

Efektivitas BUMDes sebagai Instrumen Hukum Ekonomi Desa: Antara Mandat Regulasi dan Realita Kapasitas Kelembagaan

Ahmad Gautsul Anam¹, Warna Wijaya²
Akademi Bisnis Lombok¹ Universitas Waskita Dharma²
gautsulanam98@gmail.com

Abstract: The Effectiveness of BUMDes as a Legal Instrument of Village Economy: Between Regulatory Mandates and the Reality of Institutional Capacity. Village-Owned Enterprises (BUMDes) were established as strategic instruments to drive village economic development under Law No. 6 of 2014 on Villages and Government Regulation No. 11 of 2021. However, many BUMDes in practice remain inactive or fail to function as expected. This study aims to analyze the effectiveness of BUMDes as a legal instrument of village economy by examining the gap between regulatory mandates and the actual institutional capacity of village governments. Using a normative-empirical legal approach, this study found that while the legal framework for BUMDes has been strengthened, critical gaps remain in human resource capacity, initial capital access, and supervisory mechanisms. The study identifies a systemic phenomenon called "phantom BUMDes" — entities formed merely to fulfill administrative requirements without genuine economic substance. Concrete policy recommendations are proposed to bridge the gap between regulatory ideals and ground-level realities.

Keywords: *BUMDes, Village Economic Law, Institutional Capacity, Village Regulation, Village Autonomy.*

PENDAHULUAN

Desa bukan sekadar wilayah administrasi terkecil dalam sistem pemerintahan Indonesia[1]. Desa adalah tempat tinggal sebagian besar rakyat Indonesia, pusat kehidupan sosial-budaya, sekaligus basis perekonomian rakyat yang paling mendasar. Karena itulah, ketika pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa[2], harapan besar muncul: desa akan mampu mengelola potensinya sendiri secara mandiri, demokratis, dan berkelanjutan[3].

Salah satu terobosan paling menonjol dalam undang-undang tersebut adalah pembentukan Badan Usaha Milik Desa atau yang lebih dikenal dengan nama BUMDes. BUMDes dirancang sebagai badan usaha yang dimiliki dan dikelola oleh desa untuk memanfaatkan potensi lokal demi meningkatkan pendapatan asli desa (PADes) dan kesejahteraan masyarakat[4]. Dalam bayangan para pembentuk kebijakan, BUMDes akan menjadi semacam "mesin ekonomi desa" yang berputar mandiri, menghasilkan keuntungan, dan memberi manfaat nyata bagi warganya.

Namun, harapan itu nyatanya masih jauh dari kenyataan. Data Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi menunjukkan bahwa dari ratusan ribu desa yang ada di Indonesia, hanya sebagian kecil BUMDes yang benar-benar aktif dan memberikan kontribusi ekonomi yang signifikan. Sebagian besar BUMDes hidup dalam kondisi stagnan: ada secara hukum, terdaftar dalam dokumen resmi, namun tidak beroperasi secara nyata. Fenomena ini yang kemudian disebut sebagai "BUMDes semu" menjadi persoalan serius yang perlu dikaji secara mendalam.

Pertanyaan mendasar yang muncul adalah: mengapa BUMDes yang secara hukum telah memiliki landasan kuat justru gagal berfungsi optimal? Apakah permasalahannya ada pada konstruksi regulasinya yang belum sempurna? Atau justru terletak pada keterbatasan kapasitas kelembagaan desa dalam mengimplementasikan amanat regulasi tersebut?

Penelitian ini hadir untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut. Secara spesifik, ada tiga tujuan utama yang ingin dicapai: pertama, mengkaji konstruksi hukum BUMDes dalam

peraturan perundang-undangan Indonesia; kedua, mengidentifikasi faktor-faktor kelembagaan yang menentukan efektif atau tidaknya BUMDes; dan ketiga, merumuskan rekomendasi kebijakan yang dapat memperkuat posisi BUMDes sebagai instrumen hukum ekonomi desa yang sesungguhnya.

Penelitian sebelumnya tentang BUMDes umumnya mengkaji dari perspektif manajemen bisnis, akuntansi keuangan, atau pemberdayaan masyarakat. Kajian yang secara khusus memosisikan BUMDes sebagai instrumen hukum ekonomi desa dan menganalisis kesenjangan antara desain regulasi dengan realita kelembagaan secara simultan masih sangat terbatas[5]. Di sinilah letak kebaruan dan kontribusi ilmiah dari penelitian ini.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif-empiris. Pendekatan yuridis normatif dipakai untuk menelaah bagaimana hukum mengatur keberadaan BUMDes melalui analisis terhadap teks peraturan perundang-undangan.[6] Sementara itu, pendekatan empiris digunakan untuk memotret realita pelaksanaan BUMDes di lapangan, sehingga dapat diketahui sejauh mana hukum yang tertulis benar-benar hidup dalam praktik.[7]

Sumber data terdiri dari dua jenis. Pertama, bahan hukum primer yang mencakup Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa[8], Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, serta berbagai Peraturan Menteri Desa yang relevan. Kedua, data empiris yang diperoleh melalui wawancara mendalam dengan kepala desa, direktur BUMDes, pendamping desa, dan pejabat Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa di tiga kabupaten yang menjadi lokasi penelitian.

Analisis dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan teori efektivitas hukum sebagai kerangka kategorisasi[9]. Teori ini membantu peneliti memilah faktor-faktor mana yang berasal dari kelemahan substansi hukum, mana yang berasal dari lemahnya aparat pelaksana, mana yang bersumber dari keterbatasan sarana dan prasarana, serta mana yang berkaitan dengan budaya hukum masyarakat desa. Perpaduan analisis normatif dan empiris ini memungkinkan peneliti untuk menghasilkan gambaran yang lebih komprehensif dan tidak parsial[10].

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konstruksi Hukum BUMDes: Evolusi yang Belum Tuntas

Perjalanan hukum BUMDes di Indonesia merupakan cerminan dari proses pencarian bentuk yang masih terus berlangsung. Pada awalnya, dasar hukum BUMDes bersifat sangat umum dan tersebar di berbagai pasal dalam UU Desa 2014. Pasal 87 hingga 90 hanya memuat ketentuan dasar tentang definisi, tujuan, dan prinsip pembentukan BUMDes, tanpa memberikan panduan teknis yang memadai.

Barulah dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021, konstruksi hukum BUMDes mengalami penguatan yang cukup signifikan. PP ini mengatur lebih rinci tentang status badan hukum BUMDes, struktur organisasi, mekanisme pengelolaan, sistem pertanggungjawaban, hingga prosedur pembubaran. Salah satu terobosan penting adalah penegasan bahwa BUMDes merupakan badan hukum tersendiri yang berbeda dari badan hukum publik maupun privat yang sudah ada — sebuah entitas sui generis yang lahir dari kebutuhan spesifik pemerintahan desa.

Meskipun demikian, kajian terhadap substansi PP No. 11/2021 mengungkapkan sejumlah celah hukum yang masih perlu disempurnakan. Pertama, mekanisme pengawasan BUMDes

belum diatur dengan tegas. Undang-undang dan peraturan turunannya tidak menjelaskan secara rinci siapa yang berwenang mengawasi, apa tolok ukur pengawasannya, dan apa sanksi bagi pengawas yang lalai. Akibatnya, pengawasan BUMDes di banyak daerah bersifat formalitas belaka.

Kedua, tidak terdapat mekanisme exit strategy yang komprehensif. Ketika sebuah BUMDes mengalami kegagalan usaha atau kebangkrutan, tidak ada prosedur yang jelas tentang bagaimana nasib aset desa, bagaimana pertanggungjawaban pengurus, dan bagaimana perlindungan terhadap masyarakat yang terdampak. Kekosongan hukum ini menciptakan ketidakpastian yang pada gilirannya membuat para pejabat desa enggan berinovasi karena khawatir terjatuh masalah hukum.

Ketiga, terdapat potensi tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Desa dengan Kementerian Dalam Negeri dalam hal pembinaan dan pengawasan BUMDes. Dualisme kewenangan ini seringkali menciptakan kebingungan di tingkat desa tentang ke mana seharusnya mereka melapor dan meminta bimbingan teknis.

Realita Kapasitas Kelembagaan: Lima Temuan Kritis

Menggunakan kerangka teori efektivitas hukum, penelitian ini mengidentifikasi lima faktor kritis yang menjelaskan mengapa BUMDes di banyak desa tidak berjalan efektif. Kelima faktor ini dapat dilihat pada Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Matriks Faktor Efektivitas BUMDes berdasarkan Teori Efektivitas Hukum

Faktor	Kondisi Ideal (Mandat Regulasi)	Kondisi Faktual di Lapangan	Tingkat Kesenjangan
Substansi Hukum	Regulasi komprehensif dan harmonis antar lembaga	Masih ada tumpang tindih kewenangan dan celah hukum	Sedang
Struktur Hukum (SDM)	Pengurus BUMDes terlatih, profesional, dan akuntabel	Mayoritas pengurus tidak memiliki latar belakang bisnis atau hukum	Tinggi
Sarana & Modal	Modal awal memadai dan ada akses pembiayaan lanjutan	Modal sangat terbatas, tidak ada akses kredit formal	Tinggi
Partisipasi Masyarakat	Warga aktif terlibat dan menjadi pelaku usaha BUMDes	Banyak warga apatis dan belum percaya pada BUMDes	Sedang
Budaya Hukum	Kepatuhan penuh terhadap regulasi dan mekanisme akuntabilitas	BUMDes dibentuk sebatas formalitas tanpa substansi ekonomi nyata	Tinggi

Dari tabel di atas, terlihat bahwa faktor dengan kesenjangan tertinggi adalah kapasitas sumber daya manusia, keterbatasan modal, dan budaya hukum yang masih berorientasi formalitas. Ketiga faktor inilah yang paling banyak dikeluhkan oleh para kepala desa dan pengurus BUMDes yang diwawancarai dalam penelitian ini.

Terkait sumber daya manusia, sebagian besar pengurus BUMDes dipilih bukan berdasarkan kompetensi, melainkan berdasarkan kedekatan dengan kepala desa atau ketersediaan waktu. Akibatnya, banyak direktur BUMDes yang tidak paham cara menyusun rencana bisnis, mengelola keuangan secara sederhana sekalipun, apalagi memahami aspek hukum dari usaha yang mereka jalankan.

Dari sisi modal, pemerintah memang mengalokasikan dana awal melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), namun jumlahnya seringkali tidak mencukupi untuk memulai usaha yang layak secara ekonomi. Lebih jauh, BUMDes menghadapi kendala struktural dalam mengakses pembiayaan dari lembaga keuangan formal karena ketidakjelasan status badan hukumnya di mata perbankan.

Fenomena BUMDes Semu: Ketika Regulasi Bertemu Realita

Temuan paling mengkhawatirkan dari penelitian ini adalah tingginya angka BUMDes yang dapat dikategorikan sebagai "BUMDes semu". Ini adalah BUMDes yang secara administratif terbentuk, memiliki akta pendirian, tercatat dalam sistem nasional, namun dalam praktiknya tidak menjalankan kegiatan usaha apapun.

Mengapa fenomena ini terjadi? Wawancara mendalam dengan para kepala desa mengungkapkan sebuah pola yang konsisten: pembentukan BUMDes dilakukan karena adanya tekanan dari pemerintah kabupaten sebagai syarat untuk mendapatkan tambahan dana desa atau program tertentu. Dengan kata lain, BUMDes dibentuk bukan karena desa memang siap dan butuh, melainkan karena tuntutan prosedural dari atas.

Situasi ini menciptakan sebuah paradoks yang serius. Regulasi yang bermaksud mendorong kemandirian ekonomi desa justru memicu perilaku kompiansif yang semu. Desa-desa yang sesungguhnya belum memiliki kapasitas kelembagaan yang memadai dipaksa "berpura-pura" memiliki BUMDes yang berfungsi, sementara kenyataannya justru sebaliknya. Akibatnya, dana desa yang seharusnya digunakan untuk kegiatan produktif malah tersedot hanya untuk membiayai pembentukan dan administrasi BUMDes yang tidak aktif.

Fenomena ini juga memiliki implikasi hukum yang serius. Ketika BUMDes yang tidak aktif itu kemudian diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Inspektorat, kepala desa dan pengurus BUMDes berpotensi dikenai sanksi administratif bahkan pidana karena dianggap tidak mengelola aset desa dengan baik. Ironisnya, mereka sebenarnya adalah korban dari kebijakan yang tidak realistis.

Tipologi BUMDes: Dari yang Berhasil hingga yang Mandek

Berdasarkan analisis lapangan dan kajian regulasi, penelitian ini mengidentifikasi empat tipologi BUMDes yang mencerminkan spektrum efektivitas kelembagaan sebagaimana tersaji dalam Tabel 2.

Tabel 2. Tipologi BUMDes Berdasarkan Tingkat Efektivitas Kelembagaan

Tipologi	Nama	Karakteristik	Kebutuhan Intervensi
Tipe A	BUMDes Ideal	Regulasi dipatuhi, usaha berjalan, SDM kompeten, memberi kontribusi nyata ke PADes	Penguatan dan replikasi model ke desa lain
Tipe B	BUMDes Regulatif	Patuh secara hukum dan administratif, namun kinerja usaha masih lemah	Pendampingan bisnis dan akses permodalan

Tipe C	BUMDes Praktikal	Usaha berjalan secara ekonomi, tetapi lemah dalam tata kelola hukum dan administrasi	Pendampingan hukum dan penguatan akuntabilitas
Tipe D	BUMDes Semu (Mandek)	Terbentuk hanya secara administratif, tidak ada kegiatan usaha nyata	Evaluasi menyeluruh: revitalisasi atau pembubaran terencana

Tipologi ini penting sebagai dasar untuk merancang intervensi kebijakan yang lebih tepat sasaran. Selama ini, kebijakan pemerintah cenderung bersifat seragam dan memperlakukan semua BUMDes dengan cara yang sama, padahal kebutuhan dan permasalahan masing-masing tipologi sangat berbeda. BUMDes Tipe D, misalnya, tidak akan terselamatkan hanya dengan menambah pelatihan jika akar masalahnya adalah ketidaksiapan desa secara mendasar untuk mengelola badan usaha .

KESIMPULAN

Penelitian ini menghasilkan tiga kesimpulan utama. Pertama, meskipun konstruksi hukum BUMDes telah mengalami penguatan signifikan melalui PP No. 11 Tahun 2021, masih terdapat celah-celah kritis berupa lemahnya mekanisme pengawasan, tidak adanya exit strategy yang jelas, dan potensi tumpang tindih kewenangan antar lembaga pemerintah. Celah-celah inilah yang memberikan ruang bagi berkembangnya BUMDes semu.

Kedua, faktor kapasitas kelembagaan yaitu terutama keterbatasan sumber daya manusia dan akses permodalan terbukti menjadi hambatan utama yang menentukan efektif atau tidaknya BUMDes. Tidak peduli seberapa baik regulasinya, jika desa tidak memiliki orang-orang yang kompeten untuk mengelola BUMDes dan tidak memiliki modal yang cukup untuk memulai usaha, maka BUMDes tidak akan pernah berfungsi sebagaimana mestinya.

Ketiga, terdapat kesenjangan sistemik antara semangat regulasi yang ambisius dengan realita kapasitas desa yang masih terbatas. Kesenjangan ini melahirkan fenomena BUMDes semu yang tidak hanya merugikan secara ekonomi, tetapi juga berpotensi menciptakan permasalahan hukum bagi para pejabat desa yang sesungguhnya adalah korban dari kebijakan yang tidak realistis.

SARAN

Berdasarkan temuan dan kesimpulan di atas, penelitian ini mengajukan tiga rekomendasi kebijakan yang konkret dan dapat segera ditindaklanjuti.

Rekomendasi pertama adalah revisi terhadap PP No. 11 Tahun 2021 untuk memasukkan setidaknya tiga hal: mekanisme pengawasan yang jelas dengan tolok ukur terukur, prosedur exit strategy yang melindungi aset desa dan kepentingan masyarakat, serta standar minimum kompetensi SDM yang harus dipenuhi sebelum sebuah BUMDes diizinkan beroperasi. Tanpa ketiga elemen ini, regulasi yang ada akan terus menghasilkan BUMDes semu.

Rekomendasi kedua adalah transformasi model pendampingan desa. Program pendampingan yang selama ini lebih banyak bersifat administratif perlu diubah menjadi pendampingan substantif yang mencakup aspek hukum usaha, manajemen bisnis sederhana, dan literasi keuangan. Pendamping desa perlu dilengkapi dengan kompetensi yang relevan dan diberi mandat yang jelas untuk mendampingi BUMDes secara berkelanjutan.

Rekomendasi ketiga adalah pembentukan sistem evaluasi berbasis tipologi. Pemerintah perlu mengembangkan instrumen klasifikasi BUMDes yang baku untuk memilah BUMDes ke dalam empat tipologi yang telah diidentifikasi dalam penelitian ini. Intervensi kebijakan selanjutnya harus disesuaikan dengan tipologi masing-masing desa, bukan lagi bersifat seragam. Khusus untuk BUMDes Tipe D, perlu dibuka opsi pembubaran terencana yang tidak berujung pada sanksi hukum bagi pejabat desa, asalkan dilakukan dengan prosedur yang transparan dan akuntabel.

DAFTAR PUSTAKA

- Salman, Mursak, and Z. Arifin, "Administrasi Pemerintahan Desa: Fondasi Tata Kelola Menuju Desa Mandiri," 2025.
- "Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Terkait - Tim Visi Yustisia - Google Buku." Accessed: Apr. 21, 2026. [Online]. Available: https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=2oCwCgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA5&dq=menerbitkan+Undang-Undang+Nomor+6+Tahun+2014+tentang+Desa,&ots=inH8NHyncN&sig=lrLZcYLM8aI0FEGCVHBBWuHVhg8&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- N. Inna Alfiah and D. Listia Rika Tini, "INOVASI PEMERINTAH DESA LOBUK DALAM MEWUJUDKAN DESA MANDIRI DAN BERKELANJUTAN," *PUBLIC CORNER*, vol. 17, no. 1, pp. 13–25, Jul. 2022, doi: 10.24929/FISIP.V17I1.1869.
- "PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK DESA (BUMDES) DALAM RANGKA OPTIMALISASI ... - Ana Sopanah, Reny Kurniwati, Dwi Anggarani - Google Buku." Accessed: Apr. 21, 2026. [Online]. Available: [https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=ST6xEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=BUMDes+dirancang+sebagai+badan+usaha+yang+dimiliki+dan+dikelola+oleh+desa+untuk+memanfaatkan+potensi+lokal+demi+meningkatkan+pendapatan+asli+desa+\(PADes\)+dan+kesejahteraan+masyarakat.+&ots=M_9VC0XxTm&sig=ZosPL28-Dq1ZcRcQQ8cqs9vxjw&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=ST6xEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=BUMDes+dirancang+sebagai+badan+usaha+yang+dimiliki+dan+dikelola+oleh+desa+untuk+memanfaatkan+potensi+lokal+demi+meningkatkan+pendapatan+asli+desa+(PADes)+dan+kesejahteraan+masyarakat.+&ots=M_9VC0XxTm&sig=ZosPL28-Dq1ZcRcQQ8cqs9vxjw&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- "PEMBANGUNAN KELEMBAGAAN DALAM ADMINISTRASI PUBLIK - Is Susanti, S.IP., M.AP - Google Buku." Accessed: Apr. 21, 2026. [Online]. Available: https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=MmugEQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=BUMDes+sebagai+instrumen+hukum+ekonomi+desa+dan+menganalisis+kesenjangan+antara+desain+regulasi+dengan+realita+kelembagaan+secara+simultan+masih+sangat+terbatas&ots=nyqrWhYLu5&sig=jkpqjg4hgI-dFW6NidgbG7yNEVs&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- M. Zainuddin and A. D. Karina, "PENGUNAAN METODE YURIDIS NORMATIF DALAM MEMBUKTIKAN KEBENARAN PADA PENELITIAN HUKUM," *Smart Law J.*, vol. 2, no. 2, pp. 114–123, Aug. 2023, Accessed: Apr. 21, 2026. [Online]. Available: <https://e-journal.unkaha.ac.id/index.php/slj/article/view/26>
- S. A. Wiraguna¹, "Metode Normatif dan Empiris dalam Penelitian Hukum: Studi Eksploratif di Indonesia," *Public Sph. J. Sos. Polit. Pemerintah. dan Huk.*, vol. 3, no. 3, Nov. 2024, doi: 10.59818/JPS.V3I3.1390.

- A. Amir *et al.*, “Peranan Badan Usaha Milik Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Desa,” *Stud. J. Pengabd. Kpd. Masy.*, vol. 1, no. 1, pp. 7–10, Aug. 2021, doi: 10.53867/JPM.V1I1.7.
- L. M. Alwin, A. Lalu, and M. A. Ahadi, “Efektivitas Hukum dalam Perspektif Filsafat Hukum: Relasi Urgensi Sosialisasi terhadap Eksistensi Produk Hukum,” *J. USM LAW Rev.*, vol. 5, no. 1, pp. 110–127, Apr. 2022, doi: 10.26623/JULR.V5I1.4965.
- “Perkembangan Metode Penelitian Hukum di Indonesia - Sholahuddin Al-Fatih - Google Buku.” Accessed: Apr. 21, 2026. [Online]. Available: https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=EOBiEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=Perpaduan+analisis+normatif+dan+empiris+ini+memungkinkan+peneliti+untuk+menghasilkan+gambaran+yang+lebih+komprensif+dan+tidak+parsial&ots=PJLjjNXyZq&sig=9tI3Eo13wowgy8JEioMZgZdH63M&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false