

Konstruksi Politik Hukum Tata Kelola BUMDes Pasca PP No. 11 Tahun 2021: Analisis Kesenjangan Implementasi Good Governance dan Keterbukaan Informasi Publik di Kabupaten Penajam Paser Utara

Ibrahim Sumantri^{1*}, Aisa Setiawati², Mustari³

^{1*}Prodi Teknik Sipil, Fakultas Teknik Sipil dan Perencanaan (FTSP). Universitas Gunadarma Prodi

²Ilmu komunikasi, Fakultas komunikasi, Universitas Gunadarma PPU

³Prodi Akuntansi, Fakultas Ekonomi Universitas Gunadarma PPU

Corresponding Author's e-mail : ibrahimsumantri@staff.gunadarma.ac.id



e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat>

Vol. 5, No. 3, Juni 2026

Page: 976-986

Available at:

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/2007>

DOI:

<https://doi.org/10.55681/seikat.v5i3.2007>

Article History:

Received: 05-05-2026

Revised: 10-06-2026

Accepted: 20-06-2026

Abstract : The enactment of Government Regulation No. 11 of 2021 on Village-Owned Enterprises (BUMDes) reflects a legal-political shift toward strengthening good governance and public information transparency in village economic management. This study aims to examine how such legal-political construction is translated into governance practices at the local village-level administration and to identify gaps between normative standards and documented realities. This research employs a qualitative approach using a document-based multiple case study design, covering eight local administrative units representing buffer zones of Indonesia's new capital (IKN), coastal, inland, and urban typologies in Penajam Paser Utara Regency. Data were analyzed through content analysis, legal document analysis, and cross-case comparison. The findings reveal that, formally, all units have adopted good governance principles within local regulations. However, a significant governance decoupling persists in implementation, particularly in the availability of audited financial reports, documentation of annual meetings, and mechanisms for public information disclosure. Governance quality also varies across territorial typologies, with IKN buffer areas demonstrating relatively higher compliance. These findings highlight a persistent gap between regulatory design and governance practice, shaped by local power dominance, weak participatory oversight, and the absence of standardized reporting systems.

Keywords : legal politics, BUMDes, governance, transparency, local administration

Abstrak : Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa membawa konsekuensi signifikan terhadap paradigma tata kelola BUMDes, khususnya dalam hal penerapan prinsip good governance dan keterbukaan informasi publik. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi politik hukum tata kelola BUMDes pasca perubahan regulasi serta mengevaluasi kesesuaian dokumen kelembagaan dan pelaporan BUMDes/BUMKel di Kabupaten Penajam Paser Utara dengan prinsip good governance dan keterbukaan informasi publik. Menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis studi kasus berbasis dokumen, penelitian ini menganalisis 8 (delapan) desa/kelurahan yang mewakili tipologi desa penyangga IKN, desa pesisir, desa pedalaman, dan kelurahan perkotaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara formal, seluruh desa/kelurahan telah memiliki peraturan desa/kelurahan tentang BUMDes/BUMKel sebagai implementasi PP No. 11 Tahun 2021. Namun demikian, ditemukan kesenjangan signifikan antara standar normatif dengan realitas yang terdokumentasi, terutama pada aspek ketersediaan laporan keuangan yang diaudit, notulensi Rapat Anggota Tahunan, dan mekanisme publikasi informasi publik. Penelitian ini juga mengidentifikasi bahwa tipologi desa/kelurahan mempengaruhi tingkat kepatuhan formal, dengan desa penyangga IKN dan kelurahan perkotaan cenderung memiliki kelengkapan dokumen yang lebih baik dibandingkan desa pedalaman. Faktor-faktor yang teridentifikasi dari dokumen sebagai penghambat pergeseran paradigma

antara lain lemahnya mekanisme pengawasan partisipatif yang terdokumentasi, dominasi peran kepala desa/lurah dalam struktur kelembagaan, serta belum adanya standar pelaporan yang seragam lintas desa/kelurahan. Penelitian ini merekomendasikan perlunya penguatan kapasitas pengelola BUMDes/BUMKel, standarisasi dokumen pelaporan, serta penguatan peran Badan Permusyawaratan Desa dan Lembaga Musyawarah Kelurahan dalam fungsi pengawasan yang terdokumentasi secara sistematis

Kata Kunci : Politik Hukum, Tata Kelola BUMDes, Good Governance, Keterbukaan Informasi Publik, Penajam Paser Utara

PENDAHULUAN

Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) menandai pergeseran penting dalam arah politik hukum pengelolaan ekonomi desa di Indonesia. Regulasi ini tidak hanya berfungsi sebagai instrumen administratif, tetapi juga merepresentasikan upaya negara untuk memperkuat prinsip-prinsip good governance, khususnya transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik dalam pengelolaan entitas ekonomi berbasis komunitas. Dalam perspektif politik hukum, perubahan tersebut mencerminkan orientasi kebijakan negara dalam mendorong tata kelola yang lebih terstruktur dan responsif terhadap tuntutan akuntabilitas publik (Revida *et al.*, 2023).

Secara normatif, PP Nomor 11 Tahun 2021 menempatkan BUMDes sebagai entitas yang harus dikelola secara profesional dengan prinsip transparansi dan keterbukaan informasi publik. Hal ini sejalan dengan tren global yang menunjukkan bahwa transparansi merupakan prasyarat penting bagi terciptanya tata kelola yang efektif dan peningkatan kepercayaan publik terhadap institusi pemerintah (Arkorf, 2021; Khosrowjerdi, 2022). Namun demikian, berbagai studi menunjukkan bahwa hubungan antara transparansi dan akuntabilitas tidak selalu linier, melainkan seringkali bersifat kompleks dan kontekstual (Fox, 2022). Dalam banyak kasus, transparansi yang bersifat formal tidak selalu diikuti oleh peningkatan akuntabilitas substantif, sehingga menghasilkan apa yang dikenal sebagai fenomena “governance decoupling”, yaitu terpisahnya antara norma formal dan praktik implementasi.

Fenomena diskoneksi tata kelola (decoupling) ini menjadi isu penting dalam studi administrasi publik dan governance, terutama di negara berkembang yang sedang mengalami proses desentralisasi. Desentralisasi yang diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan partisipasi publik justru sering menghadapi tantangan dalam implementasi, seperti lemahnya kapasitas kelembagaan dan dominasi aktor lokal (Faguet, 2021). Dalam konteks ini, good governance seringkali menjadi konsep normatif yang sulit diwujudkan secara konsisten dalam praktik, terutama pada level pemerintahan lokal (Andrews, 2022).

Di Indonesia, implementasi prinsip good governance pada pemerintahan lokal tingkat desa menghadapi dinamika yang kompleks. BUMDes sebagai instrumen ekonomi desa berada pada persimpangan antara kepentingan negara, pasar, dan masyarakat lokal. Dalam praktiknya, tata kelola BUMDes seringkali dipengaruhi oleh relasi kekuasaan lokal, kapasitas pengelola, serta tekanan eksternal yang berasal dari perubahan sosial-ekonomi. Studi sebelumnya menunjukkan bahwa transparansi dalam tata kelola lokal seringkali bersifat administratif dan belum sepenuhnya mencerminkan keterbukaan informasi yang substantif (Grimmelikhuijsen, 2023).

Kabupaten Penajam Paser Utara sebagai wilayah penyangga Ibu Kota Nusantara (IKN) menghadirkan konteks yang unik untuk mengkaji fenomena ini. Transformasi wilayah yang cepat akibat pembangunan IKN menciptakan tekanan baru terhadap tata kelola pemerintahan lokal, termasuk dalam pengelolaan BUMDes. Di satu sisi, tekanan pembangunan mendorong peningkatan standar akuntabilitas dan transparansi. Namun di sisi lain, dinamika kekuasaan lokal

dan keterbatasan kapasitas kelembagaan dapat menghambat implementasi prinsip-prinsip tersebut secara efektif. Hal ini sejalan dengan temuan bahwa tata kelola lokal di wilayah yang mengalami perubahan cepat cenderung menunjukkan variasi dalam kualitas implementasi governance (Kennedy & Kusuma, 2024).

Dalam konteks tersebut, penting untuk memahami bagaimana konstruksi politik hukum yang tertuang dalam PP Nomor 11 Tahun 2021 diterjemahkan dalam praktik tata kelola BUMDes pada tingkat pemerintahan lokal. Penelitian ini berangkat dari asumsi bahwa terdapat kemungkinan kesenjangan antara desain regulasi (*regulatory design*) dengan realitas implementasi (*governance practice*), yang dalam literatur disebut sebagai *governance gap* atau *decoupling* (Muhith & Widiyarta, 2025). Kesenjangan ini tidak hanya disebabkan oleh faktor teknis, tetapi juga oleh faktor struktural seperti dominasi aktor lokal, lemahnya mekanisme pengawasan, dan belum terstandarisasinya sistem pelaporan.

Penelitian ini juga mempertimbangkan bahwa transparansi dalam tata kelola tidak hanya berkaitan dengan ketersediaan informasi, tetapi juga dengan kualitas, aksesibilitas, dan penggunaan informasi tersebut oleh publik. Studi menunjukkan bahwa transparansi yang efektif memerlukan dukungan sistem pelaporan yang terstandarisasi serta mekanisme pengawasan yang kuat (Putra *et al.*, 2024). Tanpa adanya sistem tersebut, transparansi cenderung bersifat simbolik dan tidak mampu meningkatkan akuntabilitas secara nyata.

Lebih lanjut, penggunaan pendekatan berbasis dokumen dalam penelitian ini didasarkan pada asumsi bahwa dokumen merupakan artefak institusional yang merekam komitmen formal dan praktik tata kelola yang terdokumentasi. Namun demikian, penting untuk dicatat bahwa dokumen tidak selalu mencerminkan realitas secara utuh, melainkan dapat merepresentasikan kepentingan dan relasi kekuasaan tertentu (Hidayat, 2025). Oleh karena itu, analisis dokumen dalam penelitian ini tidak hanya berfokus pada keberadaan dokumen, tetapi juga pada makna dan implikasi yang terkandung di dalamnya.

Penelitian ini secara khusus mengkaji delapan unit pemerintahan lokal tingkat desa yang mewakili berbagai tipologi wilayah, yaitu wilayah penyangga IKN, pesisir, pedalaman, dan perkotaan. Pendekatan ini memungkinkan analisis komparatif untuk melihat bagaimana konteks wilayah mempengaruhi kualitas tata kelola BUMDes. Studi sebelumnya menunjukkan bahwa variasi konteks lokal memiliki pengaruh signifikan terhadap implementasi kebijakan publik dan kualitas governance (Setyorini, 2023).

Dengan demikian, penelitian ini mengajukan tiga pertanyaan utama. Pertama, bagaimana konstruksi politik hukum tata kelola BUMDes pasca PP Nomor 11 Tahun 2021 tercermin dalam dokumen kebijakan pada tingkat pemerintahan lokal? Kedua, sejauh mana dokumen kelembagaan dan pelaporan BUMDes mencerminkan prinsip transparansi dan *good governance*? Ketiga, faktor-faktor apa saja yang berkontribusi terhadap munculnya diskoneksi antara norma dan praktik dalam tata kelola BUMDes? Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam pengembangan studi politik hukum dan governance, khususnya terkait fenomena *decoupling* dalam implementasi kebijakan publik di tingkat lokal. Selain itu, secara praktis, penelitian ini dapat menjadi dasar bagi perumusan kebijakan yang lebih efektif dalam memperkuat transparansi dan akuntabilitas tata kelola BUMDes di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis studi kasus berbasis dokumen (*document-based case study*). Pendekatan ini dipilih karena penelitian bertujuan untuk memahami fenomena implementasi kebijakan secara mendalam dan kontekstual dengan mengandalkan dokumen dan arsip sebagai sumber data utama. Penelitian tidak melibatkan pengumpulan data

primer melalui wawancara atau observasi lapangan, melainkan berfokus pada analisis terhadap dokumen-dokumen resmi yang relevan.

Lokasi penelitian adalah Kabupaten Penajam Paser Utara, Provinsi Kalimantan Timur. Kabupaten ini dipilih karena posisinya yang strategis sebagai wilayah penyangga Ibu Kota Nusantara (IKN) serta dinamika sosial-ekonomi yang intensif pasca penetapan IKN. Penelitian menggunakan studi kasus jamak (*multiple case study*) dengan unit analisis implementasi politik hukum tata kelola BUMDes/BUMKel. Subunit analisis terdiri atas delapan desa/kelurahan yang dipilih secara *purposive sampling* berdasarkan tipologi wilayah dan ketersediaan dokumen. Keempat tipologi yang digunakan adalah desa penyangga IKN (Kecamatan Sepaku), desa pesisir (Kecamatan Penajam dan Babulu), desa pedalaman/agraris (Kecamatan Waru dan Babulu), serta kelurahan perkotaan (Kecamatan Penajam).

Sumber data penelitian ini seluruhnya berupa data sekunder yang dikelompokkan ke dalam lima kategori. Pertama, dokumen regulasi dan kebijakan yang mencakup Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021, peraturan menteri terkait, Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara tentang Desa, Peraturan Bupati tentang pedoman Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), serta peraturan pada tingkat pemerintahan lokal mengenai BUMDes di masing-masing lokasi penelitian. Kedua, dokumen kelembagaan BUMDes yang meliputi Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga, Surat Keputusan pengangkatan pengelola, dan struktur organisasi. Ketiga, dokumen perencanaan dan pelaporan yang mencakup Rencana Kerja dan Anggaran, Laporan Pertanggungjawaban, laporan keuangan, notulensi Rapat Anggota Tahunan, serta laporan tahunan. Keempat, dokumen perencanaan pemerintahan lokal yang meliputi RPJMDes, RKPDDes, APBDDes, serta dokumen perencanaan lain yang relevan. Kelima, dokumen publikasi dan dokumentasi lainnya seperti profil wilayah, berita media lokal, dan arsip dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Penajam Paser Utara.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi dengan langkah-langkah sebagai berikut. Pertama, penelusuran dokumen (*document tracing*) melalui sumber resmi seperti Pemerintah Kabupaten, Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kantor Kecamatan, Pemerintah Desa/Kelurahan, dan Pendamping Desa. Kedua, pengumpulan dokumen baik dalam bentuk fisik maupun digital dengan melakukan kategorisasi berdasarkan jenis dokumen dan lokasi desa/kelurahan. Ketiga, inventarisasi dokumen dengan menyusun daftar inventaris per desa/kelurahan serta matriks kelengkapan dokumen untuk menilai ketersediaan data lintas kasus. Keempat, studi kepustakaan untuk mengumpulkan literatur akademik terkait politik hukum, tata kelola BUMDes, *good governance*, dan keterbukaan informasi publik.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan tiga pendekatan yang saling melengkapi. Pertama, analisis konten (*content analysis*) untuk mengidentifikasi makna, tema, dan pola dalam dokumen secara sistematis melalui tahapan unitisasi, koding, kategorisasi, dan penarikan inferensi. Kedua, analisis dokumen hukum (*legal document analysis*) yang mencakup analisis sinkronik pasca PP Nomor 11 Tahun 2021, analisis diakronik perbandingan dengan regulasi sebelumnya, analisis hierarki norma untuk mengevaluasi konsistensi vertikal, serta analisis konsistensi horizontal antar dokumen. Ketiga, analisis komparatif lintas kasus (*cross-case analysis*) untuk membandingkan temuan antar desa/kelurahan berdasarkan tipologi wilayah.

Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dokumen dengan membandingkan berbagai jenis dokumen, triangulasi lintas kasus antar desa/kelurahan, serta *audit trail* dengan mendokumentasikan seluruh proses analisis secara sistematis. Penelitian ini memiliki keterbatasan berupa ketergantungan pada ketersediaan dokumen serta tidak dapat menangkap aspek-aspek informal yang tidak terdokumentasi dalam tata kelola BUMDes

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konstruksi Politik Hukum dalam Dokumen Peraturan Tingkat Desa/Kelurahan

Hasil analisis terhadap delapan peraturan desa/kelurahan tentang BUMDes/BUMKel di Kabupaten Penajam Paser Utara menunjukkan bahwa seluruh desa/kelurahan telah melakukan penyesuaian regulasi pasca diterbitkannya PP Nomor 11 Tahun 2021. Secara formal, konstruksi politik hukum yang tercermin dalam peraturan desa/kelurahan tersebut mengadopsi prinsip-prinsip *good governance* sebagaimana diamanatkan dalam regulasi yang lebih tinggi.

Namun demikian, terdapat variasi yang signifikan dalam tingkat kedalaman dan kelengkapan pengaturan. Desa penyangga IKN dan kelurahan perkotaan cenderung memiliki peraturan desa/kelurahan yang lebih rinci dengan mengatur secara eksplisit mekanisme keterbukaan informasi publik, sanksi administratif bagi pengelola yang tidak melaporkan, serta tata cara partisipasi masyarakat. Sebaliknya, desa pedalaman masih menggunakan format standar dengan pengaturan yang bersifat umum tanpa elaborasi lebih lanjut tentang mekanisme operasional keterbukaan informasi.

Dari sisi konsistensi hierarki norma, ditemukan bahwa sebagian besar peraturan desa/kelurahan telah konsisten dengan PP Nomor 11 Tahun 2021 dan Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara. Namun demikian, terdapat beberapa inkonsistensi pada aspek mekanisme pengawasan. Beberapa peraturan desa masih menempatkan kepala desa sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pengawasan BUMDes, sementara regulasi yang lebih tinggi mengamanatkan pengawasan dilakukan secara kolektif oleh Badan Permusyawaratan Desa bersama masyarakat.

Temuan menarik lainnya adalah adanya perbedaan pendekatan dalam menempatkan BUMDes dalam struktur pemerintahan desa. Desa penyangga IKN cenderung memposisikan BUMDes sebagai entitas yang relatif independen dengan kewenangan otonom dalam pengambilan keputusan bisnis, sementara desa pedalaman masih menempatkan BUMDes sebagai perpanjangan tangan pemerintah desa dengan kepala desa memiliki peran dominan dalam pengambilan keputusan operasional.

Kesesuaian Dokumen Kelembagaan dengan Prinsip *Good Governance*

Analisis terhadap dokumen kelembagaan (Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga, Surat Keputusan Pengangkatan, dan Struktur Organisasi) menunjukkan tingkat kepatuhan formal yang cukup tinggi. Seluruh desa/kelurahan telah memiliki AD/ART yang ditetapkan melalui mekanisme Rapat Anggota Tahunan. Namun demikian, kualitas substansi AD/ART sangat bervariasi.

Kualitas substansi AD/ART yang tinggi ditandai dengan adanya pengaturan rinci tentang: mekanisme pengambilan keputusan strategis yang melibatkan anggota; prosedur pengawasan yang melibatkan BPD/LMK dan masyarakat; tata cara publikasi laporan keuangan; sanksi bagi pengelola yang melakukan pelanggaran; serta mekanisme pergantian pengelola sebelum masa jabatan berakhir. Sebaliknya, kualitas substansi yang rendah hanya mengatur secara umum tentang struktur organisasi dan pembagian tugas tanpa elaborasi mekanisme operasional.

Tabel 1. Kelengkapan dan Kualitas Dokumen Kelembagaan BUMDes/BUMKel

Tipologi Desa	AD/ART Lengkap	SK Pengelola Lengkap	Struktur Organisasi Jelas
Desa Penyangga IKN (n=2)	100%	100%	100%

Kelurahan Perkotaan (n=2)	100%	100%	100%
Desa Pesisir (n=2)	100%	100%	100%
Desa Pedalaman (n=2)	100%	100%	100%

Dari sisi Surat Keputusan Pengangkatan pengelola BUMDes, ditemukan bahwa seluruh desa/kelurahan telah memiliki SK yang ditandatangani oleh kepala desa/lurah. Namun demikian, beberapa SK tidak mencantumkan dengan jelas masa jabatan, uraian tugas yang spesifik, maupun mekanisme pemberhentian. Hal ini berpotensi menimbulkan masalah dalam akuntabilitas individual pengelola.

Struktur organisasi yang terdokumentasi menunjukkan pola yang relatif seragam dengan susunan direktur, sekretaris, bendahara, dan kepala unit usaha. Yang membedakan adalah adanya unit pengawasan internal atau dewan pengawas. Hanya desa penyangga IKN yang memiliki struktur organisasi dengan posisi dewan pengawas yang terpisah dari pengelola harian, sementara desa-desa lain menggabungkan fungsi pengawasan dalam struktur pengelola.

Ketersediaan dan Kualitas Dokumen Pelaporan

Aspek yang paling bervariasi di antara delapan desa/kelurahan adalah ketersediaan dan kualitas dokumen pelaporan. Temuan ini menunjukkan kesenjangan paling signifikan antara standar normatif yang diamanatkan regulasi dengan realitas yang terdokumentasi.

Tabel 2. Ketersediaan Dokumen Pelaporan BUMDes/BUMKel

Jenis Dokumen	Desa Penyangga IKN (n=2)	Kelurahan Perkotaan (n=2)	Desa Pesisir (n=2)	Desa Pedalaman (n=2)
RKA (3 tahun terakhir)	100%	100%	100%	50%
LPJ (3 tahun terakhir)	100%	50%	50%	0%
Laporan Keuangan (audited)	100%	0%	0%	0%
Notulasi RAT	50%	0%	0%	0%
Laporan Tahunan	100%	0%	0%	0%

Dari tabel di atas, terlihat bahwa hanya desa penyangga IKN yang memiliki kelengkapan dokumen pelaporan yang relatif baik. Seluruh desa penyangga IKN memiliki RKA tiga tahun terakhir, LPJ, laporan keuangan yang diaudit, dan laporan tahunan. Namun demikian, notulensi RAT hanya tersedia untuk satu dari dua desa penyangga IKN.

Kelurahan perkotaan menunjukkan kelengkapan yang cukup baik pada RKA namun lemah pada dokumen pelaporan lainnya. Tidak ada kelurahan perkotaan yang memiliki laporan keuangan yang diaudit maupun notulensi RAT. Kondisi ini mengindikasikan bahwa meskipun perencanaan dilakukan, akuntabilitas pelaksanaan dan pertanggungjawaban belum terdokumentasi dengan baik. Desa pesisir dan desa pedalaman menunjukkan kelengkapan dokumen yang sangat rendah. Khusus desa pedalaman, tidak ditemukan LPJ, laporan keuangan,

notulensi RAT, maupun laporan tahunan. Dokumen yang tersedia hanyalah RKA, itupun hanya untuk satu dari dua desa pedalaman.

Mekanisme Keterbukaan Informasi yang Terdokumentasi

Dari studi dokumentasi, ditemukan berbagai bentuk mekanisme keterbukaan informasi publik yang terdokumentasi, meskipun dengan variasi yang signifikan. Desa penyangga IKN dan kelurahan perkotaan memiliki dokumentasi yang lebih baik dalam hal publikasi informasi dibandingkan desa pesisir dan desa pedalaman.

Papan pengumuman merupakan media yang paling umum digunakan. Seluruh desa/kelurahan memiliki papan pengumuman, namun hanya desa penyangga IKN dan kelurahan perkotaan yang secara rutin memperbarui informasi tentang kinerja BUMDes. Desa pesisir dan desa pedalaman cenderung menggunakan papan pengumuman untuk informasi yang bersifat administratif atau kegiatan seremonial, bukan untuk informasi kinerja dan keuangan BUMDes.

Dokumentasi pertemuan rutin antara pengelola BUMDes dengan masyarakat hanya ditemukan di desa penyangga IKN. Dalam dokumen yang dianalisis, terdapat notulensi pertemuan triwulanan yang membahas perkembangan usaha BUMDes, kendala yang dihadapi, dan rencana tindak lanjut. Sementara itu, desa/kelurahan lain tidak memiliki dokumentasi serupa, meskipun bukan berarti pertemuan tersebut tidak pernah dilakukan.

Penggunaan teknologi informasi untuk keterbukaan informasi publik hanya ditemukan pada satu kelurahan perkotaan yang memiliki grup WhatsApp resmi BUMDes dan satu desa penyangga IKN yang mulai mengunggah laporan kegiatan melalui media sosial. Sembilan desa/kelurahan lainnya masih mengandalkan komunikasi lisan dan papan pengumuman sebagai media utama.

Faktor-faktor Penghambat Pergeseran Paradigma

Berdasarkan analisis dokumen, beberapa faktor penghambat pergeseran paradigma good governance dalam keterbukaan informasi publik dapat diidentifikasi. Pertama, lemahnya mekanisme pengawasan partisipatif yang terdokumentasi. Dokumen yang dianalisis menunjukkan bahwa peran Badan Permusyawaratan Desa dan Lembaga Musyawarah Kelurahan dalam pengawasan BUMDes tidak terdokumentasi dengan baik. Notulensi rapat koordinasi antara BPD/LMK dengan pengelola BUMDes tidak ditemukan di sebagian besar desa/kelurahan. Kedua, dominasi peran kepala desa/lurah dalam struktur kelembagaan. Dokumen AD/ART dan struktur organisasi menunjukkan bahwa kepala desa/lurah memiliki kewenangan yang sangat besar, mulai dari penetapan pengelola hingga persetujuan rencana kerja dan anggaran. Kondisi ini berpotensi mengurangi independensi pengelola BUMDes dalam mengambil keputusan bisnis.

Ketiga, belum adanya standar pelaporan yang seragam lintas desa/kelurahan. Variasi format dan substansi laporan keuangan antar desa/kelurahan sangat tinggi. Beberapa desa menggunakan format sederhana tanpa mengikuti standar akuntansi keuangan entitas mikro, kecil, dan menengah yang seharusnya menjadi acuan. Keempat, rendahnya dokumentasi partisipasi masyarakat dalam pengelolaan BUMDes. Dokumen yang tersedia tidak mencerminkan adanya mekanisme yang sistematis untuk menampung aspirasi masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi publik lebih bersifat seremonial daripada substantif. Kelima, keterbatasan kapasitas pengelola dalam menyusun dokumen pelaporan yang sesuai standar. Dari dokumen yang dianalisis, terlihat adanya kesalahan teknis dalam penyusunan laporan keuangan, seperti ketidakkonsistenan antara RKA dengan LPJ serta ketidaklengkapan informasi dalam laporan.

PEMBAHASAN

Pergeseran Paradigma Good Governance dalam Perspektif Politik Hukum

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa secara formal telah terjadi pergeseran paradigma good governance dalam tata kelola BUMDes di Kabupaten Penajam Paser Utara, sebagaimana tercermin dari perubahan peraturan desa/kelurahan yang mengadopsi prinsip-prinsip PP Nomor 11 Tahun 2021. Pergeseran ini sejalan dengan politik hukum pada hakikatnya adalah arah kebijakan yang ditempuh oleh negara dalam menentukan hukum yang akan berlaku (Ghofar *et al.*, 2022; Kania *et al.*, 2021).

Namun demikian, pergeseran paradigma pada level formal belum sepenuhnya diikuti oleh pergeseran pada level implementasi yang terdokumentasi. Kesenjangan antara standar normatif dengan realitas yang terdokumentasi ini menunjukkan bahwa perubahan regulasi saja tidak cukup untuk mengubah praktik tata kelola. Implementasi kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh faktor kapasitas kelembagaan, komitmen aktor, dan konteks sosial-politik setempat (Widiastuti *et al.*, 2019). Menariknya, penelitian ini menemukan bahwa tipologi wilayah mempengaruhi tingkat adopsi prinsip good governance. Desa penyangga IKN dan kelurahan perkotaan yang mengalami tekanan pembangunan lebih tinggi justru menunjukkan tingkat kepatuhan formal yang lebih baik dibandingkan desa pedalaman. Temuan ini sedikit berbeda dengan asumsi umum bahwa tekanan eksternal cenderung melemahkan tata kelola lokal. Dalam konteks ini, tekanan pembangunan tampaknya mendorong desa untuk lebih tertib secara administratif sebagai respons terhadap meningkatnya pengawasan dan tuntutan akuntabilitas dari berbagai pihak (Titania & Utami, 2021).

Keterbukaan Informasi Publik antara Mandat Regulasi dan Realitas Terdokumentasi

Keterbukaan informasi publik merupakan salah satu pilar utama good governance dalam tata kelola BUMDes. PP Nomor 11 Tahun 2021 secara eksplisit mengamanatkan bahwa BUMDes harus mengelola informasinya secara terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat. Namun demikian, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi amanat tersebut masih jauh dari harapan. Ketersediaan laporan keuangan yang diaudit hanya ditemukan pada desa penyangga IKN. Kondisi ini sangat memprihatinkan mengingat audit merupakan instrumen fundamental untuk menjamin akuntabilitas keuangan. Padahal, BUMDes mengelola dana desa yang berasal dari APBDes, penyertaan modal pemerintah, serta keuntungan usaha yang seharusnya dipertanggungjawabkan kepada publik. Ketidakterediaan laporan keuangan yang diaudit menutup akses masyarakat untuk mengetahui kinerja keuangan BUMDes, yang pada gilirannya melemahkan kepercayaan publik.

Temuan ini sejalan dengan penelitian Nuraeni & Kusuma (2021) yang menyatakan bahwa implementasi keterbukaan informasi publik di tingkat desa menghadapi tantangan serius, terutama terkait kapasitas sumber daya manusia dan infrastruktur pendukung. Budaya keterbukaan belum sepenuhnya terinternalisasi dalam praktik pemerintahan desa, sehingga keterbukaan informasi cenderung dipahami secara formalistik sebatas pemenuhan kewajiban administratif (Nurjanah *et al.*, 2021). Ketiadaan notulensi Rapat Anggota Tahunan di sebagian besar desa/kelurahan merupakan temuan yang mengkhawatirkan. RAT merupakan forum tertinggi akuntabilitas BUMDes di mana masyarakat sebagai pemilik BUMDes dapat memberikan penilaian terhadap kinerja pengelola. Tanpa dokumentasi yang baik, proses deliberasi dan pengambilan keputusan dalam RAT menjadi tidak transparan dan sulit dipertanggungjawabkan.

Relasi Kuasa dalam Struktur Kelembagaan BUMDes

Dokumen kelembagaan yang dianalisis menunjukkan dominasi peran kepala desa/lurah dalam struktur tata kelola BUMDes. Fenomena ini mencerminkan apa yang oleh Bourdieu disebut sebagai reproduksi struktur kekuasaan dalam kelembagaan baru. Kepala desa/lurah, sebagai figur yang memiliki modal sosial dan modal simbolik tertinggi di tingkat lokal, cenderung

mempertahankan pengaruhnya melalui penetapan kebijakan tentang BUMDes yang memberikan kewenangan besar kepada eksekutif.

Dominasi kepala desa ini berpotensi menimbulkan konflik kepentingan antara peran kepala desa sebagai pembina dan pengawas BUMDes dengan kepentingan bisnis BUMDes itu sendiri. Dalam konteks desa yang mengalami tekanan pembangunan, posisi kepala desa sering menjadi titik sentral yang menghubungkan berbagai kepentingan, baik dari dalam maupun luar desa (Betan & Nugroho, 2021; Muksin *et al.*, 2023). Kondisi ini dapat mengarah pada praktik-praktik yang tidak sejalan dengan prinsip *good governance*. Lemahnya peran BPD dan LMK dalam pengawasan BUMDes yang terdokumentasi juga mengindikasikan belum optimalnya mekanisme *checks and balances*. Padahal, Pasal 21 PP Nomor 11 Tahun 2021 secara tegas menyatakan bahwa BPD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang kepala desa dalam pengelolaan BUMDes. Tidak terdokumentasinya fungsi pengawasan ini menunjukkan bahwa peran BPD dan LMK belum berjalan sebagaimana mestinya.

Implikasi bagi Penguatan Tata Kelola BUMDes

Temuan penelitian ini memiliki beberapa implikasi penting bagi penguatan tata kelola BUMDes di Kabupaten Penajam Paser Utara. Pertama, diperlukan upaya standarisasi dokumen kelembagaan dan pelaporan lintas desa/kelurahan. Pemerintah Kabupaten melalui Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa perlu menyediakan template baku yang mudah dioperasionalkan namun tetap memenuhi standar akuntabilitas yang dipersyaratkan. Kedua, penguatan kapasitas pengelola BUMDes dalam penyusunan dokumen perencanaan, pelaporan, dan publikasi informasi publik harus menjadi prioritas. Pelatihan teknis penyusunan laporan keuangan berbasis standar akuntansi keuangan entitas mikro, kecil, dan menengah perlu diberikan secara berkelanjutan, bukan hanya pelatihan satu kali yang bersifat seremonial.

Ketiga, perlu ada mekanisme pengawasan yang lebih terstruktur dan terdokumentasi. BPD dan LMK perlu didorong untuk secara rutin melakukan pertemuan dengan pengelola BUMDes dan mendokumentasikan hasil pengawasannya. Dokumentasi ini penting tidak hanya sebagai bukti pelaksanaan fungsi pengawasan, tetapi juga sebagai bahan pembelajaran untuk perbaikan berkelanjutan. Keempat, pemanfaatan teknologi informasi untuk keterbukaan informasi publik perlu didorong, terutama di desa-desa yang sudah memiliki akses internet yang memadai. Website desa, media sosial, dan grup komunikasi digital dapat menjadi sarana efektif untuk mempublikasikan informasi kinerja BUMDes secara *real-time*.

KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa secara formal telah terjadi pergeseran paradigma *good governance* dalam tata kelola BUMDes di Kabupaten Penajam Paser Utara pasca perubahan PP Nomor 11 Tahun 2021. Hal ini tercermin dari adanya perubahan peraturan desa/kelurahan yang mengadopsi prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik sebagaimana diamanatkan regulasi yang lebih tinggi.

Namun demikian, ditemukan kesenjangan signifikan antara standar normatif dengan realitas yang terdokumentasi, terutama pada aspek ketersediaan laporan keuangan yang diaudit, notulensi Rapat Anggota Tahunan, dan dokumentasi mekanisme publikasi informasi publik. Tipologi desa/kelurahan mempengaruhi tingkat kepatuhan formal, dengan desa penyangga IKN dan kelurahan perkotaan cenderung memiliki kelengkapan dokumen yang lebih baik dibandingkan desa pesisir dan desa pedalaman. Faktor-faktor penghambat pergeseran paradigma yang teridentifikasi dari dokumen meliputi lemahnya mekanisme pengawasan partisipatif yang terdokumentasi, dominasi peran kepala desa/lurah dalam struktur kelembagaan, belum adanya

standar pelaporan yang seragam lintas desa/kelurahan, rendahnya dokumentasi partisipasi masyarakat, serta keterbatasan kapasitas pengelola dalam menyusun dokumen pelaporan yang sesuai standar.

Berdasarkan temuan penelitian, diajukan beberapa saran sebagai berikut. Bagi Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara, perlu menyusun kebijakan standardisasi dokumen kelembagaan dan pelaporan BUMDes/BUMKel yang mudah diimplementasikan namun tetap memenuhi prinsip good governance. Perlu juga memperkuat pendampingan teknis secara berkelanjutan, tidak hanya pada tahap pendirian BUMDes tetapi juga pada tahap operasional dan pelaporan.

Bagi pengelola BUMDes, perlu meningkatkan disiplin dalam penyusunan dokumen perencanaan dan pelaporan, serta memanfaatkan teknologi informasi untuk mempublikasikan informasi kinerja secara lebih luas dan real-time. Keterbukaan informasi bukan sekadar kewajiban administratif tetapi merupakan instrumen untuk membangun kepercayaan publik dan keberlanjutan usaha.

Bagi Badan Permusyawaratan Desa dan Lembaga Musyawarah Kelurahan, perlu mengaktifkan fungsi pengawasan secara lebih substantif dengan melakukan pertemuan rutin bersama pengelola BUMDes dan mendokumentasikan hasil pengawasannya. Partisipasi aktif BPD/LMK dalam pengawasan BUMDes merupakan kunci untuk memastikan akuntabilitas dan mencegah penyimpangan.

Bagi peneliti selanjutnya, disarankan untuk melakukan penelitian dengan pendekatan mixed methods yang menggabungkan analisis dokumen dengan wawancara mendalam dan observasi partisipatif. Pendekatan ini akan mampu menangkap tidak hanya realitas yang terdokumentasi tetapi juga praktik-praktik informal yang tidak tertulis namun turut mempengaruhi tata kelola BUMDes.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada pihak yang telah memberi dukungan baik moril maupun materil terhadap pelaksanaan riset ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrews, M. (2022). Good governance paradox in developing countries. *Governance*. <https://doi.org/10.1111/gove.12643>
- Arkorful, V. E. (2021). Decentralization and citizens' participation in local governance. *Forum for Development Studies*. <https://doi.org/10.1080/08039410.2021.1872698>
- Betan, N. A. U., & Nugroho, P. I. (2021). Accountability and Transparency in Village Fund Management. *Journal of Research and Development in Sciences and Humanities*, 5(1), 133–139. <https://doi.org/10.35316/idarah.2021.v2i2.45-58>
- Faguet, J. P. (2021). Decentralization and governance performance. *World Development*. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105343>
- Fox, J. (2022). The uncertain relationship between transparency and accountability. *World Development*. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105496>
- Ghofar, A., Subandi, H., & Kusumadewi, A. W. (2022). Agency Problem, Intellectual Capital and Good Corporate Governance Model for Village-Owned Enterprises (BUMDes) in Indonesia. *International Journal of Business and Systems Research*, 16(4), 484–512. <https://doi.org/10.1504/IJBSR.2022.123941>
- Grimmelikhuijsen, S. (2023). Transparency and trust in government. *Journal of Public Administration Research and Theory*. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac019>
- Hidayat, A. R. N. (2025). Strengthening Village Governance: A Qualitative Study of Transparency,

- Accountability, and Participation in Village Fund Management in Tappale Village, Libureng Subdistrict, Bone Regency. *TAMALANREA: Journal of Government and Development*, 2(1), 34–49. <https://doi.org/10.69816/jgd.v2i1.43956>
- Kania, I., Anggadwita, G., & Alamanda, D. T. (2021). A New Approach to Stimulate Rural Entrepreneurship Through Village-Owned Enterprises in Indonesia. *Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy*, 15(3), 432–450. <https://doi.org/10.1108/JEC-07-2020-0137>
- Kennedy, P. S. J., & Kusuma, V. A. M. (2024). Governance of Village-Owned Enterprises (BUM Desa) in Achieving Village Resource Independence in Bogor District. *Asia Pacific Fraud Journal*, 9(2). <https://doi.org/10.21532/apfjournal.v9i2.320>
- Khosrowjerdi, M. (2022). Good governance and national information transparency. *ArXiv*. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2210.13151>
- Muhith, M. R. D., & Widiyarta, A. (2025). Governance Principles Driving Sustainable Village Economic and Social Development. *Academia Open*, 10(2). <https://doi.org/10.21070/acopen.10.2025.11937>
- Muksin, A., Runtu, T., & Datu, C. V. (2023). Transparency and Accountability of Village Government in Managing Village Fund Allocation. *Journal of Economics, Social, Culture, and Law Studies*, 6(2), 1281–1296.
- Nuraeni, I., & Kusuma, T. G. B. (2021). Accountability and Transparency in Village Fund Allocation Management. *Jurnal Ilmiah Akuntansi Kesatuan*, 9(3), 641–656. <https://doi.org/10.37641/jiakes.v9i3.1214>
- Nurjanah, T., Jusmani, J., & Sudiyanto, T. (2021). Accountability and Transparency of Village Fund Allocation Management in Sumber Rejeki Village, Banyuasin Regency. *Media Akuntansi*, 4(1), 108–121. <https://doi.org/10.31851/jmediasi.v4i1.7271>
- Putra, N. B., Rusliyawati, Damayanti, F., & Ardimansyah. (2024). Uncovering the Meaning of Accountability: Is the Village-Owned Enterprises (BUMDes) Accountable? *Jurnal Pendidikan Akuntansi Dan Keuangan*, 12(1). <https://doi.org/10.17509/jpak.v12i1.62945>
- Revida, E., Ismail, R., Lumbanraja, P., Trimurni, F., Sembiring, S. A. B., & Purba, S. (2023). Village Owned Enterprises Governance (BUMDes) Based on the Tourism Village Development. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 18(10), 3341–3346. <https://doi.org/10.18280/ijstdp.181034>
- Setyorini, C. T. (2023). The Strategy of Promoting Effective Management and Accountability in Village-Owned Enterprises Through Governance. *Corporate and Business Strategy Review*, 4(4), 108–120. <https://doi.org/10.22495/cbsrv4i4art11>
- Titania, N. K., & Utami, I. (2021). Apakah BUMDes Sudah Taat pada Good Governance? *Jurnal Akuntansi Aktual*, 8(1), 77–84. <https://doi.org/10.17977/um004v8i12021p077>
- Widiastuti, H., Putra, W. M., Utami, E. R., & Suryanto, R. (2019). Menakar Tata Kelola Badan Usaha Milik Desa di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Dan Bisnis*, 22(2), 257–288. <https://doi.org/10.24914/jeb.v22i2.2410>