekosongan fungsi checks and balances di tingkat lokal yang belum tergantikan mekanisme lain.
c. Protokol standar manajemen perubahan proyek, khususnya penyesuaian spesifikasi teknis wajib setiap kali terjadi perubahan cakupan/lingkup pekerjaan pembangunan fisik atas permintaan masyarakat di tengah pelaksanaan untuk mencegah berulangnya kasus seperti kontroversi rasio campuran jalan Dusun III.
d. Pengakuan dan kemitraan yang lebih formal dengan kapasitas swadaya masyarakat, dengan tetap menghormati kekhawatiran warga soal risiko akuntabilitas, misalnya melalui skema pendampingan teknis tanpa transfer tanggung jawab keuangan penuh, agar kapasitas kolektif masyarakat yang terbukti (kasus jembatan) dapat disalurkan secara lebih produktif tanpa memaksa masyarakat masuk ke sistem akuntabilitas formal yang mereka sendiri tidak percayai.
e. Protokol resolusi konflik adat-administratif yang lebih terstruktur dan memiliki batas waktu, mengingat kasus penyegelan kantor desa menunjukkan kekosongan mekanisme formal untuk menengahi benturan otoritas adat dan administratif di tingkat desa.

E. KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa maladministrasi dalam tata kelola pembangunan Desa Kenotan bersumber dari governance deficit yang bersifat struktural, bukan kegagalan individu semata, yang tercermin dari tiga aspek yang saling menguatkan: lemahnya kapasitas aparatur dalam mengelola perubahan dan transisi kelembagaan; kesenjangan tajam antara akuntabilitas vertikal (LPPD ke pemerintah kabupaten, yang senantiasa terpenuhi) dan akuntabilitas horizontal (LPKJ ke masyarakat yang kosong selama empat tahun) yang

diperparah disfungsi BPD akibat pembatasan kewenangan pengawasan pascaperubahan UU Desa; serta interaksi otoritas adat administratif dan paradoks kapasitas swadaya masyarakat yang justru melampaui kapasitas institusional pemerintah desa formal. Temuan ini menunjukkan bahwa penerapan prinsip *good governance* di Desa Kenotan bersifat administratif-simbolik eksis secara dokumenter namun kosong secara substantif, dan mengonfirmasi bahwa akar maladministrasi desa perlu dipahami sebagai persoalan desain kelembagaan dan relasi kekuasaan lokal, bukan sekadar pelanggaran administratif individual. Penelitian lanjutan disarankan menguji temuan interaksi otoritas adat-administratif dan paradoks kapasitas swadaya masyarakat ini pada konteks desa-desa adat lain di Nusa Tenggara Timur untuk memperkuat generalisasi teoretisnya.

Penelitian ini pun memiliki sejumlah keterbatasan, antara lain, pertama, sejumlah klaim kuantitatif penting, seperti estimasi kerugian negara sekitar Rp. 300.000.000,- yang disebutkan salah seorang informan bersumber dari proses hukum (Kejaksaan/Inspektorat) yang belum final pada saat penelitian dilakukan, sehingga angka tersebut harus diperlakukan sebagai klaim informan, bukan fakta hukum yang telah berkekuatan tetap. Kedua, sejumlah informan bersifat rumor atau tidak terverifikasi secara langsung oleh peneliti (misalnya dugaan pinjaman dana informal oleh pihak tertentu) secara sengaja tidak dimasukkan sebagai temuan dalam penelitian ini demi menjaga integritas metodologi, meski hal ini turut berarti sejumlah dimensi persoalan mungkin belum sepenuhnya terungkap. Ketiga, penelitian ini bersifat studi kasus tunggal pada satu desa, sehingga generalisasi temuan, khususnya soal interaksi otoritas adat-administratif yang sangat spesifik konteks budaya Flores Timur perlu dilakukan dengan hati-hati terhadap konteks desa-desa lain dengan struktur sosial budaya berbeda.

DAFTAR PUSTAKA

Albert, W. (2025). S*kandal Dana Desa Kenotan: Proyek Mangkrak, Aparat Diperiksa, Kades Aman?*. https://www.kompasiana.com/waatwahanalbert6524/67c466fec925c47ecf18f8b2/skandal-dana-desa-kenotan-proyek-mangkrak-aparat-diperiksa-kades-aman

Anggito, Albi & Setiawan, & Johan. (2018). *Metode Penelitian Kualitatif*. CV Jejak.

Chairani, M. A., Yitawati, K., & Pradhana, A. P. (2023). Pemberian Penyuluhan dan Pendampingan Tentang Pengolahan Dana Desa Guna Menghindari Maladministrasi dan Korupsi. *Jurnal Daya-Mas*, *8*(2), 92–98.

Creswell, J. W. (2018). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Approaches*. SAGE Publications.

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches (4th ed.)*. SAGE Publications.

Duran, T. (2025). Proyek Air Bersih Wai Gemang Terkatung-Katung Sejak Tahun 2021. https://www.terasntt.co/proyek-air-bersih-wai-gemang-terkatung-katung-sejak-tahun-2021/

Dwiyanto, A. (2021). *Mewujudkan good governance melalui pelayanan publik*. Ugm Press.

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.

Katayu, D. (2024). Dinamika Reformasi Birokrasi Dalam Pengelolaan Dana Desa Di Kabupaten Merauke. *Jurnal Intelek Insan Cendikia*, *1*(10), 8247–8258.

Kurniasih, D., & Setyoko, P. I. (2019). Public governance capacity in the accountability of village-owned enterprise management in Indonesia. *Journal Sampurasun: Interdisciplinary Studies for Cultural Heritage*, *5*(2), 67–79.

Mayasari, S. T., & Astuti, E. B. (2023). Analisis Akuntabilitas Laporan Keuangan Bumdes Subur Makmur Lestari Di Desa Wisata Tlogoweru. *Jurnal Akuntansi Dan Audit Syariah (JAAiS)*, *4*(2), 131–141.

Padol, M., & Satoto, S. (2022). Pengaturan Penyelesaian Tindakan Maladministrasi Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan. *Mendapo: Journal of Administrative Law*, *3*(2), 138–156.

Rifai, R., Kamaluddin, K., & Hidayat, R. (2024). Exploring the Roots and Solutions of Maladministration, Power Abuse, or Corruption in Contemporary Indonesian Villages. *Pertanika Journal of Social Sciences & Humanities*, *32*(3).

Susan, N., & Budirahayu, T. (2017). Village government capacity in the implementation of village law no. 6 of 2015 in Indonesia. In *Sustainable future for human security: Society, cities and governance* (pp. 17–27). Springer.

Welin, E. D. M., Molan, K. S. H., & Ethelbert, Y. K. (2025). Analisis Hegemoni Negara Dalam Gotong Royong Masyarakat Untuk Pembangunan Desa. *Publikasi Penelitian Terapan Dan Kebijakan*, *8*(2), 111–124.