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

IMPLEMENTASI PEMBENTUKAN BADAN USAHA MILIK DESA KECAMATAN SUNGAI PANDAN KABUPATEN HULU SUNGAI UTARA (Studi Kasus BUMDesa Maju Bersama Desa Teluk Betung dan BUMDesa Karya Bersama Desa Pandulangan)

Rizwan Ilmi[1], Muhamad Arsyad [2], Puteri Anggraini Oktivianty [3]
Program Studi Administrasi Publik
Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Amuntai
e mail: rizwanilmi06@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) di Kecamatan Sungai Pandan. Kajian ini mengambil fokus perbandingan di BUMDesa Maju Bersama (Desa Teluk Betung) dan BUMDesa Karya Bersama (Desa Pandulangan). Dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif yang berpijak pada teori implementasi kebijakan George C. Edwards III, pengumpulan data dilakukan terhadap 17 informan melalui teknik observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi aturan tersebut belum berjalan maksimal. Meski mendapat dukungan permodalan awal yang kuat, kedua BUMDesa mengalami krisis sumber daya manusia (SDM) yang kompeten, ketiadaan fasilitas operasional mandiri, dan minimnya partisipasi warga. Sosialisasi berjalan tidak transparan atau elitis. Pembagian tugas birokrasi hanya menjadi formalitas di atas kertas yang berujung pada penumpukan beban kerja pada segelintir pengurus. Faktor penghambat utama adalah rendahnya kecakapan manajerial SDM, sedangkan faktor pendorongnya adalah ketersediaan dana desa dan tingginya minat beli masyarakat. Disarankan adanya sosialisasi yang lebih inklusif, penuntasan legalitas badan hukum, dan pelatihan tata kelola bisnis bagi pengurus.

Kata Kunci: Pelaksanaan Kebijakan, BUMDesa, Peraturan Daerah, Pemerintah Desa.

ABSTRACT

The research evaluates the implementation the establishment of village: Owned Enterprises (BUMDesa) in Sungai Pandan District, focusing on BUMDesa Maju Bersama Teluk Betung village and BUMDesa Karya Bersama Pandulangan Village. Using a qualitative descriptive approach based on George C. Edward III policy implementation model, data were collected from 17 purposively selected informants through observation, interviews, and documentation. The findings indicate that the overall implementation is suboptimal. While initial funding and basic legal commitments are present, both villages suffer from a severe lack of capable human resource, independent physical facilities, and genuine community participation. Socialization efforts were either undocumented or exclusive. Futhermore, bureaucratic structures and job discriptions remain formalistic, causing massive workload imbalances. The primary inhibiting factor is the lack skilled human resources and managerial literacy, whereas intial capital injections and consumer enthusiasm serve as the main drivers. This study recommends more inclusive socialization, fulfillment of legala entities, and intensive managerial managerial capacity building.

***Keywords*:** *Policy Imlimentation, BUMDesa, Regional Regulation, Village Government.*

PENDAHULUAN

Lahirnya Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah menjadi sebuah tonggak sejarah baru dalam sistem ketatanegaraan, tata kelola pemerintahan, dan pembangunan ekonomi di

Indonesia. Regulasi revolusioner ini membuka ruang otonomi yang sangat luas bagi pemerintah desa, mengubah secara drastis paradigma desa dari yang sebelumnya hanya berstatus sebagai objek pembangunan yang pasif dan menengadah pada pusat, menjadi subjek otonom yang berhak mengelola, merencanakan, dan memaksimalkan potensi daerahnya secara independen. Salah satu instrumen paling strategis, aplikatif, dan krusial dalam mewujudkan kemandirian ekonomi di tingkat akar rumput tersebut adalah melalui pembentukan Badan Usaha Milik Desa atau yang lazim dikenal dengan akronim BUMDesa.

Secara filosofis, historis, dan konseptual, BUMDesa didesain bukan semata mata sebagai institusi korporasi pencetak laba (profit oriented) yang berwatak kapitalis dan mengesampingkan nilai nilai komunal, melainkan sebagai mesin penggerak ekonomi inklusif yang memikul tanggung jawab sosial yang besar. Keberadaan BUMDesa diharapkan mampu menyerap tenaga kerja lokal, menghidupkan ekosistem usaha mikro di desa, mengelola aset aset komunal, dan pada tujuan jangka panjangnya, membebaskan desa dari ketergantungan absolut terhadap dana perimbangan atau kucuran bantuan dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hal ini selaras dengan pandangan Prianthara dan Kepramareni (2020) yang menegaskan bahwa BUMDesa merupakan tulang punggung pertumbuhan dan pemerataan ekonomi pedesaan. Landasan institusional ini semakin diperkuat dengan disahkannya instrumen hukum yang lebih spesifik, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, yang secara tegas mentransformasi kedudukan BUMDesa dari sekadar lembaga desa menjadi entitas berbadan hukum yang sah. Dengan status legal tersebut, BUMDesa dituntut untuk dikelola secara rasional, produktif, transparan, dan profesional layaknya entitas bisnis modern, guna memberikan kontribusi nyata pada peningkatan Pendapatan Asli Desa (PADes) tanpa membebani kas desa (Aini dan Adianto, 2023).

Di wilayah administratif Kabupaten Hulu Sungai Utara (HSU), komitmen pemerintah daerah untuk membangun ketahanan ekonomi desa ini sejatinya telah diatur secara rinci dan komprehensif jauh sebelum disahkannya PP No. 11 Tahun 2021. Payung hukum tersebut terwujud melalui instrumen Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemerintahan desa pada BAB XII. Regulasi daerah ini menggarisbawahi urgensi pembentukan struktur kelembagaan yang kuat, serta menuntut adanya profesionalisme dan kompetensi teknis dari figur figur pengelola BUMDesa. Perda ini mensyaratkan bahwa jajaran pengurus operasional BUMDesa haruslah diisi oleh individu individu yang memiliki kapasitas manajerial yang mumpuni, memiliki wawasan kewirausahaan, serta dedikasi tinggi agar tujuan hakikinya yakni eskalasi pendapatan masyarakat dan kemandirian desa dapat terealisasi secara nyata, terukur, dan berkelanjutan. Tuntutan profesionalisme birokrasi perekonomian desa ini sangat selaras dengan esensi kajian administrasi publik modern. Sebagaimana ditegaskan oleh Cleveland (dalam Rodiyah, dkk., 2021: 48), administrasi publik pada dasarnya diadakan untuk memberikan pelayanan publik yang manfaatnya dapat dirasakan langsung oleh masyarakat, yang mana kualitas pelayanan ini hanya bisa dicapai apabila pemerintah di setiap tingkatan terus meningkatkan profesionalismenya melalui penerapan prinsip prinsip efisiensi dan efektivitas. Namun, dalam kajian ilmu kebijakan publik, penjabaran regulasi yang tampak ideal, komprehensif, dan terstruktur rapi di atas kertas (law in book) sering kali berbenturan keras dengan realitas empiris, keterbatasan sosiologis, dan dinamika politik di tingkat desa (law in action). Kesenjangan (gap) yang curam antara ekspektasi kebijakan dan realitas implementasi ini tercermin dengan sangat kuat pada dua lokus penelitian di Kecamatan Sungai Pandan, Kabupaten Hulu Sungai Utara, yakni BUMDesa Maju Bersama di Desa Teluk Betung dan BUMDesa Karya Bersama di Desa Pandulangan. Kedua desa ini menyajikan potret tata kelola

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

BUMDesa yang problematik dengan karakteristik persoalan yang berbeda, namun berakar pada isu yang sama: lemahnya kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia.

Di Desa Teluk Betung, BUMDesa Maju Bersama baru dirintis dan disahkan legalitas pembentukannya pada tahun 2021, didukung oleh penambahan modal dari dana desa yang cukup besar, yakni sekitar Rp149.684.800. Entitas bisnis ini diproyeksikan untuk menggarap dua sektor utama, yakni jasa penyewaan tenda (alat pesta) dan program ketahanan pangan berupa peternakan ayam petelur. Akan tetapi, operasionalisasinya sejak fase inisiasi telah diwarnai oleh kelemahan fatal berupa minimnya sosialisasi yang inklusif dari pemerintah desa kepada masyarakat luas. Berdasarkan observasi pendahuluan, sosialisasi hanya dilakukan secara eksklusif kepada kalangan elit desa. Hal ini berujung pada keengganan warga akar rumput untuk berpartisipasi dan munculnya sikap apatis massal terhadap keberadaan BUMDesa. Krisis minat partisipasi ini pada akhirnya memaksa aparatur desa untuk mengambil jalan pintas dengan melakukan penunjukan secara sepihak guna mengisi struktur kepengurusan. Praktik pragmatis ini secara langsung melanggar amanat Perda Bab 2 Pasal 2 ayat 1 poin e terkait keharusan tersedianya sumber daya manusia yang benar benar ahli dan kompeten. Dampaknya sangat sistemik: roda organisasi berjalan tertatih tatih, kompetensi kepemimpinan menjadi sangat pasif, dan beban kerja administratif maupun operasional menumpuk secara tidak proporsional pada segelintir orang yang kebetulan aktif.

Sementara itu, dinamika yang tidak kalah problematik dan kompleks terjadi di wilayah tetangganya, yakni Desa Pandulangan. BUMDesa Karya Bersama memiliki rekam jejak yang jauh lebih panjang karena telah eksis dan beroperasi sejak tahun 2012. BUMDesa yang mengelola unit bisnis simpan pinjam (kredit mikro) serta penyewaan tenda ini justru tersandung permasalahan tata kelola struktural berupa praktik nepotisme. Posisi strategis di dalam hierarki badan usaha, mulai dari ketua hingga sekretaris, diisi oleh lingkar keluarga terdekat dari mantan elit desa. Dampak dari struktur yang bersifat oligarkis ini sangat signifikan terhadap kesehatan organisasi: fungsi pengawasan internal dari aparatur desa maupun BPD berjalan stagnan karena adanya segan menyegani; transparansi pelaporan keuangan dipertanyakan menyusul macetnya perputaran dana hingga belasan juta rupiah pada unit simpan pinjam; serta operasionalisasi keseharian yang sama sekali tidak dikawal oleh Standar Operasional Prosedur (SOP) baku yang memadai. Kendala administratif juga tampak nyata dari keengganan atau ketidakmampuan pengurus yang terus memegang jabatan selama bertahun tahun untuk menuntaskan sertifikasi legalitas badan hukum yang sah hingga saat ini.

Meninjau kompleksitas hambatan struktural, kultural, serta rentetan kelalaian administratif di kedua desa tersebut, penelitian ini bertujuan untuk membedah akar permasalahan tata kelola secara mendalam dan komprehensif. Kajian ini menggunakan lensa pisau analisis dari teori implementasi kebijakan publik top down yang dikembangkan secara monumental oleh George C. Edwards III (dalam Dewi, 2022).

Model teoritis Edwards III dipilih karena kemampuannya yang sangat tajam, terstruktur, dan sistematis dalam memotret dinamika operasional di lapangan, membedah kendala dari sisi pembuat kebijakan (pemerintah desa/daerah) hingga pelaksana di tingkat paling bawah (pengurus BUMDesa). Terdapat empat pilar (variabel) utama dalam model Edwards III yang menjadi instrumen analisis utama dalam kajian ini, yaitu:

1. Komunikasi (Communication): Mencakup dimensi transmisi (penyaluran informasi dari atas ke bawah), kejelasan (clarity) agar tidak ambigu, dan konsistensi informasi kebijakan. Jika komunikasi terdistorsi, pelaksana akan kebingungan.
2. Sumber Daya (Resources): Meliputi kecukupan kuantitas dan kualitas staf (SDM),

ketersediaan daya dukung finansial (dana/anggaran), serta fasilitas fisik (infrastruktur operasional) yang memadai.

3. Disposisi (Disposition): Mengukur watak, komitmen, insentif, dan sikap demokratis dari pelaksana. Watak yang resisten atau elitis akan langsung menggagalkan kebijakan yang brilian sekalipun.
4. Struktur Birokrasi (Bureaucratic Structure): Menyoroti ketersediaan Standard Operating Procedures (SOP) untuk rutinitas teknis, serta proporsionalitas pembagian tugas untuk menghindari fragmentasi wewenang yang merugikan.

Tinjauan literatur terhadap penelitian penelitian terdahulu menunjukkan bahwa diskursus mengenai problematika BUMDesa selalu berkelindan dengan isu keterbatasan kapasitas SDM dan lemahnya komitmen birokrasi. Penelitian oleh Zakiati (2025) yang mengevaluasi penerapan PP No. 11 Tahun 2021 di BUMDesa Semangat Baru Kabupaten Hulu Sungai Utara menemukan bahwa dominannya kelemahan SDM dan sangat minimnya frekuensi sosialisasi dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) menjadi biang kerok kegagalan tata kelola. Begitu pula studi komprehensif yang dilakukan oleh Fitriani dkk. (2019) di Kabupaten Siak, yang secara khusus menyoroti rendahnya pemahaman substansial dan tingkat partisipasi masyarakat sebagai faktor penghambat utama berkembangnya entitas ekonomi desa.

Berangkat dari lanskap riset riset terdahulu tersebut, penelitian ini menawarkan nilai kebaruan (novelty) melalui analisis komparatif atas implementasi regulasi spesifik berskala daerah (yakni Perda HSU No. 5 Tahun 2017 Bab XII) yang dikaji secara simultan pada dua desa yang berdekatan namun memiliki karakteristik kegagalan yang berbeda. Melalui pembandingan (benchmarking) masalah yang tajam antara Desa Teluk Betung yang mengalami kesulitan fatal di tahap inisiasi dan sosialisasi dengan Desa

Pandulangan yang terjebak dalam stagnasi struktural dan nepotisme bertahuntahun penelitian ini diharapkan mampu merumuskan formulasi penyelesaian masalah tata kelola yang jauh lebih komprehensif, akademis, tajam, dan dapat diaplikasikan secara praktis oleh pemerintah desa. Tujuan akhir dari riset ini adalah untuk mengungkap secara presisi bagaimana implementasi regulasi tersebut dijalankan dan memetakan faktor faktor pendorong serta penghambat apa saja yang menyertai proses tersebut.

METODE

Penelitian ini dirancang dan dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan metodologi kualitatif bertipe deskriptif. Paradigma metodologis kualitatif dipilih secara sengaja karena memiliki karakteristik epistemologis yang sangat relevan dan mumpuni dalam memotret, membedah, dan menyajikan gambaran utuh nan mendalam mengenai dinamika implementasi kebijakan publik di habitat aslinya (natural setting). Penelitian kualitatif tidak berupaya melakukan reduksi atas kompleksitas fenomena sosial ke dalam angka angka statistik yang kaku, melainkan mengedepankan penggalian makna, interpretasi, motivasi, dan kendala struktural yang dialami langsung oleh subjek penelitian di lapangan (Sugiyono, 2023). Fokus sentral dari investigasi ilmiah ini adalah melihat secara jernih bagaimana teks hukum, pasal pasal, dan kaidah normatif dari Perda HSU Nomor 5 Tahun 2017 tentang desa pada bab XII diterjemahkan dalam praktik keseharian pada dua lokasi spesifik, yakni BUMDesa Maju Bersama di wilayah Desa Teluk Betung dan BUMDesa Karya Bersama di wilayah Desa Pandulangan, Kecamatan Sungai Pandan.

Guna memastikan akurasi, kedalaman, dan kredibilitas informasi yang digali dari lapangan, penentuan informan tidak dilakukan secara acak (random sampling) yang dapat mengaburkan

konteks, melainkan menggunakan teknik purposive sampling. Melalui teknik ini, peneliti secara sengaja, terencana, dan penuh pertimbangan (judgemental) memilih subjek berlandaskan kriteria kepakaran, wewenang jabatan, dan keterlibatan langsung mereka secara historis maupun manajerial dengan objek kajian. Total informan utama dalam penelitian ini berjumlah 17 orang yang secara proporsional dan representatif mewakili berbagai lapis pemangku kepentingan. Rincian struktur informan tersebut meliputi:

1. Unsur Pengambil Kebijakan: Kepala Desa Pandulangan dan Kepala Desa Teluk Betung yang bertindak selaku Penasihat BUMDesa
2. Unsur Birokrasi Desa: Sekretaris Desa dari masing masing wilayah.
3. Unsur Pembina: Pembina BUMDesa dari unsur pemerintahan tingkat kecamatan
4. Unsur Pelaksana Teknis (Pandulangan): Pimpinan BUMDesa Karya Bersama dan Sekretaris.
5. Unsur Pelaksana Teknis (Teluk Betung): Pimpinan BUMDesa Maju Bersama dan Bendahara.
6. Unsur Sasaran Kebijakan (Masyarakat): Representasi dari warga yang mencakup Ketua RT dan warga desa biasa.

Proses pengumpulan data primer dan sekunder di lapangan (fieldwork) ditempuh melalui triangulasi tiga instrumen metodologis utama. Pertama, metode observasi (pengamatan). Peneliti melakukan pengamatan partisipatif dan non partisipatif secara saksama untuk melihat secara langsung realitas aktivitas operasional kelembagaan BUMDesa. Observasi ini dititikberatkan pada inspeksi ketersediaan serta kondisi fasilitas fisik di lapangan seperti mengukur kelayakan gudang penyimpanan tenda, memantau infrastruktur kandang ayam petelur, melihat aset operasional serta memantau dinamika interaksi manajerial antar pengurus saat menjalankan tugasnya (Hardani dkk., 2020). Kedua, metode wawancara mendalam (in depth interview). Wawancara dilakukan secara tatap muka (semi terstruktur) dengan berpedoman pada instrumen panduan wawancara (interview guide) yang telah disusun berdasarkan indikator teori Edwards III. Wawancara ini bertujuan guna menggali persepsi kognitif, tingkat pemahaman terhadap esensi regulasi, komitmen emosional, dan rincian kendala teknis yang dihadapi para aktor pelaksana. Ketiga, studi dokumentasi. Instrumen ini sangat esensial dan bertindak sebagai alat audit untuk melakukan verifikasi silang (cross check) terhadap validitas klaim verbal informan. Penelusuran dokumentasi mencakup pemeriksaan arsip legal, Surat Keputusan (SK) Kepengurusan, rekam jejak penyusunan dokumen AD/ART, bukti draf pengajuan proposal pencairan dana desa, catatan laporan keuangan, hingga publikasi kegiatan musyawarah di laman media sosial resmi pemerintah desa (Mulyana dkk., 2024).

Tahapan analisis data dalam penelitian ini dikelola secara sistematis menggunakan model analisis data interaktif (sebagaimana dipopulerkan oleh Miles dan Huberman) yang lazim digunakan dalam riset kualitatif. Model ini mencakup tiga alur aktivitas berkesinambungan. Langkah pertama adalah reduksi data (data reduction), yakni proses menyeleksi, memfokuskan, dan menyederhanakan ragam informasi lapangan yang sangat masif dan rumit seperti ratusan halaman transkrip wawancara mentah dan tebalnya catatan observasi harian menjadi poin poin krusial yang secara spesifik diklasifikasikan ke dalam empat variabel teori Edwards III. Langkah kedua adalah penyajian data (data display), di mana kepingan data yang telah direduksi kemudian dirangkai dan disajikan secara naratif deskriptif maupun menggunakan matriks/tabel perbandingan, agar konstruksi permasalahan mudah dipahami secara utuh. Langkah terakhir adalah penarikan kesimpulan atau verifikasi akhir (conclusion drawing/verification) berdasarkan pemetaan pola temuan lapangan yang telah solid.

Demi menjamin tingkat keabsahan, reliabilitas, dan objektivitas konklusi ilmiah, penelitian ini secara ketat mengaplikasikan teknik uji kredibilitas data. Uji kredibilitas dilakukan melalui

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

perpanjangan masa pengamatan lapangan untuk memahami konteks sosial secara lebih utuh, pelaksanaan membercheck (mengonfirmasi ulang hasil transkripsi dan interpretasi kepada informan bersangkutan untuk menghindari misinterpretasi), serta metode triangulasi berganda. Triangulasi yang diterapkan mencakup triangulasi sumber yakni membandingkan kesaksian elitis dari pengurus BUMDesa dengan perspektif warga biasa dan triangulasi teknik yakni mengonfrontasi hasil wawancara lisan dengan bukti fisik dokumen di atas kertas guna menetralisasi potensi bias subjektif dari peneliti maupun informan (Abdussamad, 2021).

PEMBAHASAN

Untuk mengetahui seberapa efektif operasionalisasi BUMDesa di Kecamatan Sungai Pandan, penelitian ini menyajikan hasil bedah kasus komparatif yang didasarkan secara sistematis pada empat indikator determinan dari kerangka teori George C. Edwards III. Pengukuran komprehensif atas variabel komunikasi, sumber daya, disposisi, dan birokrasi ini akan menyingkap anatomi kesenjangan antara teks regulasi Perda No. 5 Tahun 2017 tentang desa pada bab XII dengan realitas keras eksekusi di lapangan

1. Analisis Implementasi Kebijakan Publik (Model George C. Edwards III).

a. Komunikasi

Variabel komunikasi mengukur sejauh mana dimensi transmisi (penyaluran), kejelasan (clarity), dan konsistensi informasi kebijakan tersampaikan secara utuh dari level konseptor dan pembuat kebijakan hingga ke lini terbawah, yakni masyarakat dan pengurus teknis. Dalam konteks pelaksanaan penyebaran informasi melalui forum sosialisasi, temuan observasi dan triangulasi data mengindikasikan adanya asimetri efektivitas yang sangat mencolok antara Desa Pandulangan dan Teluk Betung.

Di Desa Pandulangan, aparatur desa (termasuk Kepala Desa dan Sekretaris Desa) beserta jajaran pengurus BUMDesa dengan tegas dan meyakinkan mengklaim bahwa rutinitas sosialisasi pembentukan BUMDesa dan pengenalan unit usaha telah dilaksanakan dengan sangat baik, rutin, dan melibatkan warga. Namun, ketika klaim verbal ini diuji melalui metodologi triangulasi teknik, pernyataan tersebut terbukti gugur secara empiris. Peneliti sama sekali tidak menemukan satu pun rekam jejak dokumentasi administratif yang sah (seperti daftar hadir peserta, notulensi rapat sosialisasi, atau berita acara) maupun ketiadaan bukti fisik publikasi visual (seperti spanduk, baliho, pamflet, atau unggahan digital) di wilayah desa yang mengindikasikan bahwa sosialisasi massal pernah digelar. Transmisi informasi di desa ini mengalami kebuntuan struktural, bersifat tertutup, dan gagal diverifikasi keberadaannya di lapangan.

Sebaliknya, Desa Teluk Betung menunjukkan transmisi komunikasi yang secara administratif jauh lebih terukur dan dapat dibuktikan secara fisik. Pelaksanaan musyawarah dan sosialisasi pembentukan BUMDesa Maju Bersama dapat divalidasi dengan keberadaan dokumentasi foto kegiatan resmi yang terarsip rapi di akun media sosial (Facebook) Pemdes Teluk Betung. Bukti fisik ini juga diperkuat oleh pengakuan konfirmatif dari perwakilan warga (Ketua RT) yang menyatakan telah menerima undangan musyawarah desa secara fisik.

Kendati metode transmisi sosialisasinya memiliki problematika tersendiri, aspek pemahaman terhadap substansi dan filosofi regulasi justru menunjukkan tren yang sangat positif secara individual di kalangan elit pengurus kedua desa. Para aktor pelaksana inti, baik Kepala Desa selaku Penasihat maupun pengurus harian BUMDesa, terbukti telah

berhasil menginternalisasi visi utama pendirian BUMDesa sebagai instrumen penggerak kemandirian ekonomi desa dan penopang penyumbang PADes secara utuh. Di Pandulangan, pengurus terbukti cukup cermat dalam merujuk pada regulasi saat menyusun pedoman awal (AD/ART) guna menghindari pelanggaran asas administratif. Hanya saja, titik buta (blind spot) masalah pemahaman kognitif ini justru menjangkiti tataran masyarakat umum secara luas, khususnya di Desa Teluk Betung.

Sebagian besar warga akar rumput masih mengalami miskonsepsi yang fatal mengenai fungsi BUMDesa; mereka tidak memahami apakah pengurus itu digaji atau bagi hasil, karena sosialisasi awal dari pemerintah desa terkesan elitis, mendadak, sangat terbatas, dan sama sekali tidak inklusif.

b. Sumber daya

Ketidakcukupan sumber daya secara instan dapat meruntuhkan implementasi kebijakan yang secemerlang apa pun, sejelas apa pun pedoman komunikasi yang telah dibangun. Evaluasi indikator sumber daya ini secara tajam membedah tiga komponen esensial yang menjadi tulang punggung operasionalisasi BUMDesa: sumber daya manusia (SDM atau staf pelaksana), ketersediaan daya dukung finansial (dana investasi), dan kelengkapan sarana fisik (infrastruktur dan fasilitas). Kondisi empiris dan perbandingan kualitas sumber daya di kedua BUMDesa dipetakan secara detail sebagai berikut:

Indikator Sumber Daya	BUMDesa Karya Bersama (Pandulangan)	BUMDesa Maju Bersama (Teluk Betung)
Sumber Daya Manusia (SDM)	Memiliki latar belakang pendidikan formal yang lumayan, namun cacat kronis dalam keterampilan teknis akuntansi bisnis dan manajemen pembukuan. Terdapat kelalaian fatal secara administratif, di mana nama bendahara bahkan tidak tercatat secara resmi di dokumen AD/ART. Beban kerja menumpuk di pundak sekretaris karena bendahara gagap teknologi.	Proses rekrutmen sarat akan unsur paksaan akibat apatisme dan penolakan warga. Buntutnya, kompetensi kepemimpinan (Ketua) sangat rendah dan pasif. Tanggung jawab pengurus bersifat parsial, banyak kepala unit yang tidak aktif, dan roda operasional yang pincang ini hanya digerakkan oleh segelintir figur aktif (Sekretaris dan Bendahara).
Pendanaan Finansial (Dana)	Sangat memadai dan terukur. Modal awal sebesar Rp50.000.000 terserap optimal lewat alokasi Dana Desa. Pencairan ini didasarkan pada pengajuan proposal yang terstruktur dan tercatat rapi serta	Sangat memadai pada fase rintisan (modal awal Rp50.000.000 cair dari Dana Desa). Dokumentasi perencanaan pencairan dan alokasi terekam jelas pada proposal rencana bisnis awal. Namun, BUMDesa

	transparan di dalam dokumen AD/ART tahun 2011.	terancam krisis ekspansi akibat pemotongan drastis dana desa di tahun anggaran berjalan (turun hingga 50%).
Fasilitas Fisik (Aset)	Infrastruktur dasar sangat tidak mandiri. Ruang operasional penyimpanan tenda masih menumpang pada bangunan bekas milik desa. Operasional transportasi untuk distribusi unit usaha masih sangat bergantung pada pinjaman mobil inventaris desa.	Sama halnya, belum memiliki aset infrastruktur fisik yang independen Fasilitas gudang perlengkapan tenda mendompleng gedung posyandu RT, kandang ternak ayam petelur berjalan dengan sistem bagi hasil lahan warga, dan ketiadaan armada logistik mandiri memaksa pengurus meminjam aset desa.

Berdasarkan pemetaan analitis pada tabel tersebut, dapat ditarik konklusi yang sangat tegas bahwa persoalan ketersediaan dana investasi awal (financial capital) sama sekali bukanlah akar masalah atau faktor penyebab kegagalan operasional. Pemerintah desa di kedua wilayah telah berhasil menunaikan kewajiban moral dan administratifnya secara paripurna dalam menginjeksikan darah segar permodalan puluhan juta rupiah. Krisis destruktif yang sebenarnya justru terus menggerogoti sektor kualitas sumber daya manusia (human capital) dan ketiadaan aset infrastruktur fisik mandiri. Pengabaian secara sadar terhadap prinsip meritokrasi, kelayakan kompetensi dasar, dan standar profesionalisme saat menunjuk/merekrut pengelola, telah membuahkan sebuah model tata kelola bisnis yang amat rapuh dan kental nuansa amatiran. Realitas telanjang ini menabrak keras roh, esensi, dan filosofi good corporate governance yang sejatinya diamanatkan dalam Perda HSU No. 20/2011.

c. Disposisi

Disposisi dalam analisis kebijakan publik mengukur watak, komitmen etos kerja, ketaatan pada asas hukum, serta tendensi birokrasi dari para pelaksana (implementor) dalam merespons perintah kebijakan. Dalam aspek komitmen pimpinan (elit desa), temuan riset membuktikan bahwa baik Kepala Desa Pandulangan maupun Teluk Betung menunjukkan dedikasi formal dan komitmen kepemimpinan yang cukup tangguh. Komitmen ini tervalidasi dari inisiatif proaktif aparatur dalam menerbitkan regulasi turunan di tingkat lokal berupa penyusunan AD/ART guna memayungi gerak BUMDesa secara hukum di tingkat desa. Di Desa Teluk Betung, kesigapan aparatur juga terlihat sangat nyata saat merespons krisis mundurnya figur Ketua; pemerintah desa segera menginisiasi dan menyelenggarakan Musyawarah Desa (Musdes) secara darurat untuk memilih tampuk kepengimpinan baru demi menyelamatkan agar operasional tidak mengalami stagnasi.

Namun demikian, saat parameter pengukuran digeser menggunakan indikator

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

konsistensi ketaatan pada aturan hukum dan manajerial, borok birokrasi yang akut langsung tersingkap ke permukaan, khususnya di wilayah Desa Pandulangan. Di Pandulangan, struktur kepengurusan BUMDesa Karya Bersama ibarat membatu tanpa adanya sistem regenerasi kepemimpinan yang sehat. Jabatan pengurus terbukti telah dipegang secara monolitik, melampaui batas waktu periode (demisioner) yang wajar namun tak kunjung diganti melalui forum evaluasi yang demokratis. Pelanggaran administratif terberatnya adalah entitas bisnis BUMDesa Pandulangan ini belum diakui secara legal dan sah di mata hukum nasional perdata, karena pengurusnya lalai dan gagal mengurus proses sertifikasi pendaftaran badan hukum dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham). Hal ini secara substansial bertentangan dengan mandat hukum dari Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021. Berbanding terbalik dengan itu, BUMDesa Teluk Betung tampil jauh lebih tertib dan profesional dalam urusan kepatuhan legalitas formal; mereka berhasil memproses, mendaftarkan, dan telah memegang sertifikat sah dari Kemenkumham, sehingga posisi entitas bisnisnya aman secara yuridis.

Problematika sosiologis terberat pada variabel disposisi ini sejatinya terletak pada hancurnya nilai nilai sikap demokratis dan inklusivitas partisipasi masyarakat. BUMDesa yang sejatinya dikonseptualisasikan untuk didirikan dari, oleh, dan untuk sebesar besarnya kemakmuran warga desa, justru dalam praktiknya teralienasi dari publiknya sendiri. Di Pandulangan, klaim mengenai pelaksanaan musyawarah inklusif yang melibatkan segenap elemen warga tidak terbukti ada. Hal ini, ditambah dengan rendahnya literasi warga akan potensi bisnis BUMDesa serta sikap pasif turun temurun, menyebabkan kemandekan yang sangat fatal dalam pelibatan publik.

Ironisnya, kondisi di Teluk Betung justru dipicu secara sengaja oleh sikap eksklusif aparaturnya. Sesuai dengan pengakuan eksplisit dari informan internal BUMDesa, pelaksanaan rapat musyawarah pembentukan BUMDesa di Teluk Betung sengaja dikonstruksi secara elitis dan diskriminatif. Undangan rapat disaring secara ketat, dipilih pilih, dan dibatasi hanya sebanyak 28 eksemplar saja. Undangan undangan tersebut secara eksklusif hanya dibagikan kepada kroni aparatur desa (6 orang), anggota BPD (5 orang), ketua ketua RT, pengurus BUMDesa, dan segelintir mantan tokoh tertentu. Masyarakat sipil dari kalangan akar rumput sama sekali tidak diakomodasi kehadirannya. Pembatasan akses diskursus dan politik ruang tertutup ini terbukti sukses meredam dinamika, namun di saat yang sama sukses besar membunuh rasa kepemilikan (sense of belonging) masyarakat komunal terhadap lembaga desanya. Akibatnya sangat logis: BUMDesa dipersepsikan secara negatif seolah olah hanya menjadi sirkel bisnis eksklusif untuk memperkaya dan menambah kesibukan para penguasa elit desa semata.

d. Struktur Birokrasi

Desain institusional, proporsionalitas pembagian kerja (fragmentasi wewenang yang tidak tumpang tindih), dan kejelasan mekanisme operasional (melalui SOP) adalah fondasi stabilitas bagi organisasi modern mana pun. Sayangnya, konsep krusial terkait pembagian kerja (division of labor) di kedua entitas BUMDesa ini sama sekali tidak berjalan di lapangan; ia tidak lebih dari sekadar ornamen kosmetik dan pelengkap administrasi di atas lembar Surat Keputusan (SK) Kepala Desa.

Di BUMDesa Pandulangan, sistem distribusi beban kerja gagal total diimplementasikan. Defisit kompetensi dan kegagapan teknologi (gaptek) parah yang

dialami oleh figur bendahara mengakibatkan fungsi jabatannya lumpuh total dalam era digitalisasi. Alhasil, seluruh beban klerikal harian, pencatatan transaksi kas, pelaporan pajak berkala, hingga kerumitan pembukuan terakumulasi secara tidak adil di pundak sang sekretaris. Parodi organisasional yang tak kalah ironis dan tragis menjangkiti BUMDesa Teluk Betung. Nomenklatur posisi kepengurusan unit dan divisi operasional yang tampak gagah dan komprehensif tertera di dalam dokumen AD/ART, seketika kandas dan rontok saat dihadapkan pada realitas operasional di lapangan. Mayoritas individu warga yang ditunjuk sebagai kepala unit usaha mangkir dari tanggung jawab dan tidak pernah aktif bekerja. Dampaknya sangat merugikan: urusan operasional harian yang sangat teknis dan melelahkan (mulai dari menerima pesanan tenda, mengurus logistik penyewa, hingga mencatat aliran uang masuk) secara sepihak kembali ditanggung oleh sekretaris dan bendahara inti BUMDesa. Di saat bersamaan, figur Ketua BUMDesa dinilai oleh bawahannya sendiri sangat lamban, bertele tele, dan tidak responsif dalam mengambil keputusan strategis maupun mengeksekusi birokrasi pencairan anggaran operasional harian.

Kekacauan struktural yang menghambat profesionalisme ini bertambah runyam pada tataran ketersediaan, pemahaman, dan kepatuhan terhadap Standard Operating Procedures (SOP). Meskipun terdapat klaim verbal dari aparatur Desa Pandulangan yang bersikeras menegaskan bahwa pedoman baku berupa SOP telah dibuat sejak awal pembentukan, pelacakan dan inspeksi keberadaan dokumen fisik oleh peneliti berujung nihil. Ketiadaan wujud fisik pedoman tertulis ini menjadi bukti sahih bahwa para pengurus selama bertahun tahun bekerja secara "buta", sekadar mengandalkan intuisi manajerial semata tanpa memegang landasan prosedur teknis yang terstandarisasi. Sebaliknya, BUMDesa Teluk Betung memang membuktikan kapasitas administratifnya dengan mampu memproduksi draf dokumen fisik SOP yang sah. Akan tetapi, dokumen legal tersebut bernasib malang; ia tidak lebih dari sekadar "macan kertas" (paper tiger) yang dikurung rapi sebagai pajangan laci kesekretariatan. Prosedur standar tersebut sama sekali tidak diimplementasikan, bahkan jarang dibaca, dan pada akhirnya gagal total dalam memandu realitas kerja teknis keseharian di lapangan akibat merosotnya kedisiplinan serta hilangnya determinasi manajerial dari para pengurus itu sendiri.

2. Faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi

Kontestasi dinamika tata kelola dan operasional BUMDesa di kedua desa tidak lepas dari tarikan gravitasi faktor faktor determinan berikut:

a. Faktor Pendorong

Di tengah sengkarut masalah struktural birokrasi, eksistensi rintisan usaha di Desa Pandulangan sejauh ini tertolong, terselamatkan, dan ditopang penuh oleh kecukupan asupan kapital finansial (modal likuiditas) di awal yang bersumber dari gelontoran Dana Desa, ditambah dengan intervensi pengawasan dan pendampingan yang cukup proaktif dari Kepala Desa selaku pembina. Selain itu, kepiawaian intuitif di tahap awal dalam membaca peta potensi kebutuhan primer lokal yakni berinisiatif menyediakan jasa penyewaan tenda dengan tarif murah khusus untuk melayani hajatan warga desa setempatzberhasil menjadi roda penggerak (katalis) utama kelangsungan bisnis mereka.

Sementara itu, di wilayah tetangganya, yakni Desa Teluk Betung, jangkar penyelamat eksistensi operasional BUMDesa mereka murni terletak pada fenomena pasar yang tidak

terduga, yakni letupan tingginya antusiasme konsumen di level akar rumput. Serapan pasar yang berada di luar ekspektasi awal di mana produk bahan pokok berupa telur ayam selalu ludes diborong terjual setiap harinya di kalangan warga ditambah ekspansi agresif dari layanan unit sewa tenda yang sukses menarik minat penyewa (konsumen) dari desa desa tetangga, perlahan menjelma menjadi mesin pencetak uang utama (cash cow) yang sangat kuat. Keberhasilan insting pasar inilah yang secara efektif menutupi dan menyelamatkan BUMDesa dari kelemahan parah tata kelola manajerial internal mereka yang bobrok.

b. Faktor penghambat

Jika ditelusuri dan dibedah ke akar permasalahan filosofisnya, episentrum kegagalan dan ketidakoptimalan implementasi kebijakan Perda No. 20/2011 di kedua desa tersebut bermuara pada satu muara penyakit kronis yang sama: Krisis Absolut Modal Manusia. Desa Pandulangan sangat miskin dan mengalami kelangkaan ketersediaan figur yang berkarakter kewirausahaan, yang sekaligus dibekali dengan tingkat literasi pembukuan bisnis yang adaptif dengan perkembangan modern. Akar sosiologis dari masalah defisit SDM ini semakin diperparah oleh fenomena migrasi intelektual massal, di mana warga lokal yang berhasil menyelesaikan pendidikan tinggi dan menjadi lulusan sarjana jauh lebih memprioritaskan untuk merantau atau bekerja mencari penghidupan di luar wilayah desa, alih alih pulang dan mengabdi untuk membesarkan BUMDesa.

Kondisi di Desa Teluk Betung tak kalah mengkhawatirkan. Apati struktural dan keengganan warga untuk merespons positif setiap tawaran rekrutmen melahirkan pembentukan kepengurusan prematur yang sangat minim kapabilitas. Pengurus yang terbentuk bertindak abai secara total terhadap spesifikasi pembagian kerja (job description) mereka masing masing, dan terbiasa melempar tanggung jawab (lepas tangan). Lebih parah dan menekan lagi, rencana strategis pengembangan ekspansi bisnis BUMDesa Teluk Betung dihantam keras oleh realitas kebijakan politis, yakni pemangkasan drastis alokasi pencairan Dana Desa tahun berjalan yang diinstruksikan dari pemerintah pusat (anggaran desa dipangkas ekstrem hingga 50%). Imbas langsung dari pemotongan likuiditas anggaran yang tiba tiba ini secara langsung melumpuhkan kemampuan dan rencana strategis business plan BUMDesa untuk melakukan pengadaan infrastruktur logistik mandiri seperti impian membeli aset tanah, membangun gudang penyimpanan perlengkapan secara permanen, dan mengadakan mobil pikap operasional. Akibatnya, alih alih menjadi lembaga mandiri, BUMDesa akan terus terpaksa mengemis dan bergantung menjadi parasit yang menumpang pada aset fasilitas umum desa.

SIMPULAN

Berdasarkan proses pembedahan empiris yang sangat mendalam dan komprehensif dengan menggunakan kacamata analisis teori implementasi kebijakan publik dari George C. Edwards III, hasil riset ini menyimpulkan dengan tegas bahwa implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 5 Tahun 2017 tentang desa pada bab XII tentang Pedoman Pembentukan BUMDesa di dua wilayah studi kasus (BUMDesa Karya Bersama di Desa Pandulangan dan BUMDesa Maju Bersama di Desa Teluk Betung) terjebak hebat dalam pusaran jebakan formalisme administratif semata. Secara keseluruhan, kualitas eksekusi kebijakan di lapangan dinilai sangat tidak optimal dan meleset jauh dari ekspektasi regulasi (Perda).

Parameter komunikasi berupa internalisasi pemahaman visi dasar di kalangan elit pengurus serta pemenuhan awal dukungan pendanaan finansial modal dari Anggaran Dana Desa (variabel

sumber daya) memang relatif terselenggara dengan sangat baik dan terstruktur. Namun sayangnya, keunggulan start permulaan (head start) tersebut tergerus habis perlahan dan menjadi sia sia belaka akibat parahnya defisit tingkat kompetensi manajerial sumber daya manusia pengelola (terutama terkait literasi pembukuan akuntansi dan etos wirausaha). Kelumpuhan ini semakin dipertajam dengan ketiadaan kemandirian mutlak pada kepemilikan aset fasilitas fisik (karena BUMDesa masih terus mendompleng bangunan desa/warga), serta sangat rendahnya komitmen ketaatan aparatur pada asas inklusivitas musyawarah yang semestinya egaliter, yang pada akhirnya memicu matinya spirit partisipasi demokratis dari masyarakat luas dan menimbulkan apatisme warga desa.

Lebih jauh, evaluasi kritis pada penataan struktur birokrasi kelembagaan di lapangan secara tak terbantahkan membuktikan berlakunya fenomena sosiologis "pseudo organization" (organisasi semu/palsu) yang akut pada tubuh kedua BUMDesa. Segala rancangan megah dan ideal terkait distribusi pembagian kerja fungsional antar divisi (unit usaha) serta penyusunan pedoman Standar Operasional Prosedur (SOP) baku tak ubahnya sekadar kosmetik pemanis dan pelengkap formalitas syarat administrasi demi memuluskan pencairan dana desa semata. Dalam praktiknya, dokumen dokumen legal tersebut terbukti gagal total dalam mendikte, menertibkan, memandu, maupun mengawal realitas rutinitas kerja teknis para pengurus BUMDesa di lapangan. Faktor paling regresif (penghambat utama) yang terus merantai dan menghalangi laju transformasi institusi perekonomian masyarakat pedesaan ini adalah stagnasi akut pada kualitas intelektualitas dan manajerial SDM, yang di kemudian hari kembali diperparah oleh tekanan kebijakan fiskal makro berupa pemangkasan drastis alokasi permodalan lanjutan dari pemerintah pusat yang memangkas daya ekspansi BUMDesa.

Ironisnya, di tengah karut marut birokrasi internal tersebut, keberhasilan penetrasi dan ekspansi pasar dari layanan penyewaan tenda, serta besarnya loyalitas konsumen atas tingginya permintaan komoditas telur ayam yang ditunjukkan dalam neraca operasional harian BUMDesa, justru menyodorkan sebuah antitesis ilmiah yang sangat krusial dan patut menjadi bahan refleksi: bahwa melimpahnya ketersediaan modal finansial awal bernilai puluhan juta rupiah, dukungan penuh instrumen hukum desa, dan besarnya potensi peluang pasar lokal yang cerah sekalipun, akan selalu berujung pada stagnasi sistemik, ancaman kebangkrutan, atau sekadar hidup segan mati tak mau (survival mode), apabila institusi tersebut tidak dikemudikan oleh figur nakhoda (pengurus) yang mumpuni secara skill (keterampilan), visioner, dan berkarakter wirausaha sejati.

DAFTAR PUSTAKA

Abdussamad, Z. (2021) *Metode Penelitian Kualitatif*. Makassar: CV. Syakir Media Press.

Aini, N., & Adianto, A. (2023) 'Analisis Kebijakan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa)', *Jurnal Administrasi Publik*, 11(2), pp. 45 56.

Dewi, D. S. (2022) *Buku ajar kebijakan publik: Proses, implementasi, dan evaluasi*. Yogyakarta: Samudra Biru.

Fitriani, et al. (2019) 'Implementasi Peraturan Daerah Tentang Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) di Kampung Rempak Kecamatan Sabak Auh Kabupaten Siak', *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 15(1), pp. 20 35.

Hardani, D., et al. (2020) *Metode penelitian kualitatif & kuantitatif*. Yogyakarta: CV. Pustaka Ilmu Group.

Mulyana, A., et al. (2024) *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Widina Media Utama.

Pemerintah Kabupaten Hulu Sungai Utara (2011) *Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 5 Tahun 2017 tentang desa pada bab XII tentang Pedoman dan Tata Cara Pembentukan Badan Usaha Milik Desa*. Amuntai: Pemerintah Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Prianthara, I. B. T., & Kepramareni, P. (2020) 'Kemandirian Ekonomi Desa Melalui BUMDesa', *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 8(3), pp. 112 125.

Rodiyah, I., et al. (2021) *Buku Ajar Pengantar Ilmu Administrasi Publik*. Sidoarjo:

UMSIDA Press.

Sugiyono (2023) *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Zakiati, E. (2025) *Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang badan usaha milik desa pada BUMDesa Semangat Baru di Desa*

Pulantani Kecamatan Haur Gading Kabupaten Hulu Sungai Utara. Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Amuntai, Amuntai.