JURNAL
KEBIJAKAN PUBLIK
ISSN : 3063-3664
Vol. 3, No. 4, 2026

IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 11 TAHUN 2021 TENTANG BADAN USAHA MILIK DESA (Studi Kasus Badan Usaha Milik Desa Jaya Bersama Buntu Karau Kecamatan Juai Kabupaten Balangan)

Muhammad Hafiz Muslim[1], Saidah Hasbiyah[2], Gusti Muhammad Hidayatullah[3]
Program Studi Ilmu Adminstrasi Publik
Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Amuntai
e-mail: hafizmuslim.hafiz@gmail.com

ABSTRAK

Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) menandai pergeseran signifikan dalam tata kelola ekonomi pedesaan Indonesia, yang mengamanatkan transisi dari unit usaha desa informal menjadi entitas hukum formal. Namun, penerjemahan kerangka regulasi ini menjadi peningkatan nyata dalam pengelolaan ekonomi desa menghadapi tantangan substansial di tingkat akar rumput. Penelitian ini menyelidiki efektivitas implementasi regulasi tersebut dalam konteks spesifik BUMDes Jaya Bersama di Desa Buntu Karau, Kabupaten Balangan. Menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, penelitian ini menerapkan model implementasi kebijakan George C. Edwards III sebagai kerangka analisis. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan 13 informan kunci, termasuk Kepala Desa, Badan Pengawas BUMDes, Direktur, Sekretaris, Bendahara, dan anggota masyarakat, yang dilengkapi dengan observasi lapangan dan analisis dokumentasi yang dilakukan antara Mei dan Juni 2026. Penelitian menyimpulkan bahwa niat regulasi saja tidak cukup untuk menjamin implementasi yang efektif. Keberhasilan memerlukan pengembangan kapasitas sistematis, kerangka administratif terstruktur, strategi keterlibatan masyarakat yang ditingkatkan, dan dukungan keuangan berkelanjutan untuk menjembatani kesenjangan antara mandat hukum dan pelaksanaan praktis.

Kata Kunci: Implementasi, Peraturan Pemerintah, BUMDes, Desa.

ABSTRACT

The enactment of Government Regulation Number 11 of 2021 concerning Village-Owned Enterprises (BUMDes) marks a significant shift in Indonesia's rural economic governance, mandating a transition from informal village enterprises to formal legal entities. However, the translation of this regulatory framework into tangible improvements in village economic management faces substantial challenges at the grassroots level. This study investigates the implementation effectiveness of this regulation within the specific context of BUMDes Jaya Bersama in Buntu Karau Village, Balangan Regency. Employing a qualitative descriptive approach, this research utilized George C. Edwards III's policy implementation model as its analytical framework. Data were collected through in-depth interviews with 13 key informants, including the Village Head, BUMDes Supervisory Board, Directors, Secretaries, Treasurers, and community members, complemented by field observations and documentation analysis conducted between May and June 2026. The study concludes that regulatory intent alone is insufficient to guarantee effective implementation. Success requires systematic capacity building, structured administrative frameworks, enhanced community engagement strategies, and sustainable financial support to bridge the gap between legal mandates and practical execution.

***Keywords*:** *Implementation, Government Regulation, Village-Owned Enterprises (BUMDes), Village.*

ISSN : 3063-3664
Vol. 3, No. 4, 2026

PENDAHULUAN

Paradigma pembangunan pedesaan di Indonesia telah mengalami transformasi fundamental sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang secara tegas mengakui desa sebagai subjek pembangunan dengan kewenangan otonom untuk mengelola potensi lokal demi kesejahteraan masyarakatnya (Republik Indonesia, 2014). Pergeseran dari pendekatan sentralistik menuju desentralisasi yang partisipatif ini menempatkan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) sebagai instrumen strategis untuk menggerakkan perekonomian lokal, meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes), dan mengurangi ketergantungan pada transfer dana dari pemerintah pusat (Ridlwan, 2014). Namun, efektivitas BUMDes dalam mencapai tujuan mulia tersebut sangat bergantung pada kualitas regulasi yang mengaturnya serta, yang lebih penting, bagaimana regulasi tersebut diimplementasikan di tingkat operasional.

Pemerintah Indonesia merespons kebutuhan akan landasan hukum yang lebih komprehensif dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa. Regulasi ini menggantikan kerangka hukum sebelumnya, seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010, dengan tujuan memberikan kepastian hukum yang lebih kuat, menetapkan status BUMDes sebagai badan hukum, mengatur struktur organisasi yang jelas, memformalkan mekanisme pengangkatan dan pemberhentian pengurus, serta menetapkan standar akuntabilitas dan transparansi yang lebih tinggi. Secara konseptual, PP 11/2021 dirancang untuk mengatasi kelemahan implementasi sebelumnya yang seringkali menyebabkan pengelolaan BUMDes tidak terstruktur, kurang profesional, dan minim pengawasan. Namun, dalam kebijakan publik, terdapat jurang pemisah yang terkenal antara policy intent dan policy outcome kesenjangan antara apa yang diatur dalam dokumen kebijakan dengan realita di lapangan yang seringkali kompleks, dinamis, dan penuh dengan hambatan implementasi (Subarsono, 2015).

Penelitian terdahulu telah mengidentifikasi berbagai kendala dalam pengelolaan BUMDes di Indonesia. Saukani (2020) menemukan bahwa implementasi BUMDes di Murung Sari, Hulu Sungai Utara, menghadapi masalah pada sumber daya manusia yang kurang profesional, koordinasi yang tidak efektif, dan rendahnya dukungan lingkungan sosial-ekonomi. Mahfuzah (2021) mengidentifikasi hambatan serupa di tiga desa di Amuntai Selatan, di mana kurangnya pemahaman masyarakat, sumber daya yang terbatas, dan ketidakmampuan menghasilkan laporan tahunan karena unit usaha yang tidak produktif menjadi penghambat utama. Studi-studi ini, meskipun berharga, sebagian besar dilakukan sebelum pemberlakuan PP 11/2021, sehingga belum menangkap dinamika implementasi di bawah kerangka regulasi baru. Selain itu, penelitian lebih awal seringkali terfokus pada aspek pembentukan (formulasi kebijakan) daripada proses implementasi yang sesungguhnya, atau menggunakan pendekatan teoretis yang belum secara komprehensif menjawab pertanyaan “mengapa” dan “bagaimana” kesenjangan implementasi terjadi (Agustino, 2016).

Penelitian ini bertujuan untuk mengisi celah tersebut dengan menyelidiki implementasi PP 11/2021 pada BUMDes Jaya Bersama di Desa Buntu Karau, Kecamatan Juai, Kabupaten Balangan. Kasus ini menarik karena desa tersebut merepresentasikan kondisi umum pedesaan di Kalimantan Selatan yang kaya akan potensi sumber daya alam, seperti pertanian dan perkebunan karet, namun menghadapi tantangan kapasitas institusional dan sumber daya manusia yang masih terbatas. Fenomena awal menunjukkan bahwa meskipun desa telah membentuk BUMDes dan mengadopsi PP 11/2021 sebagai dasar hukum operasional, implementasi di lapangan masih menghadapi masalah serius, termasuk minimnya pendaftar yang menyebabkan penunjukan pengurus langsung, pelaporan yang tertunda karena BUMDes sempat tidak beroperasi, dan pemahaman pengurus baru yang terbatas terhadap ketentuan administratif dan pelaporan. Penelitian ini menggunakan kerangka

ISSN : 3063-3664
Vol. 3, No. 4, 2026

implementasi kebijakan George C. Edwards III, yang menekankan peran empat variabel kunci: Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi (sikap pelaksana), dan Struktur Birokrasi (Subarsono, 2015). Kerangka ini dipilih karena sifatnya yang operasional dan sistematis untuk membedah realitas implementasi yang kompleks, khususnya dalam mengungkap faktor-faktor yang memfasilitasi atau menghambat penerapan kebijakan di tingkat pemerintahan paling bawah (Agustino, 2016).

METODE

Penelitian ini mengkaji implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa pada BUMDes Jaya Bersama di Desa Buntu Karau, Kecamatan Juai, Kabupaten Balangan. Sasaran penelitian mencakup seluruh aktor yang terlibat dalam proses implementasi, mulai dari pembuat kebijakan di tingkat desa, pelaksana (pengurus BUMDes), pengawas, hingga kelompok sasaran kebijakan, yaitu masyarakat desa. Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif dengan tipe deskriptif. Pendekatan ini dipilih karena sesuai untuk mengeksplorasi fenomena sosial secara mendalam, memahami makna yang diberikan oleh aktor-aktor terhadap kebijakan, dan mengungkap dinamika proses implementasi dalam konteks naturalistiknya (Sugiyono, 2018).

Data dikumpulkan melalui tiga teknik utama. Pertama, wawancara mendalam (in-depth interview) semi-terstruktur dengan 13 informan kunci yang dipilih secara purposif. Mereka terdiri dari Kepala Desa (sebagai penasihat dan pembina), Ketua Badan Pengawas, Direktur, Sekretaris, dan Bendahara BUMDes, serta delapan anggota masyarakat dari berbagai latar belakang dan lokasi RT yang berbeda untuk memastikan representasi pandangan. Teknik purposive sampling dipilih karena memungkinkan peneliti memilih informan yang memiliki pengetahuan mendalam tentang fenomena yang diteliti (Sugiyono, 2018). Proses wawancara dilakukan secara langsung di lokasi penelitian antara bulan Mei dan Juni 2026, dengan pertanyaan yang dikembangkan berdasarkan empat variabel model Edwards III. Kedua, observasi non-partisipan untuk mengamati secara langsung kegiatan operasional BUMDes, kondisi sarana prasarana, serta interaksi antara pengurus dan masyarakat. Ketiga, dokumentasi yang meliputi pengumpulan dan analisis terhadap dokumen-dokumen resmi seperti Peraturan Desa, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) BUMDes, laporan kegiatan, profil desa, struktur organisasi, serta foto-foto kegiatan.

Analisis data mengikuti model interaktif Miles, Huberman, dan Saldana (2014) yang terdiri dari tiga alur kegiatan: kondensasi data (pemilihan, penyederhanaan, dan transformasi data mentah), penyajian data (penyusunan informasi dalam bentuk naratif terstruktur), dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Untuk menjamin kredibilitas data, penelitian menerapkan tiga teknik triangulasi: (1) triangulasi sumber, yaitu membandingkan informasi dari berbagai informan (Kepala Desa, pengurus, masyarakat), (2) triangulasi teknik, dengan mengkonfirmasi temuan wawancara melalui observasi dan dokumen, dan (3) triangulasi waktu, dengan melakukan pengecekan ulang di periode yang berbeda untuk memastikan konsistensi data (Sugiyono, 2018).

PEMBAHASAN

1. Komunikasi

a. Transmisi

Berdasarkan hasil wawancara dan observasi, transmisi kebijakan dalam implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 pada BUMDes Jaya Bersama di Desa Buntu Karau dilakukan melalui mekanisme rapat desa, musyawarah, koordinasi langsung, serta komunikasi lisan yang melibatkan pemerintah desa, pengurus BUMDes, pendamping desa,

dan masyarakat. Temuan utama menunjukkan bahwa penyampaian informasi kebijakan belum terlembaga secara formal dan masih bertumpu pada pola komunikasi interpersonal serta insidental, seperti obrolan ringan dan pertemuan tidak terjadwal. Akibatnya, meskipun arus informasi dari pembuat kebijakan kepada pelaksana telah berjalan, distribusi informasi kepada seluruh sasaran kebijakan belum merata karena tidak adanya media tertulis maupun sosialisasi yang terstruktur dan rutin. Kondisi ini menyebabkan masih terdapat segmen masyarakat yang tidak mengikuti atau memahami substansi aturan BUMDes secara komprehensif.

Merujuk pada teori implementasi George C. Edwards III, efektivitas transmisi kebijakan dipersyaratkan pada kejelasan, konsistensi, dan pemerataan informasi kepada seluruh aktor implementasi. Temuan lapangan menunjukkan bahwa dimensi kejelasan dan konsistensi telah diupayakan melalui penjelasan langsung oleh pendamping desa dan forum koordinasi, sehingga pengurus inti BUMDes memiliki pemahaman yang memadai. Namun, pada dimensi pemerataan, hasil penelitian mengindikasikan adanya kesenjangan transmisi karena praktik komunikasi lisan yang dominan tidak mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat secara sistematis, sehingga menimbulkan ketidakseragaman pemahaman sebagai penerima manfaat kebijakan. Dengan demikian, transmisi yang hanya mengandalkan forum musyawarah dan komunikasi verbal tanpa didukung saluran informasi yang melembaga memperlemah cakupan distribusi pesan kebijakan. Temuan ini mempertegas bahwa dalam konteks implementasi kebijakan BUMDes di level desa, kehadiran mekanisme transmisi formal dan terdokumentasi menjadi faktor krusial untuk menjamin pemahaman yang seragam, konsisten, dan merata sebagai prasyarat implementasi efektif.

b. Kejelasan Informasi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kejelasan informasi dalam implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 pada BUMDes Jaya Bersama relatif memadai pada tataran konseptual, di mana pengurus BUMDes dan masyarakat telah memahami tujuan dasar pembentukan BUMDes sebagai instrumen pengembangan ekonomi desa. Namun, temuan penting mengindikasikan adanya kesenjangan pemahaman yang signifikan pada aspek teknis-operasional kebijakan. Pengurus BUMDes secara spesifik mengakui belum menguasai secara mendalam prosedur administrasi, tata kelola dokumen, dan mekanisme pelaporan keuangan yang diatur secara rinci dalam regulasi tersebut. Di sisi lain, pemahaman masyarakat masih terbatas pada fungsi umum BUMDes dan belum menjangkau pengetahuan tentang tugas operasional maupun ruang lingkup kegiatan usaha yang dijalankan. Observasi memperkuat temuan ini dengan menunjukkan bahwa meskipun komunikasi langsung memfasilitasi pemahaman awal, kompleksitas muatan teknis kebijakan belum terserap secara optimal oleh pelaksana maupun sasaran kebijakan.

Mengacu pada teori implementasi George C. Edwards III, dimensi kejelasan informasi mensyaratkan agar substansi kebijakan dikomunikasikan secara gamblang dan mudah dipahami guna mencegah distorsi dalam pelaksanaan. Temuan empiris ini memperlihatkan bahwa indikator kejelasan informasi telah terpenuhi pada lapisan pemahaman dasar, yang terkonfirmasi melalui persepsi positif pengurus dan masyarakat terhadap kemudahan memahami tujuan kebijakan. Akan tetapi, pada lapisan teknis-administratif yang menjadi inti operasionalisasi kebijakan, kejelasan informasi belum tercapai sepenuhnya, menandakan bahwa transmisi kebijakan baru efektif pada tataran

normatif dan belum menjangkau dimensi prosedural. Dengan demikian, hasil penelitian tidak sekadar mengonfirmasi relevansi teori Edwards III, melainkan juga memperluas pemahaman bahwa kejelasan informasi bersifat multidimensional; keberhasilan pada aspek konseptual tidak otomatis menjamin kejelasan pada aspek teknis-implementatif. Temuan ini menegaskan bahwa kejelasan informasi sebagai prasyarat implementasi kebijakan yang efektif harus mencakup seluruh gradasi pemahaman, dari tataran filosofis hingga instruksional-operasional, agar tidak menimbulkan kesenjangan kapasitas antara pengetahuan normatif dan keterampilan teknis pelaksana kebijakan.

c. Konsistensi Pelaksanaan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsistensi pelaksanaan implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 pada BUMDes Jaya Bersama tercermin melalui komunikasi dan koordinasi yang berjalan baik antara pemerintah desa, badan pengawas, dan pengurus BUMDes. Setiap kendala yang muncul dalam kegiatan operasional maupun administrasi BUMDes secara responsif didiskusikan bersama untuk menemukan solusi, sehingga pelaksanaan kebijakan tetap terjaga kestabilannya dan tidak mengalami penyimpangan dari ketentuan yang ditetapkan. Observasi mengonfirmasi adanya mekanisme pembahasan kolektif yang rutin dilakukan saat menghadapi hambatan, yang memastikan kegiatan BUMDes berlangsung tanpa gangguan berkepanjangan. Dengan demikian, konsistensi terjaga melalui pola interaksi yang mengedepankan penyelesaian masalah secara partisipatif.

Temuan ini selaras dengan dimensi konsistensi komunikasi dalam teori implementasi George C. Edwards III, yang mensyaratkan agar penyampaian kebijakan berlangsung secara ajeg guna mencegah inkonsistensi pelaksanaan di lapangan. Pada kasus BUMDes Jaya Bersama, konsistensi tidak terbentuk dari formalitas instruksi hierarkis, melainkan melalui praktik diskusi rutin yang memungkinkan penyesuaian operasional tanpa mengubah substansi aturan. Mekanisme ini berfungsi sebagai sistem korektif internal yang menjaga keselarasan antara tujuan kebijakan dan realitas pelaksanaan, serta mereduksi potensi perbedaan interpretasi di antara para aktor. Dengan kata lain, konsistensi komunikasi yang dipraktikkan bersifat adaptif terhadap dinamika teknis di lapangan, namun tetap terikat pada koridor regulasi. Implikasi teoritis dari temuan ini menegaskan bahwa konsistensi komunikasi dalam implementasi kebijakan di tingkat desa dapat dicapai melalui forum koordinasi partisipatif yang berkelanjutan, bukan semata-mata dari keseragaman pesan formal, sehingga memperkuat proposisi bahwa stabilitas implementasi sangat bergantung pada kualitas interaksi horizontal antarpelaksana.

2. Sumber Daya

a. Sumber Daya Manusia

Hasil penelitian mengungkapkan bahwa sumber daya manusia pengurus BUMDes Jaya Bersama telah mampu menjalankan tugas dan kegiatan operasional dasar BUMDes sesuai kapasitas yang dimiliki. Namun, seluruh informan kunci secara konsisten mengidentifikasi adanya keterbatasan signifikan pada aspek kompetensi teknis-administratif, meliputi penyusunan laporan keuangan, pengarsipan dokumen, dan pengelolaan BUMDes yang sepenuhnya patuh terhadap ketentuan regulasi. Kondisi ini diakui sebagai konsekuensi dari status kepengurusan yang relatif baru serta minimnya pengalaman praktis dalam tata kelola BUMDes. Observasi lapangan mengonfirmasi bahwa meskipun aktivitas harian berlangsung tanpa hambatan berarti, kesenjangan kapasitas pada

dimensi administratif memerlukan intervensi terstruktur berupa pelatihan dan pendampingan berkelanjutan agar pengelolaan BUMDes dapat mencapai standar yang dipersyaratkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021.

Dikaitkan dengan teori implementasi George C. Edwards III, temuan ini mendukung proposisi bahwa sumber daya manusia merupakan variabel krusial yang menentukan efektivitas pelaksanaan kebijakan. Kecukupan jumlah personel semata tidak menjamin keberhasilan apabila tidak disertai kualitas kompetensi yang memadai, khususnya pada dimensi keterampilan teknis dan pengetahuan prosedural. Pada konteks BUMDes Jaya Bersama, indikator kuantitas dan motivasi kerja telah terpenuhi, terlihat dari komitmen pengurus dalam menjalankan tugas dasar. Namun, indikator kualitas sumber daya manusia, terutama penguasaan terhadap kompleksitas administrasi dan pelaporan keuangan sebagaimana diamanatkan regulasi, belum sepenuhnya terpenuhi. Kesenjangan ini menunjukkan bahwa efektivitas sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan bersifat spesifik konteks dan memerlukan intervensi pengembangan kapasitas yang tepat sasaran, bukan sekadar pemenuhan jumlah pelaksana. Implikasi teoritis dari temuan ini menegaskan bahwa implementasi kebijakan yang efektif menuntut sinergi antara ketersediaan personel dengan penguasaan kompetensi teknis yang memadai, sehingga kesiapan sumber daya manusia harus diukur dari kedua dimensi tersebut secara integral.

b. Sumber Daya Finansial

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sumber daya finansial pada BUMDes Jaya Bersama relatif memadai untuk menopang kegiatan operasional dan unit usaha yang sedang berjalan, sebagaimana diakui oleh seluruh jajaran pengurus dan pengawas. Namun, seluruh informan secara konsisten menyatakan bahwa kecukupan tersebut bersifat terbatas pada kebutuhan dasar dan belum mampu mengakomodasi agenda pengembangan usaha ke skala yang lebih besar, peningkatan kualitas pengelolaan, serta penyediaan fasilitas pendukung administrasi yang memadai. Observasi memperkuat temuan ini dengan menunjukkan adanya kesenjangan antara ketersediaan dana rutin dengan kebutuhan perluasan kapasitas usaha dan perlengkapan penunjang tata kelola BUMDes. Dengan demikian, sumber daya finansial berfungsi sebagai faktor pemelihara eksistensi operasional BUMDes, namun belum menjadi motor akselerasi pertumbuhan dan optimalisasi kelembagaan.

Temuan ini berimplikasi pada penjelasan dimensi sumber daya dalam teori implementasi George C. Edwards III. Teori tersebut menekankan bahwa ketersediaan sumber daya finansial merupakan faktor penting penentu efektivitas implementasi kebijakan. Pada kasus BUMDes Jaya Bersama, kecukupan finansial terpenuhi pada ambang batas minimal untuk mempertahankan operasional, namun belum mencapai tingkat yang diperlukan untuk mendorong implementasi secara ekspansif dan berkelanjutan. Hal ini menunjukkan bahwa indikator kecukupan sumber daya finansial tidak bersifat dikotomis, melainkan memiliki gradasi: keberfungsian dasar kebijakan dapat ditopang oleh sumber daya yang terbatas, namun pencapaian tujuan kebijakan secara maksimal membutuhkan kapasitas fiskal yang melampaui kebutuhan operasional rutin. Kesenjangan antara kapasitas finansial aktual dan kebutuhan pengembangan ini menandakan bahwa implementasi kebijakan tidak sekadar mensyaratkan adanya dana, melainkan juga kesesuaian jumlahnya dengan skala dan kompleksitas agenda yang diamanatkan regulasi. Implikasi teoritis dari temuan ini menegaskan bahwa efektivitas

implementasi kebijakan sangat bergantung pada proporsionalitas antara sumber daya finansial yang dialokasikan dengan spektrum kebutuhan operasional dan pengembangan yang diatur dalam kebijakan itu sendiri.

3. Disposisi

a. Kesediaan / Komitmen

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kesediaan dan komitmen pengurus BUMDes Jaya Bersama dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tercermin dari adanya niat, kemauan, dan semangat yang kuat untuk memajukan BUMDes. Seluruh informan dari unsur pemerintah desa, badan pengawas, dan pengurus secara konsisten menegaskan bahwa meskipun menghadapi berbagai kendala, keterbatasan kemampuan, serta kesibukan pekerjaan masing-masing, pengurus tetap berupaya menjalankan tugas dan kegiatan pengelolaan BUMDes sesuai kapasitas yang dimiliki. Persepsi serupa juga dikonfirmasi oleh masyarakat yang menilai pengurus cukup serius dan bertanggung jawab dalam melaksanakan tugas pengelolaan BUMDes. Observasi memperkuat temuan ini dengan menunjukkan bahwa kerja sama dan komunikasi antarpengurus tetap terjaga, sehingga kegiatan BUMDes dapat terus berlangsung di tengah segala keterbatasan yang ada.

Temuan ini memperkuat dimensi disposisi atau sikap pelaksana dalam teori implementasi George C. Edwards III, yang menekankan bahwa komitmen dan kemauan pelaksana merupakan faktor krusial yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Pada kasus BUMDes Jaya Bersama, komitmen pengurus termanifestasi bukan sebagai sikap pasif yang sekadar menerima tanggung jawab, melainkan sebagai dorongan aktif untuk tetap menjalankan tugas kendati dibayangi oleh berbagai keterbatasan sumber daya dan kendala teknis. Hal ini menunjukkan bahwa disposisi positif pelaksana mampu berfungsi sebagai faktor kompensatorik yang menjaga keberlangsungan implementasi kebijakan pada saat dimensi sumber daya lainnya, seperti kompetensi teknis dan dukungan finansial, belum sepenuhnya memadai. Implikasi teoritis dari temuan ini menegaskan bahwa dalam konteks implementasi kebijakan di tingkat desa yang sarat keterbatasan, komitmen dan kesungguhan pelaksana menjadi modalitas sosial utama yang menjamin persistensi implementasi, sehingga keberhasilan kebijakan tidak semata-mata ditentukan oleh kecukupan sumber daya material, melainkan juga oleh daya tahan dan dedikasi para aktor pelaksananya.

b. Konsistensi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsistensi dalam implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 pada BUMDes Jaya Bersama masih bersifat fluktuatif. Program kerja, pencatatan administrasi, dan mekanisme pengawasan melalui rapat serta evaluasi bersama tetap diupayakan oleh pengurus dan badan pengawas sebagai wujud keberlanjutan operasional. Namun, pelaksanaan sejumlah kegiatan usaha belum berlangsung secara rutin dan stabil, sementara penyusunan laporan administrasi kerap mengalami keterlambatan. Keterbatasan tenaga, modal, partisipasi masyarakat, serta kesibukan pengurus di luar aktivitas BUMDes menjadi faktor utama yang menyebabkan ketidakstabilan ritme operasional. Persepsi masyarakat mengonfirmasi bahwa aktivitas BUMDes masih berjalan, tetapi belum sepenuhnya konsisten dan aktif secara berkelanjutan.

Dikaitkan dengan teori implementasi George C. Edwards III, konsistensi sikap dan tindakan pelaksana merupakan dimensi penting yang memengaruhi efektivitas implementasi kebijakan. Temuan ini menunjukkan bahwa para pelaksana telah memperlihatkan sikap yang konsisten dalam mempertahankan kelangsungan kelembagaan melalui koordinasi dan evaluasi berkala. Namun, konsistensi pada tataran tindakan operasional belum sepenuhnya terwujud akibat tekanan struktural berupa keterbatasan sumber daya dan beban kerja ganda. Hal ini mengindikasikan bahwa konsistensi tidak semata-mata ditentukan oleh intensi pelaksana, melainkan sangat bergantung pada kapasitas faktual yang dimiliki. Implikasi teoritis dari temuan ini menegaskan bahwa konsistensi implementasi kebijakan harus dipahami sebagai interaksi dinamis antara komitmen aktor dan kecukupan kondisi pendukung, sehingga keberlanjutan implementasi hanya dapat terjamin apabila stabilitas sumber daya sejalan dengan kontinuitas sikap pelaksana.

c. Kejujuran

Berdasarkan hasil penelitian, dimensi kejujuran dalam implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 pada BUMDes Jaya Bersama telah tercermin melalui komitmen pengurus untuk mencatat setiap pemasukan dan pengeluaran sesuai kondisi aktual serta menyampaikan laporan perkembangan usaha dan keuangan secara terbuka dalam forum rapat dan musyawarah desa. Masyarakat pun menilai pengurus cukup jujur dan transparan karena tetap memberikan penjelasan mengenai kondisi BUMDes. Meskipun demikian, kejujuran ini belum sepenuhnya teraktualisasi secara optimal, sebab penyampaian laporan seringkali belum menyentuh rincian detail keuangan dan masih mengalami keterlambatan akibat beban pekerjaan lain yang dimiliki pengurus, sehingga transparansi yang ideal belum sepenuhnya terwujud.

Temuan ini memberikan penjelasan lebih dalam terhadap teori implementasi George C. Edwards III, khususnya pada dimensi disposisi yang menekankan bahwa sikap pelaksana termasuk kejujuran dan keterbukaan menjadi faktor penting penentu keberhasilan kebijakan. Pada konteks BUMDes Jaya Bersama, sikap jujur dan terbuka telah menjadi nilai intrinsik pengurus yang mendorong keberlangsungan praktik akuntabilitas dasar, yang terwujud dalam pencatatan faktual dan penyampaian informasi rutin. Namun, kejujuran yang bersifat pasif (sebatas tidak memanipulasi data) belum cukup menjamin transparansi substantif jika tidak disertai ketepatan waktu dan kedalaman informasi yang disajikan. Hal ini menegaskan bahwa dalam implementasi kebijakan di level desa, kejujuran pelaksana harus dimaknai secara lebih luas, yakni sebagai kombinasi antara integritas pencatatan dan proaktivitas dalam menyajikan informasi yang rinci, tepat waktu, dan mudah diakses publik. Dengan demikian, implikasi teoritis dari temuan ini adalah bahwa efektivitas implementasi kebijakan menuntut kejujuran yang tidak hanya terletak pada aspek moral individual, melainkan juga terlembaga dalam mekanisme pelaporan yang detail dan berkala sebagai wujud transparansi dan akuntabilitas publik.

4. Struktur Birokrasi

a. SOP (Standard Operating Procedures)

Hasil penelitian mengungkapkan bahwa ketersediaan Standard Operating Procedures (SOP) pada BUMDes Jaya Bersama masih belum optimal. Meskipun pengurus telah memiliki pembagian tugas dan arahan kerja sebagai pedoman dasar pelaksanaan kegiatan, dokumen SOP tertulis yang lengkap dan formal belum tersedia. Akibatnya, pelaksanaan

tata kerja, administrasi, dan pelaporan masih bersifat adaptif terhadap kondisi lapangan serta belum terstandarisasi secara ketat. Seluruh informan mengakui bahwa pedoman kerja yang ada masih memerlukan pembenahan, terutama dalam aspek pengelolaan administrasi dan tata kerja agar pengelolaan BUMDes berjalan lebih tertata. Observasi memperkuat temuan ini dengan menunjukkan bahwa aktivitas BUMDes memang berlangsung berdasarkan arahan lisan dan pembagian peran informal, tanpa acuan prosedural tertulis yang mengikat.

Temuan ini mengindikasikan adanya kesenjangan pada dimensi struktur birokrasi dalam teori implementasi George C. Edwards III, yang menegaskan bahwa keberadaan SOP yang jelas dan tertata merupakan prasyarat bagi implementasi kebijakan yang efektif, konsisten, dan terarah. Pada kasus ini, meskipun benih-benih struktur telah tampak melalui pembagian tanggung jawab, ketiadaan SOP tertulis menunjukkan bahwa struktur birokrasi belum sepenuhnya terlembaga secara formal. Hal ini memperlihatkan bahwa dalam konteks BUMDes di tingkat desa, struktur birokrasi seringkali lebih bertumpu pada mekanisme kerja berbasis kelaziman dan fleksibilitas interpersonal daripada pada kodifikasi prosedural. Akibatnya, konsistensi dan keterarahan implementasi kebijakan menjadi rentan terhadap variasi situasi dan kapasitas individu. Implikasi teoritis dari temuan ini menegaskan bahwa efektivitas struktur birokrasi tidak hanya ditentukan oleh adanya diferensiasi peran, melainkan juga oleh formalisasi prosedur dalam bentuk SOP tertulis yang memandu pelaksanaan tugas secara seragam, terukur, dan bebas dari ketergantungan pada kondisi insidental di lapangan.

b. Struktur Organisasi

Berdasarkan hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi, struktur organisasi BUMDes Jaya Bersama telah terbentuk sesuai amanat Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021, mencakup unsur penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas. Pembagian tugas dasar dan arahan kerja antar pengurus sudah berjalan sebagai acuan pelaksanaan kegiatan. Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan tugas masih bersifat fleksibel dan adaptif terhadap kondisi di lapangan karena belum tersedianya dokumen SOP tertulis yang lengkap dan pedoman kerja formal. Keterbatasan jumlah pengurus menyebabkan sering terjadinya saling bantu antar jabatan, sehingga meskipun diferensiasi peran telah ada, batas-batas wewenang dan prosedur kerja belum dijalankan secara ketat. Akibatnya, pengelolaan administrasi dan tata kerja BUMDes belum tertata secara maksimal.

Dikaitkan dengan teori implementasi George C. Edwards III, temuan ini menunjukkan bahwa dimensi struktur birokrasi pada BUMDes Jaya Bersama baru terpenuhi pada aspek diferensiasi peran, namun belum mencapai tahap formalisasi prosedur yang memadai. Teori tersebut menekankan bahwa efektivitas implementasi kebijakan memerlukan struktur birokrasi yang jelas, termasuk pembagian kerja yang teratur dan keberadaan SOP sebagai instrumen standarisasi tindakan. Pada kasus ini, ketiadaan SOP tertulis menyebabkan struktur organisasi belum berfungsi sebagai mekanisme pengendali yang menjamin konsistensi dan keteraturan pelaksanaan tugas, melainkan lebih bergantung pada inisiatif dan kesepakatan informal antar pengurus. Hal ini memperlihatkan bahwa kehadiran struktur formal semata tidak cukup jika tidak dioperasionalkan melalui prosedur baku yang terdokumentasi. Implikasi teoritis dari temuan ini menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan di tingkat desa mensyaratkan sinergi antara pembentukan struktur organisasi dan pelembagaan SOP

ISSN : 3063-3664
Vol. 3, No. 4, 2026

tertulis, karena hanya melalui kodifikasi prosedurlah pembagian kerja dapat berjalan secara konsisten, terukur, dan terhindar dari ketidakpastian yang bersumber dari fleksibilitas situasional.

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

1. Faktor Penghambat

Penelitian ini mengidentifikasi tujuh faktor penghambat utama implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 pada BUMDes Jaya Bersama. Pertama, kepengurusan BUMDes yang masih baru menyebabkan pengurus masih dalam tahap penyesuaian terhadap tugas, tanggung jawab, administrasi, dan pengelolaan BUMDes. Kepala Desa menyatakan bahwa pengurus sudah berusaha menjalankan tugas dengan baik, namun masih ada keterbatasan dalam pengalaman dan kemampuan administrasi. Kedua, minimnya pemahaman pengurus terhadap administrasi dan pelaporan sesuai ketentuan peraturan. Direktur BUMDes mengakui bahwa bagian administrasi dan teknis pelaporan masih perlu dipelajari karena aturannya cukup banyak dan harus menyesuaikan dengan kondisi BUMDes. Ketiga, belum tersedianya SOP tertulis secara lengkap sehingga pelaksanaan tata kerja dan pengelolaan administrasi masih dilakukan berdasarkan arahan langsung dan kesepakatan antar pengurus. Keempat, keterbatasan sumber daya manusia dalam hal pengalaman dan kemampuan mengelola administrasi dan pengembangan usaha. Pengawas BUMDes menyatakan bahwa pengurus masih perlu tambahan pengalaman dan pelatihan agar pengelolaan BUMDes bisa lebih maksimal. Kelima, keterbatasan modal dan fasilitas pendukung untuk mengembangkan usaha dan mendukung pengelolaan administrasi. Sekretaris BUMDes mengakui bahwa masih ada beberapa fasilitas yang perlu dilengkapi supaya pekerjaan administrasi lebih mudah dan rapi. Keenam, keterbatasan waktu pengurus karena sebagian besar memiliki pekerjaan lain di luar kegiatan BUMDes sehingga pelaksanaan administrasi dan kegiatan BUMDes terkadang mengalami keterlambatan. Sekretaris BUMDes menyatakan bahwa administrasi tetap dijalankan dan dicatat, hanya saja kadang ada keterlambatan karena pengurus juga memiliki pekerjaan lain. Ketujuh, partisipasi masyarakat yang masih terbatas dalam pengelolaan dan pengembangan BUMDes. Kondisi ini terlihat dari minimnya masyarakat yang bersedia menjadi pengurus, sehingga pemerintah desa melakukan penunjukan langsung terhadap beberapa pengurus BUMDes agar kepengurusan tetap dapat dibentuk. Hal ini berdampak pada kesiapan pengurus dalam menjalankan tugas dan pengelolaan BUMDes secara optimal.

2. Faktor Pendukung

Di sisi lain, penelitian ini juga mengidentifikasi beberapa faktor pendukung implementasi kebijakan. Pertama, adanya dukungan dan pendampingan dari pemerintah desa kepada pengurus BUMDes dalam menjalankan pengelolaan. Kepala Desa menyatakan bahwa pemerintah desa terus berusaha mendampingi supaya kegiatan BUMDes tetap berjalan. Kedua, adanya struktur organisasi dan pembagian tugas dasar dalam kepengurusan BUMDes sehingga setiap pengurus mengetahui tugas dan tanggung jawab masing-masing. Ketiga, komunikasi dan koordinasi antar pengurus yang berjalan cukup baik sehingga apabila terdapat kendala dapat segera didiskusikan bersama untuk mencari solusi. Pengawas BUMDes menegaskan bahwa komunikasi berjalan cukup baik dan setiap kekurangan atau kendala langsung didiskusikan bersama. Keempat, komitmen dan kesediaan pengurus dalam menjalankan tugas dan pengelolaan BUMDes meskipun masih menghadapi berbagai kendala dan keterbatasan. Sekretaris BUMDes menyatakan bahwa pengurus memiliki niat yang baik untuk memajukan

BUMDes dan tetap berusaha menjalankan tugas sebaik mungkin. Kelima, keterbukaan pengurus kepada masyarakat melalui penyampaian laporan dan informasi pada saat rapat dan musyawarah desa. Bendahara BUMDes menyatakan bahwa laporan disampaikan saat rapat atau musyawarah desa supaya masyarakat mengetahui perkembangan usaha dan kondisi keuangan BUMDes. Keenam, adanya pengawasan dan evaluasi dari pemerintah desa dan badan pengawas melalui rapat, pemeriksaan laporan, dan musyawarah desa. Ketujuh, kegiatan dan administrasi dasar BUMDes yang tetap berjalan walaupun terdapat berbagai keterbatasan dalam pengelolaan.

SIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang BUMDes di Desa Buntu Karau berada pada tahap optimalisasi yang belum sempurna. Meskipun aspek komunikasi dan disposisi pelaksana berfungsi cukup baik, kekurangan kritis pada dimensi sumber daya manusia, finansial, dan struktur birokrasi (terutama ketiadaan SOP formal) menghambat tercapainya tujuan kebijakan secara penuh. Esensi dari temuan ini adalah mengkonfirmasi adanya "kesenjangan implementasi" (*implementation gap*) yang signifikan antara desain kebijakan yang terpusat dan realitas di tingkat lokal, sebagaimana telah diidentifikasi dalam studi implementasi kebijakan publik. Regulasi nasional yang progresif tidak otomatis menjamin transformasi di lapangan; sebaliknya, ia membutuhkan ekosistem pendukung yang kuat, termasuk pengembangan kapasitas yang berkelanjutan, alokasi sumber daya yang memadai, dan komitmen politik yang berkesinambungan dari seluruh pemangku kepentingan.

Implikasi praktis dari penelitian ini mendesak perlunya intervensi terfokus dari pemerintah daerah dan pendamping desa. Program pelatihan intensif tentang administrasi keuangan dan manajemen BUMDes harus diprioritaskan, bersamaan dengan pendampingan langsung dalam penyusunan SOP dan sistem pelaporan yang sesuai standar. Selain itu, strategi untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, seperti melalui sosialisasi yang lebih inklusif dan pembentukan forum konsultasi rutin, perlu digalakkan untuk membangun rasa memiliki dan kontrol sosial. Penelitian selanjutnya direkomendasikan untuk mengeksplorasi secara komparatif implementasi PP 11/2021 di berbagai wilayah dengan tipologi desa yang berbeda (misalnya, desa pesisir vs. desa pegunungan, desa maju vs. desa tertinggal) untuk memperkaya pemahaman tentang faktor-faktor kontekstual yang mempengaruhi keberhasilan BUMDes. Pendekatan kuantitatif juga dapat digunakan untuk mengukur secara lebih presisi hubungan antara variabel-variabel implementasi dan kinerja ekonomi BUMDes.

DAFTAR PUSTAKA

Agustino, L. (2016) *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.

Mahfuzah (2021) 'Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Pedoman Dan Tata Cara Pembentukan Badan Usaha Milik Desa Di Kecamatan Amuntai Selatan'. Amuntai.

Miles, M.B., Huberman, A.M. and Saldaña, J. (2014) *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. 4th edn. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Republik Indonesia (2014) 'Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa'.

Ridlwan, Z. (2014) 'Urgensi Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dalam Pembangunan Perekonomian Desa', *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 8(3), pp. 424–440.

Subarsono, A.G. (2015) *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta:

ISSN : 3063-3664
Vol. 3, No. 4, 2026

Pustaka Pelajar.

Sugiyono (2018) *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R\&D*. 28th edn. Bandung: Alfabeta.