REKONSTRUKSI MODEL PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK DESA DALAM UPAYA PENINGKATAN PENDAPATAN DESA DI SUMATERA UTARA

Oleh:

MUHAMMAD KHOIRUL RITONGA
NPM: 2130010031

DISERTASI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Doktor Hukum Pada
Program Studi Hukum Program Doktor
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2026

PENGESAHAN DISERTASI

Nama : Muhammad Khoirul Ritonga

NIM : 2130010031

Program Studi : Hukum Program Doktor

Judul : Rekonstruksi Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa Dalam Upaya Peningkatan Pendapatan Desa di Sumatera Utara.

Pengesahan Disertasi:

Medan, 18 September 2026

Promotor	Ko-Promotor
Assoc. Prof. Dr. Ramlan, S.H., M.Hum., C.CLE	**Assoc. Prof. Dr. H. Surya Perdana, S.H., M.Hum.**

Diketahui

Direktur	Ketua Program Studi
Prof. Dr. Triono Eddy, S.H., M.Hum.	**Prof. Dr. Muhammad Arifin, S.H., M.Hum.**

UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

PENGESAHAN DISERTASI

REKONSTRUKSI MODEL PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK DESA DALAM UPAYA PENINGKATAN PENDAPATAN DESA DI SUMATERA UTARA

MUHAMMAD KHOIRUL RITONGA
NPM: 2130010031

Disertasi ini Telah Dipertahankan Dihadapan penguji
pada Sidang Terbuka Promosi Doktor
Dinyatakan telah memenuhi syarat dan Berhak Menyandang Gelar
Doktor (Dr.) di Bidang Hukum
pada tanggal 18 September 2026

2. **Assoc. Prof. Dr. Faisal, S.H., M.Hum.** 1. .....
Ketua Penguji

2. **Assoc. Prof. Dr. Irwansyah, S.HI., M.H.** 2. .....
Penguji I

3. **Prof. Dr. Triono Eddy, S.H., M.Hum.** 3. .....
Penguji II

4. Assoc. Prof. Dr. Zainuddin, S.H., M.H. 4. .....
Penguji III

UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

PERNYATAAN PROGRAM DOKTOR

Yang bertandatangan di bawah ini :

Nama	: Muhammad Khoirul Ritonga
NPM	: 2130010031
Program Studi	: Hukum Program Doktor Sekolah Pascasarjana
Judul Disertasi	: Rekontruksi Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa DalamUpaya Peningkatan Pendapatan Desa Di Sumatera Utara.

Dengan ini saya menyatakan bahwa karya ilmiah Disertasi ini bebas plagiat. Apabila dikemudian hari terbukti plagiat dalam karya ilmiah ini, maka saya bersedia menerima sanksi sebagaimana diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Medan, 21 Oktober 2026

Yang menyatakan



Muhammad Khoirul Ritonga

ABSTRAK

Badan Usaha Milik Desa merupakan badan hukum dan instrumen ekonomi desa untuk mengelola potensi, meningkatkan Pendapatan Asli Desa, memperkuat kesejahteraan masyarakat. Pengelolaan BUMDes di Provinsi Sumatera Utara menunjukkan kesenjangan antara pembentukan kelembagaan administratif dan kemampuan menjalankan usaha secara produktif dan berkelanjutan. Model swakelola belum mampu mengatasi keterbatasan kompetensi pengelola, akses pasar, teknologi, pembiayaan, pembukuan, pengawasan, serta pemisahan aset dan kewenangan. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi, mengidentifikasi faktor penghambat, dan merekonstruksi model ideal untuk meningkatkan pendapatan desa.

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif-empiris dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, sosiologis, dan kewahyuan. Sifat penelitian eksplanatoris dengan bentuk evaluatif dan preskriptif. Lokasi penelitian meliputi Kabupaten Deli Serdang, Karo, dan Simalungun. Data terdiri atas data kewahyuan, data primer melalui wawancara mendalam, serta data sekunder berupa bahan hukum. Analisis dilakukan secara kualitatif melalui interpretasi hukum, perbandingan norma dengan praktik, triangulasi sumber, serta penalaran deduktif dan induktif menggunakan Teori Kesejahteraan, Teori Hukum Pembangunan, dan Teori Sistem Hukum.

Hasil penelitian menunjukkan model swakelola lebih berorientasi pada pendirian, legalitas, pendataan, pemeringkatan, dan penyertaan modal daripada kinerja usaha. Legalitas belum selalu diikuti pemisahan aset, rekening, kewenangan, seleksi pengelola berbasis kompetensi, studi kelayakan, pembukuan terintegrasi, pengawasan berbasis risiko, dan pengukuran kontribusi PADes. Faktor internal mencakup keterbatasan kapasitas pengelola, lemahnya kelembagaan, administrasi, keuangan, dan perencanaan usaha. Faktor eksternal mencakup keterbatasan pembinaan, koordinasi, pembiayaan, teknologi, kemitraan, pasar, dan distribusi.

Kesimpulan penelitian menegaskan perlunya rekonstruksi menuju model *joint venture* atau kemitraan produktif dan berkeadilan. Model tersebut mempertahankan kepemilikan desa dengan menggabungkan modal, aset, teknologi, manajemen, dan pasar mitra melalui perjanjian transparan, proporsional, dan akuntabel. Tahapan model meliputi pemetaan potensi, penilaian kapasitas, studi kelayakan, pemilihan mitra, penilaian kontribusi, perjanjian, persetujuan kelembagaan, pelaksanaan usaha bersama, pembukuan, pengawasan berbasis risiko, transfer kapasitas, pengukuran kinerja, pembagian hasil, kontribusi PADes, dan evaluasi. Pemerintah serta organ BUMDes disarankan memperkuat pedoman kemitraan, pendampingan hukum dan bisnis, profesionalitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat.

Kata kunci: BUMDes; rekonstruksi model; *joint venture*; kemitraan; Pendapatan Asli Desa.

ABSTRACT

Village-Owned Enterprises are legal entities and village economic instruments established to manage potential, increase Village Original Revenue, and support welfare. BUMDes management in North Sumatra Province reveals a gap between administrative formation and the capacity to operate businesses sustainably. The self-management model has not overcome limitations in managerial competence, market access, technology, financing, bookkeeping, supervision, and separation of assets and authority. This study aims to analyze implementation, identify inhibiting factors, and reconstruct an ideal model for increasing village revenue.

This study employs normative-empirical legal research using statutory, sociological, and revelational approaches. The research is explanatory and evaluative-prescriptive. Locations include Deli Serdang, Karo, and Simalungun Regencies. Data comprise revelational sources, interviews, and secondary materials. Qualitative analysis was conducted through legal interpretation, comparison between norms and practices, source triangulation, and deductive and inductive reasoning using Welfare Theory, Development Law Theory, and Legal System Theory.

The findings show that self-management remains oriented toward establishment, legality, data collection, classification, and capital participation rather than business performance. Legal status is not always followed by asset and account separation, clear authority, competency-based manager selection, feasibility studies, integrated bookkeeping, risk-based supervision, and measurement of Village Original Revenue contributions. Internal constraints include limited managerial capacity and weak institutional, administrative, financial, and business-planning arrangements. External constraints include limited guidance, coordination, financing, technology, partnerships, markets, and distribution.

The study concludes that reconstruction toward a productive and equitable joint venture or partnership model is necessary. The model retains village ownership while combining partner capital, assets, technology, management, and markets through transparent and accountable agreements. Its stages include potential mapping, capacity assessment, feasibility studies, partner selection, contribution valuation, agreements, institutional approval, joint business implementation, bookkeeping, risk-based supervision, capacity transfer, performance measurement, profit sharing, Village Original Revenue contributions, and evaluation. Governments and BUMDes organs should strengthen partnership guidelines, professionalism, transparency, and community participation.

Keywords: *BUMDes; model reconstruction; joint venture; partnership; Village Original Revenue.*

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas limpahan rahmat, karunia, kesehatan, kekuatan, dan kemudahan yang diberikan-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini dengan baik. Disertasi ini berjudul: "Rekonstruksi Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa dalam Upaya Peningkatan Pendapatan Desa di Sumatera Utara." Disertasi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk mengikuti Ujian Sidang Tertutup pada Program Studi Hukum Program Doktor, Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Penyusunan disertasi ini tidak terlepas dari bantuan, bimbingan, dukungan, doa, dan motivasi dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini, penulis menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya dan ucapan terima kasih yang tulus kepada Assoc. Prof. Dr. Ramlan, S.H., M.Hum., selaku Promotor, dan Assoc. Prof. Dr. H. Surya Perdana, S.H., M.Hum., selaku Ko-Promotor, yang telah memberikan arahan, bimbingan, masukan, dan motivasi kepada penulis sejak tahap penyusunan hingga penyelesaian disertasi ini. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada para penguji yang telah memberikan kritik, saran, dan penguatan akademik demi penyempurnaan disertasi ini.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya juga penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Akrim, M.Pd., selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, yang telah memberikan dukungan dan kesempatan kepada penulis untuk menempuh pendidikan pada Program Doktor.

2. Direktur Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Ketua dan Sekretaris Program Studi Hukum Program Doktor, seluruh dosen pengajar, serta tenaga kependidikan yang telah memberikan ilmu, layanan akademik, dan bantuan administrasi selama penulis menempuh studi.
3. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Provinsi Sumatera Utara, Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Karo, dan Kabupaten Simalungun, yang telah membantu penulis dalam memperoleh informasi dan data yang relevan bagi penelitian ini.
4. Para kepala desa, pengelola BUMDes, Badan Permusyawaratan Desa, pendamping desa, mitra usaha, serta masyarakat di lokasi penelitian yang telah meluangkan waktu dan memberikan informasi, pengalaman, serta data yang sangat berharga dalam mendukung penyusunan disertasi ini.
5. Kedua orang tua tercinta, Alm. Saruddin Ritonga dan Almh. Saomah Hasibuan, yang semasa hidup telah memberikan kasih sayang, pendidikan, keteladanan, doa, dan perjuangan yang tidak ternilai bagi kehidupan penulis. Segala capaian ini tidak terlepas dari pengorbanan dan doa keduanya. Semoga Allah SWT menempatkan keduanya di tempat terbaik di sisi-Nya, mengampuni segala dosa-dosanya, dan melapangkan kuburnya.
6. Istri tercinta, Sarah Luna Lestari Saragih, S.Pd., yang senantiasa memberikan doa, kesabaran, semangat, pengertian, dan dukungan yang tulus selama penulis menempuh pendidikan dan menyelesaikan disertasi ini.

7. Anak-anak tersayang, Nabila Luna Khairani Ritonga dan Ahmad Ghufron Al Marwan Ritonga, yang selalu menjadi sumber kebahagiaan, kekuatan, dan semangat bagi penulis dalam menyelesaikan studi ini.
8. Saudara kandung penulis, Ahmad Zaki Ritonga, Hapsah Ritonga, Ramanah Ritonga, dan Eridah Ritonga, atas doa, dukungan, perhatian, dan kebersamaan yang senantiasa menguatkan penulis.
9. Rekan-rekan mahasiswa Program Studi Hukum Program Doktor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, yang telah menjadi teman berdiskusi, berbagi pengalaman akademik, dan saling menguatkan selama proses studi.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini masih memiliki keterbatasan. Oleh karena itu, kritik dan saran yang konstruktif sangat penulis harapkan demi penyempurnaan karya ilmiah ini. Semoga disertasi ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang pengelolaan Badan Usaha Milik Desa, serta dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah, pemerintah desa, dan pemangku kepentingan dalam memperkuat tata kelola BUMDes untuk meningkatkan Pendapatan Asli Desa dan kesejahteraan masyarakat desa.

Medan, Agustus 2026
Penulis,

Muhammad Khoirul Ritonga
NIM: 2130010031

DAFTAR SINGKATAN/AKRONIM

AD/ART	:	Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga
ADD	:	Alokasi Dana Desa
AHU	:	Administrasi Hukum Umum
APBDes	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
BPD	:	Badan Permusyawaratan Desa
BPK	:	Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	:	Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
BPS	:	Badan Pusat Statistik
BUMD	:	Badan Usaha Milik Daerah
BUMDes	:	Badan Usaha Milik Desa
BUMDesa	:	Badan Usaha Milik Desa
BUMDes Bersama	:	Badan Usaha Milik Desa Bersama
BUMN	:	Badan Usaha Milik Negara
CSR	:	*Corporate Social Responsibility*
DD	:	Dana Desa
DPMD	:	Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
GCG	:	*Good Corporate Governance*
HAM	:	Hak Asasi Manusia
JDIH	:	Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum
Kemendagri	:	Kementerian Dalam Negeri
Kemendesa PDTT	:	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi

Kemenkumham	:	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
KPI	:	*Key Performance Indicator*
Musdes	:	Musyawarah Desa
NIB	:	Nomor Induk Berusaha
OSS	:	*Online Single Submission*
PAD	:	Pendapatan Asli Daerah
PADes	:	Pendapatan Asli Desa
PADesa	:	Pendapatan Asli Desa
Perbup	:	Peraturan Bupati
Perda	:	Peraturan Daerah
Perdes	:	Peraturan Desa
Permendagri	:	Peraturan Menteri Dalam Negeri
Permendesa PDTT	:	Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi
PP	:	Peraturan Pemerintah
RPJMDes	:	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa
RKPDes	:	Rencana Kerja Pemerintah Desa
SAK	:	Standar Akuntansi Keuangan
SAK EMKM	:	Standar Akuntansi Keuangan Entitas Mikro, Kecil, dan Menengah
SDM	:	Sumber Daya Manusia
SOP	:	*Standard Operating Procedure*
UMKM	:	Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah
UU	:	Undang-Undang

DAFTAR ISI

Halaman

PERSETUJUAN TIM PROMOTOR i

PENGESAHAN TIM PROMOTOR ii

LEMBAR PENGESAHAN iii

PERNYATAAN PROGRAM DOKTOR iv

ABSTRAK v

ABSTRACT vi

KATA PENGANTAR vii

DAFTAR SINGKATAN/AKRONIM x

DAFTAR ISI xii

DAFTAR TABEL xvi

DAFTAR GAMBAR xvii

BAB I : PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang 1

B. Rumusan Masalah 27

C. Tujuan Penelitian 28

D. Manfaat Penelitian 28

E. Keaslian Penelitian 29

F. Kerangka Teori 35

1. Teori Kesejahteraan 36

2. Teori Hukum Pembangunan 39

3. Teori Sistem Hukum 43

G. Metode Penelitian 47

1. Jenis Penelitian 47

2. Pendekatan Penelitian 49

3. Sifat Penelitian 51

4. Bentuk Penelitian 52

5. Lokasi Penelitian 53

6. Sumber Data 56

7. Alat Pengumpul Data 61

8. Analisis Hasil Penelitian 63

BAB II : IMPLEMENTASI PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK DESA DI SUMATERA UTARA 66

A. Kebijakan dan Program Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara 66

1. Kebijakan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara 66

2. Program Pengembangan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara 76

B. Pelaksanaan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara 87

1. Pelaksanaan Pembentukan, Legalitas, dan Tata Kelembagaan Badan Usaha Milik Desa 87

2. Pengelolaan Modal, Aset, dan Operasional Usaha Badan Usaha Milik Desa 96

3. Tata Kelola Administrasi, Akuntabilitas, Pengawasan, dan Keterlibatan Masyarakat 109

C. Sasaran, Penerima Manfaat, dan Pendapatan Desa dari Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara 124

1. Sasaran dan Penerima Manfaat Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa 124

2. Kontribusi Badan Usaha Milik Desa terhadap Pendapatan Desa dan Kesejahteraan Masyarakat 138

3. Analisis Pencapaian Sasaran Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa 151

BAB III : FAKTOR PENGHAMBAT PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK DESA DI PROVINSI SUMATERA UTARA 163

A. Faktor Internal yang Menghambat Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara 163

1. Keterbatasan Kapasitas dan Profesionalitas Pengelola Badan 163

2. Lemahnya Struktur Kelembagaan dan Pembagian Kewenangan 170

3. Ketidaktertiban Administrasi, Pembukuan, dan Pelaporan ... 174

4. Lemahnya Pemisahan dan Pengelolaan Aset BUMDes 177

5. Kelemahan Perencanaan dan Pengelolaan Kegiatan Usaha .. 180

6. Keterbatasan Modal Kerja dan Pengelolaan Keuangan 183

7. Rendahnya Pengawasan Internal dan Partisipasi Masyarakat 186

B. Faktor Eksternal yang Menghambat Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara 188

1. Ketidaksinkronan dan Keterbatasan Regulasi Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa 188

2. Lemahnya Pembinaan dan Pendampingan Pemerintah Daerah 193

3. Lemahnya Koordinasi Antarlembaga 196

4. Keterbatasan Akses Pasar, Kemitraan, dan Jaringan Distribusi 199

5. Keterbatasan Akses Pembiayaan dan Dukungan Lembaga Keuangan..... 202

6. Kondisi Sosial, Budaya, dan Politik Desa..... 204

BAB IV : REKONSTRUKSI MODEL PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK DESA YANG IDEAL UNTUK MENINGKATKAN PENDAPATAN DESA DI PROVINSI SUMATERA UTARA..... 207

A. Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa yang Berlaku di Provinsi Sumatera Utara 207

1. Dasar dan Karakter Model Swakelola dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa..... 207

2. Pelaksanaan Model Swakelola dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara 218

3. Kelemahan Model Swakelola dan Kebutuhan Rekonstruksi 232

B. Rekonstruksi Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa yang Ideal untuk Meningkatkan Pendapatan Desa di Provinsi Sumatera Utara..... 245

1. Dasar, Tujuan, dan Prinsip Rekonstruksi Model Pengelolaan BUMDes Berbasis Joint Venture atau Kemitraan..... 245

2. Desain dan Mekanisme Operasional Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa Berbasis Joint Venture atau Kemitraan..... 260

3. Indikator Kinerja, Perbedaan Model, dan Implikasi Rekonstruksi Model Joint Venture terhadap Peningkatan Pendapatan Desa 282

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN 308

A. Kesimpulan 308

B. Saran..... 309

DAFTAR PUSTAKA..... 312

LAMPIRAN..... 337

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 : **Klasifikasi BUMDes Sumatera Utara Berdasarkan Status Operasional dan Tingkat Perkembangan** 10

Tabel 4.1 : **Perbedaan Model Swakelola dan Model *Joint Venture* Hasil Rekonstruksi** 295

DAFTAR GAMBAR

Gambar 4.1 : **Desain Model Pengelolaan BUMDes Berbasis Joint Venture/Kemitraan** 281

Gambar 1.2 : **Alur Model Pengelolaan BUMDes Berbasis Kemitraan** 304

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desa memiliki posisi yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang mendefinisikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan atau hak tradisional yang diakui serta dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No. 6 Tahun 2014, Pasal 1 Ayat 1). Desa tidak lagi dipandang hanya sebagai unit administratif pemerintahan terendah, tetapi juga sebagai entitas hukum yang memiliki kewenangan dalam mengelola kepentingan dan potensi yang dimilikinya sendiri.[1]

Berangkat dari data Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi tahun 2024, dari 74.961 desa di Indonesia, 29,3% masih berstatus desa berkembang dan 7,4% masih tergolong tertinggal, sementara di Provinsi Sumatera Utara terdapat 6.110 desa namun baru sekitar 14% yang mencapai kategori desa mandiri. Capaian ini menunjukkan bahwa mayoritas desa belum sepenuhnya mampu mengonversi potensi sumber daya lokal menjadi nilai

[1] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495, Pasal 1 angka 1; Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan hingga Era Reformasi* (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 1-10.

ekonomi yang berkelanjutan, sehingga ketergantungan pada transfer fiskal antarpemerintah masih tinggi dan pendapatan asli desa (PADes) belum berkembang optimal. Pengukuran seperti Indeks Desa Membangun (IDM), rendahnya porsi desa mandiri merefleksikan tantangan pada dimensi ketahanan sosial, ketahanan ekonomi, dan ketahanan ekologi mulai dari kualitas sumber daya manusia, akses terhadap pembiayaan dan pasar, hingga infrastruktur dasar dan konektivitas. Di sisi kelembagaan ekonomi desa, termasuk Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), berbagai kendala seperti kapasitas manajerial yang belum profesional, tata kelola dan akuntabilitas yang lemah, model bisnis yang kurang berbasis potensi unggulan lokal, keterbatasan modal kerja, serta minimnya digitalisasi dan jejaring kemitraan membuat kinerja unit usaha desa belum memberikan efek pengganda (*multiplier effect*) yang signifikan bagi perekonomian setempat. Padahal, bila berfungsi optimal, BUMDes dapat menjadi instrumen kunci untuk memperluas kesempatan kerja, mengurangi biaya transaksi ekonomi warga, memperkuat rantai pasok komoditas desa, serta mendiversifikasi sumber pendapatan desa guna meningkatkan kemandirian ekonomi dan kedaulatan fiskal.

Percepatan peningkatan status desa menuntut penguatan kelembagaan BUMDes melalui profesionalisasi manajemen dan standar akuntansi, kurasi model bisnis yang berbasis daya saing lokal, akses pembiayaan campuran (*blended finance*), integrasi ke pasar yang lebih luas (termasuk e-commerce), serta pendampingan teknis yang konsisten dan kolaboratif antara pemerintah daerah, sektor swasta, lembaga keuangan, dan perguruan tinggi agar transformasi

ekonomi desa tidak hanya terjadi di atas kertas, tetapi tercermin pada peningkatan kesejahteraan warga secara nyata.[2]

Konsep otonomi desa yang diberikan oleh negara merupakan wujud desentralisasi kekuasaan agar desa dapat mengambil keputusan secara mandiri sesuai dengan kebutuhan lokalnya. Pemerintah memberikan ruang gerak kepada desa untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Prinsip ini penting karena pengambilan keputusan atas kepentingan masyarakat lokal akan lebih efektif jika dilakukan oleh pemerintah desa yang memahami kondisi sosial, ekonomi, dan budaya di lingkungannya. Pemberian kewenangan ini juga bertujuan untuk mempercepat pemerataan pembangunan, mengurangi ketimpangan wilayah, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat di tingkat akar rumput.[3]

Gagasan Roscoe Pound tentang *law as a tool of social engineering* dalam perspektif pembangunan hukum menempatkan hukum bukan sekadar kumpulan aturan, melainkan instrumen yang menata arah perubahan sosial menuju keadilan dan kesejahteraan. Namun, pada level desa sering muncul jarak antara *law in the books* dan *law in action*. Kesenjangan ini tampak, misalnya, pada lemahnya pemahaman terhadap prinsip pemisahan kekayaan desa dan kekayaan BUMDes. Padahal, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah memberi dasar hukum bagi desa untuk mendirikan Badan Usaha Milik Desa. Pasal 87 ayat (1)

---

[2] Kementerian Desa, *Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, Indeks Desa Membangun Tahun 2024* (Jakarta: Kemendesa PDTT, 2024), hlm. 12-18; Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa* (Jakarta: Erlangga, 2011), hlm. 1-10.

[3] Sutoro Eko, *Desa Membangun Indonesia* (Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa, 2014), hlm. 25-32; Moch Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat* (Malang: Setara Press, 2014), hlm. 1-10.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menegaskan bahwa desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa. Ketentuan ini menunjukkan bahwa BUMDes bukan sekadar kegiatan ekonomi desa, tetapi instrumen kelembagaan yang diberi dasar hukum oleh negara untuk mengelola potensi ekonomi desa bagi kesejahteraan masyarakat. [4]

Fungsi rekayasa sosial hukum benar-benar bekerja, prinsip pemisahan harus diterjemahkan ke dalam desain kelembagaan dan prosedur operasional yang tegas: pendirian BUMDes melalui Perdes lengkap dengan AD/ART; keputusan penyertaan modal yang eksplisit berikut pencatatan aset awal; pembukuan dan laporan keuangan terpisah dari APBDes; rekening bank yang berbeda; SOP pengadaan, investasi, dan manajemen risiko; serta mekanisme pengawasan oleh BPD/inspektorat dan publikasi laporan kinerja kepada warga. Di sisi SDM, perlu peningkatan literasi hukum dan keuangan bagi perangkat desa dan pengelola BUMDes, disertai kode etik dan *conflict of interest policy* agar peran pemerintah desa sebagai pemilik tidak mencampuri operasional harian yang bersifat bisnis. Dengan arsitektur tata kelola yang demikian, hukum tidak berhenti sebagai norma abstrak, melainkan membentuk perilaku kelembagaan yang transparan, profesional, dan kredibel pada gilirannya memperkuat legitimasi BUMDes, menarik kemitraan, serta mempercepat tercapainya tujuan keadilan dan kesejahteraan di tingkat desa. [5]

---

[4] Roscoe Pound, *An Introduction to the Philosophy of Law* (New Haven: Yale University Press, 1954), hlm. 47-53; Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan* (Bandung: Alumni, 2006), hlm. 13-15.

[5] Indra Bastian, *Akuntansi untuk Kecamatan dan Desa* (Jakarta: Erlangga, 2015), hlm. 117-126; Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik* (Yogyakarta: Andi, 2018), hlm. 20-27.

Desa memiliki potensi besar yang dapat dikelola untuk meningkatkan taraf hidup Masyarakat dari perspektif ekonomi. Potensi tersebut meliputi sumber daya alam, kekayaan budaya, hasil pertanian, hingga pariwisata lokal yang apabila dikelola secara baik dapat menjadi sumber pertumbuhan ekonomi. Desa yang berdaya secara ekonomi bukan hanya berfungsi sebagai tempat tinggal, tetapi juga sebagai pusat kegiatan ekonomi masyarakat. Dalam konteks pembangunan berkelanjutan, penguatan ekonomi desa menjadi kunci dalam mengurangi arus urbanisasi, menciptakan lapangan kerja lokal, serta memperkuat ketahanan ekonomi nasional.[6]

Model pengelolaan BUMDes yang berlaku selama ini pada dasarnya dapat dipahami sebagai model normatif-administratif. Model normatif tersebut dibangun berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan diperkuat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa. Dalam model ini, pengelolaan BUMDes diarahkan melalui serangkaian ketentuan mengenai pendirian, organisasi, kepemilikan modal, pengelolaan aset, unit usaha, kerja sama, pertanggungjawaban, pembagian hasil usaha, kerugian, penghentian kegiatan usaha, serta pembinaan dan pengembangan. Kerangka normatif tersebut menempatkan BUMDes sebagai badan hukum yang terpisah dari pemerintah desa dan memiliki kewenangan untuk melakukan kegiatan usaha

---

[6] Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Perdesaan: Pendekatan Partisipatif, Tipologi, Strategi, Konsep Desa Pusat Pertumbuhan* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 3-15; Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *Economic Development* (Boston: Pearson, 2015), hlm. 16-24.

dalam rangka memperoleh keuntungan sekaligus memberikan manfaat bagi masyarakat desa.[7]

Model normatif tersebut selanjutnya dijalankan melalui model administratif sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021. Pengelolaan BUMDes dalam model administratif bertumpu pada mekanisme pendaftaran, pendataan, pemeringkatan, pembinaan, pengembangan, serta pengadaan barang dan/atau jasa. Melalui mekanisme tersebut, keberadaan BUMDes dinilai berdasarkan kelengkapan dokumen pendirian, status badan hukum, keterdaftaran dalam sistem informasi, pembaruan data kelembagaan dan usaha, serta klasifikasi tingkat perkembangan BUMDes ke dalam kategori perintis, pemula, berkembang, dan maju. Dengan demikian, orientasi utama model yang berjalan selama ini masih menitikberatkan pada pembentukan kelembagaan, pemenuhan legalitas formal, pendataan, dan pengelompokan tingkat perkembangan BUMDes.[8]

Penerapan model normatif-administratif telah memberikan landasan penting bagi pengakuan dan penataan BUMDes. Namun, model tersebut belum sepenuhnya mampu memastikan bahwa BUMDes yang telah didirikan dan memperoleh status badan hukum benar-benar mempunyai kegiatan usaha yang

---

[7] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6623; Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi* (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 1-10.

[8] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemeringkatan, Pembinaan dan Pengembangan, dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 252; HAW Widjaja, *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003), hlm. 1-10.

aktif, tata kelola yang profesional, pemisahan aset yang jelas, pembukuan yang akuntabel, serta kontribusi yang terukur terhadap Pendapatan Asli Desa. Pendaftaran dan pemeringkatan BUMDes lebih banyak menggambarkan pemenuhan persyaratan kelembagaan dan administratif, tetapi belum selalu mencerminkan kemampuan BUMDes dalam menghasilkan laba, mengembangkan aset produktif, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pendapatan warga, dan memberikan manfaat ekonomi yang berkelanjutan.[9]

Kelemahan model yang berlaku juga terlihat dari belum terintegrasinya aspek legalitas, aset, kelembagaan, pengukuran kinerja, dan partisipasi masyarakat dalam satu sistem pengelolaan yang utuh. Legalitas badan hukum masih sering dipahami sebatas penerbitan sertifikat, sedangkan pemisahan kekayaan desa dan kekayaan BUMDes belum dilaksanakan secara konsisten. Pembagian kewenangan antara pemerintah desa, penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas juga belum selalu jelas. Pada saat yang sama, pengukuran keberhasilan BUMDes belum menggunakan indikator yang secara langsung menunjukkan pertumbuhan usaha, besaran kontribusi terhadap PADes, jumlah penerima manfaat, keberlanjutan unit usaha, kualitas pengawasan, dan keterbukaan pertanggungjawaban kepada masyarakat.[10]

Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa model pengelolaan BUMDes yang berjalan selama ini masih dominan bersifat administratif dan belum

---

[9] Mark Friedman, *Trying Hard Is Not Good Enough: How to Produce Measurable Improvements for Customers and Communities* (Victoria: Trafford Publishing, 2005), hlm. 1-5; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action* (Boston: Harvard Business School Press, 1996), hlm. 1-10.

[10] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), hlm. 14-16; Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 8-12.

sepenuhnya berorientasi pada hasil. Keberhasilan BUMDes cenderung dilihat dari keberadaan dokumen, status badan hukum, keterdaftaran, dan tingkat pemeringkatan, sementara aspek produktivitas usaha, efektivitas pengelolaan aset, akuntabilitas keuangan, pengendalian risiko, dan manfaat nyata bagi masyarakat belum memperoleh ukuran yang memadai. Akibatnya, BUMDes dapat dinyatakan aktif secara administratif, tetapi belum tentu aktif secara ekonomi, sehat secara kelembagaan, dan mampu memberikan kontribusi yang berkelanjutan terhadap pendapatan desa. [11]

Atas dasar kelemahan tersebut, rekonstruksi model pengelolaan BUMDes diperlukan bukan untuk menghilangkan model normatif dan administratif yang telah berlaku, tetapi untuk menyempurnakannya melalui penguatan aspek substantif. Rekonstruksi diarahkan pada pembentukan model pengelolaan yang mengintegrasikan legalitas, ketertiban aset, profesionalitas kelembagaan, indikator kinerja yang terukur, dan partisipasi publik. Integrasi tersebut diperlukan agar legalitas tidak berhenti pada pengakuan formal, aset tidak tercampur dengan kekayaan desa, kelembagaan bekerja berdasarkan pembagian fungsi yang jelas, keberhasilan dapat diukur berdasarkan hasil, dan masyarakat memiliki ruang untuk mengawasi serta menilai pertanggungjawaban BUMDes. Kerangka inilah yang selanjutnya menjadi dasar bagi perumusan Model LAKIP-BUMDes sebagai model rekonstruksi pengelolaan BUMDes dalam penelitian ini.

---

[11] Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New York: Harper & Row, 1978), hlm. 73-77; Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014), hlm. 190-194.

Berdasarkan rilis Pemerintah Provinsi Sumatera Utara tahun 2026, jumlah Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Sumatera Utara tercatat sebanyak 3.211 unit. Dari jumlah tersebut, hanya 22 unit BUMDes yang masuk kategori maju, sementara 1.890 unit masih berada pada kategori perintis, 1.112 unit pada kategori pemula, dan 187 unit pada kategori berkembang. Data ini menunjukkan bahwa persoalan utama BUMDes di Sumatera Utara bukan lagi terletak pada aspek pembentukan kelembagaan secara administratif, melainkan pada rendahnya kapasitas tata kelola, keberlanjutan usaha, legalitas operasional, serta kemampuan BUMDes untuk naik kelas menjadi institusi ekonomi desa yang produktif dan berkontribusi nyata terhadap peningkatan Pendapatan Asli Desa.[12]

Data BUMDes di Sumatera Utara perlu disajikan dalam bentuk klasifikasi yang lebih rinci. Penyajian data ini penting karena persoalan BUMDes tidak cukup dilihat dari jumlah kelembagaan yang telah terbentuk, tetapi juga harus dibaca dari tingkat perkembangan dan keberlanjutan operasionalnya. Berdasarkan hasil pengolahan data, terdapat 4.798 data BUMDes/BUMDesa yang tersedia, dengan 3.211unit diklasifikasikan beroperasi dan 1.587 unit tidak beroperasional. Dari total BUMDes yang beroperasi tersebut, mayoritas masih berada pada kategori Perintis dan Pemula, sedangkan kategori Berkembang dan Maju masih sangat terbatas.

Tabel 1. 1 ***Klasifikasi BUMDes Sumatera Utara Berdasarkan Status Operasional dan Tingkat Perkembangan***

[12] Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, "Genjot Ekonomi Desa, Pemprov Sumut Dorong BUMDes Naik Kelas Lewat Pelatihan dan Klinik Usaha," 8 April 2026; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, "Badan Usaha Milik Desa sebagai Badan Hukum," *Welfare State: Jurnal Hukum,* Vol. 4 No. 1 (2025), hlm. 1-23.

No	Kategori Data BUMDes Sumatera Utara	Jumlah	Persentase dari Total Data 4.798	Persentase dari BUMDes Beroperasi 3.211
1	Total data tersedia	4.798	100	-
2	Total BUMDes beroperasi	3.211	66,92	100
3	BUMDes kategori Perintis	1.890	39,39	58,86
4	BUMDes kategori Pemula	1.112	23,18	34,63
5	BUMDes kategori Berkembang	187	3,90	5,82
6	BUMDes kategori Maju	22	0,46	0,69
7	BUMDes tidak beroperasional	1.587	33,08	-

Sumber: Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Sumatera Utara

Tabel 1.1 memperlihatkan bahwa struktur perkembangan BUMDes di Sumatera Utara masih didominasi oleh kategori awal. Dari 3.211 BUMDes yang diklasifikasikan beroperasi, sebanyak 1.890 unit atau 58,86% masih berada pada kategori Perintis, sedangkan 1.112 unit atau 34,63% berada pada kategori Pemula. Sementara itu, BUMDes kategori Berkembang hanya berjumlah 187 unit atau 5,82%, dan BUMDes kategori Maju hanya 22 unit atau 0,69% dari total BUMDes beroperasi. Selain itu, terdapat 1.587 data BUMDes atau 33,08% dari total data tersedia yang diklasifikasikan tidak beroperasional. Komposisi ini menunjukkan adanya kesenjangan serius antara pembentukan BUMDes secara administratif dan kemampuan BUMDes untuk berkembang menjadi badan usaha desa yang

produktif, akuntabel, dan berkontribusi terhadap peningkatan Pendapatan Asli Desa. Oleh karena itu, rekonstruksi model pengelolaan BUMDes menjadi penting agar penguatan BUMDes tidak hanya diarahkan pada aspek pendataan dan pembentukan kelembagaan, tetapi juga pada standar legalitas, pemisahan aset, tata kelola keuangan, pengawasan, serta indikator kinerja yang terukur. [13]

Keberadaan 1.587 BUMDes yang diklasifikasikan tidak beroperasional menunjukkan bahwa pembentukan kelembagaan belum selalu diikuti dengan kemampuan mempertahankan keberlanjutan kegiatan usaha. Secara umum, kondisi tidak beroperasional dapat dipengaruhi oleh lemahnya perencanaan usaha sejak awal, pemilihan jenis usaha yang tidak sesuai dengan potensi dan kebutuhan pasar, keterbatasan kapasitas pengelola, lemahnya tata kelola keuangan dan aset, serta ketergantungan yang tinggi terhadap penyertaan modal desa. Sebagian BUMDes juga belum memiliki studi kelayakan, strategi pemasaran, jaringan kemitraan, dan sistem pengawasan yang memadai, sehingga kegiatan usaha menjadi rentan berhenti ketika menghadapi perubahan pasar, keterbatasan modal kerja, kenaikan biaya operasional, atau pergantian pengelola.

Kondisi inaktif juga berkelindan dengan kendala manajerial dan model bisnis: studi kelayakan yang minim, unit usaha yang tidak berbasis keunggulan lokal, ketiadaan SOP operasional dan manajemen risiko, serta rendahnya digitalisasi pembukuan. Di banyak tempat, arus kas BUMDes masih tercampur dengan APBDes, aset tidak terinventarisasi dengan baik, dan keputusan bisnis

---

[13] Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit.*; Tina Ultari dan Khoirunurrofik Khoirunurrofik, "The Role of Village-Owned Enterprises (BUMDes) in Village Development in Indonesia: Evidence from Village Potential Data," *Jurnal Perencanaan Pembangunan: The Indonesian Journal of Development Planning*, Vol. 8 No. 2 (2024), hlm. 256-280.

tidak berbasis data pasar. Akumulasi persoalan ini menurunkan kepercayaan publik, menyulitkan proses audit, dan membuat BUMDes gagal memberi efek pengganda bagi ekonomi desa.

Untuk membalik keadaan, diperlukan langkah bertahap namun tegas. Pada sisi hukum: percepat pengesahan badan hukum secara kolektif (*legal clinic*), standarkan dokumen pendirian/AD-ART sesuai regulasi, pastikan pemisahan aset dan rekening bank, serta wajibkan pembukuan terpisah dari APBDes dengan laporan triwulanan yang dipublikasikan ke warga. Pada sisi kelembagaan: lengkapi organ BUMDes dan tetapkan KPI, SOP pengadaan dan investasi, serta *conflict-of-interest policy*. Pada sisi bisnis: kurasi portofolio tutup/merger unit "zombie", fokus pada komoditas dan layanan dengan *product market fit* kuat, bangun jejaring kemitraan hulu–hilir, dan dorong digitalisasi (pencatatan, pemasaran). Terakhir, kuatkan pengawasan dan pendampingan: audit tematik oleh inspektorat, Musdes pertanggungjawaban tahunan, serta program peningkatan kapasitas manajerial dan literasi keuangan. Dengan paket perbaikan ini, BUMDes di Sumatera Utara berpeluang naik kelas lebih taat hukum, transparan, dan produktif sehingga kembali menjadi mesin pertumbuhan ekonomi desa. [14]

Memahami desa sebagai entitas hukum dan ekonomi merupakan langkah awal yang penting dalam penelitian ini. Pemberian kewenangan hukum kepada desa tidak hanya bertujuan untuk memperluas otonomi pemerintahan lokal, tetapi juga untuk mendorong desa menjadi subjek pembangunan yang aktif. Dalam

---

[14] Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, Edisi ke-6 (Thousand Oaks: CQ Press, 2020), hlm. 1-10; Mark Bevir, *A Theory of Governance* (Berkeley: University of California Press, 2013), hlm. 1-10.

kerangka inilah penguatan kapasitas kelembagaan, pengaturan hukum yang jelas, serta tata kelola yang baik menjadi faktor utama dalam mewujudkan desa yang mandiri, berdaya saing, dan berkelanjutan.[15]

Fenomena kesenjangan tajam antara das sollen dan das sein pada BUMDes memperlihatkan bahwa meski secara normatif BUMDes dimandatkan sebagai badan hukum mandiri penggerak ekonomi desa, praktik di lapangan masih sering berjalan tanpa mekanisme pertanggungjawaban yang jelas; mengacu pada kerangka Soerjono Soekanto, efektivitas hukum tersendat karena lima faktor substansi hukum, penegak hukum, sarana-prasarana, masyarakat, dan budaya hukum belum bersinergi: aturan ada tetapi kerap tidak terharmonisasi dan belum operasional; pembinaan dan pengawasan cenderung berorientasi ceklist dengan kapasitas teknis terbatas; infrastruktur minimum seperti rekening terpisah, sistem pembukuan baku, inventaris aset terdigitalisasi, dan SOP keuangan/operasional belum tersedia; partisipasi serta literasi warga rendah sehingga kontrol sosial lemah; dan budaya kepatuhan masih simbolik akibat konflik kepentingan, patrimonialisme, serta "takut salah".

Norma perlu diturunkan menjadi perangkat praktis model Perdes dan AD/ART, *chart of accounts* sederhana, format laporan berbasis SAK EMKM, matriks risiko, dan KPI yang menjadi prasyarat eskalasi modal dan ekspansi; kapasitas penegak diperkuat untuk audit berbasis risiko dan *coaching audit* yang korektif; sarana-prasarana minimum diwajibkan (rekening dan pembukuan

---

[15] Sutoro Eko, *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat UU Desa* (Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, 2015), hlm. 15-28; Cornelis Lay, *Pratikno dan Muhadjir Darwin, Desentralisasi dan Otonomi Desa* (Yogyakarta: IRE Press, 2004), hlm. 1-10.

terpisah, register aset, *dashboard* laporan triwulanan, serta *legal clinic* percepatan badan hukum dan perizinan); masyarakat diposisikan sebagai pemilik manfaat melalui *citizen charter*, laporan berbahasa awam, dan Musdes akuntabilitas yang membahas kinerja bisnis; dan budaya integritas dibangun melalui kebijakan benturan kepentingan, kode etik, rekrutmen berbasis kompetensi, serta skema insentif–disinsentif yang menautkan kepatuhan substantif dengan akses pembinaan, modal, dan kemitraan.[16]

Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) merupakan instrumen strategis yang dirancang oleh negara untuk mendorong kemandirian ekonomi desa melalui pengelolaan potensi lokal secara kolektif. Kehadiran BUMDes berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, khususnya Pasal 87, yang menyatakan bahwa desa dapat mendirikan badan usaha milik desa yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa (UU No. 6 Tahun 2014). BUMDes tidak hanya menjadi sarana ekonomi, tetapi juga menjadi bentuk konkret partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya desa yang berbasis pada prinsip demokratis, transparan, dan akuntabel.[17]

---

[16] Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, loc.cit.*; Stephen P. Osborne, "The New Public Governance?," *Public Management Review*, Vol. 8 No. 3, hlm. 377-387, DOI: https://doi.org/10.1080/14719030600853022.

[17] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 87 ayat (1); A. T. Arindhawati dan E. R. Utami, "Dampak Keberadaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) terhadap Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat," *Reviu Akuntansi dan Bisnis Indonesia*, Vol. 4 No. 1, hlm. 43-55.

Rekonstruksi model pengelolaan BUMDes yang berwatak responsif diperlukan, yakni hukum yang menjadikan keadilan sosial sebagai orientasi utama dan bersifat adaptif terhadap keragaman lokal. Model ini menuntut penataan berlapis: harmonisasi aturan pusat–daerah–desa; perumusan Perdes dan AD/ART berbasis pemetaan sosial-ekonomi setempat melalui Musdes partisipatif; serta klausul *review* dan *sunset* periodik agar kebijakan dan unit usaha dapat dievaluasi dan diperbaiki tanpa menunggu perubahan regulasi formal. Tata kelola harus memastikan pemisahan kekayaan dan rekening, pembukuan sesuai SAK EMKM, pelaporan kinerja yang mudah dipahami warga (termasuk *dashboard* digital), kebijakan benturan kepentingan, serta mekanisme pengaduan dan *whistleblowing* yang terlindungi. Untuk mendorong inovasi sekaligus menjaga akuntabilitas, terapkan *regulatory sandbox* dan *safe harbor* bagi pilot project dengan pengawasan inspektorat/BPD, kontrak kemitraan baku, SOP pengadaan dan manajemen risiko, serta akses pembiayaan campuran (BLUD/CSR/perbankan) yang ditautkan pada indikator keluaran bukan sekadar kepatuhan administratif seperti penciptaan kerja, peningkatan pendapatan rumah tangga, stabilisasi harga, inklusi kelompok rentan, dan keberlanjutan lingkungan. Penyelesaian sengketa mengutamakan mediasi/restoratif dengan pengakuan praktik adat sepanjang selaras HAM dan peraturan; kapasitas pengelola ditopang oleh sertifikasi manajerial-keuangan dan *legal clinic* berkala. Dengan prinsip subsidiaritas, proporsionalitas, transparansi, dan partisipasi publik, hukum tidak berhenti sebagai instrumen administratif, melainkan menjadi arsitektur kelembagaan yang

luwes, adil, dan efektif untuk menggerakkan BUMDes sesuai konteks sosial, ekonomi, dan budaya tiap desa.[18]

Secara konseptual, BUMDes dibentuk untuk meningkatkan pendapatan asli desa (PADes), menciptakan lapangan kerja, dan menggerakkan roda perekonomian lokal. Melalui BUMDes, potensi desa seperti pertanian, pariwisata, perdagangan, jasa keuangan mikro, dan pengelolaan sumber daya alam dapat dioptimalkan menjadi kegiatan ekonomi produktif yang berkelanjutan. Fungsi strategis ini membuat BUMDes menjadi jembatan antara pemerintah desa dan masyarakat dalam mencapai kemandirian ekonomi melalui usaha bersama yang terstruktur. Selain itu, BUMDes berperan penting dalam mendorong inovasi sosial-ekonomi di tingkat lokal dengan memanfaatkan sumber daya manusia desa yang selama ini belum terkelola secara maksimal.[19]

Model pengelolaan BUMDes menjadi isu sentral karena keberadaan BUMDes tidak cukup hanya dilihat dari aspek pendirian, legalitas, dan jumlah kelembagaan yang terbentuk. BUMDes memerlukan model pengelolaan yang mampu menghubungkan dasar hukum, struktur organisasi, modal, aset, unit usaha, tata kelola keuangan, pengawasan, dan pertanggungjawaban dalam satu sistem yang terukur. PP Nomor 11 Tahun 2021 telah memberikan fondasi normatif yang cukup luas karena mengatur pendirian, AD/ART, organisasi, rencana program kerja, kepemilikan, modal, aset, unit usaha, pengadaan barang/jasa, kerja sama, pertanggungjawaban, pembagian hasil usaha, kerugian, penghentian

---

[18] Philippe Nonet dan Philip Selznick, *loc.cit.*; Mark Bevir, *loc.cit.*

[19] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*; Nur Fauziah dan Ahmad Bukhori Rifa'i, "Pengembangan Usaha dan Ekonomi Masyarakat Melalui BUMDes Munggaran," *Tamkin: Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam*, Vol. 6 No. 4, hlm. 479-498.

kegiatan usaha, serta pembinaan dan pengembangan BUMDes. Namun, pengaturan tersebut masih perlu diterjemahkan ke dalam model operasional agar BUMDes tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga mampu bekerja sebagai badan usaha desa yang produktif dan akuntabel.[20]

Model pengelolaan BUMDes yang dibutuhkan tidak boleh berhenti pada model administratif yang menekankan pendaftaran, pendataan, pemeringkatan, dan pembinaan. Permendesa PDTT Nomor 3 Tahun 2021 memang telah mengatur pendaftaran, pendataan dan pemeringkatan, pembinaan dan pengembangan, serta pengadaan barang dan/atau jasa BUMDes/BUMDes Bersama. Akan tetapi, instrumen tersebut perlu dihubungkan dengan indikator hasil yang lebih konkret, seperti kontribusi terhadap PADes, jumlah unit usaha aktif, laba bersih, keterlibatan warga sebagai pekerja atau mitra, kualitas laporan keuangan, kepatuhan pemisahan aset, serta efektivitas pengawasan. Dengan demikian, model pengelolaan BUMDes harus bergerak dari sekadar kepatuhan administratif menuju akuntabilitas hasil dan pengendalian risiko.[21]

Dalam konteks Sumatera Utara, kebutuhan terhadap model pengelolaan BUMDes yang lebih terukur menjadi semakin penting karena persoalan BUMDes tidak hanya berkaitan dengan pembentukan kelembagaan, tetapi juga menyangkut kemampuan BUMDes menghasilkan manfaat ekonomi yang nyata. Model pengelolaan yang ideal harus mampu memetakan potensi lokal desa, memastikan legalitas dan pemisahan aset, membangun SOP dan pembukuan yang tertib,

---

[20] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Indra Bastian, *loc.cit.*

[21] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*

memperkuat pengawasan berbasis risiko, serta mengukur kontribusi BUMDes terhadap PADes dan kesejahteraan warga. Oleh karena itu, penelitian ini tidak hanya membahas keberadaan BUMDes sebagai badan hukum, tetapi juga merumuskan model rekonstruksi hukum pengelolaan BUMDes yang dapat menghubungkan input, proses, output, outcome, dan impact secara sistematis.[22]

Mempertimbangkan berbagai realitas dan permasalahan tersebut, penelitian ini menjadi urgen baik secara akademik maupun praktis: secara akademik, ia memperkaya khazanah pembangunan hukum ekonomi berbasis masyarakat di tingkat desa dengan menawarkan kerangka konseptual yang memadukan hukum responsif dan lima faktor efektivitas hukum, sekaligus menjembatani kesenjangan antara das sollen dan das sein melalui pemetaan empiris atas problem legal–institusional BUMDes, komparasi studi kasus, serta perumusan indikator kinerja dan akuntabilitas yang operasional (SAK EMKM, tata kelola risiko, dan mekanisme partisipasi warga); secara praktis, luaran penelitian ditujukan sebagai rekomendasi kebijakan yang aplikatif bagi pemerintah pusat/daerah dan desa berupa desain model pengelolaan BUMDes yang efektif, adaptif, dan berkeadilan sosial meliputi naskah kebijakan (*policy brief*), rancangan Perdes/AD-ART baku, protokol pemisahan kekayaan dan pelaporan, perangkat SOP bisnis, skema *regulatory sandbox* untuk inovasi terukur, serta panduan implementasi (toolkit) dan modul peningkatan kapasitas sehingga hasilnya tidak berhenti pada tataran administratif, tetapi langsung dapat

[22] Mark Friedman, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*

diadopsi untuk memperkuat kinerja BUMDes, meningkatkan kepercayaan publik, dan pada akhirnya menyejahterakan warga desa.[23]

BUMDes juga memiliki dimensi sosial yang kuat karena dikelola secara kolektif oleh masyarakat desa melalui mekanisme musyawarah. Hal ini sesuai dengan semangat pemberdayaan masyarakat sebagaimana diatur dalam UU Desa yang mendorong partisipasi aktif warga dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan ekonomi desa. Model usaha berbasis komunitas ini tidak hanya memberikan manfaat ekonomi, tetapi juga memperkuat kohesi sosial dan meningkatkan kapasitas kelembagaan desa.[24]

Dalam konteks pembangunan nasional, keberadaan BUMDes menjadi instrumen penting dalam strategi pengentasan kemiskinan dan pemerataan pembangunan. Pemerintah pusat melalui Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi secara konsisten mendorong pembentukan dan penguatan BUMDes sebagai pilar utama ekonomi pedesaan. Keberhasilan BUMDes dalam menggerakkan ekonomi lokal di berbagai daerah menunjukkan bahwa model usaha berbasis komunitas ini memiliki potensi besar untuk menjadi tulang punggung perekonomian desa jika dikelola secara profesional, transparan, dan berorientasi pada keberlanjutan.[25]

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) menjadi prioritas dalam

---

[23] Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 1-10; Philippe Nonet dan Philip Selznick, *loc.cit.*

[24] Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *Desa Membangun Indonesia*, *loc.cit.*

[25] Kementerian Desa, *loc.cit.*; Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Perdesaan* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 3-15.

strategi pembangunan ekonomi berbasis masyarakat. Pemerintah pusat melalui Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi secara aktif mendorong pendirian BUMDes di seluruh Indonesia sebagai instrumen untuk memperkuat ekonomi desa dan meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes). Hingga tahun 2024, jumlah BUMDes di Indonesia tercatat mencapai lebih dari 61.000 unit yang tersebar di berbagai provinsi. Namun, meskipun angka tersebut menunjukkan antusiasme yang tinggi dalam pembentukan BUMDes, keberhasilan dalam hal kinerja dan kontribusi ekonomi masih menghadapi tantangan signifikan.[26]

Kondisi tersebut juga tercermin di Provinsi Sumatera Utara. Data Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Provinsi Sumatera Utara (disampaikan dalam rilis kinerja DPMD) menunjukkan jumlah BUMDes/BUMDes Bersama telah mencapai ribuan unit, namun yang berstatus maju masih sangat terbatas, yakni 21 BUMDes, sedangkan kategori berkembang hanya 124 BUMDes. Kesenjangan ini menegaskan perbedaan nyata antara pembentukan BUMDes secara administratif dan kemampuan operasionalnya sebagai institusi ekonomi desa yang efektif. [27]

Skala masalah tersebut selaras dengan gambaran nasional. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) mencatat BUMDes aktif baru sekitar 75,8%, sehingga masih terdapat sekitar 24,2% BUMDes yang tidak aktif. Angka ini mengindikasikan bahwa ketidakaktifan BUMDes bukan kasus sporadis,

---

[26] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Hanif Nurcholis, *loc.cit.*

[27] Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit.*; Kementerian Desa, *loc.cit.*

melainkan persoalan struktural yang berulang pada banyak desa. Pola penyebab ketidakaktifan BUMDes cenderung konsisten pada beberapa aspek kunci. Kapabilitas pengelola yang rendah, pergantian manajer yang mendadak, lemahnya pencatatan dan pelaporan keuangan, serta ketiadaan standar operasional prosedur (SOP) sering muncul sebagai faktor yang menghentikan atau melemahkan kinerja unit usaha BUMDes. Kondisi tersebut diperparah oleh tujuan usaha yang tidak jelas dan model bisnis yang tidak berbasis pemetaan potensi serta kebutuhan pasar desa, sehingga unit usaha berjalan tanpa arah dan sulit berkelanjutan. [28]

Kelemahan tata kelola juga terlihat pada minimnya transparansi–akuntabilitas, lemahnya mekanisme pengawasan, dan tidak tersedianya aturan operasional yang tegas untuk mencegah konflik kepentingan serta memastikan pemisahan aset dan keuangan secara tertib. Situasi ini membuat BUMDes rentan stagnan, tidak dipercaya mitra, dan tidak bankable, sehingga kontribusinya terhadap peningkatan perekonomian desa tidak berkembang optimal. Kebutuhan rekonstruksi menjadi relevan pada titik ini, karena persoalan dominan tidak berhenti pada manajerial, melainkan berakar pada desain hukum-tata kelola yang belum operasional, belum memiliki standar minimum, dan belum menghadirkan instrumen kontrol yang dapat diaudit.[29]

Rendahnya jumlah BUMDes yang berhasil berkembang disebabkan oleh berbagai faktor struktural dan manajerial. Banyak BUMDes yang dibentuk hanya

---

[28] Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Laporan Pengawasan Akuntabilitas Keuangan dan Pembangunan Desa* (Jakarta: BPKP, 2023), hlm. 1-10; Tina Ultari dan Khoirunurrofik Khoirunurrofik, "The Role of Village-Owned Enterprises (BUMDes) in Village Development in Indonesia," *Jurnal Perencanaan Pembangunan*, Vol. 8 No. 2 (2024), hlm. 256-280.

[29] Mardiasmo, *loc.cit.*; Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008), hlm. 1-10.

untuk memenuhi kewajiban regulatif tanpa didukung oleh perencanaan bisnis yang matang, sumber daya manusia yang kompeten, serta tata kelola yang transparan dan akuntabel. Selain itu, kurangnya pendampingan, lemahnya jejaring kemitraan, dan keterbatasan akses terhadap modal menjadi hambatan yang sering dihadapi oleh pengelola BUMDes. Permasalahan ini semakin kompleks ketika dihadapkan dengan persoalan hukum, seperti ketidakjelasan status badan hukum BUMDes, belum sinkronnya regulasi pusat dan daerah, serta lemahnya pengawasan dalam pengelolaan keuangan desa.

Meskipun demikian, keberadaan BUMDes yang telah mencapai status maju menunjukkan bahwa potensi pengembangan ekonomi desa melalui BUMDes sangat besar apabila dikelola secara profesional dan berorientasi pada keberlanjutan. Keberhasilan beberapa BUMDes di Sumatera Utara menjadi contoh penting bahwa dengan tata kelola yang baik, inovasi bisnis, serta dukungan regulasi yang memadai, BUMDes dapat menjadi motor penggerak utama pembangunan ekonomi desa. Kondisi aktual ini menegaskan urgensi perlunya model pengelolaan BUMDes yang lebih efektif dan adaptif terhadap dinamika sosial ekonomi lokal.

Meskipun Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) telah ditetapkan sebagai instrumen strategis dalam mendorong pembangunan ekonomi desa, implementasinya di lapangan masih menghadapi berbagai persoalan yang kompleks. Permasalahan tersebut tidak hanya bersifat teknis dan manajerial, tetapi juga berkaitan dengan aspek hukum yang fundamental. Salah satu kendala utama dalam pengelolaan BUMDes adalah lemahnya kapasitas kelembagaan desa dalam

menjalankan prinsip tata kelola yang baik (*good governance*). Banyak BUMDes yang belum memiliki struktur organisasi yang jelas, standar operasional prosedur yang memadai, serta mekanisme pertanggungjawaban yang transparan dan akuntabel. Akibatnya, pengelolaan keuangan seringkali tidak tertib, pelaporan keuangan tidak konsisten, dan pengawasan internal tidak berjalan efektif.

Selain itu, dari aspek yuridis, masih terdapat kekosongan dan ketidaksinkronan regulasi yang mengatur secara rinci tentang status hukum BUMDes. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 memang memberikan dasar hukum bagi pendirian BUMDes, namun implementasinya di tingkat operasional seringkali terkendala karena belum adanya peraturan turunan yang komprehensif. Misalnya, perdebatan mengenai apakah BUMDes merupakan badan hukum publik atau privat masih menjadi polemik yang menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan kegiatan usaha. Ketidakjelasan ini berimplikasi pada keterbatasan BUMDes dalam melakukan kerja sama bisnis, akses permodalan, dan perlindungan hukum ketika berhadapan dengan pihak ketiga.[30]

Tantangan lainnya adalah tumpang tindih kewenangan antara pemerintah desa, pengelola BUMDes, dan pemerintah daerah yang seringkali menimbulkan konflik kepentingan. Tidak jarang kepala desa terlalu dominan dalam pengambilan keputusan tanpa melibatkan unsur masyarakat atau pengurus BUMDes secara kolektif. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokratisasi ekonomi desa yang seharusnya menempatkan BUMDes sebagai badan usaha milik bersama. Lemahnya sistem pengawasan baik dari internal desa maupun

---

[30] Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit.*; Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 1-10.

pihak eksternal seperti inspektorat daerah juga menjadi penyebab terjadinya penyimpangan pengelolaan yang berujung pada rendahnya kepercayaan masyarakat.

Permasalahan implementasi dan tantangan yuridis tersebut menunjukkan bahwa keberadaan BUMDes belum sepenuhnya didukung oleh fondasi hukum yang kuat dan tata kelola yang memadai. Oleh karena itu, perlu adanya rekonstruksi model yang tidak hanya memberikan kepastian dan perlindungan hukum, tetapi juga mendorong terciptanya tata kelola BUMDes yang profesional, partisipatif, dan berkelanjutan untuk mendukung peningkatan pendapatan desa. [31]

Permasalahan implementasi dan tantangan yuridis dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) menunjukkan bahwa kerangka hukum yang ada saat ini belum sepenuhnya mampu menjawab kebutuhan riil di lapangan. Meskipun keberadaan BUMDes telah memiliki dasar hukum melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, namun regulasi tersebut masih bersifat umum dan belum menyediakan panduan operasional yang komprehensif. Dalam konteks ini, rekonstruksi model menjadi kebutuhan yang mendesak untuk memberikan arah baru dalam pengelolaan BUMDes yang lebih efektif, adaptif, dan berkelanjutan.[32]

Rekonstruksi hukum pada dasarnya bertujuan untuk memperkuat kepastian hukum, memperjelas status kelembagaan, dan meningkatkan akuntabilitas

---

[31] James N. Rosenau dan Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), hlm. 1-10; Robert Agranoff dan Michael McGuire, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2003), hlm. 1-10.

[32] Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, *loc.cit.*; Philippe Nonet dan Philip Selznick, *loc.cit.*

BUMDes sebagai entitas ekonomi desa. Salah satu kelemahan dalam pengaturan saat ini adalah belum adanya kejelasan mengenai kedudukan hukum BUMDes apakah sebagai badan hukum publik atau badan hukum privat. Ketidakjelasan ini menghambat BUMDes dalam menjalin kerja sama bisnis, mengakses permodalan, serta mendapatkan perlindungan hukum yang memadai. Oleh karena itu, model baru perlu dirancang agar BUMDes memiliki status hukum yang jelas dan diakui secara formal sebagai badan usaha yang mampu melakukan aktivitas ekonomi secara mandiri.[33]

Selain kepastian hukum, rekonstruksi model juga harus mencakup aspek tata kelola yang berbasis pada prinsip good governance, seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan supremasi hukum. Pengaturan baru perlu mengatur secara lebih rinci tentang mekanisme pembentukan BUMDes, struktur kelembagaan, pengelolaan keuangan, pelaporan, pengawasan, hingga penyelesaian sengketa. Dengan demikian, BUMDes dapat dikelola secara profesional dan terhindar dari praktik penyimpangan yang selama ini menjadi hambatan dalam pengembangannya.

Urgensi rekonstruksi hukum semakin penting ketika dikaitkan dengan tujuan utama BUMDes, yaitu meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes) dan memperkuat kemandirian ekonomi masyarakat. Tanpa reformulasi hukum yang kuat dan adaptif terhadap dinamika sosial ekonomi desa, BUMDes akan sulit berkembang dan berpotensi tetap stagnan sebagai lembaga formal tanpa dampak signifikan. Oleh karena itu, reformasi hukum pengelolaan BUMDes bukan

---

[33] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, *loc.cit.*; Jimly Asshiddiqie, *loc.cit.*

sekadar pilihan, tetapi merupakan keharusan agar desa dapat menjadi subjek pembangunan yang mandiri dan berdaya saing di tengah perubahan ekonomi nasional.

Kajian akademik mengenai Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) telah banyak dilakukan oleh para peneliti, baik dalam konteks pemberdayaan masyarakat, peningkatan ekonomi desa, maupun strategi pengelolaan kelembagaan. Namun, sebagian besar penelitian yang ada masih terfokus pada aspek manajerial, ekonomi, dan sosial, sedangkan pembahasan mengenai aspek hukum, khususnya rekonstruksi model pengelolaan BUMDes, masih sangat terbatas. Hal ini menimbulkan kesenjangan ilmiah (*research gap*) yang perlu dijembatani melalui penelitian yang lebih mendalam dari perspektif hukum tata pemerintahan dan hukum ekonomi desa. [34]

Sebagian besar literatur yang tersedia cenderung membahas faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan BUMDes dari sisi manajemen usaha, seperti strategi bisnis, penguatan kapasitas sumber daya manusia, inovasi produk, serta pemberdayaan masyarakat. Meskipun temuan tersebut penting, pendekatan semacam itu belum sepenuhnya menjawab persoalan mendasar yang berkaitan dengan kelemahan hukum yang melingkupi pengelolaan BUMDes. Akibatnya, solusi yang ditawarkan sering kali bersifat pragmatis dan temporer, tanpa menyentuh akar masalah berupa ketidakpastian hukum, kekosongan peraturan

---

[34] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*; Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), hlm. 1-10.

turunan, serta ketidaksinkronan regulasi yang berdampak langsung terhadap operasional BUMDes.[35]

Kesenjangan ini menjadi semakin relevan jika melihat kondisi aktual di Provinsi Sumatera Utara, di mana hanya sebagian kecil BUMDes yang berstatus maju dibandingkan dengan jumlah yang ada secara keseluruhan. Fakta tersebut menunjukkan bahwa terdapat persoalan struktural yang tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga bersumber dari kelemahan dalam aspek hukum dan kelembagaan. Oleh karena itu, diperlukan kajian hukum yang komprehensif untuk merumuskan model pengelolaan BUMDes yang tidak hanya efektif secara ekonomi, tetapi juga memiliki legitimasi hukum yang kuat dan berkelanjutan.[36]

Penelitian ini berfokus pada upaya mengisi kesenjangan ilmiah tersebut melalui analisis kritis terhadap implementasi pengelolaan BUMDes, identifikasi hambatan yuridis yang dihadapi, serta perumusan model rekonstruksi hukum yang ideal. Dengan pendekatan tersebut, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam pengembangan hukum ekonomi desa sekaligus menjadi referensi praktis bagi pembuat kebijakan dalam menyusun regulasi yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat desa.[37]

Permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya menunjukkan bahwa pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Indonesia, khususnya di Provinsi Sumatera Utara, masih menghadapi berbagai tantangan baik dari segi

---

[35] Tina Ultari dan Khoirunurrofik Khoirunurrofik, *The Role of Village-Owned Enterprises (BUMDes)..., loc.cit.*; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit.*

[36] Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit.*; Kementerian Desa, *loc.cit.*

[37] Mark Friedman, *loc.cit.*; Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science..., loc.cit.*

implementasi maupun aspek yuridis. Data yang menunjukkan rendahnya jumlah BUMDes yang berstatus maju menjadi bukti nyata bahwa keberadaan regulasi dan praktik pengelolaan yang ada saat ini belum berjalan efektif dalam mewujudkan tujuan utama pendirian BUMDes, yaitu meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes) dan kemandirian ekonomi masyarakat. Ketidaksinkronan regulasi, kelemahan tata kelola, serta belum adanya model yang ideal menjadi akar masalah yang perlu dikaji secara ilmiah. Oleh karena itu, penelitian ini perlu dirancang secara sistematis untuk menjawab berbagai persoalan tersebut melalui formulasi rumusan masalah yang tepat. [38]

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, kesenjangan penelitian, dan tujuan kajian yang telah diuraikan sebelumnya, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara saat ini?
2. Apa saja yang menjadi faktor penghambat dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara?
3. Bagaimana rekonstruksi model pengelolaan Badan Usaha Milik Desa yang ideal untuk meningkatkan pendapatan desa di Provinsi Sumatera Utara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dirumuskan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

---

[38] Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan, loc.cit.*; Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia, loc.cit.*

1. Menganalisis implementasi pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Provinsi Sumatera Utara secara empiris dan normatif.
2. Mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor penghambat serta tantangan yuridis yang dihadapi dalam pengelolaan BUMDes di Provinsi Sumatera Utara.
3. Merumuskan model rekonstruksi hukum pengelolaan Badan Usaha Milik Desa yang ideal dan adaptif untuk meningkatkan pendapatan desa di Provinsi Sumatera Utara.

D. Manfaat Penelitian

1. **Manfaat Teoritis**

   Penelitian ini diharapkan memperkaya khazanah ilmu hukum, khususnya hukum tata pemerintahan dan hukum ekonomi desa, melalui penguatan kerangka konseptual tentang rekonstruksi model pengelolaan BUMDes yang responsif dan adaptif terhadap dinamika sosial-ekonomi desa. Secara akademik, studi ini memberi kontribusi pada pemahaman relasi antara regulasi, kelembagaan desa, tata kelola, dan capaian peningkatan pendapatan desa, sekaligus menutup gap kajian yang selama ini lebih dominan pada aspek manajerial-ekonomi. Hasil penelitian juga diharapkan menjadi rujukan ilmiah bagi pengembangan teori dan studi lanjutan terkait tata kelola kelembagaan ekonomi desa, kepastian hukum, akuntabilitas, dan desain kebijakan berbasis kebutuhan masyarakat desa.

2. **Manfaat Praktis**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan menghasilkan rekomendasi kebijakan dan model pengaturan yang operasional bagi pemerintah (pusat/daerah), pemerintah desa, serta pengurus/pengawas BUMDes untuk memperbaiki kepastian hukum, struktur kewenangan, dan mekanisme akuntabilitas pengelolaan BUMDes. Temuan penelitian dapat menjadi pedoman dalam penyusunan/penyempurnaan perangkat regulasi (misalnya Perdes dan aturan turunan internal), penataan kelembagaan, serta penguatan sistem pelaporan dan pengawasan agar pengelolaan BUMDes lebih transparan, profesional, dan berkelanjutan. Dengan demikian, BUMDes lebih siap membangun kemitraan, memperluas akses permodalan, menekan potensi penyimpangan, dan pada akhirnya meningkatkan kontribusi nyata terhadap PADes dan kesejahteraan warga desa di Sumatera Utara.

E. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian menunjukkan perbedaan suatu penelitian dengan penelitian terdahulu yang mempunyai kesamaan tema atau objek kajian. Perbedaan tersebut tidak hanya ditentukan oleh judul, tetapi juga oleh rumusan masalah, objek formal, perspektif keilmuan, lokasi penelitian, metode penelitian, dan ruang lingkup analisis. Penelusuran terhadap penelitian terdahulu diperlukan untuk memastikan bahwa permasalahan yang dikaji tidak mengulang penelitian

yang telah dilakukan. Tiga disertasi yang paling relevan dengan penelitian ini diuraikan sebagai berikut.[39]

1. Disertasi oleh Kusuma Wulandari, NPM 170430150001, berjudul *"Perspektif Kekuatan dalam Pendirian dan Implementasi BUMDes di Desa Glingseran Kabupaten Bondowoso"*, pada Program Doktor Kesejahteraan Sosial, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran, tahun 2022. Permasalahan yang diteliti dalam disertasi tersebut adalah:[40]
   a. Bagaimana pendirian BUMDes di Desa Glingseran Kabupaten Bondowoso?
   b. Bagaimana implementasi BUMDes di Desa Glingseran Kabupaten Bondowoso?

   Penelitian Kusuma Wulandari mengkaji pendirian dan implementasi BUMDes melalui perspektif kekuatan yang terbentuk di antara para aktor desa. Fokus kajiannya menempatkan dinamika sosial, relasi kekuasaan, dan keterlibatan para pihak sebagai unsur penting dalam pelaksanaan BUMDes. Perspektif kesejahteraan sosial digunakan untuk melihat hubungan antara keberadaan BUMDes dan kehidupan masyarakat Desa Glingseran. Ruang lingkup penelitian tersebut berpusat pada satu desa di Kabupaten Bondowoso.

   Persamaan penelitian Kusuma Wulandari dengan penelitian ini terletak pada objek material berupa pendirian dan pelaksanaan BUMDes. Perbedaan kedua

---

[39] Ramlan, *Tengku Erwinsyahbana dan H. Surya Perdana, Metode Penelitian Hukum dalam Pembuatan Karya Ilmiah, Ismail Koto* (ed.) (Medan: UMSU Press, 2023), hlm. 178-182; Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 1-10.

[40] Kusuma Wulandari, *Perspektif Kekuatan dalam Pendirian dan Implementasi BUMDes di Desa Glingseran Kabupaten Bondowoso* (Disertasi, Program Doktor Kesejahteraan Sosial, Universitas Padjadjaran, 2024), hlm. 1-10.

penelitian terdapat pada objek formal, perspektif keilmuan, lokasi, dan ruang lingkup permasalahan. Penelitian Kusuma Wulandari berada dalam bidang kesejahteraan sosial dan menitikberatkan relasi kekuatan dalam pendirian serta implementasi satu BUMDes. Penelitian ini berada dalam bidang ilmu hukum dan mengkaji implementasi pengelolaan BUMDes, faktor penghambat dan tantangan yuridis, serta rekonstruksi model pengelolaan BUMDes dalam upaya meningkatkan pendapatan desa di Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Karo, dan Kabupaten Simalungun.

2. Disertasi oleh Suamperi M., NIM 2030112012, berjudul *"Tanggung Jawab Pelaksana Operasional dalam Pengelolaan Aset BUMDes"*, pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Andalas, tahun 2024. Permasalahan yang diteliti dalam disertasi tersebut adalah:[41]
   a. Bagaimana konstruksi tanggung jawab pelaksana operasional dalam pengelolaan aset BUMDes?
   b. Bagaimana kepastian hukum dan perlindungan terhadap aset BUMDes?
   c. Bagaimana perumusan pertanggungjawaban pelaksana operasional yang tepat dalam pengelolaan aset BUMDes?

   Penelitian Suamperi M. memusatkan kajian pada tanggung jawab hukum pelaksana operasional dalam pengelolaan aset BUMDes. Aspek kepastian hukum, perlindungan aset, kewenangan pengelola, dan bentuk pertanggungjawaban menjadi ruang lingkup utama penelitian tersebut. Analisisnya diarahkan pada konsekuensi hukum yang timbul dari tindakan

[41] Suamperi M., *Tanggung Jawab Pelaksana Operasional dalam Pengelolaan Aset BUMDes* (Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Andalas, 2024), hlm. 1-10.

pelaksana operasional ketika mengelola aset BUMDes. Posisi pelaksana operasional menjadi objek utama dalam konstruksi pertanggungjawaban yang dirumuskan.

Persamaan penelitian Suamperi M. dengan penelitian ini terletak pada bidang ilmu hukum dan perhatian terhadap pengelolaan aset BUMDes. Perbedaan kedua penelitian terlihat pada keluasan objek kajian dan orientasi analisis. Penelitian Suamperi M. membatasi kajian pada tanggung jawab pelaksana operasional dalam pengelolaan aset. Penelitian ini mengkaji keseluruhan model pengelolaan BUMDes yang mencakup legalitas badan hukum, pemisahan kekayaan, hubungan kelembagaan, penyertaan modal, pemilihan unit usaha, pembukuan, pelaporan, pengawasan, pengukuran kinerja, partisipasi masyarakat, serta kontribusi BUMDes terhadap pendapatan desa.

3. Disertasi oleh M. Trihudiyatmanto, NIM 10402000006, berjudul *"Tawazun Response Capability (TRC): Sebuah Pendekatan Dynamic Capability Theory dan Islamic Values dalam Peningkatan Kinerja Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)"*, pada Program Doktor Ilmu Manajemen Universitas Islam Sultan Agung, tahun 2023/2024. Permasalahan yang diteliti dalam disertasi tersebut adalah:[42]
   a. Faktor-faktor manajerial dan organisasional apa yang memengaruhi kinerja BUMDes?
   b. Bagaimana strategi peningkatan kapasitas dan kinerja BUMDes?

[42] M. Trihudiyatmanto, *Tawazun Response Capability* (TRC): Sebuah Pendekatan Dynamic Capability Theory dan Islamic Values dalam Peningkatan Kinerja Badan Usaha Milik Desa (Disertasi, Program Doktor Ilmu Manajemen, Universitas Islam Sultan Agung, 2024), hlm. 1-10.

c. Bagaimana model manajemen yang efektif untuk meningkatkan kinerja BUMDes?

Penelitian M. Trihudiyatmanto mengkaji peningkatan kinerja BUMDes melalui pendekatan *Dynamic Capability Theory* dan nilai-nilai Islam. Fokus analisisnya mencakup kemampuan organisasi merespons perubahan lingkungan, kapasitas manajerial, inovasi, daya saing, dan pencapaian kinerja BUMDes. Perspektif ilmu manajemen digunakan untuk merumuskan kemampuan organisasional yang diperlukan dalam menghadapi perubahan lingkungan usaha. Peningkatan kinerja badan usaha menjadi tujuan utama penelitian tersebut.

Persamaan penelitian M. Trihudiyatmanto dengan penelitian ini terletak pada perhatian terhadap pengelolaan dan peningkatan kinerja BUMDes. Perbedaan kedua penelitian terdapat pada disiplin ilmu, perspektif analisis, lokasi, dan ruang lingkup permasalahan. Penelitian M. Trihudiyatmanto berada dalam bidang ilmu manajemen dan menekankan kemampuan dinamis organisasi serta nilai-nilai Islam dalam meningkatkan kinerja BUMDes. Penelitian ini berada dalam bidang ilmu hukum dan menganalisis kesesuaian antara ketentuan hukum dengan praktik pengelolaan BUMDes, termasuk kepastian hukum, struktur kewenangan, pemisahan aset, akuntabilitas, pengawasan, dan kontribusi terhadap pendapatan desa.

Ketiga penelitian terdahulu memiliki persamaan pada objek material berupa BUMDes sebagai kelembagaan ekonomi desa. Penelitian Kusuma Wulandari memusatkan kajian pada pendirian dan implementasi BUMDes dari

perspektif kesejahteraan sosial. Penelitian Suamperi M. mengkaji tanggung jawab pelaksana operasional dalam pengelolaan aset dari perspektif ilmu hukum. Penelitian M. Trihudiyatmanto menelaah kemampuan organisasi dan peningkatan kinerja BUMDes dari perspektif ilmu manajemen.[43]

Penelitian ini memiliki perbedaan pada objek formal, rumusan masalah, pendekatan, lokasi, dan ruang lingkup analisis. Permasalahan penelitian mencakup implementasi pengelolaan BUMDes di Sumatera Utara, faktor penghambat dan tantangan yuridis yang dihadapi, serta rekonstruksi model pengelolaan BUMDes yang ideal untuk meningkatkan pendapatan desa. Penelitian hukum normatif-empiris digunakan untuk menilai pengaturan yang berlaku sekaligus menganalisis praktik pengelolaan BUMDes di Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Karo, dan Kabupaten Simalungun. Cakupan kajian meliputi status badan hukum, pemisahan aset, hubungan kelembagaan, pengelolaan usaha, pembukuan, pengawasan, pengukuran kinerja, partisipasi masyarakat, dan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Desa.[44]

Perbedaan rumusan masalah, objek formal, perspektif keilmuan, lokasi penelitian, metode penelitian, dan ruang lingkup analisis menunjukkan bahwa penelitian berjudul "Rekonstruksi Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa dalam Upaya Peningkatan Pendapatan Desa di Sumatera Utara" tidak mengulang ketiga penelitian terdahulu. Penelitian ini menempatkan model pengelolaan BUMDes sebagai objek yang dianalisis dan direkonstruksi berdasarkan persoalan

---

[43] Kusuma Wulandari, *loc.cit.*; Suamperi M., *loc.cit.*; M. Trihudiyatmanto, *loc.cit.*

[44] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003), hlm. 13-15; Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 50-52.

hukum serta kondisi empiris di Sumatera Utara. Keaslian penelitian terletak pada pengkajian terpadu antara aspek normatif, kelembagaan, operasional, dan kontribusi BUMDes terhadap pendapatan desa.

Kebaruan penelitian juga terletak pada konstruksi kebutuhan pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Tata Kelola BUMDes sebagai kerangka hukum daerah yang mengharmonisasikan regulasi nasional, kebijakan pemerintah daerah, Peraturan Desa, dan tata kelola internal BUMDes. Kebaruan tersebut dipadukan dengan rekonstruksi model pengelolaan berbasis joint venture atau kemitraan, sehingga penelitian ini tidak hanya menawarkan pembaruan pada model usaha BUMDes, tetapi juga pada arsitektur hukum daerah yang menopang pelaksanaannya.

F. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan landasan ilmiah yang digunakan untuk menjelaskan, menilai, dan menganalisis permasalahan penelitian. Kedudukan teori dalam penelitian ini tidak hanya berfungsi sebagai uraian konseptual, tetapi juga sebagai pisau analisis untuk menghubungkan ketentuan hukum dengan praktik pengelolaan Badan Usaha Milik Desa. Kerangka teori memberikan arah dalam menganalisis implementasi pengelolaan BUMDes, faktor penghambat dan tantangan yuridis, serta rekonstruksi model pengelolaan yang ideal. Penggunaan teori menjaga pembahasan agar tidak berhenti pada deskripsi peraturan perundang-undangan dan fakta lapangan.[45]

---

[45] Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*, Cetakan Kesembilan (Bandung: Alfabeta, 2010), hlm. 60; Ramlan, *Tengku Erwinsyahbana dan H. Surya Perdana*,

Penelitian ini menggunakan Teori Kesejahteraan, Teori Hukum Pembangunan, dan Teori Sistem Hukum sebagai satu kesatuan kerangka analisis. Teori Kesejahteraan ditempatkan sebagai *grand theory* karena memberikan landasan filosofis mengenai tujuan akhir pengelolaan BUMDes. Teori Hukum Pembangunan ditempatkan sebagai *middle range theory* karena menjelaskan fungsi hukum dalam mengarahkan perubahan tata kelola kelembagaan ekonomi desa. Teori Sistem Hukum ditempatkan sebagai *applied theory* karena digunakan untuk menganalisis bekerjanya aturan, kelembagaan, dan budaya hukum dalam pengelolaan BUMDes.[46]

Ketiga teori digunakan secara terpadu untuk menganalisis seluruh rumusan masalah penelitian. Teori Kesejahteraan memberikan ukuran mengenai tujuan dan manfaat pengelolaan BUMDes bagi desa dan masyarakat. Teori Hukum Pembangunan menjelaskan arah perubahan hukum dan kelembagaan yang diperlukan untuk memperbaiki pengelolaan BUMDes. Teori Sistem Hukum menjelaskan faktor-faktor yang menentukan efektif atau tidaknya pelaksanaan ketentuan hukum dalam praktik.[47]

1. Teori Kesejahteraan

Teori Kesejahteraan ditempatkan sebagai *grand theory* karena memberikan dasar filosofis dan tujuan umum penelitian. Teori ini digunakan untuk menilai apakah pengelolaan BUMDes mampu meningkatkan kualitas kehidupan,

---

Metode Penelitian Hukum dalam Pembuatan Karya Ilmiah (Medan: UMSU Press, 2023), hlm. 178-182.

[46] Ramlan, *Tengku Erwinsyahbana dan H. Surya Perdana.*, *loc.cit.*; Quentin Skinner, ed., *The Return of Grand Theory in the Human Sciences* (New York: Cambridge University Press, 1985), hlm. 1-10.

[47] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science...*, *loc.cit.*; Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, *loc.cit.*

memperluas kesempatan ekonomi, memperkuat kemandirian desa, dan memberikan manfaat yang adil kepada masyarakat. Keberhasilan BUMDes tidak hanya ditentukan oleh legalitas kelembagaan atau besarnya penyertaan modal. Keberhasilan juga harus tercermin dalam peningkatan Pendapatan Asli Desa, penciptaan lapangan kerja, pelayanan ekonomi, dan pemberdayaan masyarakat.[48]

Konsep negara kesejahteraan menempatkan negara sebagai pihak yang bertanggung jawab menciptakan kondisi yang memungkinkan masyarakat mencapai kehidupan yang layak. Tanggung jawab tersebut tidak hanya dijalankan melalui pelayanan langsung, tetapi juga melalui pembentukan kelembagaan ekonomi yang mampu meningkatkan kemampuan masyarakat. BUMDes merupakan salah satu instrumen yang dibentuk untuk mengelola potensi ekonomi dan pelayanan umum di tingkat desa. Kedudukan tersebut menempatkan BUMDes sebagai bagian dari upaya mewujudkan kesejahteraan melalui kemandirian ekonomi desa.

Pemikiran Jeremy Bentham mengenai kemanfaatan menempatkan kebijakan yang baik sebagai kebijakan yang menghasilkan kebahagiaan terbesar bagi sebanyak mungkin orang. Prinsip kemanfaatan memberikan ukuran bahwa pengelolaan BUMDes harus menghasilkan manfaat yang lebih luas daripada kepentingan pengurus atau kelompok tertentu. Laba usaha tetap diperlukan untuk menjaga keberlanjutan kelembagaan, tetapi laba tersebut harus memiliki hubungan dengan peningkatan pendapatan desa dan kesejahteraan masyarakat.

---

[48] Amartya Sen, *Development as Freedom*, *loc.cit.*; Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*

Pengelolaan yang hanya menguntungkan kelompok terbatas tidak sesuai dengan tujuan pembentukan BUMDes.[49]

Pemikiran John Rawls mengenai keadilan memberikan penekanan pada kebebasan yang setara dan pengaturan ketimpangan agar memberikan manfaat bagi kelompok yang paling kurang beruntung. Prinsip tersebut relevan untuk menilai cara sumber daya, peluang usaha, dan hasil pengelolaan BUMDes didistribusikan. BUMDes tidak boleh hanya membuka peluang bagi pihak yang telah memiliki modal, akses, atau kedekatan dengan pemerintah desa. Kegiatan usaha BUMDes harus memberikan ruang bagi kelompok masyarakat yang membutuhkan penguatan ekonomi.[50]

Konsep kesejahteraan dalam penelitian ini mencakup dimensi ekonomi, sosial, kelembagaan, dan pelayanan publik. Dimensi ekonomi terlihat dari peningkatan PADes, laba usaha, pertumbuhan aset, dan pendapatan masyarakat. Dimensi sosial terlihat dari penciptaan lapangan kerja, pengurangan kesenjangan, dan penguatan kelompok usaha lokal. Dimensi kelembagaan terlihat dari kemampuan desa membangun badan usaha yang mandiri, profesional, dan berkelanjutan.

Nilai kewahyuan juga memberikan dasar bagi pemaknaan kesejahteraan dan distribusi manfaat. Q.S. Al-Hasyr ayat 7 memuat prinsip agar kekayaan tidak hanya beredar di antara kelompok tertentu. Prinsip tersebut menuntut pengelolaan BUMDes yang mampu mendistribusikan manfaat kepada masyarakat secara lebih

---

[49] Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (Oxford: Clarendon Press, 1907), hlm. 1-5; Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, *loc.cit.*

[50] John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1971), hlm. 3-15; Amartya Sen, *The Idea of Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 2009), hlm. 1-10.

luas. Hasil usaha BUMDes harus diarahkan pada penguatan usaha, peningkatan PADes, pelayanan desa, dan pemberdayaan masyarakat.[51]

Teori Kesejahteraan digunakan untuk menganalisis ketiga rumusan masalah penelitian. Analisis terhadap implementasi pengelolaan BUMDes diarahkan untuk menilai manfaat yang telah dihasilkan bagi desa dan masyarakat. Analisis terhadap faktor penghambat diarahkan untuk menemukan kondisi yang menyebabkan manfaat BUMDes belum tercapai secara optimal. Analisis terhadap rekonstruksi model diarahkan untuk merumuskan tata kelola yang mampu menghubungkan kegiatan usaha, PADes, dan kesejahteraan masyarakat.

Ukuran kesejahteraan dalam penelitian ini tidak dibatasi pada besarnya keuntungan finansial BUMDes. Kemampuan menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat juga menjadi bagian dari ukuran keberhasilan. Kemampuan menciptakan lapangan kerja, memperkuat rantai usaha lokal, dan mengurangi ketergantungan desa terhadap transfer pemerintah juga diperhitungkan. Teori Kesejahteraan akhirnya menjadi kompas normatif yang menentukan arah pengelolaan BUMDes.

2. Teori Hukum Pembangunan

Teori Hukum Pembangunan ditempatkan sebagai *middle range theory* karena menjelaskan hubungan antara hukum, perubahan masyarakat, dan pembangunan. Teori ini digunakan untuk menilai kemampuan hukum mengarahkan pengelolaan BUMDes dari pola administratif menuju tata kelola

---

[51] Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya* (Jakarta: Departemen Agama RI, 2006), Q.S. Al-Hasyr/59: 7; M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbah*, Vol. 14 (Jakarta: Lentera Hati, 2002), hlm. 529-536.

yang profesional, produktif, dan akuntabel. Hukum tidak hanya dipahami sebagai kumpulan norma mengenai pendirian dan legalitas BUMDes. Hukum juga berfungsi membentuk kelembagaan, perilaku pengelola, mekanisme pengawasan, dan pola pertanggungjawaban.[52]

Mochtar Kusumaatmadja mengembangkan Teori Hukum Pembangunan dengan menempatkan hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat. Pemikiran tersebut memperluas fungsi hukum dari sekadar menjaga ketertiban menjadi instrumen untuk mengarahkan perubahan yang teratur. Perubahan sosial dan ekonomi membutuhkan kepastian agar tidak menimbulkan ketidakteraturan atau merugikan kepentingan masyarakat. Hukum berperan menyediakan norma, lembaga, dan mekanisme yang memungkinkan perubahan berlangsung secara terkendali.[53]

Pengelolaan BUMDes merupakan bagian dari proses pembangunan ekonomi desa yang membutuhkan arah hukum yang jelas. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 telah memberi dasar mengenai badan hukum, organisasi, modal, aset, kegiatan usaha, kerja sama, dan pertanggungjawaban. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 juga mengatur pendaftaran, pendataan, pemeringkatan, pembinaan, dan pengembangan BUMDes. Keberadaan peraturan tersebut belum otomatis

---

[52] Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan, loc.cit.*; Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2012), hlm. 1-10.

[53] Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan, loc.cit.*; Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum: Suatu Tawaran Kerangka Berpikir* (Bandung: Refika Aditama, 2006), hlm. 1-10.

menghasilkan tata kelola yang efektif apabila norma tidak diterjemahkan ke dalam prosedur operasional.[54]

Fungsi hukum sebagai sarana pembangunan menuntut adanya hubungan antara norma dan tujuan sosial-ekonomi yang hendak dicapai. Legalitas badan hukum harus berhubungan dengan kemandirian kelembagaan dan kemampuan menjalankan hubungan hukum dengan pihak lain. Penyertaan modal harus berhubungan dengan kegiatan usaha yang produktif serta hasil yang dapat diukur. Pengawasan harus berhubungan dengan pencegahan kerugian, pengendalian risiko, dan perlindungan kekayaan desa.

Teori Hukum Pembangunan membantu menjelaskan ketidaktepatan model normatif-administratif yang selama ini dominan dalam pengelolaan BUMDes. Pendaftaran, pendataan, pemeringkatan, dan kelengkapan dokumen memang diperlukan sebagai fondasi kelembagaan. Pemenuhan administratif belum cukup apabila BUMDes tidak memiliki usaha yang layak, pengelola yang kompeten, pembukuan yang tertib, dan kontribusi terhadap PADes. Hukum kehilangan fungsi pembangunannya ketika kepatuhan formal tidak menghasilkan perubahan perilaku dan peningkatan kesejahteraan.

Rekonstruksi model pengelolaan BUMDes melalui perspektif Teori Hukum Pembangunan diarahkan pada perubahan yang terencana. Perubahan tersebut mencakup pemisahan fungsi pemerintah desa dan pelaksana operasional, pemisahan aset, seleksi pengelola berbasis kompetensi, penggunaan studi

---

[54] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung: Binacipta, 1976), hlm. 1-10.

kelayakan, penetapan indikator kinerja, dan pengawasan berbasis risiko. Norma yang umum perlu diterjemahkan menjadi mekanisme yang sederhana dan dapat dilaksanakan pada tingkat desa. Perubahan model tidak dimaksudkan untuk menghapus seluruh ketentuan yang telah berlaku, tetapi memperbaiki cara kerjanya.

Nilai hukum dalam proses pembangunan harus menjaga keseimbangan antara kepastian, kemanfaatan, dan keadilan. Kepastian diperlukan untuk menentukan kedudukan badan hukum, kepemilikan aset, kewenangan organ, dan tanggung jawab pengelola. Kemanfaatan diperlukan agar pengaturan menghasilkan kegiatan usaha yang produktif dan berkelanjutan. Keadilan diperlukan agar modal, peluang usaha, dan hasil pengelolaan memberikan manfaat kepada masyarakat desa.[55]

Teori Hukum Pembangunan digunakan untuk menganalisis seluruh rumusan masalah penelitian. Implementasi pengelolaan BUMDes dinilai berdasarkan kemampuan hukum mengarahkan kegiatan kelembagaan dan usaha. Faktor penghambat dan tantangan yuridis dianalisis berdasarkan hambatan yang menyebabkan hukum tidak berfungsi sebagai sarana perubahan. Rekonstruksi model dirumuskan sebagai upaya menata kembali norma, kelembagaan, dan mekanisme operasional agar pembangunan ekonomi desa berlangsung secara terarah.

---

[55] Gustav Radbruch, *Legal Philosophy*, dalam The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin (Cambridge: Harvard University Press, 1950), hlm. 107-110; Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan* (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 1-10.

Posisi Teori Hukum Pembangunan dalam penelitian ini menjadi penghubung antara tujuan kesejahteraan dan bekerjanya sistem hukum. Teori Kesejahteraan menetapkan hasil akhir yang hendak dicapai melalui pengelolaan BUMDes. Teori Hukum Pembangunan menjelaskan bentuk perubahan hukum dan kelembagaan yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut. Teori Sistem Hukum selanjutnya digunakan untuk menguji unsur yang mendukung atau menghambat pelaksanaan perubahan.

3. Teori Sistem Hukum

Teori Sistem Hukum ditempatkan sebagai *applied theory* karena dapat diterapkan secara langsung dalam menganalisis pengelolaan BUMDes. Lawrence M. Friedman menjelaskan bahwa bekerjanya hukum ditentukan oleh tiga unsur, yaitu substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Ketiga unsur tersebut saling memengaruhi dan tidak dapat dianalisis secara terpisah. Kelemahan pada salah satu unsur dapat menghambat efektivitas keseluruhan sistem hukum.[56]

Substansi hukum mencakup seluruh norma yang mengatur pendirian, status badan hukum, modal, aset, organisasi, kegiatan usaha, pertanggungjawaban, pengawasan, dan pembagian hasil BUMDes. Substansi hukum juga mencakup peraturan daerah, peraturan kepala daerah, peraturan desa, AD/ART, keputusan musyawarah desa, serta standar operasional yang diterapkan. Analisis substansi digunakan untuk menemukan ketidakjelasan, ketidaksinkronan, kekosongan, atau

---

[56] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science..., loc.cit.*; Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction* (New York: W.W. Norton & Company, 1984), hlm. 1-10.

kelemahan pengaturan. Hasil analisis menjadi dasar untuk menentukan bagian norma yang perlu dipertahankan atau direkonstruksi.[57]

Struktur hukum mencakup seluruh institusi dan pihak yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan BUMDes. Struktur tersebut meliputi pemerintah pusat, pemerintah daerah, Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, pemerintah desa, penasihat, pelaksana operasional, pengawas, Badan Permusyawaratan Desa, pendamping desa, dan lembaga pengawasan. Kejelasan fungsi, kewenangan, kompetensi, dan hubungan antarlembaga menentukan efektivitas pelaksanaan hukum. Struktur yang lemah dapat menyebabkan tumpang tindih kewenangan, intervensi, pengawasan yang tidak efektif, dan ketidakjelasan pertanggungjawaban.

Budaya hukum mencakup nilai, sikap, pemahaman, kebiasaan, dan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap ketentuan pengelolaan BUMDes. Budaya hukum pemerintah desa terlihat dari cara memandang kedudukan BUMDes sebagai badan hukum yang terpisah atau sebagai bagian dari pemerintahan desa. Budaya hukum pengelola terlihat dari kepatuhan terhadap pembukuan, pelaporan, pemisahan aset, dan pertanggungjawaban. Budaya hukum masyarakat terlihat dari tingkat partisipasi, keberanian meminta informasi, dan kemauan melakukan pengawasan sosial.[58]

Pengelolaan BUMDes di Sumatera Utara menunjukkan hubungan yang erat antara substansi, struktur, dan budaya hukum. Aturan mengenai pemisahan

---

[57] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science..., loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, loc.cit.*

[58] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science..., loc.cit.*; Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, loc.cit.*

aset tidak akan efektif apabila pengelola tidak memiliki kemampuan melakukan pencatatan dan pemerintah desa masih mencampurkan aset BUMDes dengan aset desa. Struktur pengawas tidak akan berfungsi apabila akses terhadap laporan keuangan dan dokumen usaha terbatas. Keterbukaan informasi juga tidak akan menghasilkan akuntabilitas apabila masyarakat tidak memperoleh ruang untuk memberikan penilaian.

Teori Sistem Hukum memungkinkan penelitian melakukan diagnosis terhadap penyebab keberhasilan atau kegagalan BUMDes. Permasalahan yang dominan pada substansi membutuhkan perbaikan peraturan, AD/ART, standar operasional, atau kontrak kinerja. Permasalahan yang dominan pada struktur membutuhkan penguatan pembagian kewenangan, kapasitas pengelola, dan sistem pengawasan. Permasalahan yang dominan pada budaya hukum membutuhkan peningkatan literasi, transparansi, partisipasi, dan pembentukan kebiasaan akuntabel.

Prinsip amanah dalam Q.S. An-Nisa ayat 58 memperkuat aspek budaya hukum dan pertanggungjawaban kelembagaan. Prinsip pencatatan dalam Q.S. Al-Baqarah ayat 282 memperkuat kebutuhan substansi dan prosedur pembukuan yang tertib. Prinsip distribusi manfaat dalam Q.S. Al-Hasyr ayat 7 memperkuat orientasi sistem hukum pada kesejahteraan masyarakat. Nilai kewahyuan tersebut memberikan dasar etik agar hukum tidak hanya dipatuhi secara formal, tetapi dijalankan dengan tanggung jawab moral.[59]

---

[59] Departemen Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Baqarah/2: 282; M. Quraish Shihab, *op.cit.*, hlm. 581-590.

Teori Sistem Hukum digunakan untuk menganalisis implementasi pengelolaan BUMDes pada tiga lokasi penelitian. Analisis substansi diarahkan pada peraturan dan dokumen yang menjadi dasar pengelolaan. Analisis struktur diarahkan pada hubungan pemerintah desa, pengelola, pengawas, BPD, pemerintah daerah, dan masyarakat. Analisis budaya hukum diarahkan pada pemahaman, kepatuhan, keterbukaan, partisipasi, dan kebiasaan pertanggungjawaban.

Rekonstruksi model pengelolaan BUMDes harus menyentuh ketiga unsur sistem hukum secara bersamaan. Rekonstruksi substansi dilakukan melalui penyempurnaan standar legalitas, pemisahan aset, pembukuan, indikator kinerja, dan pengawasan. Rekonstruksi struktur dilakukan melalui pembagian kewenangan, profesionalisasi pengelola, penguatan pengawas, dan integrasi pembinaan pemerintah daerah. Rekonstruksi budaya hukum dilakukan melalui keterbukaan informasi, musyawarah evaluatif, literasi hukum, dan pengawasan masyarakat.

Sintesis ketiga teori membentuk kerangka analisis yang utuh dalam penelitian ini. Teori Kesejahteraan menjadi kompas normatif yang menetapkan kesejahteraan masyarakat dan peningkatan pendapatan desa sebagai tujuan akhir. Teori Hukum Pembangunan menjadi landasan perubahan yang mengarahkan hukum untuk memperbaiki tata kelola dan produktivitas BUMDes. Teori Sistem

Hukum menjadi alat diagnosis untuk memastikan perubahan didukung oleh substansi, struktur, dan budaya hukum yang selaras.[60]

Kerangka teori tersebut digunakan secara konsisten pada BAB II, BAB III, dan BAB IV. BAB II menggunakan ketiga teori untuk menilai implementasi pengelolaan BUMDes di Sumatera Utara. BAB III menggunakan ketiga teori untuk mengidentifikasi faktor penghambat dan tantangan yuridis dalam pengelolaan BUMDes. BAB IV menggunakan ketiga teori untuk menganalisis ketidaktepatan model yang berlaku dan merumuskan rekonstruksi model pengelolaan BUMDes yang ideal.[61]

Hubungan antarteori menunjukkan bahwa rekonstruksi model tidak cukup dilakukan melalui penambahan aturan. Rekonstruksi harus mampu menghasilkan perubahan kelembagaan, perilaku pengelola, sistem pengawasan, dan ukuran keberhasilan. Kepastian hukum berfungsi sebagai dasar, pembangunan hukum menjadi proses perubahan, sedangkan kesejahteraan menjadi hasil akhir. Kesatuan kerangka tersebut menjaga agar rekomendasi penelitian memiliki dasar filosofis, teoretis, yuridis, dan empiris yang dapat dipertanggungjawabkan.[62]

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam disertasi ini adalah penelitian hukum normatif-empiris. Pemilihan jenis penelitian tersebut sesuai dengan karakter permasalahan

---

[60] Amartya Sen, *Development as Freedom*, *loc.cit.*; Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, *loc.cit.*; Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science...*, *loc.cit.*

[61] Ramlan, *Tengku Erwinsyahbana dan H. Surya Perdana,...*, *loc.cit.*; H. Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *loc.cit.*

[62] Quentin Skinner, *loc.cit.*; Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science...*, *loc.cit.*

yang tidak hanya menelaah norma hukum mengenai pengelolaan Badan Usaha Milik Desa, tetapi juga mengkaji pelaksanaannya dalam praktik. Pedoman Penulisan Disertasi UMSU mengakui penelitian hukum normatif-empiris sebagai jenis penelitian yang menggabungkan kajian hukum normatif dengan penelitian terhadap penerapan hukum dalam masyarakat. [63]

Dimensi normatif digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan, asas hukum, konsep hukum, dan dokumen kelembagaan yang berkaitan dengan pendirian serta pengelolaan BUMDes. Kajian tersebut mencakup status badan hukum, penyertaan modal, pemisahan aset, struktur organisasi, kewenangan pengelola, pertanggungjawaban, pengawasan, serta kontribusi BUMDes terhadap pendapatan desa. Analisis normatif juga digunakan untuk menemukan ketidakjelasan, ketidaksinkronan, atau kekosongan pengaturan yang memengaruhi tata kelola BUMDes. Bahan hukum yang dianalisis meliputi peraturan nasional, peraturan daerah, peraturan kepala daerah, peraturan desa, dan AD/ART BUMDes.[64]

Dimensi empiris digunakan untuk mengetahui pelaksanaan norma hukum dalam pengelolaan BUMDes di Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Karo, dan Kabupaten Simalungun. Penelitian lapangan diarahkan pada praktik pendirian, pengelolaan aset, pembagian kewenangan, penyelenggaraan kegiatan usaha, pembukuan, pelaporan, pengawasan, dan pembagian hasil usaha. Data empiris juga digunakan untuk mengidentifikasi faktor penghambat dan tantangan yuridis

---

[63] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *loc.cit.*; Abdulkadir Muhammad, *loc.cit.*

[64] Abdulkadir Muhammad, *op.cit.*, hlm. 52; Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 118.

yang dihadapi oleh pemerintah desa, pengelola BUMDes, pengawas, BPD, pemerintah daerah, dan masyarakat. Kajian tersebut memperlihatkan hubungan antara hukum yang diatur dalam peraturan dan hukum yang dilaksanakan dalam kehidupan masyarakat desa.[65]

Penggabungan dimensi normatif dan empiris memungkinkan penelitian ini menemukan kesenjangan antara ketentuan hukum dan praktik pengelolaan BUMDes. Temuan normatif memberikan dasar untuk menilai kecukupan serta konsistensi pengaturan, sedangkan temuan empiris menunjukkan efektivitas penerapan dan persoalan yang muncul di lapangan. Hubungan kedua dimensi tersebut digunakan untuk menganalisis model pengelolaan BUMDes yang selama ini diterapkan di Sumatera Utara beserta ketidaktepatannya. Hasil analisis selanjutnya menjadi dasar dalam merumuskan rekonstruksi model pengelolaan BUMDes yang ideal untuk meningkatkan pendapatan desa.[66]

Jenis penelitian hukum normatif-empiris dinilai tepat karena ketiga rumusan masalah membutuhkan analisis hukum dan verifikasi lapangan secara bersamaan. Rumusan masalah pertama memerlukan kajian terhadap implementasi pengelolaan BUMDes, sedangkan rumusan masalah kedua membutuhkan identifikasi faktor penghambat dan tantangan yuridis. Rumusan masalah ketiga memerlukan sintesis terhadap norma hukum dan fakta empiris untuk menghasilkan rekonstruksi model pengelolaan yang dapat diterapkan. Pilihan jenis penelitian ini menjaga agar hasil penelitian tidak berhenti pada

---

[65] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 35-37; Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2011), hlm. 300-301.

[66] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, *op.cit.*, hlm. 9-10; Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *loc.cit.*

uraian normatif, tetapi menghasilkan rekomendasi yang sesuai dengan kebutuhan pengelolaan BUMDes di Sumatera Utara.[67]

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Kedua pendekatan tersebut digunakan secara terpadu untuk menelaah pengaturan hukum, konsep pengelolaan, pelaksanaan norma dalam praktik, serta nilai keislaman yang berkaitan dengan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa. Pemilihan pendekatan disesuaikan dengan jenis penelitian hukum normatif-empiris dan tiga rumusan masalah yang dikaji. Keterpaduan pendekatan memberikan dasar untuk menganalisis kesenjangan antara ketentuan hukum dan praktik pengelolaan BUMDes di Sumatera Utara.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk menelaah seluruh peraturan yang berkaitan dengan pendirian dan pengelolaan BUMDes. Kajian meliputi Undang-Undang tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, peraturan menteri, peraturan daerah, peraturan kepala daerah, peraturan desa, serta ketentuan lain yang relevan. Analisis diarahkan pada kedudukan badan hukum, penyertaan modal, pemisahan aset, struktur kelembagaan, kewenangan organ, pertanggungjawaban, pengawasan, dan pembagian hasil usaha. Pendekatan ini juga digunakan untuk menilai konsistensi, sinkronisasi, dan kecukupan norma dalam mendukung peningkatan pendapatan desa.[68]

---

[67] Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1998), hlm. 38; H. Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *op.cit.*, hlm. 9.

[68] Johnny Ibrahim, *loc.cit.*; Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, hlm. 133-136.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk mengkaji konsep, asas, doktrin, dan teori yang menjadi dasar analisis pengelolaan BUMDes. Konsep yang ditelaah mencakup badan hukum, kekayaan yang dipisahkan, tata kelola, akuntabilitas, kewenangan, pertanggungjawaban, kemandirian desa, dan Pendapatan Asli Desa. Teori Kesejahteraan, Teori Hukum Pembangunan, dan Teori Sistem Hukum digunakan untuk menilai tujuan, efektivitas, serta hubungan antara aturan dan praktik kelembagaan BUMDes. Hasil kajian konseptual menjadi dasar untuk merumuskan rekonstruksi model pengelolaan BUMDes yang ideal.

Penggunaan kedua pendekatan tersebut memungkinkan penelitian menganalisis pengelolaan BUMDes secara komprehensif. Pendekatan perundang-undangan menilai norma yang berlaku dan pendekatan konseptual membangun kerangka analisis. Hasil analisis digunakan untuk menjelaskan implementasi pengelolaan BUMDes, mengidentifikasi faktor penghambat dan tantangan yuridis, serta merumuskan rekonstruksi model pengelolaan BUMDes yang ideal untuk meningkatkan pendapatan desa di Sumatera Utara.

3. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat eksplanatoris, yaitu penelitian yang diarahkan untuk memberikan penjelasan secara mendalam mengenai permasalahan hukum yang menjadi objek penelitian. Sifat eksplanatoris digunakan karena penelitian ini tidak hanya mendeskripsikan pengaturan dan pelaksanaan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa, tetapi juga menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Sumatera Utara belum

mampu memberikan kontribusi secara optimal terhadap peningkatan pendapatan desa.[69]

Sifat eksplanatoris dalam penelitian ini digunakan untuk menganalisis hubungan antara norma hukum yang mengatur Badan Usaha Milik Desa dengan pelaksanaannya dalam praktik. Analisis tersebut mencakup kesesuaian pengaturan hukum, struktur kelembagaan, kewenangan pemerintah desa, mekanisme pengelolaan usaha, pertanggungjawaban pengurus, pengawasan, serta pembagian dan pemanfaatan hasil usaha Badan Usaha Milik Desa. Penelitian ini juga menjelaskan berbagai hambatan yang bersumber dari substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum yang memengaruhi efektivitas pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Sumatera Utara.

Penelitian yang bersifat eksplanatoris memungkinkan penggunaan teori-teori hukum sebagai pisau analisis untuk menjelaskan kesenjangan antara tujuan pembentukan Badan Usaha Milik Desa dan kondisi pengelolaannya dalam praktik. Tujuan normatif pembentukan Badan Usaha Milik Desa diarahkan untuk mengembangkan potensi ekonomi desa, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta memperkuat pendapatan desa. Kondisi faktual menunjukkan bahwa sebagian Badan Usaha Milik Desa belum dikelola berdasarkan prinsip profesionalitas, transparansi, akuntabilitas, partisipasi, kemandirian, dan keberlanjutan sehingga kontribusinya terhadap pendapatan desa masih terbatas.

---

[69] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, *loc.cit.*; Abdulkadir Muhammad, *op.cit.*, hlm. 50.

4. Bentuk Penelitian

Bentuk penelitian ini merupakan penelitian evaluatif-preskriptif. Bentuk evaluatif digunakan untuk menilai implementasi pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, prinsip tata kelola, serta tujuan pembentukan BUMDes. Penilaian diarahkan pada aspek legalitas, kelembagaan, pembagian kewenangan, penyertaan modal, pengelolaan aset, pelaksanaan kegiatan usaha, administrasi, pembukuan, pelaporan, pengawasan, partisipasi masyarakat, dan kontribusi BUMDes terhadap pendapatan desa.

Penelitian evaluatif dilakukan melalui perbandingan antara norma hukum dan praktik pengelolaan BUMDes di Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Karo, dan Kabupaten Simalungun. Hasil perbandingan digunakan untuk mengidentifikasi tingkat kesesuaian pelaksanaan, kelemahan tata kelola, faktor penghambat, ketidakefektifan model yang berlaku, serta kesenjangan antara legalitas administratif dan pencapaian hasil usaha. Evaluasi tersebut juga digunakan untuk menilai kemampuan BUMDes dalam memberikan manfaat ekonomi kepada pemerintah desa dan masyarakat.

Bentuk preskriptif digunakan untuk merumuskan perbaikan terhadap model pengelolaan BUMDes yang berlaku. Rumusan preskriptif diarahkan pada rekonstruksi model pengelolaan yang mengintegrasikan kepastian hukum, pemisahan aset dan kewenangan, profesionalitas pengelola, akuntabilitas keuangan, pengawasan berbasis risiko, partisipasi masyarakat, pengukuran kinerja usaha, serta kontribusi terhadap pendapatan desa. Penggabungan bentuk evaluatif

dan preskriptif memungkinkan penelitian ini tidak hanya menemukan kelemahan pengelolaan BUMDes, tetapi juga menghasilkan model pengelolaan yang ideal, aplikatif, dan sesuai dengan kondisi desa di Sumatera Utara.

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Provinsi Sumatera Utara dengan lokasi penelitian pada Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Karo, dan Kabupaten Simalungun. Penentuan ketiga lokasi dilakukan secara sengaja atau *purposive* berdasarkan kesesuaian dengan permasalahan penelitian. Ketiga kabupaten memiliki jumlah BUMDes yang relatif besar, karakter wilayah yang berbeda, dan persoalan tata kelola yang relevan dengan fokus penelitian. Pemilihan lokasi tersebut memungkinkan penelitian memperoleh gambaran mengenai penerapan norma pengelolaan BUMDes dalam kondisi sosial, ekonomi, geografis, dan kelembagaan yang beragam. [70]

Kabupaten Deli Serdang dipilih karena merepresentasikan wilayah dataran rendah dan periurban yang berdekatan dengan pusat perdagangan, kawasan industri, serta pasar perkotaan. Kondisi tersebut memberikan peluang yang luas bagi BUMDes untuk mengembangkan usaha perdagangan, jasa, distribusi, pengelolaan pasar, dan kemitraan dengan pihak swasta. Intensitas transaksi dan persaingan usaha yang tinggi juga menimbulkan kebutuhan terhadap legalitas, profesionalitas pengelola, pemisahan aset, dan pengendalian konflik kepentingan.

---

[70] Basrowi dan Suwandi, *Memahami Penelitian Kualitatif* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 85; Suwarma Al Muchtar, *Dasar Penelitian Kualitatif* (Bandung: Gelar Pustaka Mandiri, 2015), hlm. 243.

Karakter tersebut relevan untuk menilai kemampuan BUMDes memanfaatkan akses pasar dan jaringan ekonomi bagi peningkatan pendapatan desa.

Kabupaten Karo dipilih karena mewakili wilayah dataran tinggi agraris dengan basis ekonomi pertanian dan hortikultura. Kegiatan BUMDes di wilayah ini berkaitan erat dengan pengadaan sarana produksi, pemasaran komoditas, pengolahan hasil pertanian, dan penguatan rantai nilai produk desa. Struktur sosial yang dipengaruhi hubungan kekerabatan dan nilai adat juga memberikan konteks tersendiri terhadap proses pengambilan keputusan serta pembagian kewenangan dalam pengelolaan BUMDes. Karakter tersebut relevan untuk mengkaji hubungan antara hukum formal, norma sosial yang hidup, risiko komoditas, dan keberlanjutan usaha desa.

Kabupaten Simalungun dipilih karena memiliki karakter wilayah yang heterogen dengan kombinasi potensi pertanian, perkebunan, perdagangan, jasa, dan pariwisata. Keragaman tersebut mendorong terbentuknya unit usaha BUMDes yang lebih bervariasi dibandingkan dua lokasi lainnya. Sebaran wilayah dan kegiatan usaha yang luas juga menimbulkan tantangan dalam pembukuan per unit, inventarisasi aset, pelaporan, pengawasan, dan evaluasi kinerja. Karakter tersebut relevan untuk menilai kemampuan model pengelolaan BUMDes menghadapi keragaman potensi serta kompleksitas operasional.

Ketiga kabupaten tersebut merepresentasikan tiga tipologi wilayah yang saling melengkapi, yaitu Deli Serdang sebagai wilayah periurban berorientasi pasar, Karo sebagai wilayah dataran tinggi agraris, dan Simalungun sebagai wilayah heterogen dengan basis usaha yang beragam. Variasi tersebut digunakan

untuk membandingkan cara norma hukum diterapkan dalam lingkungan ekonomi dan kelembagaan yang berbeda. Perbandingan juga memberikan dasar untuk mengidentifikasi kesamaan masalah serta kebutuhan khusus pada setiap wilayah. Hasil penelitian pada ketiga lokasi diharapkan menghasilkan rekonstruksi model pengelolaan BUMDes yang memiliki standar umum, tetapi tetap adaptif terhadap karakter desa di Sumatera Utara.

Unit analisis penelitian adalah BUMDes beserta ekosistem tata kelolanya pada ketiga kabupaten tersebut. Lingkup kajian mencakup hubungan BUMDes dengan pemerintah desa, penasihat, pelaksana operasional, pengawas, Badan Permusyawaratan Desa, pemerintah daerah, mitra usaha, dan masyarakat. Aspek yang diteliti meliputi legalitas, penyertaan modal, pemisahan aset, kelembagaan, kegiatan usaha, pembukuan, pelaporan, pengawasan, kinerja, dan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Desa. Batasan tersebut menjaga pengumpulan data tetap terarah pada tiga rumusan masalah penelitian.

6. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas data primer, data sekunder, dan data kewahyuan. Ketiga sumber data digunakan secara terpadu sesuai dengan karakter penelitian hukum normatif-empiris.

a. Data Kewahyuan

Data kewahyuan dalam penelitian ini merupakan data yang bersumber dari Al-Qur'an dan Hadis sebagai dasar nilai dalam menilai pengelolaan Badan Usaha Milik Desa. Al-Qur'an merupakan wahyu *matluw*, sedangkan Hadis merupakan wahyu *ghair al-matluw*. Kedudukan wahyu sebagai sumber pedoman ditegaskan

dalam Q.S. An-Najm/53: 1–4: وَالنَّجْمِ إِذَا هَوَىٰ مَا ضَلَّ صَاحِبُكُمْ وَمَا غَوَىٰ عَنِ الْهَوَىٰ إِنْ هُوَ إِلَّا وَحْيٌ يُوحَىٰ. Data kewahyuan tersebut digunakan sebagai landasan moral dan filosofis untuk menilai kesesuaian pengelolaan BUMDes dengan prinsip amanah, keadilan, tanggung jawab, kemaslahatan, serta larangan penyalahgunaan harta dan kewenangan.[71]

Prinsip amanah dalam pengelolaan BUMDes merujuk pada Q.S. An-Nisa/4: 58: إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ. Ayat tersebut menjadi dasar dalam mengevaluasi pengelolaan modal, aset, pembukuan, pelaporan, pengawasan, pembagian kewenangan, serta distribusi manfaat BUMDes kepada pemerintah desa dan masyarakat. Sumber Al-Qur'an yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada cetakan Kementerian Agama Republik Indonesia, sedangkan Hadis digunakan sepanjang relevan dengan prinsip pengelolaan harta, tanggung jawab, keadilan, dan kemaslahatan.[72]

Data kewahyuan dalam penelitian ini merupakan data yang bersumber dari Al-Qur'an dan Hadis sebagai dasar nilai dalam menilai pengelolaan Badan Usaha Milik Desa. Al-Qur'an merupakan wahyu *matluw*, sedangkan Hadis merupakan wahyu *ghair al-matluw*. Kedudukan wahyu sebagai sumber pedoman ditegaskan dalam Q.S. An-Najm/53: 1–4: وَالنَّجْمِ إِذَا هَوَىٰ مَا ضَلَّ صَاحِبُكُمْ وَمَا غَوَىٰ عَنِ الْهَوَىٰ إِنْ هُوَ إِلَّا وَحْيٌ يُوحَىٰ. Data kewahyuan tersebut digunakan sebagai landasan moral dan filosofis untuk menilai kesesuaian pengelolaan BUMDes dengan prinsip amanah,

[71] Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, 2019), Q.S. An-Najm/53: 1-4.

[72] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 58.

keadilan, tanggung jawab, kemaslahatan, serta larangan penyalahgunaan harta dan kewenangan.[73]

Prinsip amanah dalam pengelolaan BUMDes merujuk pada Q.S. An-Nisa/4: 58: إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ. Ayat tersebut menjadi dasar dalam mengevaluasi pengelolaan modal, aset, pembukuan, pelaporan, pengawasan, pembagian kewenangan, serta distribusi manfaat BUMDes kepada pemerintah desa dan masyarakat. Sumber Al-Qur'an yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada cetakan Kementerian Agama Republik Indonesia, sedangkan Hadis digunakan sepanjang relevan dengan prinsip pengelolaan harta, tanggung jawab, keadilan, dan kemaslahatan.[74]

b. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari lapangan melalui wawancara dengan pihak-pihak yang memiliki kewenangan, pengetahuan, pengalaman, dan keterlibatan dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Desa. Pengumpulan data primer dilakukan di Provinsi Sumatera Utara, Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Karo, dan Kabupaten Simalungun. Penentuan informan dilakukan secara *purposive* berdasarkan kedudukan, keterlibatan, penguasaan informasi, serta kemampuannya memberikan keterangan yang berkaitan dengan kebijakan, kelembagaan, pelaksanaan usaha, pengawasan, dan kontribusi BUMDes terhadap pendapatan desa.

Informan pada tingkat pemerintah daerah terdiri atas H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., selaku Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa,

---

[73] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Najm/53: 1-4.
[74] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 58.

Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara; Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, selaku pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang; Data Martina Br. Ginting, S.STP., selaku Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo; Elyanto Purba, S.STP., M.Si., selaku Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun; serta Hajar Risa, S.E., M.S.P., selaku pejabat yang pernah membidangi pembangunan kawasan dan ekonomi perdesaan pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang. Keterangan para informan tersebut digunakan untuk memperoleh data mengenai pendaftaran, pendataan, pemeringkatan, pembinaan, pengembangan, pengawasan, koordinasi antarlembaga, serta kebijakan pemerintah daerah dalam pengelolaan BUMDes.

Informan pada tingkat desa dan BUMDes terdiri atas Sukiran, selaku Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo; Selamet, S.T., selaku Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes; Jumali, selaku Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar; serta Erikson Girsang, selaku Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu. Keterangan para informan tersebut digunakan untuk memperoleh data mengenai proses pendirian, legalitas badan hukum, pembagian kewenangan, penyertaan modal, pemisahan aset, pengelolaan keuangan, pelaksanaan unit usaha, pembukuan, pelaporan, pengawasan, kemitraan, dan kontribusi BUMDes atau BUMNag terhadap pendapatan desa maupun nagori.

Data primer dari sembilan informan tersebut digunakan untuk mengevaluasi kesesuaian antara ketentuan hukum dan praktik pengelolaan

BUMDes di Sumatera Utara. Informasi yang diperoleh juga digunakan untuk mengidentifikasi persoalan kelembagaan, keterbatasan kapasitas pengelola, percampuran kewenangan dan aset, kelemahan administrasi serta keuangan, hambatan pengembangan usaha, efektivitas pembinaan, dan manfaat ekonomi yang diterima masyarakat. Hasil wawancara menjadi dasar empiris dalam merumuskan rekonstruksi model pengelolaan BUMDes yang lebih profesional, transparan, akuntabel, berorientasi pada hasil, dan mampu meningkatkan pendapatan desa.

c. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan dan studi dokumen yang berkaitan dengan pengelolaan BUMDes. Data tersebut digunakan untuk membangun kerangka hukum, kerangka teori, konsep, dan standar normatif yang diuji melalui data primer. Data sekunder juga digunakan untuk menilai sinkronisasi peraturan, kedudukan kelembagaan, kewenangan organ, pengelolaan aset, pertanggungjawaban, dan pengawasan BUMDes. Data sekunder dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. [75]

1) Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat. Bahan tersebut meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa beserta perubahannya, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, peraturan menteri, peraturan daerah, peraturan

[75] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *loc.cit.*; Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, hlm. 181-183.

kepala daerah, dan peraturan desa yang berkaitan dengan BUMDes. AD/ART, keputusan musyawarah desa, keputusan penyertaan modal, dokumen penyerahan aset, serta ketentuan lain mengenai pengelolaan kekayaan desa juga digunakan sepanjang relevan dengan penelitian. Bahan hukum primer menjadi dasar untuk menilai kesesuaian praktik pengelolaan BUMDes dengan ketentuan hukum yang berlaku.

2) Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang memberikan penjelasan, interpretasi, dan analisis terhadap bahan hukum primer. Bahan tersebut meliputi buku ilmiah, artikel jurnal, hasil penelitian, disertasi, tesis, laporan lembaga, naskah akademik, dan dokumen kebijakan yang relevan. Kajian mengenai pemerintahan desa, badan hukum, tata kelola, akuntabilitas, pengelolaan aset, pembangunan hukum, kesejahteraan, dan sistem hukum juga digunakan sebagai bahan analisis. Bahan hukum sekunder berfungsi memperkuat argumentasi dan membangun dasar konseptual rekonstruksi model pengelolaan BUMDes.
3) Bahan hukum tersier merupakan bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan tersebut meliputi kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, ensiklopedia, indeks, bibliografi, dan sumber statistik resmi. Data dari Badan Pusat Statistik, kementerian, pemerintah daerah, serta laman resmi lembaga negara digunakan sepanjang dapat diverifikasi. Bahan hukum tersier membantu menjelaskan istilah, data pendukung, dan konteks sosial-ekonomi yang berkaitan dengan BUMDes.

7. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data dalam penelitian ini terdiri atas studi pustaka, studi dokumen, pedoman wawancara, dan kuesioner. Pemilihan alat tersebut disesuaikan dengan jenis penelitian hukum normatif-empiris yang menggunakan data kewahyuan, data primer, dan data sekunder. Studi pustaka dan studi dokumen digunakan untuk memperoleh data kewahyuan serta data sekunder. Pedoman wawancara dan kuesioner digunakan untuk memperoleh data primer mengenai pelaksanaan pengelolaan BUMDes di Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Karo, dan Kabupaten Simalungun.

a) Studi Pustaka

Pengumpulan bahan kepustakaan dalam penelitian ini dilakukan melalui Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Perpustakaan Daerah Provinsi Sumatera Utara, serta perpustakaan dan pangkalan data ilmiah lain yang dapat diakses oleh peneliti. Sumber elektronik diperoleh melalui jurnal ilmiah, repositori perguruan tinggi, Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum, serta laman resmi kementerian dan pemerintah daerah. Surat keterangan penelitian dari perpustakaan dilampirkan sesuai ketentuan pedoman apabila pengumpulan bahan dilakukan secara langsung pada perpustakaan tersebut. [76]

Studi pustaka (library research) dilakukan melalui penelusuran dan penelaahan terhadap bahan kepustakaan yang relevan dengan permasalahan penelitian. Bahan kepustakaan tersebut meliputi Al-Qur'an dan Hadis, peraturan perundang-undangan, buku ilmiah, artikel jurnal, hasil penelitian, disertasi, tesis,

---

[76] Sugiyono, *op.cit.*, hlm. 224-225; Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2017), hlm. 186-190.

laporan lembaga, kamus, ensiklopedia, dan sumber resmi lainnya. Penelusuran diarahkan pada pengaturan BUMDes, kedudukan badan hukum, pemisahan aset, tata kelola kelembagaan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan Pendapatan Asli Desa. Studi pustaka juga digunakan untuk membangun kerangka Teori Kesejahteraan, Teori Hukum Pembangunan, dan Teori Sistem Hukum. Setiap sumber dipilih berdasarkan relevansi, otoritas, kemutakhiran, dan keterkaitannya dengan objek penelitian.

b) Wawancara

Wawancara dilakukan secara mendalam dengan bentuk semi-terstruktur kepada sembilan informan yang dipilih berdasarkan kewenangan, keterlibatan, pengetahuan, dan pengalamannya dalam pengelolaan BUMDes. Informan tersebut terdiri atas H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Data Martina Br. Ginting, S.STP., Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Hajar Risa, S.E., M.S.P., Sukiran, Selamet, S.T., Jumali, dan Erikson Girsang. Pemilihan informan dilakukan dengan teknik *purposive sampling* karena masing-masing memiliki kedudukan dan pengalaman yang relevan dalam perumusan kebijakan, pembinaan, pengawasan, pengelolaan kelembagaan, pelaksanaan usaha, serta pengembangan BUMDes atau BUMNag.

Pedoman wawancara memuat pokok pertanyaan yang disusun berdasarkan rumusan masalah, tetapi tetap memberikan ruang kepada informan untuk menjelaskan pengalaman, pandangan, dan persoalan yang ditemukan dalam praktik. Materi wawancara mencakup pendirian dan legalitas BUMDes, penyertaan modal, pemisahan aset, hubungan kelembagaan, pembagian

kewenangan, kegiatan usaha, pembukuan, pelaporan, pengawasan, partisipasi masyarakat, hambatan yuridis, pembinaan pemerintah daerah, kemitraan usaha, serta kontribusi BUMDes terhadap Pendapatan Asli Desa. Bentuk semi-terstruktur dipilih agar pengumpulan data tetap terarah sekaligus mampu menggali informasi yang belum tercantum dalam dokumen. Wawancara dilakukan secara langsung atau melalui media komunikasi yang memungkinkan apabila pertemuan tatap muka tidak dapat dilaksanakan. Hasil wawancara dicatat, diringkas, dan dikonfirmasi kembali kepada informan apabila ditemukan keterangan yang belum jelas.

8. Analisis Hasil Penelitian

Analisis hasil penelitian dilakukan secara kualitatif dengan mengintegrasikan analisis terhadap bahan hukum dan data empiris. Analisis bahan hukum bertitik tolak pada pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan sosiologis, dan pendekatan kewahyuan. Peraturan perundang-undangan, konsep hukum, dokumen pengelolaan BUMDes, serta data hasil wawancara ditelaah secara sistematis untuk menjelaskan hubungan antara ketentuan hukum dan pelaksanaannya dalam pengelolaan BUMDes di Provinsi Sumatera Utara. Data empiris yang bersifat kuantitatif, seperti jumlah BUMDes, klasifikasi tingkat perkembangan, penyertaan modal, unit usaha, dan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Desa, disajikan dalam bentuk tabel atau persentase sebagai data pendukung, kemudian ditafsirkan secara kualitatif.

Sifat eksplanatoris digunakan untuk menjelaskan sebab, hubungan, dan akibat yang muncul dalam implementasi pengelolaan BUMDes. Analisis

diarahkan untuk menerangkan hubungan antara substansi hukum, struktur kelembagaan, budaya hukum, kapasitas pengelola, pengawasan, kegiatan usaha, serta kontribusi BUMDes terhadap pendapatan desa. Bentuk evaluatif digunakan untuk menilai kesesuaian antara norma hukum, kebijakan, tujuan pembentukan BUMDes, dan praktik pengelolaan yang ditemukan pada lokasi penelitian. Penilaian dilakukan terhadap legalitas, pembagian kewenangan, penyertaan modal, pemisahan aset, kegiatan usaha, pembukuan, pelaporan, pengawasan, partisipasi masyarakat, dan pencapaian manfaat ekonomi.

Bentuk preskriptif digunakan untuk merumuskan langkah perbaikan dan rekonstruksi model pengelolaan BUMDes berdasarkan hasil evaluasi dan penjelasan terhadap faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaannya. Hasil analisis disusun melalui pengelompokan data, reduksi data, penyajian data, perbandingan antara norma dan praktik, interpretasi hukum, triangulasi sumber, serta penarikan kesimpulan secara deduktif dan induktif. Seluruh hasil analisis diuraikan dalam kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif agar menghasilkan penjelasan yang utuh serta rekomendasi model pengelolaan BUMDes yang sesuai dengan kepastian hukum, tata kelola yang baik, peningkatan kinerja usaha, dan peningkatan pendapatan desa.[77]

---

[77] H. Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *op.cit.*, hlm. 18-21; Miles, *Matthew B., A. Michael Huberman dan Johnny Saldana, Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*, Edisi Ketiga (Thousand Oaks: Sage Publications, 2014), hlm. 31-33.

BAB II

IMPLEMENTASI PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK DESA DI SUMATERA UTARA

A. Kebijakan dan Program Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara

1. Kebijakan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara

Kebijakan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara merupakan bagian dari pelaksanaan kebijakan nasional mengenai penguatan kelembagaan ekonomi desa. Kebijakan tersebut menempatkan BUMDes sebagai badan hukum yang didirikan oleh desa untuk mengelola usaha, memanfaatkan aset, mengembangkan investasi dan produktivitas, menyediakan pelayanan, serta mengembangkan jenis usaha lainnya bagi sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa. Kedudukan tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan BUMDes tidak hanya berkaitan dengan kegiatan ekonomi, tetapi juga mencakup aspek hukum, kelembagaan, pemerintahan, dan pertanggungjawaban publik.[78]

Landasan hukum pengelolaan Badan Usaha Milik Desa tersusun secara berjenjang mulai dari konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan daerah, peraturan kepala daerah, sampai dengan peraturan desa dan anggaran dasar BUMDes. Hierarki tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan BUMDes bukan hanya tindakan bisnis pemerintah desa, tetapi pelaksanaan kewenangan hukum yang harus tunduk pada norma nasional sekaligus

[78] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Sutoro Eko, *loc.cit*.

disesuaikan dengan kebutuhan dan potensi lokal. Setiap tingkatan peraturan mempunyai fungsi berbeda dalam membentuk kepastian hukum, pembagian kewenangan, tata kelola modal dan aset, pelaksanaan kegiatan usaha, pertanggungjawaban, pembinaan, serta pengawasan BUMDes. [79]

Landasan konstitusional pengelolaan BUMDes dapat ditelusuri melalui Pasal 18 ayat (6), Pasal 18B ayat (2), serta Pasal 33 ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18 ayat (6) memberikan dasar bagi pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18B ayat (2) memberikan pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum beserta hak tradisionalnya. Pasal 33 menempatkan perekonomian dalam kerangka asas kekeluargaan, kebersamaan, efisiensi berkeadilan, keberlanjutan, dan kemandirian. Ketentuan tersebut memberikan dasar filosofis dan konstitusional bagi desa untuk mengembangkan kelembagaan ekonomi yang dikelola secara kolektif bagi kesejahteraan masyarakat.

Tingkat undang-undang bertumpu pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024. Undang-Undang Desa memberikan kewenangan kepada desa untuk mendirikan BUMDes, sedangkan perubahan melalui peraturan mengenai Cipta Kerja mempertegas kedudukan BUMDes sebagai badan hukum. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 memperbarui penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa tanpa

---

[79] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Ni'matul Huda, *loc.cit.*; Hanif Nurcholis, *loc.cit.*

menghilangkan kedudukan BUMDes sebagai instrumen ekonomi desa. Penggunaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 sebagai dasar hukum yang berdiri sendiri tidak lagi tepat karena materi Cipta Kerja saat ini harus dirujuk melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.

Tingkat peraturan pemerintah bertumpu pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa. Peraturan tersebut menjadi landasan operasional utama karena mengatur pendirian, anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, organisasi, pegawai, rencana program kerja, kepemilikan, modal, aset, pinjaman, unit usaha, pengadaan barang dan jasa, kerja sama, pertanggungjawaban, pembagian hasil usaha, kerugian, penghentian kegiatan usaha, serta pembinaan dan pengembangan. Kedudukan PP Nomor 11 Tahun 2021 memperlihatkan bahwa legalitas badan hukum harus diikuti oleh pemisahan organisasi, aset, rekening, kewenangan, dan pertanggungjawaban dari pemerintah desa.[80]

Tingkat peraturan menteri terutama mencakup Permendesa PDTT Nomor 3 Tahun 2021, Permendagri Nomor 20 Tahun 2018, Permendagri Nomor 73 Tahun 2020, dan Permendagri Nomor 111 Tahun 2014. Permendesa PDTT Nomor 3 Tahun 2021 mengatur pendaftaran, pendataan, pemeringkatan, pembinaan, pengembangan, serta pengadaan barang dan jasa BUMDes. Permendagri Nomor 20 Tahun 2018 mengatur pengelolaan keuangan desa yang menjadi dasar penetapan penyertaan modal melalui APBDes. Permendagri Nomor 73 Tahun 2020 memberikan dasar pengawasan pengelolaan keuangan desa. Permendagri

[80] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.

Nomor 111 Tahun 2014 mengatur pembentukan produk hukum desa yang menjadi dasar penyusunan Peraturan Desa tentang pendirian BUMDes. Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 tidak lagi digunakan sebagai hukum positif karena telah dicabut.[81]

Tingkat daerah memperlihatkan penerjemahan norma nasional sesuai karakter dan kebutuhan wilayah. Kabupaten Karo memiliki Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengelolaan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa. Peraturan tersebut memberikan dasar daerah mengenai pendirian, organisasi, modal, pembinaan, pengawasan, dan pembubaran BUMDes. Perkembangan hukum setelah berlakunya PP Nomor 11 Tahun 2021 menimbulkan kebutuhan untuk menyelaraskan kembali materi Perda tersebut, terutama mengenai badan hukum, organisasi, modal, aset, kerja sama, pertanggungjawaban, dan pembinaan. Kabupaten lain yang belum memiliki peraturan khusus perlu menggunakan kerangka hukum nasional serta membentuk kebijakan daerah yang sesuai dengan kewenangan dan kebutuhan pembinaan BUMDes.

Tingkat desa diwujudkan melalui Peraturan Desa tentang pendirian BUMDes, anggaran dasar, anggaran rumah tangga, keputusan penyertaan modal, dan keputusan musyawarah desa. Peraturan Desa menjadi dasar operasional yang menghubungkan norma nasional dan daerah dengan kondisi konkret setiap desa. Muatan Peraturan Desa harus menjelaskan nama dan kedudukan BUMDes,

---

[81] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemeringkatan, Pembinaan dan Pengembangan, dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama; Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit.*

tujuan, jenis usaha, modal, aset, struktur organisasi, pembagian kewenangan, pertanggungjawaban, pembagian hasil, serta pengawasan. Anggaran dasar dan anggaran rumah tangga perlu disusun selaras dengan PP Nomor 11 Tahun 2021 agar pengelolaan BUMDes tidak hanya sah secara administratif, tetapi juga memiliki tata kelola yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pemerintah Provinsi Sumatera Utara melaksanakan kebijakan nasional tersebut melalui fungsi fasilitasi, koordinasi, pembinaan, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara mempunyai posisi penting dalam menghubungkan kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah kabupaten dan pemerintah desa. Posisi tersebut mencakup penyampaian regulasi, penguatan legalitas, pemutakhiran data, peningkatan kapasitas pengelola, fasilitasi pengembangan usaha, serta koordinasi pembinaan BUMDes antarkabupaten.[82]

Arah kebijakan Provinsi Sumatera Utara menempatkan legalitas badan hukum sebagai dasar penataan BUMDes. Status badan hukum diperlukan untuk memberikan kepastian bagi BUMDes dalam membuat perjanjian, membuka rekening, memiliki aset, memperoleh perizinan usaha, menjalin kemitraan, serta melakukan kegiatan ekonomi dengan pihak lain. Legalitas tersebut belum dapat dipandang sebagai tujuan akhir. Legalitas harus diikuti oleh kegiatan usaha yang nyata, struktur organisasi yang berfungsi, pembukuan yang tertib, dan pertanggungjawaban yang dapat diperiksa.

---

[82] *Ibid.*; Kementerian Desa, *loc.cit.*

Kebijakan pendataan dan pemeringkatan menjadi instrumen untuk menggambarkan kondisi perkembangan BUMDes di Sumatera Utara. Data klasifikasi menunjukkan bahwa sebagian besar BUMDes masih berada pada kategori perintis dan pemula, sedangkan jumlah BUMDes berkembang dan maju masih terbatas. Komposisi tersebut memperlihatkan bahwa pertumbuhan jumlah BUMDes belum sepenuhnya diikuti oleh penguatan kapasitas usaha dan tata kelola. Kebijakan pengelolaan membutuhkan pendekatan yang berbeda berdasarkan kondisi dan tingkat perkembangan masing-masing BUMDes.[83]

BUMDes kategori perintis memerlukan kebijakan yang menitikberatkan pada penyelesaian legalitas, pembentukan organisasi, pemisahan aset, penentuan potensi usaha, dan penyusunan rencana bisnis. BUMDes kategori pemula memerlukan penguatan administrasi, pembukuan, kapasitas pengelola, pemasaran, dan pengendalian operasional. BUMDes kategori berkembang memerlukan dukungan perluasan pasar, pembiayaan, digitalisasi, inovasi produk, dan kemitraan usaha. BUMDes kategori maju memerlukan kebijakan penguatan tata kelola, manajemen risiko, diversifikasi usaha, investasi, dan perluasan manfaat ekonomi bagi masyarakat.

Kebijakan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara juga menekankan penguatan kapasitas sumber daya manusia. Kompetensi pengelola menentukan kemampuan BUMDes dalam menyusun perencanaan, mengendalikan biaya, mengelola arus kas, membuat laporan, membaca peluang pasar, dan mempertahankan keberlanjutan usaha. Pengelola yang dipilih berdasarkan

---

[83] Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit.*; Tina Ultari dan Khoirunurrofik Khoirunurrofik, *loc.cit*.

kedekatan sosial atau politik tanpa mempertimbangkan kompetensi berpotensi menimbulkan kelemahan manajemen. Proses pemilihan pengelola perlu didasarkan pada integritas, kemampuan, pengalaman, dan kesediaan menjalankan tanggung jawab secara profesional.[84]

Kebijakan pengelolaan aset menjadi bagian penting dalam penguatan BUMDes. Penyertaan modal desa harus dicatat secara jelas sebagai kekayaan BUMDes yang dipisahkan. Aset yang diserahkan kepada BUMDes harus dilengkapi dengan dokumen kepemilikan, nilai perolehan, kondisi, penggunaan, dan status penguasaannya. Ketidakjelasan pemisahan aset dapat menimbulkan percampuran tanggung jawab antara pemerintah desa dan BUMDes. Kondisi tersebut juga menyulitkan pemeriksaan, penilaian kinerja, dan penyelesaian apabila terjadi kerugian.[85]

Kebijakan pengelolaan keuangan diarahkan pada pemisahan rekening, pencatatan transaksi, penyusunan laporan keuangan, dan pertanggungjawaban secara berkala. BUMDes harus memiliki sistem pembukuan yang mampu menunjukkan sumber modal, pendapatan, biaya, utang, piutang, aset, laba, serta pembagian hasil usaha. Laporan keuangan tidak hanya berfungsi sebagai dokumen administratif, tetapi juga menjadi dasar bagi pemerintah desa, pengawas, dan masyarakat untuk menilai kesehatan usaha. Ketertiban keuangan menjadi syarat penting bagi BUMDes untuk memperoleh kepercayaan, pembiayaan, dan kemitraan.[86]

---

[84] Agus Dwiyanto, *loc.cit.*; Mark Bevir, *loc.cit*.
[85] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.
[86] *Ibid., hlm. 20-27*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

Kebijakan pengawasan mencakup pengawasan internal oleh organ pengawas BUMDes, pengawasan pemerintahan desa melalui mekanisme yang sesuai, serta pembinaan dan pengawasan pemerintah daerah. Pengawasan harus diarahkan pada kepatuhan hukum, penggunaan modal, pengelolaan aset, risiko usaha, kualitas pelaporan, dan pencapaian kinerja. Pengawasan yang hanya memeriksa kelengkapan dokumen belum cukup untuk mengetahui keadaan usaha yang sebenarnya. Pengawasan memerlukan indikator yang mampu mendeteksi kerugian, stagnasi usaha, percampuran aset, konflik kepentingan, dan penyalahgunaan kewenangan.[87]

Kebijakan partisipasi masyarakat ditempatkan sebagai unsur penting dalam pengelolaan BUMDes. Musyawarah desa mempunyai peran dalam pendirian, penetapan anggaran dasar, penyertaan modal, persetujuan rencana kerja, serta pembahasan pertanggungjawaban BUMDes. Masyarakat juga memiliki kepentingan untuk mengetahui penggunaan kekayaan desa dan manfaat yang dihasilkan oleh BUMDes. Keterbukaan informasi diperlukan agar masyarakat dapat memberikan masukan, melakukan pengawasan, dan menilai apakah kegiatan BUMDes sesuai dengan kebutuhan desa.[88]

Kebijakan di Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Karo, dan Kabupaten Simalungun merupakan penerjemahan kebijakan nasional dan provinsi sesuai karakter wilayah masing-masing. Kabupaten Deli Serdang mempunyai peluang pengembangan BUMDes berbasis perdagangan, jasa, pariwisata, pertanian, dan kedekatan dengan kawasan perkotaan. Kabupaten Karo memiliki potensi yang

---

[87] Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Lawrence M. Friedman, *loc.cit*.
[88] Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit*.

kuat pada sektor pertanian, hortikultura, perdagangan hasil pertanian, dan pariwisata. Kabupaten Simalungun memiliki potensi pada sektor pertanian, perkebunan, perdagangan, jasa, dan pariwisata berbasis nagori.[89]

Perbedaan potensi wilayah menuntut kebijakan pengelolaan yang tidak seragam. Kebijakan BUMDes di Deli Serdang perlu memperhatikan akses pasar, persaingan usaha, dan hubungan ekonomi dengan kawasan perkotaan. Kebijakan BUMDes di Karo perlu memperkuat pengolahan hasil pertanian, penyimpanan, pemasaran, distribusi, dan stabilisasi harga komoditas. Kebijakan BUMNag di Simalungun perlu memperkuat pengelolaan potensi pertanian, wisata, perdagangan lokal, dan kerja sama antarnagori. Penyeragaman jenis usaha tanpa mempertimbangkan potensi dan kebutuhan lokal dapat menyebabkan unit usaha tidak berkembang.

Hasil wawancara dengan informan pemerintah daerah menunjukkan bahwa arah kebijakan pengelolaan BUMDes telah mencakup legalitas, pendataan, pemeringkatan, pembinaan, peningkatan kapasitas, dan pengembangan kegiatan usaha. Pelaksanaan kebijakan masih menghadapi perbedaan kemampuan pemerintah kabupaten, pemerintah desa, dan pengelola BUMDes. Kualitas data, kesinambungan pendampingan, ketersediaan anggaran, kompetensi pengelola, dan dukungan pemerintah desa menjadi unsur yang menentukan keberhasilan kebijakan. Kesenjangan tersebut menunjukkan bahwa kebijakan yang sama dapat menghasilkan capaian yang berbeda pada setiap kabupaten dan desa.[90]

---

[89] Rahardjo Adisasmita, *loc.cit.*; Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit*.

[90] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Dra.

Penilaian terhadap kebijakan pengelolaan BUMDes di Sumatera Utara memperlihatkan dominasi orientasi administratif. Pendirian, pendaftaran, pemutakhiran data, dan pemeringkatan masih menjadi indikator utama dalam menilai perkembangan BUMDes. Indikator tersebut penting untuk membangun tertib kelembagaan, tetapi belum cukup untuk menunjukkan produktivitas dan kemanfaatan BUMDes. Pengukuran kebijakan perlu memasukkan keberlanjutan unit usaha, pertumbuhan pendapatan, peningkatan aset produktif, kemampuan menghasilkan laba, jumlah tenaga kerja, kemitraan dengan masyarakat, serta kontribusi terhadap PADes.[91]

Sifat evaluatif dalam penelitian ini menempatkan kebijakan sebagai objek yang dinilai berdasarkan kesesuaian antara tujuan, instrumen, pelaksanaan, dan hasilnya. Kebijakan dapat dinilai efektif apabila legalitas diikuti oleh tata kelola yang tertib, program pembinaan meningkatkan kapasitas pengelola, modal menghasilkan kegiatan produktif, serta kegiatan usaha memberi manfaat kepada desa dan masyarakat. Kebijakan belum dapat dinilai berhasil apabila BUMDes hanya aktif secara administratif tanpa kegiatan usaha yang berkelanjutan dan kontribusi yang dapat diukur.

Sifat preskriptif mengarahkan kebijakan pengelolaan BUMDes pada penguatan standar operasional dan indikator hasil. Pemerintah Provinsi Sumatera

---

Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026.

[91] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemeringkatan, Pembinaan dan Pengembangan, dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama; Mark Friedman, *loc.cit*.

Utara perlu mengembangkan kebijakan yang menghubungkan status legalitas dengan pemisahan aset, pembukuan, rencana bisnis, kontrak kinerja, pengawasan berbasis risiko, dan pengukuran manfaat. Pemerintah kabupaten perlu memetakan kebutuhan BUMDes berdasarkan tingkat perkembangan, sektor usaha, kemampuan pengelola, dan karakter wilayah. Pemerintah desa perlu memastikan bahwa penyertaan modal diberikan berdasarkan kelayakan usaha dan disertai mekanisme pertanggungjawaban yang jelas.[92]

Kebijakan pengelolaan BUMDes di Provinsi Sumatera Utara secara normatif telah memiliki dasar yang memadai untuk mengatur pendirian, legalitas, kelembagaan, modal, aset, kegiatan usaha, pelaporan, pengawasan, dan pengembangan. Persoalan kebijakan terletak pada penerjemahan ketentuan tersebut ke dalam standar teknis yang konsisten dan sesuai dengan kebutuhan BUMDes. Penguatan kebijakan perlu diarahkan dari orientasi pembentukan dan pendataan menuju pengelolaan berbasis kinerja, risiko, dan manfaat. Arah tersebut diperlukan agar BUMDes berkembang sebagai badan usaha yang sah secara hukum, sehat secara kelembagaan, produktif secara ekonomi, serta mampu meningkatkan pendapatan desa dan kesejahteraan masyarakat.[93]

2. Program Pengembangan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara

Program pengembangan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara merupakan bentuk operasional dari kebijakan pemerintah dalam

[92] Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit*.

[93] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Republik Indonesia, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemeringkatan, Pembinaan dan Pengembangan, dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama; Stephen P. Osborne, *op.cit.*

memperkuat kelembagaan ekonomi desa. Program tersebut diarahkan pada peningkatan legalitas, kapasitas pengelola, tata kelola organisasi, kualitas kegiatan usaha, akses permodalan, pemasaran, kemitraan, serta kemampuan BUMDes memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Desa. Pelaksanaannya melibatkan pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, pemerintah desa, pendamping desa, perguruan tinggi, lembaga keuangan, dan mitra usaha sesuai dengan kewenangan masing-masing.[94]

Kondisi BUMDes di Sumatera Utara menunjukkan tingkat perkembangan yang beragam. Sebagian besar BUMDes masih berada pada kategori perintis dan pemula, sedangkan BUMDes berkategori berkembang dan maju masih berjumlah terbatas. Komposisi tersebut menunjukkan bahwa program pengembangan belum dapat diseragamkan untuk seluruh BUMDes. Perbedaan status badan hukum, kapasitas pengelola, jenis usaha, modal, aset, akses pasar, serta dukungan pemerintah desa memerlukan bentuk program yang sesuai dengan kebutuhan masing-masing BUMDes.[95]

Program pengembangan BUMDes di Provinsi Sumatera Utara dapat dikelompokkan ke dalam lima bentuk utama. Kelima bentuk tersebut meliputi program penguatan legalitas dan kelembagaan, peningkatan kapasitas sumber daya manusia, pengembangan usaha berbasis potensi lokal, fasilitasi permodalan dan kemitraan, serta pemantauan dan evaluasi kinerja. Pengelompokan tersebut diperlukan untuk memastikan bahwa program pemerintah tidak berhenti pada

---

[94] Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

[95] Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit.*; Tina Ultari dan Khoirunurrofik Khoirunurrofik, *loc.cit*.

kegiatan administratif, tetapi mampu memperbaiki tata kelola dan meningkatkan hasil usaha BUMDes.[96]

a. Program Penguatan Legalitas dan Kelembagaan

Program penguatan legalitas diarahkan pada pemenuhan status badan hukum, kelengkapan peraturan desa, anggaran dasar, anggaran rumah tangga, struktur organisasi, rencana program kerja, serta dokumen pendukung kegiatan usaha. Legalitas memberikan kepastian bagi BUMDes untuk mengelola aset, membuka rekening atas nama badan hukum, membuat perjanjian, memperoleh perizinan usaha, membangun kemitraan, dan mengakses pembiayaan.[97]

Kelengkapan dokumen pendirian juga berfungsi untuk memperjelas hubungan antara pemerintah desa dan BUMDes. Kepala desa berkedudukan sebagai penasihat, sedangkan kegiatan usaha dijalankan oleh pelaksana operasional. Pengawas menjalankan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan organisasi dan kegiatan usaha. Pembagian kedudukan tersebut diperlukan untuk mencegah pemusatan kewenangan dan intervensi pemerintah desa dalam pengelolaan usaha sehari-hari.[98]

Program penguatan kelembagaan perlu mencakup penataan pembagian tugas, kewenangan, tanggung jawab, dan mekanisme pengambilan keputusan. Struktur organisasi yang hanya tercantum dalam dokumen belum cukup apabila

---

[96] Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[97] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Republik Indonesia, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemeringkatan, Pembinaan dan Pengembangan, dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama.

[98] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit*.

setiap organ tidak menjalankan fungsinya. Pelaksana operasional harus memiliki kewenangan untuk menjalankan kegiatan usaha, tetapi penggunaan modal dan aset tetap harus dilaksanakan melalui mekanisme pertanggungjawaban yang jelas.

Pemisahan aset menjadi bagian penting dari program penguatan kelembagaan. Penyertaan modal desa harus dicatat sebagai kekayaan BUMDes yang dipisahkan dari kekayaan pemerintah desa. Penyerahan aset perlu dilengkapi dengan berita acara, pencatatan nilai, status kepemilikan, kondisi aset, serta tujuan penggunaannya. Kejelasan tersebut diperlukan untuk mencegah percampuran aset, kesulitan pemeriksaan, dan ketidakjelasan tanggung jawab apabila terjadi kerugian.

Program legalitas tidak dapat dinilai hanya dari jumlah BUMDes yang berhasil memperoleh status badan hukum. Penilaian juga perlu dilakukan terhadap kesesuaian antara dokumen dan praktik pengelolaan. BUMDes yang telah terdaftar harus memiliki struktur yang berfungsi, rekening terpisah, kegiatan usaha aktif, pembukuan yang tertib, serta laporan pertanggungjawaban yang dapat diperiksa.[99]

b. Program Peningkatan Kapasitas Pengelola

Program peningkatan kapasitas pengelola diarahkan pada penguatan kemampuan manajerial, administrasi, akuntansi, kewirausahaan, pemasaran, pengelolaan aset, penyusunan rencana bisnis, dan pengendalian risiko.

---

[99] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemeringkatan, Pembinaan dan Pengembangan, dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*

Kompetensi tersebut dibutuhkan karena pengelola BUMDes menjalankan fungsi bisnis sekaligus mengelola modal yang berasal dari kekayaan desa.[100]

Materi pelatihan perlu disusun berdasarkan permasalahan nyata yang dihadapi BUMDes. BUMDes perintis memerlukan pelatihan tentang legalitas, kelembagaan, pemetaan potensi, penyusunan rencana usaha, dan pencatatan transaksi dasar. BUMDes pemula memerlukan penguatan pembukuan, pengelolaan kas, pemasaran, pelayanan konsumen, dan pengendalian biaya. BUMDes berkembang memerlukan peningkatan kemampuan dalam perluasan pasar, digitalisasi, pengelolaan investasi, kemitraan, dan diversifikasi usaha.

Pelatihan yang dilaksanakan dalam waktu singkat belum selalu mampu mengubah tata kelola BUMDes. Pendampingan berkelanjutan diperlukan untuk memastikan bahwa materi pelatihan diterapkan dalam kegiatan usaha. Pendampingan dapat dilakukan melalui konsultasi berkala, klinik usaha, pemeriksaan dokumen, bimbingan penyusunan laporan, evaluasi unit usaha, dan penyelesaian persoalan operasional.[101]

Pemilihan peserta pelatihan juga perlu memperhatikan kedudukan dan tanggung jawab dalam organisasi. Pelaksana operasional memerlukan penguatan kemampuan manajemen dan pengambilan keputusan bisnis. Bendahara memerlukan kemampuan pencatatan, penyusunan laporan, dan pengendalian kas. Pengawas memerlukan kemampuan membaca laporan, mengenali risiko, serta menilai kepatuhan dan kinerja usaha. Kepala desa memerlukan pemahaman

---

[100] Agus Dwiyanto, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.

[101] Tina Ultari dan Khoirunurrofik Khoirunurrofik, *loc.cit.*; Nur Fauziah dan Ahmad Bukhori Rifa'i, *loc.cit*.

mengenai batas kewenangannya sebagai penasihat dan representasi kepemilikan desa.

Program peningkatan kapasitas harus diikuti dengan perbaikan mekanisme pemilihan pengelola. Rekrutmen berdasarkan kedekatan pribadi atau pertimbangan politik dapat mengurangi profesionalitas BUMDes. Seleksi pengelola perlu mempertimbangkan integritas, pendidikan, pengalaman, kemampuan usaha, pemahaman terhadap kondisi desa, dan kesediaan mempertanggungjawabkan pengelolaan modal serta aset.[102]

c. Program Pengembangan Usaha Berbasis Potensi Lokal

Program pengembangan usaha diarahkan pada pembentukan unit usaha yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, potensi ekonomi, kondisi geografis, sumber daya lokal, dan peluang pasar. Penentuan jenis usaha tidak seharusnya hanya didasarkan pada keinginan pemerintah desa atau peniruan terhadap BUMDes lain. Kajian kelayakan diperlukan untuk mengetahui kebutuhan konsumen, ketersediaan bahan baku, tingkat persaingan, biaya operasional, risiko, serta potensi keuntungan.[103]

Kabupaten Deli Serdang memiliki karakter wilayah yang dekat dengan Kota Medan, kawasan industri, pusat perdagangan, jalur distribusi, dan pasar konsumen. Karakter tersebut memberikan peluang bagi BUMDes untuk mengembangkan usaha perdagangan, distribusi barang, pengelolaan pasar desa, jasa angkutan, pengolahan hasil pertanian, penyediaan kebutuhan masyarakat, serta kemitraan dengan sektor swasta. Program pengembangan di wilayah ini

---

[102] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit*.
[103] Rahardjo Adisasmita, *loc.cit.*; Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*

perlu menekankan kemampuan membaca pasar, menjaga kualitas pelayanan, membangun jaringan distribusi, dan menggunakan pemasaran digital.

Kabupaten Karo memiliki basis ekonomi yang kuat pada sektor pertanian, hortikultura, perdagangan hasil pertanian, dan pariwisata. Program pengembangan BUMDes di wilayah ini perlu diarahkan pada pengadaan sarana produksi, pengumpulan hasil panen, pengolahan komoditas, penyimpanan, pemasaran, transportasi, dan pengembangan usaha wisata. Penguatan rantai nilai diperlukan agar BUMDes tidak hanya berperan sebagai pedagang perantara, tetapi juga mampu meningkatkan nilai tambah produk desa.

Kabupaten Simalungun memiliki potensi pertanian, perkebunan, perdagangan, jasa, dan pariwisata yang tersebar pada wilayah nagori. Program pengembangan BUMNag perlu disesuaikan dengan karakter setiap nagori. Nagori yang memiliki potensi wisata memerlukan program penguatan pelayanan, pengelolaan fasilitas, promosi, kebersihan, dan kemitraan. Nagori berbasis pertanian dan perkebunan memerlukan penguatan pengolahan hasil, pemasaran, penyediaan sarana produksi, dan akses distribusi.[104]

Perbedaan karakter wilayah menunjukkan bahwa program pengembangan usaha harus menggunakan pendekatan berbasis potensi lokal. Penyeragaman jenis usaha berpotensi menghasilkan unit usaha yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan tidak mempunyai pasar yang memadai. Pemetaan potensi, analisis kelayakan, rencana bisnis, serta evaluasi risiko harus menjadi syarat sebelum penyertaan modal diberikan.

---

[104] Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit.*; Tina Ultari dan Khoirunurrofik Khoirunurrofik, *loc.cit*.

Program digitalisasi dapat mendukung pengembangan usaha melalui pencatatan transaksi, pengelolaan persediaan, pemasaran produk, promosi wisata, dan penyampaian laporan. Penggunaan teknologi perlu disesuaikan dengan kapasitas pengelola dan kondisi infrastruktur. Aplikasi yang terlalu rumit berpotensi tidak digunakan secara berkelanjutan apabila tidak disertai pelatihan dan pendampingan.[105]

d. Program Fasilitasi Permodalan dan Kemitraan

Program fasilitasi permodalan bertujuan memperluas kemampuan BUMDes dalam mengembangkan kegiatan usaha. Penyertaan modal desa tetap menjadi sumber utama bagi banyak BUMDes, tetapi ketergantungan sepenuhnya pada APBDes dapat membatasi perkembangan usaha. Akses terhadap perbankan, lembaga keuangan, tanggung jawab sosial perusahaan, dan kerja sama investasi perlu dikembangkan berdasarkan kemampuan serta kelayakan usaha.[106]

Pemberian modal harus didasarkan pada rencana usaha yang realistis dan terukur. Dokumen rencana usaha perlu memuat tujuan, target pasar, kebutuhan biaya, proyeksi pendapatan, risiko, jangka waktu pengembalian, dan indikator keberhasilan. Penyertaan modal tanpa kajian kelayakan berpotensi menghasilkan aset menganggur, unit usaha tidak aktif, dan kerugian yang sulit dipertanggungjawabkan.

Program kemitraan diarahkan pada perluasan pasar, akses teknologi, peningkatan kualitas produk, penguatan distribusi, dan pengembangan

---

[105] Rahardjo Adisasmita, *loc.cit.*; Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*

[106] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 146 Tahun 2023 tentang Pengalokasian Dana Desa Setiap Desa, Penyaluran, dan Penggunaan Dana Desa Tahun Anggaran 2024; Mardiasmo, *loc.cit.*

kemampuan pengelola. Mitra usaha dapat berasal dari badan usaha swasta, koperasi, BUMN, BUMD, perguruan tinggi, lembaga keuangan, dan BUMDes lain. Perjanjian kemitraan harus menjelaskan hak, kewajiban, pembagian keuntungan, pengelolaan risiko, jangka waktu, dan mekanisme penyelesaian sengketa.[107]

Kemitraan antardesa juga dapat dikembangkan untuk mengatasi keterbatasan skala usaha. BUMDes dengan jenis komoditas yang sama dapat membangun kerja sama pengadaan, produksi, pengolahan, penyimpanan, pemasaran, atau distribusi. Kerja sama tersebut dapat memperkuat posisi tawar dan menurunkan biaya operasional apabila didukung tata kelola dan pembagian manfaat yang jelas.

Akses permodalan dan kemitraan tetap bergantung pada kualitas legalitas, laporan keuangan, dan kinerja usaha. Lembaga pembiayaan dan mitra usaha memerlukan kepastian mengenai identitas badan hukum, aset, arus kas, kemampuan pembayaran, dan pihak yang berwenang menandatangani perjanjian. Program permodalan harus dilaksanakan bersamaan dengan penguatan administrasi dan akuntabilitas.

e. Program Pemantauan dan Evaluasi Kinerja

Program pemantauan dan evaluasi diperlukan untuk mengetahui perkembangan kelembagaan, usaha, keuangan, dan manfaat BUMDes. Pemantauan tidak seharusnya hanya mengumpulkan data mengenai jumlah BUMDes, status badan hukum, dan kategori pemeringkatan. Penilaian juga perlu

---

[107] Mark Bevir, *loc.cit.*; Stephen P. Osborne, *op.cit.*

mencakup keaktifan unit usaha, pertumbuhan pendapatan, kondisi aset, kualitas pembukuan, jumlah tenaga kerja, tingkat kemitraan, dan kontribusi terhadap PADes.[108]

Pemeringkatan BUMDes ke dalam kategori perintis, pemula, berkembang, dan maju dapat digunakan sebagai dasar penyusunan program. Kategori tersebut harus mencerminkan kondisi faktual BUMDes, bukan hanya kelengkapan data administratif. Verifikasi lapangan diperlukan untuk memastikan bahwa BUMDes yang dinyatakan aktif benar-benar mempunyai kegiatan usaha dan mampu menyusun pertanggungjawaban.

Evaluasi program perlu membandingkan tujuan, pelaksanaan, dan hasil yang dicapai. Program pelatihan dapat dinilai berhasil apabila pengelola mampu menerapkan pembukuan, menyusun rencana usaha, dan memperbaiki kegiatan operasional. Program legalisasi dapat dinilai berhasil apabila status badan hukum diikuti pemisahan aset dan kewenangan. Program permodalan dapat dinilai berhasil apabila modal menghasilkan usaha produktif dan kontribusi ekonomi yang terukur.[109]

Kualitas data menjadi unsur penting dalam pemantauan dan evaluasi. Data yang tidak diperbarui dapat menyebabkan program diberikan kepada BUMDes yang tidak lagi aktif atau tidak sesuai dengan kebutuhannya. Pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten perlu membangun sistem pendataan yang mampu menghubungkan identitas kelembagaan, jenis usaha, modal, aset, laporan keuangan, tingkat perkembangan, dan kontribusi terhadap pendapatan desa.

---

[108] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit*.
[109] Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.

Hasil evaluasi perlu digunakan sebagai dasar untuk menentukan tindak lanjut. BUMDes yang mengalami persoalan administrasi memerlukan pendampingan pembukuan dan pelaporan. BUMDes yang memiliki usaha tidak layak memerlukan evaluasi, perubahan, penggabungan, atau penghentian unit usaha. BUMDes yang berkembang memerlukan dukungan ekspansi pasar dan pembiayaan. BUMDes yang mengalami penyimpangan memerlukan pemeriksaan serta tindakan korektif.

Program pengembangan BUMDes di Sumatera Utara secara umum telah mencakup legalitas, kelembagaan, peningkatan kapasitas, pengembangan usaha, permodalan, kemitraan, pemasaran, dan evaluasi. Efektivitas program masih ditentukan oleh ketepatan sasaran, kualitas data, keberlanjutan pendampingan, dukungan anggaran, dan kemampuan menghubungkan kegiatan program dengan hasil ekonomi. Program yang hanya menghasilkan peningkatan jumlah peserta, kelengkapan dokumen, atau perubahan kategori administratif belum cukup untuk menunjukkan keberhasilan pengembangan BUMDes.[110]

Sifat evaluatif dalam penelitian ini digunakan untuk menilai kesesuaian antara kebutuhan BUMDes, bentuk program, proses pelaksanaan, dan hasil yang dicapai. Program dinilai tepat apabila mampu menyelesaikan persoalan legalitas, meningkatkan kapasitas pengelola, memperkuat kegiatan usaha, memperbaiki akuntabilitas, dan memberikan kontribusi terhadap pendapatan desa. Program

---

[110] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026; Hajar Risa, S.E., M.S.P., Pejabat yang pernah membidangi pembangunan kawasan dan ekonomi perdesaan pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026.

dinilai belum efektif apabila dilaksanakan secara seragam, bersifat sementara, tidak disertai pendampingan, dan tidak menghasilkan perubahan yang dapat diukur.

Sifat preskriptif mengarahkan program pengembangan BUMDes pada penerapan pembinaan yang bertingkat dan berbasis kebutuhan. Pemerintah Provinsi Sumatera Utara perlu menyusun standar program berdasarkan tingkat perkembangan BUMDes. Pemerintah kabupaten perlu melakukan pemetaan masalah dan potensi pada setiap desa. Pemerintah desa perlu memastikan bahwa pengelola mengikuti program sesuai kebutuhan dan menerapkan hasil pembinaan dalam kegiatan usaha.[111]

Program pengembangan BUMDes yang ideal harus menghubungkan input, proses, output, dan hasil. Input mencakup anggaran, tenaga pendamping, data, dan materi pembinaan. Proses mencakup legalisasi, pelatihan, pendampingan, fasilitasi usaha, dan pengawasan. Output mencakup kelengkapan kelembagaan, peningkatan kompetensi, pembukuan, rencana usaha, dan terbentuknya kemitraan. Hasil mencakup peningkatan pendapatan, pertumbuhan aset produktif, keberlanjutan unit usaha, penciptaan lapangan kerja, kontribusi terhadap PADes, dan manfaat yang diterima masyarakat.

Program pengembangan yang terukur, berkelanjutan, dan sesuai dengan karakter wilayah dapat memperkuat BUMDes sebagai badan usaha desa yang profesional dan produktif. Keberhasilan program tidak cukup dinilai dari jumlah BUMDes yang didirikan, didaftarkan, atau mengikuti pelatihan. Keberhasilan

---

[111] Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

harus terlihat dari kemampuan BUMDes menjalankan kegiatan usaha, mempertanggungjawabkan modal dan aset, membangun kemitraan, menghasilkan pendapatan, serta memberikan manfaat ekonomi kepada pemerintah desa dan masyarakat.[112]

B. Pelaksanaan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara

1. Pelaksanaan Pembentukan, Legalitas, dan Tata Kelembagaan Badan Usaha Milik Desa

Pelaksanaan pembentukan BUMDes di Provinsi Sumatera Utara menunjukkan perkembangan yang cukup luas dari sisi jumlah kelembagaan. Data yang digunakan dalam penelitian mencatat sebanyak 4.798 BUMDes atau BUMDesa, dengan 3.211 unit diklasifikasikan beroperasi dan 1.587 unit tidak beroperasional. Klasifikasi BUMDes yang beroperasi terdiri atas 1.890 unit kategori perintis, 1.112 unit kategori pemula, 187 unit kategori berkembang, dan 22 unit kategori maju. Komposisi tersebut memperlihatkan bahwa pembentukan BUMDes telah berlangsung pada banyak desa, tetapi sebagian besar kelembagaannya masih berada pada tahap awal perkembangan.[113]

Pembentukan BUMDes pada dasarnya dilaksanakan melalui musyawarah desa sebagai forum pengambilan keputusan tertinggi di tingkat desa. Musyawarah desa membahas kebutuhan pendirian, potensi usaha, sumber penyertaan modal, susunan organisasi, anggaran dasar, serta rencana awal kegiatan usaha. Hasil musyawarah desa selanjutnya ditetapkan dalam peraturan desa sebagai dasar

---

[112] Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit*.

[113] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa.

pembentukan BUMDes. Mekanisme tersebut menempatkan masyarakat, pemerintah desa, dan Badan Permusyawaratan Desa sebagai pihak yang memiliki peran dalam menentukan arah awal pengelolaan BUMDes.

Pelaksanaan pembentukan BUMDes di Sumatera Utara belum seluruhnya diawali dengan pemetaan potensi dan kajian kelayakan usaha yang memadai. Pendirian BUMDes pada beberapa desa lebih banyak didorong oleh kebijakan pemerintah, tuntutan administratif, atau keinginan mengikuti desa lain. Penentuan jenis usaha belum selalu didasarkan pada kebutuhan masyarakat, ketersediaan pasar, kemampuan sumber daya manusia, kondisi modal, dan risiko usaha. Pola tersebut menyebabkan sebagian BUMDes telah terbentuk secara kelembagaan, tetapi belum mampu menjalankan kegiatan ekonomi secara aktif dan berkelanjutan.

Legalitas BUMDes merupakan unsur penting yang membedakan BUMDes dari kegiatan usaha biasa milik pemerintah desa. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 menempatkan BUMDes sebagai badan hukum yang didirikan oleh desa untuk mengelola usaha, memanfaatkan aset, mengembangkan investasi dan produktivitas, menyediakan jasa pelayanan, serta mengembangkan kegiatan ekonomi lainnya. Status badan hukum memberikan kedudukan yang lebih jelas bagi BUMDes untuk memiliki kekayaan, membuat perjanjian, membuka rekening, memperoleh perizinan, menjalin kerja sama, serta melakukan hubungan hukum dengan pihak lain.

Pelaksanaan legalitas BUMDes dimulai dari kelengkapan dokumen pendirian berupa berita acara musyawarah desa, peraturan desa, anggaran dasar,

anggaran rumah tangga, rencana program kerja, dan susunan pengelola. Dokumen tersebut menjadi dasar pengajuan pendaftaran melalui sistem yang ditetapkan oleh kementerian yang membidangi pembangunan desa. Proses pendaftaran menghasilkan sertifikat badan hukum setelah persyaratan administratif dinyatakan lengkap dan sesuai dengan ketentuan.[114]

Status badan hukum belum selalu diikuti oleh pemenuhan legalitas operasional. Sejumlah BUMDes telah memiliki sertifikat badan hukum, tetapi belum mempunyai Nomor Induk Berusaha, perizinan sektoral, rekening atas nama BUMDes, dokumen kepemilikan aset, atau perjanjian kerja sama yang tertib. Kondisi tersebut menunjukkan adanya perbedaan antara legalitas kelembagaan dan legalitas kegiatan usaha. Legalitas kelembagaan menunjukkan keberadaan BUMDes sebagai badan hukum, sedangkan legalitas operasional menunjukkan kemampuan BUMDes menjalankan unit usaha sesuai dengan ketentuan perizinan dan tata kelola.

Pelaksanaan legalitas juga menghadapi persoalan pembaruan dokumen. Perubahan pengelola, perubahan unit usaha, perubahan modal, dan perubahan anggaran dasar belum selalu diikuti dengan penyesuaian dokumen resmi. Ketidaksesuaian tersebut dapat menimbulkan persoalan mengenai pihak yang berwenang bertindak atas nama BUMDes. Ketidakjelasan kewenangan juga dapat

---

[114] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Indra Bastian, *loc.cit*.

menghambat pembukaan rekening, penandatanganan kontrak, pengurusan perizinan, dan pelaksanaan kerja sama dengan pihak ketiga.[115]

Tata kelembagaan BUMDes dibangun melalui organ musyawarah desa, penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas. Musyawarah desa memiliki kewenangan strategis dalam menetapkan pendirian, anggaran dasar, rencana program kerja, penyertaan modal, pembagian hasil usaha, dan pertanggungjawaban. Penasihat dijabat secara rangkap oleh kepala desa berdasarkan kedudukannya. Pelaksana operasional menjalankan pengurusan dan pengelolaan kegiatan usaha. Pengawas menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan dan kegiatan BUMDes.

Pembagian kewenangan tersebut bertujuan menciptakan keseimbangan antara kepemilikan desa, pengelolaan profesional, dan pengawasan. Pemerintah desa berkedudukan sebagai representasi pemilik modal desa, tetapi tidak seharusnya mengambil alih kegiatan operasional sehari-hari. Pelaksana operasional membutuhkan ruang untuk membuat keputusan bisnis berdasarkan rencana kerja dan kondisi usaha. Pengawas membutuhkan akses terhadap dokumen, laporan, dan informasi agar mampu menjalankan fungsi pengawasan secara efektif.[116]

Praktik pengelolaan di lapangan masih menunjukkan percampuran peran antara kepala desa, pelaksana operasional, dan pengawas. Kepala desa pada beberapa BUMDes masih menentukan penggunaan dana, memilih mitra,

---

[115] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Lawrence M. Friedman, *loc.cit*.

[116] Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Agus Dwiyanto, *loc.cit*.

mengatur belanja, atau mengambil keputusan usaha secara langsung. Pelaksana operasional pada kondisi tersebut hanya menjalankan keputusan pemerintah desa tanpa kewenangan manajerial yang memadai. Pengawas juga belum selalu menjalankan pemeriksaan secara berkala karena keterbatasan pengetahuan, dokumen, dan mekanisme kerja.

Struktur organisasi BUMDes sering kali telah tercantum dalam anggaran dasar atau keputusan musyawarah desa, tetapi belum sepenuhnya berfungsi secara nyata. Direktur, sekretaris, bendahara, kepala unit usaha, dan pengawas telah ditetapkan secara formal, tetapi pembagian tugas belum selalu dituangkan dalam uraian pekerjaan. Ketiadaan uraian tugas menyebabkan tanggung jawab administrasi, keuangan, operasional, pemasaran, dan pengawasan saling tumpang tindih. Ketergantungan pada satu atau dua orang pengelola juga meningkatkan risiko terhentinya kegiatan ketika pengelola tersebut tidak aktif.[117]

Pemilihan pengelola menjadi bagian yang menentukan kualitas tata kelembagaan. Proses pemilihan idealnya mempertimbangkan integritas, kemampuan manajerial, pengalaman usaha, pengetahuan administrasi, dan pemahaman terhadap potensi desa. Praktik pemilihan masih ditemukan berdasarkan kedekatan dengan pemerintah desa, hubungan kekeluargaan, atau pertimbangan sosial. Pola tersebut dapat mengurangi profesionalitas dan menimbulkan konflik kepentingan dalam pengelolaan modal, aset, serta kegiatan usaha.

---

[117] Mardiasmo, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*

Masa jabatan dan mekanisme pemberhentian pengelola juga belum selalu diatur secara jelas. Anggaran dasar dan anggaran rumah tangga pada beberapa BUMDes belum menguraikan indikator kinerja, mekanisme evaluasi, alasan pemberhentian, serta prosedur penggantian pengelola. Ketidakjelasan tersebut dapat menyebabkan pergantian pengurus mengikuti pergantian kepala desa. Keberlanjutan usaha menjadi terganggu ketika pengelola baru tidak meneruskan rencana usaha, pembukuan, kontrak, atau kemitraan yang telah dibangun sebelumnya.[118]

Hubungan kelembagaan antara pemerintah desa dan BUMDes memerlukan pemisahan yang tegas. Pemerintah desa memiliki fungsi pembinaan, penyertaan modal, dan pengawasan melalui mekanisme pemerintahan desa. BUMDes memiliki fungsi pengurusan usaha sebagai badan hukum yang terpisah. Pemisahan tersebut tidak berarti BUMDes terlepas dari pertanggungjawaban kepada desa. Pemisahan justru diperlukan agar kewenangan, aset, rekening, pembukuan, dan tanggung jawab masing-masing lembaga dapat diketahui secara jelas.

Pelaksanaan tata kelembagaan di Kabupaten Deli Serdang menunjukkan peluang penguatan BUMDes melalui kedekatan dengan kawasan perdagangan, industri, jasa, dan pasar perkotaan. BUMDes Desa Tanjung Rejo menjadi salah satu contoh kelembagaan desa yang mengembangkan potensi lokal dan kegiatan ekonomi berbasis wilayah. Pengelolaan kelembagaan tetap membutuhkan kejelasan hubungan antara kepala desa sebagai penasihat dan direktur BUMDes

---

[118] Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit.*; Tina Ultari dan Khoirunurrofik Khoirunurrofik, *loc.cit*.

sebagai pelaksana operasional. Kejelasan tersebut diperlukan agar pengembangan usaha tidak tergantung pada kebijakan personal pemerintah desa.[119]

Pelaksanaan tata kelembagaan di Kabupaten Karo menghadapi kebutuhan penguatan BUMDes berbasis pertanian, hortikultura, perdagangan hasil tani, dan pariwisata. Struktur pengelola memerlukan kompetensi yang sesuai dengan karakter usaha tersebut. Kemampuan membaca pasar, mengelola hasil pertanian, membangun rantai distribusi, dan mengendalikan risiko harga menjadi bagian penting dari kapasitas kelembagaan. Dukungan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa diperlukan untuk memastikan bahwa pembentukan BUMDes tidak berhenti pada legalitas formal.

Pelaksanaan tata kelembagaan di Kabupaten Simalungun juga memiliki karakter tersendiri karena penggunaan nomenklatur BUMNag pada tingkat nagori. BUMNag Anyar Lestari dan BUMNag Bage Ujung Saribu memperlihatkan pengembangan usaha berbasis potensi wisata dan ekonomi lokal. Kedudukan pangulu sebagai penasihat, direktur sebagai pelaksana operasional, dan pengawas sebagai organ pengawasan tetap harus dipisahkan secara fungsional. Pengembangan usaha wisata memerlukan struktur yang mampu mengelola pelayanan, pendapatan, fasilitas, kemitraan, tenaga kerja, dan pertanggungjawaban.[120]

---

[119] Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*

[120] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026.

Keterangan informan pemerintah daerah menunjukkan bahwa pembentukan dan legalisasi BUMDes telah menjadi perhatian dalam kebijakan pembinaan. Pemerintah daerah menjalankan fasilitasi pendaftaran, pemutakhiran data, penguatan kelembagaan, dan peningkatan kapasitas pengelola. Keterbatasan jumlah pendamping, luas wilayah, kualitas data, dan kemampuan pemerintah desa masih memengaruhi efektivitas pembinaan. Perbedaan kondisi antar-BUMDes menyebabkan pelaksanaan legalitas dan tata kelembagaan belum mencapai tingkat yang sama pada seluruh wilayah.

Keterangan informan pada tingkat desa dan BUMDes memperlihatkan bahwa legalitas memberikan manfaat dalam membangun kepercayaan dan hubungan usaha. Status badan hukum memudahkan BUMDes memperkenalkan kelembagaannya kepada mitra, pemerintah, dan masyarakat. Kebutuhan terhadap dokumen, pelaporan, perizinan, serta pembagian kewenangan juga menambah tuntutan administratif bagi pengelola. Kapasitas pengelola yang terbatas menyebabkan sebagian kewajiban tersebut belum dapat dipenuhi secara konsisten.[121]

Penilaian evaluatif terhadap pembentukan BUMDes menunjukkan adanya pencapaian pada aspek perluasan kelembagaan dan pengakuan badan hukum. Kelemahan masih terlihat pada kualitas perencanaan pendirian, kelengkapan legalitas operasional, fungsi organ, profesionalitas pengelola, dan kejelasan pembagian kewenangan. Keberadaan dokumen belum selalu mencerminkan

[121] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026.

kelembagaan yang berjalan secara efektif. Status aktif secara administratif juga belum selalu sejalan dengan aktivitas ekonomi dan keberlanjutan usaha.[122]

Sifat eksplanatoris dalam penelitian ini menjelaskan bahwa kelemahan tata kelembagaan berkaitan dengan beberapa faktor yang saling berhubungan. Kompetensi pengelola memengaruhi kemampuan memenuhi legalitas dan menjalankan organisasi. Dukungan pemerintah desa memengaruhi ketersediaan modal, sarana, dan legitimasi kelembagaan. Pembinaan pemerintah daerah memengaruhi pemahaman terhadap regulasi dan tata kelola. Budaya pemerintahan desa memengaruhi batas intervensi kepala desa dalam kegiatan operasional BUMDes.

Bentuk preskriptif mengarahkan perbaikan pada pembentukan BUMDes berbasis kebutuhan dan kelayakan usaha. Musyawarah desa perlu didahului dengan pemetaan potensi, analisis pasar, penilaian kemampuan sumber daya manusia, dan perhitungan risiko. Legalitas badan hukum perlu dilanjutkan dengan pemenuhan izin operasional, rekening terpisah, dokumen aset, serta kontrak yang tertib. Struktur organisasi perlu dilengkapi dengan uraian tugas, indikator kinerja, mekanisme evaluasi, kode etik, dan pengaturan konflik kepentingan.

Penataan kewenangan perlu menegaskan batas antara fungsi pemerintah desa dan fungsi pengelolaan usaha. Kepala desa menjalankan peran penasihat tanpa mengambil alih keputusan operasional harian. Pelaksana operasional menjalankan kegiatan usaha berdasarkan rencana kerja dan target kinerja.

---

[122] Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026.

Pengawas menjalankan pemeriksaan terhadap kepatuhan, keuangan, aset, dan risiko usaha. Musyawarah desa menjalankan fungsi pengambilan keputusan strategis serta penilaian pertanggungjawaban.[123]

Pelaksanaan pembentukan, legalitas, dan tata kelembagaan BUMDes di Provinsi Sumatera Utara memperlihatkan bahwa persoalan utama tidak lagi hanya terletak pada jumlah BUMDes yang dibentuk. Persoalan utama terletak pada kemampuan menjadikan badan hukum tersebut berfungsi sebagai organisasi usaha yang mandiri, profesional, dan akuntabel. Penguatan legalitas perlu diarahkan pada kepastian operasional. Penguatan organisasi perlu diarahkan pada fungsi nyata setiap organ. Penguatan kewenangan perlu diarahkan pada pemisahan yang jelas antara kepemilikan desa, pengelolaan usaha, dan pengawasan. Kerangka tersebut menjadi dasar bagi pembahasan pengelolaan modal, aset, serta operasional usaha BUMDes pada subbab berikutnya.

2. Pengelolaan Modal, Aset, dan Operasional Usaha Badan Usaha Milik Desa

Pengelolaan modal, aset, dan operasional usaha merupakan bagian utama yang menentukan keberlanjutan BUMDes di Provinsi Sumatera Utara. Modal memberikan kemampuan awal untuk membentuk dan menjalankan unit usaha, sedangkan aset menjadi sumber daya ekonomi yang digunakan dalam menghasilkan pendapatan dan pelayanan. Kegiatan operasional menjadi ruang nyata untuk mengubah modal dan aset menjadi manfaat bagi desa serta masyarakat. Keterkaitan ketiga unsur tersebut menunjukkan bahwa besarnya

[123] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026.

penyertaan modal belum dapat dijadikan ukuran keberhasilan apabila tidak diikuti pengelolaan aset yang tertib dan kegiatan usaha yang produktif.[124]

Penyertaan modal desa kepada BUMDes pada dasarnya merupakan pemisahan sebagian kekayaan desa untuk ditempatkan sebagai modal badan usaha. Keputusan tersebut harus dibahas melalui musyawarah desa dan ditetapkan dalam dokumen penganggaran yang sah. Nilai penyertaan modal perlu disesuaikan dengan rencana usaha, kebutuhan pembiayaan, kemampuan pengelola, potensi pasar, serta tingkat risiko. Dasar tersebut diperlukan karena modal BUMDes berasal dari kekayaan publik yang harus digunakan secara terukur dan dapat dipertanggungjawabkan.[125]

Praktik penyertaan modal di sejumlah desa masih cenderung bertumpu pada ketersediaan anggaran. Penambahan modal belum selalu didasarkan pada kajian kelayakan usaha dan evaluasi terhadap penggunaan modal sebelumnya. Keterbatasan laporan keuangan juga menyulitkan pemerintah desa dan musyawarah desa dalam menilai apakah modal telah menghasilkan pendapatan, pertumbuhan aset, atau manfaat ekonomi. Kondisi tersebut menyebabkan keputusan penyertaan modal berisiko menjadi kegiatan penganggaran yang berulang tanpa ukuran hasil yang jelas.

Sumber modal BUMDes dapat berasal dari penyertaan modal desa, penyertaan modal masyarakat, hasil usaha yang ditahan, bantuan yang tidak mengikat, dan sumber sah lainnya. Perbedaan sumber tersebut menimbulkan

---

[124] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.

[125] *Ibid.*, *hlm. 20-27*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

konsekuensi terhadap pencatatan, penggunaan, hak ekonomi, dan pertanggungjawaban. Modal dari APBDes harus dicatat sebagai penyertaan modal desa kepada BUMDes. Modal masyarakat harus didasarkan pada kesepakatan yang menjelaskan nilai penyertaan, kedudukan para pihak, hak memperoleh hasil, pembagian risiko, serta mekanisme pengakhiran kerja sama.[126]

Penggunaan modal perlu mengacu pada rencana kerja dan anggaran BUMDes. Pengeluaran harus memiliki hubungan langsung dengan tujuan usaha dan didukung bukti transaksi yang sah. Pembelian aset, pengadaan persediaan, pembayaran biaya operasional, dan pengeluaran investasi harus dicatat secara terpisah sesuai sifatnya. Ketertiban tersebut diperlukan agar penggunaan modal dapat ditelusuri dan dinilai efektivitasnya.

Rekening atas nama BUMDes menjadi instrumen penting dalam menjaga pemisahan keuangan. Transaksi melalui rekening pribadi pengelola atau rekening pemerintah desa berpotensi menimbulkan ketidakjelasan kepemilikan dan tanggung jawab. Penggunaan uang tunai tanpa bukti juga meningkatkan risiko kehilangan, penyalahgunaan, dan kesulitan pemeriksaan. Penerapan rekening terpisah harus diikuti dengan pengaturan pihak yang berwenang melakukan transaksi, mekanisme persetujuan, serta rekonsiliasi secara berkala.[127]

Pengendalian penggunaan modal membutuhkan batas kewenangan yang jelas. Pelaksana operasional memiliki kewenangan menjalankan kegiatan usaha sesuai rencana kerja. Pengeluaran yang bersifat strategis atau melebihi batas

---

[126] A. T. Arindhawati dan E. R. Utami, *loc.cit.*; I. K. Darwita dan D. N. Redana, "Peranan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dalam Pemberdayaan Masyarakat dan Penanggulangan Pengangguran," *Locus*, Vol. 9 No. 1, hlm. 52-60.

[127] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit*.

tertentu perlu memperoleh persetujuan berdasarkan mekanisme yang ditetapkan dalam anggaran dasar, anggaran rumah tangga, atau standar operasional prosedur. Pengaturan tersebut mencegah keputusan keuangan bergantung pada satu orang dan mengurangi risiko konflik kepentingan.

Pengelolaan aset BUMDes dimulai dari kejelasan asal, status, nilai, kondisi, dan tujuan penggunaannya. Aset dapat berasal dari penyertaan modal desa dalam bentuk uang yang kemudian dibelanjakan, penyerahan barang milik desa, hasil pengadaan BUMDes, hibah, atau hasil pengembangan usaha. Setiap aset harus dicatat dalam register dan didukung dokumen yang menunjukkan sumber perolehan serta penguasaannya.[128]

Penyerahan aset desa kepada BUMDes memerlukan keputusan dan berita acara yang jelas. Dokumen tersebut harus menerangkan jenis aset, nilai, kondisi, lokasi, dan status penggunaannya. Ketidakjelasan penyerahan dapat menyebabkan aset tetap dianggap sebagai barang milik desa, tetapi dikuasai dan digunakan oleh BUMDes tanpa dasar yang memadai. Persoalan tersebut berpotensi menimbulkan sengketa kewenangan dan kesulitan dalam pertanggungjawaban.

Pemisahan kekayaan desa dan kekayaan BUMDes belum sepenuhnya berjalan tertib. Aset masih ditemukan digunakan tanpa dokumen serah terima, pencatatan, atau penilaian yang jelas. Register aset juga belum selalu diperbarui sesuai perubahan kondisi fisik. Perbedaan antara laporan dan keadaan sebenarnya dapat terjadi ketika inventarisasi tidak dilaksanakan secara berkala.[129]

---

[128] Mardiasmo, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*

[129] Tina Ultari dan Khoirunurrofik Khoirunurrofik, *loc.cit.*; Nur Fauziah dan Ahmad Bukhori Rifa'i, *loc.cit*.

Inventarisasi aset perlu dilakukan untuk memastikan keberadaan dan kondisi sumber daya yang dimiliki BUMDes. Pemeriksaan fisik harus dibandingkan dengan catatan administrasi dan laporan keuangan. Aset yang rusak, hilang, berpindah lokasi, atau tidak lagi digunakan harus dicatat dan ditindaklanjuti. Hasil inventarisasi menjadi dasar untuk menentukan pemeliharaan, perbaikan, penghapusan, pemindahtanganan, atau pengembangan pemanfaatan aset.

Pemanfaatan aset harus diarahkan pada penciptaan nilai ekonomi dan pelayanan masyarakat. Bangunan, kendaraan, mesin, peralatan, tanah, dan sarana usaha tidak cukup hanya tercatat sebagai kekayaan. Produktivitas aset perlu dinilai berdasarkan kontribusinya terhadap pendapatan, efisiensi operasional, kualitas pelayanan, atau penciptaan kesempatan kerja. Aset yang menganggur dalam waktu lama menunjukkan adanya kelemahan perencanaan atau ketidaktepatan pemilihan usaha.

Pemeliharaan aset harus direncanakan sebagai bagian dari biaya usaha. Ketiadaan anggaran pemeliharaan dapat menyebabkan penurunan kondisi dan umur ekonomis aset. Pengelola perlu menetapkan jadwal pemeliharaan, pihak yang bertanggung jawab, serta pencatatan biaya yang dikeluarkan. Penggunaan aset oleh pihak lain juga harus diatur melalui perjanjian agar hak dan kewajiban setiap pihak dapat diketahui.[130]

Pengamanan aset mencakup pengamanan administratif, fisik, dan hukum. Pengamanan administratif dilakukan melalui pencatatan, penomoran, dan

---

[130] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit*.

penyimpanan dokumen. Pengamanan fisik dilakukan melalui penjagaan, pemeliharaan, dan pembatasan akses. Pengamanan hukum dilakukan melalui sertifikat, bukti kepemilikan, perjanjian, dan dokumen lain yang dapat melindungi kepentingan BUMDes.

Kegiatan operasional usaha merupakan tahap yang mempertemukan modal, aset, pengelola, dan pasar. Keberhasilan BUMDes tidak cukup dilihat dari status badan hukum atau besarnya modal yang diterima. Unit usaha harus benar-benar aktif, memiliki konsumen, menghasilkan pendapatan, dan mampu menutup biaya. Kegiatan usaha yang terus bergantung pada penambahan modal desa belum menunjukkan kemandirian ekonomi.[131]

Pemilihan bidang usaha menjadi penentu awal keberlanjutan BUMDes. Jenis usaha perlu disesuaikan dengan potensi desa, kebutuhan masyarakat, kemampuan sumber daya manusia, ketersediaan modal, akses pasar, dan risiko. Peniruan terhadap jenis usaha desa lain tanpa kajian dapat menghasilkan unit yang tidak sesuai dengan kondisi lokal. Analisis kelayakan diperlukan agar setiap keputusan usaha memiliki dasar ekonomi yang jelas.

Kajian kelayakan usaha perlu memuat gambaran kebutuhan pasar, ketersediaan bahan baku, tingkat persaingan, kebutuhan investasi, biaya operasional, proyeksi pendapatan, titik impas, dan potensi risiko. Kajian tersebut tidak harus selalu dibuat dengan metode yang rumit. Dokumen sederhana yang

---

[131] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

disusun berdasarkan data dapat membantu pengelola dan pemerintah desa mengambil keputusan secara rasional.[132]

Potensi desa harus dipahami sebagai sumber daya yang dapat dikembangkan menjadi nilai tambah. Potensi tersebut dapat berbentuk hasil pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, pariwisata, perdagangan, jasa, keterampilan masyarakat, atau kebutuhan pelayanan dasar. Keberadaan potensi belum otomatis menjamin keberhasilan usaha. BUMDes perlu memiliki kemampuan mengolah, mengemas, memasarkan, dan membangun jaringan distribusi.

Kabupaten Deli Serdang memiliki peluang usaha yang didukung kedekatan dengan Kota Medan, kawasan industri, jalur transportasi, dan pasar konsumen. BUMDes di wilayah tersebut dapat mengembangkan perdagangan, jasa distribusi, pengelolaan pasar, pengolahan hasil pertanian, pariwisata pesisir, dan pelayanan ekonomi desa. Keunggulan lokasi perlu dimanfaatkan melalui usaha yang memiliki skala dan diferensiasi, bukan hanya mengulang usaha kecil yang telah dijalankan masyarakat.

BUMDes Desa Tanjung Rejo memperlihatkan peluang pengembangan usaha berbasis potensi pesisir dan mangrove. Pengelolaan usaha perlu menghubungkan kegiatan wisata, produk masyarakat, pelayanan pengunjung, perlindungan lingkungan, dan penerimaan BUMDes. Keberlanjutan usaha bergantung pada kualitas fasilitas, promosi, kebersihan, keamanan, kemitraan, dan

---

[132] Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Hajar Risa, S.E., M.S.P., Pejabat yang pernah membidangi pembangunan kawasan dan ekonomi perdesaan pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026.

pencatatan pendapatan. Posisi Sukiran sebagai direktur dan Selamet, S.T. sebagai kepala desa sekaligus penasihat memberikan sudut pandang mengenai hubungan antara dukungan pemerintah desa dan kemandirian pelaksana operasional.[133]

Kabupaten Karo memiliki potensi utama pada pertanian, hortikultura, perdagangan hasil tani, dan pariwisata. BUMDes dapat mengambil peran dalam penyediaan sarana produksi, pengumpulan hasil panen, pengolahan, penyimpanan, pemasaran, serta transportasi komoditas. Peran tersebut harus dirancang agar tidak merugikan petani atau menciptakan persaingan tidak sehat dengan usaha masyarakat.

Karakter harga komoditas yang berfluktuasi menuntut pengelola BUMDes di Kabupaten Karo memiliki kemampuan manajemen risiko. Pembelian hasil tani harus mempertimbangkan harga pasar, kualitas produk, biaya penyimpanan, dan kecepatan distribusi. Kesalahan perhitungan dapat menyebabkan kerugian besar karena produk pertanian memiliki umur simpan terbatas. Kemitraan dengan pedagang, pasar, industri pengolahan, dan platform pemasaran dapat mengurangi risiko tersebut.[134]

Kabupaten Simalungun memiliki peluang pada sektor pertanian, perkebunan, perdagangan, jasa, dan pariwisata. BUMNag Anyar Lestari dan BUMNag Bage Ujung Saribu menunjukkan pengembangan usaha yang memanfaatkan potensi wisata dan ekonomi lokal. Pengelolaan operasional pada

---

[133] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Anas Arif Ababil dan Herry Yulistiyono, "Peran BUMDes dalam Mengelola Desa Wisata Bukit Kehi sebagai Pengembangan Ekonomi Masyarakat Desa," *Jurnal Ilmiah Aset*, Vol. 24 No. 2, hlm. 97-112.

[134] Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026; Nur Fauziah dan Ahmad Bukhori Rifa'i, *loc.cit*.

sektor wisata memerlukan sistem penerimaan, pelayanan, pengelolaan fasilitas, kebersihan, keamanan, tenaga kerja, promosi, dan pengawasan.

Keterangan Jumali sebagai Ketua BUMNag Anyar Lestari dapat digunakan untuk menjelaskan pengelolaan objek wisata, penerimaan usaha, partisipasi masyarakat, dan pemanfaatan fasilitas. Keterangan Erikson Girsang sebagai Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu dapat digunakan untuk menilai pengelolaan unit usaha, kemitraan, pengembangan wisata, dan manfaat ekonomi nagori. Informasi tersebut perlu dihubungkan dengan dokumen pendapatan, biaya, aset, dan kegiatan operasional agar analisis tidak hanya bergantung pada pernyataan lisan.[135]

Pelaksanaan usaha BUMDes juga perlu memperhatikan hubungan dengan usaha masyarakat. BUMDes tidak seharusnya mengambil alih kegiatan ekonomi yang telah dijalankan warga tanpa alasan yang jelas. Posisi BUMDes lebih tepat diarahkan pada pengisian kekosongan layanan, penguatan rantai nilai, penyediaan sarana bersama, perluasan pasar, dan pengembangan usaha yang sulit dijalankan secara individual. Orientasi tersebut menjaga keberadaan BUMDes sebagai penggerak, bukan pesaing yang melemahkan ekonomi masyarakat.

Manajemen operasional memerlukan standar prosedur untuk pembelian, penjualan, penerimaan kas, pengeluaran kas, persediaan, pelayanan konsumen, dan penggunaan aset. Standar tersebut membantu pengelola menjaga konsistensi,

---

[135] Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026; Anas Arif Ababil dan Herry Yulistiyono, *loc.cit.*

membagi tugas, dan mengurangi kesalahan. Ketiadaan prosedur menyebabkan kegiatan usaha bergantung pada kebiasaan dan keputusan personal.[136]

Pengelolaan persediaan menjadi penting bagi unit perdagangan dan produksi. Jumlah barang harus disesuaikan dengan kebutuhan pasar dan kemampuan modal kerja. Persediaan yang terlalu besar mengikat modal dan meningkatkan risiko kerusakan. Persediaan yang terlalu kecil dapat menyebabkan kehilangan penjualan dan menurunkan kepercayaan konsumen.

Penetapan harga perlu mempertimbangkan biaya perolehan, biaya operasional, margin, kemampuan konsumen, dan harga pesaing. Harga yang terlalu rendah dapat meningkatkan penjualan tetapi tidak menghasilkan keuntungan. Harga yang terlalu tinggi dapat mengurangi daya saing. Perhitungan harga menjadi bagian penting untuk mengetahui apakah unit usaha benar-benar menghasilkan surplus.[137]

Pemasaran harus diarahkan pada pemahaman terhadap konsumen dan keunggulan produk. Promosi melalui media sosial dan platform digital dapat membantu memperluas pasar, tetapi keberhasilannya tetap bergantung pada kualitas produk, ketersediaan barang, dan pelayanan. Digitalisasi tidak boleh dipahami hanya sebagai pembuatan akun media sosial tanpa strategi pemasaran dan pengelolaan pesanan.

Kemitraan usaha dapat memperkuat akses pasar, teknologi, pembiayaan, dan distribusi. Perjanjian kerja sama harus memuat objek, hak, kewajiban,

---

[136] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit*.

[137] Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit.*; Tina Ultari dan Khoirunurrofik Khoirunurrofik, *loc.cit*.

pembagian hasil, risiko, jangka waktu, dan penyelesaian sengketa. Kerja sama lisan atau berbasis kepercayaan tanpa dokumen dapat menimbulkan persoalan ketika terjadi keterlambatan pembayaran, kerugian, atau perubahan kepentingan para pihak.[138]

Manajemen risiko perlu diterapkan sesuai jenis usaha. Risiko dapat berasal dari perubahan harga, kerusakan barang, kegagalan produksi, kehilangan aset, bencana, perubahan pasar, dan konflik internal. Pengelola perlu mengidentifikasi risiko, menentukan tingkat dampak, serta menyiapkan langkah pencegahan. Pengawasan berbasis risiko membantu BUMDes memusatkan perhatian pada bagian yang paling berpotensi menimbulkan kerugian.

Kinerja usaha perlu diukur melalui indikator yang konkret. Indikator tersebut dapat meliputi pendapatan, laba atau surplus, arus kas, pertumbuhan aset, jumlah konsumen, jumlah tenaga kerja, tingkat perputaran persediaan, dan kontribusi terhadap PADes. Pengukuran perlu dilakukan secara berkala agar pengelola mengetahui perkembangan dan mengambil tindakan korektif.

Unit usaha yang terus mengalami kerugian memerlukan evaluasi. Evaluasi harus menentukan apakah persoalan berasal dari pasar, biaya, pengelola, aset, lokasi, atau jenis usaha. Hasil evaluasi dapat mengarah pada perbaikan, perubahan model bisnis, penggabungan, kerja sama, atau penghentian kegiatan. Penghentian usaha bukan selalu bentuk kegagalan apabila dilakukan berdasarkan penilaian yang bertanggung jawab untuk mencegah kerugian lebih besar.[139]

---

[138] Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit*.
[139] Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit*.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa penyertaan modal belum selalu didasarkan pada analisis kelayakan, evaluasi penggunaan modal belum konsisten, dan pemisahan aset belum sepenuhnya tertib. Register aset belum selalu diperbarui, rekening terpisah belum digunakan secara konsisten, serta sebagian aset belum dimanfaatkan secara produktif. Pengawasan terhadap modal dan aset juga masih memerlukan pemeriksaan berkala, rekonsiliasi, dan pengungkapan konflik kepentingan.

Temuan kegiatan usaha menunjukkan bahwa pemilihan jenis usaha belum seluruhnya berbasis potensi dan pasar. Sebagian unit usaha dibentuk tanpa perhitungan biaya, risiko, dan kebutuhan konsumen yang memadai. Kemampuan pengelola dalam pemasaran, pembukuan, pengendalian persediaan, dan pengembangan kemitraan masih beragam. Kondisi tersebut menjelaskan mengapa sebagian BUMDes memiliki modal dan aset tetapi belum mampu menghasilkan kegiatan usaha yang berkelanjutan.

Sifat eksplanatoris digunakan untuk menjelaskan hubungan antara keputusan penyertaan modal, kualitas pengelolaan aset, kapasitas pengelola, dan kinerja usaha. Modal yang diberikan tanpa kajian meningkatkan risiko pembentukan unit usaha yang tidak layak. Aset yang tidak dicatat dan dipelihara menurunkan produktivitas. Pengelola yang tidak memiliki kompetensi kesulitan mengubah sumber daya menjadi pendapatan. Pengawasan yang lemah memperbesar risiko penyimpangan dan kerugian.[140]

---

[140] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026.

Bentuk evaluatif digunakan untuk menilai kesesuaian antara keputusan modal, tujuan usaha, penggunaan aset, dan hasil yang dicapai. Penyertaan modal dinilai efektif apabila menghasilkan unit usaha aktif, pendapatan, pertumbuhan aset, dan manfaat masyarakat. Pengelolaan aset dinilai baik apabila statusnya jelas, tercatat, terpelihara, dan produktif. Kegiatan usaha dinilai berhasil apabila memiliki pasar, mampu menutup biaya, menghasilkan surplus, dan memberikan kontribusi terhadap pendapatan desa.[141]

Bentuk preskriptif mengarahkan perbaikan pada penerapan penyertaan modal berbasis kelayakan dan kinerja. Penambahan modal perlu didahului evaluasi terhadap penggunaan modal sebelumnya. Penyerahan aset harus dilengkapi dokumen, register, penilaian, dan pemeriksaan fisik. Kegiatan usaha harus dijalankan melalui rencana bisnis, standar operasional, pengendalian keuangan, pemasaran, dan manajemen risiko.

Pemerintah desa perlu membedakan dukungan terhadap BUMDes dengan campur tangan operasional. Dukungan dapat diberikan melalui penyertaan modal, penyediaan kebijakan, fasilitasi aset, dan pengawasan. Keputusan bisnis sehari-hari perlu menjadi tanggung jawab pelaksana operasional. Pemisahan tersebut penting agar keberhasilan dan kegagalan usaha dapat dinilai berdasarkan kewenangan masing-masing pihak.[142]

Pemerintah daerah perlu menyusun pola pembinaan yang menghubungkan permodalan dengan kesiapan usaha. BUMDes yang belum memiliki pembukuan

---

[141] Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026.

[142] Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

dan rencana bisnis tidak seharusnya langsung diarahkan pada ekspansi. BUMDes yang memiliki usaha potensial perlu memperoleh dukungan pasar, teknologi, dan kemitraan. Pemeriksaan aset dan keuangan perlu menjadi bagian dari evaluasi perkembangan.

Pengelola BUMDes perlu membangun sistem yang mampu menunjukkan aliran modal sejak diterima sampai menghasilkan pendapatan. Setiap aset harus dapat ditelusuri dari sumber perolehan, penggunaan, dan manfaatnya. Setiap unit usaha harus memiliki target, penanggung jawab, laporan, dan indikator kinerja. Sistem tersebut menjadi dasar pertanggungjawaban kepada pemerintah desa, pengawas, musyawarah desa, dan masyarakat.

Pengelolaan modal, aset, dan operasional usaha BUMDes di Provinsi Sumatera Utara menunjukkan bahwa persoalan utamanya bukan hanya keterbatasan sumber daya. Persoalan juga terletak pada ketepatan keputusan, pemisahan kekayaan, kualitas pencatatan, produktivitas aset, kelayakan usaha, dan pengawasan. Modal dan aset hanya akan memberikan manfaat apabila dikelola melalui kegiatan usaha yang sesuai dengan potensi desa, memiliki pasar, dijalankan secara profesional, serta diukur hasilnya. Kerangka tersebut menjadi dasar untuk menilai administrasi, pertanggungjawaban, pengawasan, dan keterlibatan masyarakat pada subbab berikutnya.[143]

[143] Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit.*; H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026.

3. Tata Kelola Administrasi, Akuntabilitas, Pengawasan, dan Keterlibatan Masyarakat

Tata kelola administrasi, akuntabilitas, pengawasan, dan keterlibatan masyarakat merupakan unsur yang menentukan keteraturan serta kepercayaan terhadap pengelolaan BUMDes di Provinsi Sumatera Utara. Administrasi menyediakan bukti atas setiap keputusan dan transaksi. Akuntabilitas menunjukkan kemampuan pengelola mempertanggungjawabkan modal, aset, kegiatan usaha, dan hasil yang diperoleh. Pengawasan berfungsi mencegah penyimpangan serta memperbaiki kelemahan pengelolaan. Keterlibatan masyarakat memastikan bahwa BUMDes tetap dijalankan sesuai kebutuhan dan kepentingan desa.[144]

Pelaksanaan administrasi BUMDes mencakup administrasi kelembagaan, administrasi keuangan, administrasi aset, administrasi usaha, dan administrasi kerja sama. Administrasi kelembagaan meliputi peraturan desa, anggaran dasar, anggaran rumah tangga, berita acara musyawarah desa, keputusan pengangkatan pengelola, rencana program kerja, dan dokumen pembagian tugas. Administrasi keuangan mencakup bukti penerimaan, bukti pengeluaran, buku kas, rekening bank, pencatatan utang dan piutang, serta laporan keuangan. Administrasi aset mencakup register, dokumen penyerahan, nilai perolehan, kondisi, lokasi, dan penggunaan aset.[145]

Ketertiban administrasi diperlukan untuk menjamin kesinambungan kelembagaan. Perubahan kepala desa atau pengelola tidak seharusnya

---

[144] Agus Dwiyanto, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.
[145] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.

menyebabkan hilangnya dokumen, catatan, dan informasi usaha. Dokumen BUMDes harus disimpan sebagai arsip lembaga, bukan sebagai dokumen pribadi pengurus. Sistem penyimpanan yang tertib memudahkan pengelola baru memahami riwayat modal, aset, kontrak, utang, piutang, dan perkembangan unit usaha.[146]

Praktik administrasi pada sejumlah BUMDes masih bergantung pada kemampuan individu pengelola. Sekretaris atau bendahara sering memegang hampir seluruh dokumen tanpa sistem penyimpanan bersama. Pergantian pengurus dapat menyebabkan sebagian catatan tidak diserahkan secara lengkap. Kondisi tersebut menimbulkan kesulitan dalam menelusuri transaksi, memeriksa aset, dan menyusun laporan pertanggungjawaban.

Administrasi usaha harus mampu menunjukkan kegiatan yang benar-benar dijalankan oleh setiap unit usaha. Catatan penjualan, pembelian, persediaan, pelanggan, biaya operasional, dan hasil usaha perlu dipisahkan berdasarkan unit. Pemisahan tersebut memungkinkan pengelola mengetahui unit yang menghasilkan keuntungan, mengalami kerugian, atau tidak lagi aktif. Penggabungan seluruh transaksi tanpa klasifikasi dapat menyembunyikan kondisi sebenarnya dari setiap kegiatan usaha.[147]

Pembukuan merupakan proses pencatatan transaksi secara sistematis untuk menghasilkan informasi keuangan yang dapat dipahami dan diperiksa. Setiap penerimaan dan pengeluaran harus dicatat berdasarkan waktu, jumlah, sumber,

---

[146] Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[147] Mark Bevir, *loc.cit.*; Stephen P. Osborne, *op.cit.*

tujuan, dan bukti transaksi. Pencatatan yang hanya dilakukan ketika laporan akan disusun berpotensi menghasilkan kesalahan serta informasi yang tidak lengkap. Pembukuan harian membantu pengelola memantau arus kas dan mengambil keputusan secara lebih tepat.[148]

Pemisahan pembukuan BUMDes dari pembukuan pemerintah desa menjadi syarat utama akuntabilitas. Modal yang telah disertakan kepada BUMDes berubah menjadi kekayaan BUMDes yang dipisahkan. Transaksi BUMDes tidak boleh dicatat sebagai transaksi rutin pemerintah desa. Percampuran pembukuan dapat mengaburkan batas tanggung jawab, status aset, sumber pendapatan, dan penggunaan dana.

Rekening bank atas nama BUMDes mendukung pemisahan keuangan secara nyata. Seluruh penerimaan usaha seharusnya disetorkan ke rekening atau dicatat melalui sistem kas yang ditetapkan. Penggunaan rekening pribadi pengurus menimbulkan risiko percampuran dana dan kesulitan pembuktian. Pengeluaran melalui rekening perlu didukung prosedur persetujuan serta dokumen transaksi.[149]

Laporan keuangan BUMDes sekurang-kurangnya perlu memberikan gambaran mengenai posisi kas, pendapatan, biaya, aset, kewajiban, serta hasil usaha. Bentuk laporan dapat disesuaikan dengan skala dan tingkat perkembangan BUMDes. Kesederhanaan format tidak boleh menghilangkan informasi penting mengenai asal dan penggunaan dana. Laporan harus disusun secara berkala agar

---

[148] Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

[149] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Republik Indonesia, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemeringkatan, Pembinaan dan Pengembangan, dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama.

masalah keuangan dapat diketahui sebelum menimbulkan kerugian yang lebih besar.[150]

Laporan operasional diperlukan untuk melengkapi laporan keuangan. Laporan tersebut memuat perkembangan unit usaha, jumlah pengguna layanan, volume penjualan, kondisi persediaan, kemitraan, tenaga kerja, persoalan yang dihadapi, dan rencana tindak lanjut. Gabungan laporan keuangan dan operasional memberikan gambaran yang lebih utuh mengenai kondisi BUMDes.

Pertanggungjawaban BUMDes tidak hanya ditujukan kepada kepala desa. Pelaksana operasional bertanggung jawab kepada musyawarah desa sesuai mekanisme yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dan anggaran dasar. Pengawas mempunyai kepentingan memperoleh laporan secara berkala untuk menjalankan fungsi pemeriksaan. Masyarakat memiliki kepentingan mengetahui penggunaan kekayaan desa dan manfaat yang dihasilkan.[151]

Musyawarah desa menjadi forum penting dalam pembahasan pertanggungjawaban BUMDes. Forum tersebut dapat menilai pelaksanaan rencana kerja, penggunaan modal, kondisi aset, hasil usaha, pembagian hasil, dan rencana pengembangan. Penyampaian laporan dalam musyawarah desa perlu menggunakan bahasa yang mudah dipahami agar masyarakat dapat memberikan tanggapan secara bermakna.

---

[150] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026.

[151] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit*.

Pertanggungjawaban yang hanya menyampaikan angka penerimaan dan pengeluaran belum cukup untuk menilai kinerja BUMDes. Penjelasan perlu mencakup perbandingan antara target dan realisasi, penyebab penyimpangan, kondisi setiap unit usaha, risiko yang dihadapi, serta tindakan perbaikan. Informasi mengenai unit usaha yang mengalami kerugian harus disampaikan secara terbuka agar keputusan tidak didasarkan pada gambaran yang tidak lengkap.[152]

Pembagian hasil usaha harus didasarkan pada ketentuan anggaran dasar, hasil musyawarah desa, dan kondisi keuangan BUMDes. Penetapan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Desa tidak boleh mengabaikan kebutuhan modal kerja, cadangan risiko, pemeliharaan aset, dan keberlanjutan usaha. Pembagian hasil yang terlalu besar dapat melemahkan kemampuan BUMDes berkembang. Tidak adanya kontribusi dalam waktu lama juga memerlukan penjelasan berdasarkan kondisi usaha yang sebenarnya.

Akuntabilitas BUMDes memiliki dimensi hukum, keuangan, kinerja, dan sosial. Akuntabilitas hukum berkaitan dengan kepatuhan terhadap peraturan, perizinan, kontrak, dan kewenangan. Akuntabilitas keuangan berkaitan dengan pencatatan serta pertanggungjawaban modal, aset, pendapatan, dan biaya.

[152] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026.

Akuntabilitas kinerja berkaitan dengan pencapaian target usaha. Akuntabilitas sosial berkaitan dengan manfaat yang diterima masyarakat.[153]

Pengawasan internal dilaksanakan oleh organ pengawas BUMDes. Fungsi pengawas mencakup penelaahan terhadap pelaksanaan kebijakan, kegiatan usaha, laporan keuangan, penggunaan aset, dan kepatuhan pengelola. Pengawas membutuhkan kemampuan membaca laporan, memahami risiko, dan menguji kesesuaian antara dokumen dengan kondisi lapangan. Kedudukan formal tanpa kemampuan teknis akan menyebabkan fungsi pengawasan tidak berjalan secara efektif.[154]

Pengawas perlu memperoleh akses terhadap buku kas, rekening, register aset, kontrak, laporan unit usaha, dan dokumen pendukung. Pembatasan akses dapat menghambat pemeriksaan dan meningkatkan risiko penyimpangan. Jadwal pengawasan perlu ditetapkan secara berkala, bukan hanya dilakukan setelah muncul masalah. Hasil pengawasan harus dituangkan dalam catatan atau laporan yang memuat temuan serta rekomendasi perbaikan.

Pengawasan pemerintah desa perlu dilakukan sesuai batas kewenangan. Kepala desa sebagai penasihat dapat memberikan arahan dan meminta penjelasan mengenai perkembangan BUMDes. Fungsi tersebut tidak memberikan kewenangan untuk mengambil alih kas, melakukan transaksi, atau menentukan

---

[153] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026.

[154] Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026.

seluruh keputusan operasional. Pengawasan harus dibedakan dari intervensi dalam pengurusan usaha sehari-hari.[155]

Badan Permusyawaratan Desa memiliki peran dalam menampung aspirasi, mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa, dan membahas kebijakan yang berkaitan dengan penyertaan modal serta pemanfaatan kekayaan desa. Peran BPD terhadap BUMDes dijalankan melalui pengawasan atas keputusan pemerintah desa, keterlibatan dalam musyawarah, dan penilaian terhadap manfaat yang diterima desa. Pengawasan BPD tidak menggantikan fungsi organ pengawas BUMDes.

Pemerintah kabupaten menjalankan pembinaan dan pengawasan melalui Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa atau perangkat daerah yang membidangi BUMDes. Pembinaan mencakup sosialisasi regulasi, pendampingan legalitas, peningkatan kapasitas, pemutakhiran data, dan fasilitasi pengembangan usaha. Pengawasan dapat dilakukan melalui penelaahan laporan, evaluasi perkembangan, kunjungan lapangan, serta koordinasi dengan pemerintah kecamatan dan desa.[156]

Pemerintah Provinsi Sumatera Utara memiliki fungsi koordinasi, fasilitasi, pemantauan, dan evaluasi terhadap pengembangan BUMDes pada tingkat kabupaten. Fungsi provinsi diperlukan untuk menjaga keselarasan kebijakan, mengidentifikasi persoalan lintas daerah, dan mendorong peningkatan kualitas pembinaan. Data perkembangan BUMDes menjadi dasar dalam menentukan daerah atau kelompok BUMDes yang membutuhkan intervensi lebih kuat.

---

[155] Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*
[156] Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*

Pelaksanaan pembinaan belum selalu berlangsung secara berkelanjutan. Kegiatan pelatihan sering dilaksanakan dalam waktu terbatas dengan jumlah peserta yang banyak. Pendampingan setelah pelatihan belum selalu tersedia untuk memastikan penerapan pembukuan, pelaporan, atau rencana usaha. Kesenjangan tersebut menyebabkan sebagian pengetahuan tidak diterapkan secara konsisten dalam kegiatan BUMDes.[157]

Kualitas pengawasan juga dipengaruhi oleh ketersediaan data. Pemerintah daerah memerlukan informasi yang akurat mengenai status badan hukum, pengurus, modal, aset, unit usaha, laporan keuangan, dan kontribusi terhadap PADes. Data yang hanya menunjukkan jumlah dan kategori BUMDes belum cukup untuk mengetahui kondisi operasional. Verifikasi dokumen dan kunjungan lapangan diperlukan untuk memastikan kesesuaian antara laporan dan keadaan sebenarnya.

Pengawasan berbasis risiko lebih sesuai untuk menghadapi perbedaan kondisi BUMDes. BUMDes yang mengelola modal besar, aset bernilai tinggi, transaksi tunai, atau kegiatan usaha kompleks memerlukan intensitas pengawasan yang lebih tinggi. BUMDes yang mengalami kerugian, pergantian pengurus, konflik internal, atau keterlambatan laporan juga perlu menjadi prioritas

---

[157] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Republik Indonesia, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemeringkatan, Pembinaan dan Pengembangan, dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama.

pemeriksaan. Pendekatan tersebut membuat sumber daya pengawasan digunakan secara lebih efektif.[158]

Tindakan korektif menjadi bagian penting dari pengawasan. Temuan mengenai pembukuan yang tidak tertib memerlukan pendampingan dan batas waktu perbaikan. Temuan mengenai aset yang tidak jelas memerlukan inventarisasi dan penataan dokumen. Temuan mengenai penyalahgunaan kewenangan memerlukan pemeriksaan serta tindakan sesuai ketentuan. Pengawasan yang tidak diikuti tindak lanjut hanya menghasilkan catatan tanpa perubahan.

Keterlibatan masyarakat dimulai sejak musyawarah pembentukan BUMDes. Masyarakat perlu memperoleh ruang untuk menyampaikan kebutuhan, potensi, dan kekhawatiran terhadap jenis usaha yang akan dijalankan. Partisipasi tersebut membantu mencegah pembentukan usaha yang tidak sesuai dengan kebutuhan desa. Keterlibatan masyarakat juga memperkuat legitimasi terhadap penggunaan modal dan aset desa.[159]

Partisipasi masyarakat dapat berlangsung dalam berbagai bentuk. Masyarakat dapat menjadi pekerja, pemasok, mitra, konsumen, pengelola, atau penerima manfaat. Pelaku usaha lokal dapat dilibatkan dalam rantai pasok dan pemasaran. Kelompok masyarakat dapat bekerja sama dalam pengelolaan produk atau layanan. Pola tersebut memungkinkan BUMDes berfungsi sebagai penggerak

---

[158] Rahardjo Adisasmita, *loc.cit.*; Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*

[159] I. K. Darwita dan D. N. Redana, *loc.cit.*; Anas Arif Ababil dan Herry Yulistiyono, *loc.cit.*

ekonomi, bukan hanya sebagai badan usaha yang berdiri terpisah dari masyarakat.[160]

Keterbukaan informasi menjadi prasyarat partisipasi yang bermakna. Masyarakat memerlukan informasi mengenai kegiatan usaha, penggunaan modal, perkembangan aset, hasil usaha, dan kontribusi kepada desa. Informasi dapat disampaikan melalui musyawarah desa, papan informasi, laporan tahunan, media sosial, atau saluran resmi pemerintah desa. Penyampaian informasi harus memperhatikan kemudahan akses dan pemahaman masyarakat.[161]

Mekanisme pengaduan diperlukan untuk menampung laporan mengenai pelayanan, penggunaan aset, konflik kepentingan, atau dugaan penyimpangan. Pengaduan dapat disampaikan melalui pemerintah desa, BPD, organ pengawas, atau forum musyawarah. Penanganan pengaduan perlu memiliki prosedur, batas waktu, dan perlindungan terhadap pihak yang menyampaikan informasi dengan itikad baik.

Praktik keterlibatan masyarakat masih berbeda pada setiap desa. Sebagian masyarakat hanya dilibatkan pada saat pendirian atau pertanggungjawaban tahunan. Sebagian masyarakat belum memperoleh informasi yang cukup mengenai kondisi usaha. Rendahnya pemahaman terhadap kedudukan BUMDes

---

[160] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026.

[161] Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026.

juga menyebabkan masyarakat menganggap BUMDes sepenuhnya sebagai kegiatan pemerintah desa.[162]

BUMDes Desa Tanjung Rejo di Kabupaten Deli Serdang memperlihatkan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam pemanfaatan potensi lokal. Usaha berbasis wilayah pesisir dan mangrove membutuhkan dukungan masyarakat dalam pelayanan, kebersihan, keamanan, produk lokal, dan perlindungan lingkungan. Keterlibatan tersebut dapat memperluas manfaat ekonomi sekaligus memperkuat keberlanjutan unit usaha.

BUMDes di Kabupaten Karo memerlukan partisipasi petani, pedagang, kelompok usaha, dan pelaku pariwisata. Kegiatan pengumpulan atau pemasaran komoditas tidak akan berjalan tanpa kepercayaan produsen. Transparansi mengenai harga, biaya, kualitas, dan pembagian manfaat menjadi faktor penting dalam membangun hubungan tersebut. Ketidakjelasan mekanisme dapat menyebabkan masyarakat memilih menjual produk melalui saluran lain.[163]

BUMNag Anyar Lestari dan BUMNag Bage Ujung Saribu di Kabupaten Simalungun menunjukkan pentingnya partisipasi masyarakat dalam usaha wisata dan pelayanan. Masyarakat dapat terlibat sebagai pekerja, pedagang, penyedia jasa, pemasok, dan pengelola fasilitas. Keterlibatan tersebut perlu diatur secara adil agar manfaat tidak hanya diterima oleh pengurus atau kelompok tertentu.

Keterangan sembilan informan penelitian memberikan gambaran dari tingkat kebijakan, pembinaan, dan pelaksanaan. H. Parlindungan Pane, S.H.,

---

[162] Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*

[163] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Mardiasmo, *loc.cit*.

M.Si.; Dra. Anita Magdalena br. Situmorang; Data Martina Br. Ginting, S.STP.; Elyanto Purba, S.STP., M.Si.; dan Hajar Risa, S.E., M.S.P. memberikan perspektif mengenai kebijakan daerah, pendataan, pembinaan, pengawasan, dan perkembangan BUMDes. Sukiran, Selamet, S.T., Jumali, dan Erikson Girsang memberikan perspektif mengenai kegiatan operasional, hubungan kelembagaan, pertanggungjawaban, dan keterlibatan masyarakat pada tingkat desa atau nagori.[164]

Analisis terhadap keterangan informan harus dikonfirmasi melalui dokumen yang tersedia. Pernyataan mengenai pembukuan perlu dibandingkan dengan buku kas dan laporan keuangan. Pernyataan mengenai aset perlu dibandingkan dengan register dan kondisi fisik. Pernyataan mengenai kontribusi terhadap PADes perlu dibandingkan dengan laporan BUMDes dan dokumen APBDes. Triangulasi tersebut diperlukan agar hasil penelitian tidak hanya bertumpu pada persepsi.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa administrasi, pembukuan, dan pelaporan belum dilaksanakan dengan tingkat keteraturan yang sama pada seluruh BUMDes. Sebagian pengelola masih menggunakan pencatatan sederhana dan belum menyusun laporan berkala secara lengkap. Pemisahan rekening, register aset, bukti transaksi, dan laporan per unit usaha belum selalu diterapkan.

---

[164] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026.

Keterbatasan tersebut mengurangi kemampuan untuk menilai kinerja dan pertanggungjawaban BUMDes.[165]

Temuan pengawasan menunjukkan bahwa fungsi organ pengawas belum sepenuhnya berjalan secara substantif. Pengawasan masih cenderung dilakukan melalui pemeriksaan umum terhadap laporan yang tersedia. Kemampuan membaca risiko, menilai produktivitas aset, dan menguji kewajaran transaksi masih terbatas. Pembinaan pemerintah daerah belum selalu diikuti pendampingan yang berkelanjutan.

Temuan partisipasi masyarakat menunjukkan bahwa keterlibatan lebih kuat pada tahap pembentukan daripada tahap pemantauan kegiatan usaha. Musyawarah desa belum selalu digunakan untuk membahas kinerja secara mendalam. Informasi mengenai pendapatan, biaya, kerugian, dan kontribusi belum selalu disampaikan dalam format yang mudah dipahami. Kondisi tersebut membatasi fungsi pengawasan sosial.[166]

Sifat eksplanatoris digunakan untuk menjelaskan hubungan antara ketertiban administrasi, kualitas akuntabilitas, efektivitas pengawasan, dan tingkat kepercayaan masyarakat. Administrasi yang lemah menghasilkan laporan yang tidak lengkap. Laporan yang tidak lengkap menghambat pengawasan. Pengawasan yang lemah meningkatkan risiko kesalahan dan penyimpangan. Keterbukaan yang rendah menurunkan partisipasi serta kepercayaan masyarakat.

---

[165] Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026.

[166] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Tina Ultari dan Khoirunurrofik Khoirunurrofik, *loc.cit*.

Bentuk evaluatif digunakan untuk menilai kesesuaian tata kelola dengan ketentuan hukum dan tujuan BUMDes. Administrasi dinilai baik apabila dokumen lengkap, tersimpan, dan dapat ditelusuri. Akuntabilitas dinilai baik apabila modal, aset, kegiatan usaha, dan hasil dapat dipertanggungjawabkan. Pengawasan dinilai efektif apabila mampu menemukan masalah dan memastikan tindak lanjut. Partisipasi dinilai bermakna apabila masyarakat memperoleh informasi serta ruang untuk memengaruhi keputusan strategis.[167]

Bentuk preskriptif mengarahkan perbaikan pada standardisasi administrasi dan pelaporan yang sesuai dengan tingkat perkembangan BUMDes. Setiap BUMDes perlu memiliki buku keputusan, buku kas, rekening terpisah, register aset, pencatatan persediaan, arsip kontrak, dan laporan unit usaha. Format sederhana dapat digunakan untuk BUMDes perintis, sedangkan BUMDes berkembang dan maju memerlukan sistem keuangan serta pengendalian yang lebih lengkap.

Penguatan akuntabilitas memerlukan jadwal pelaporan bulanan, triwulanan, dan tahunan sesuai kebutuhan. Laporan harus memuat perbandingan target dan realisasi, kondisi kas, perkembangan aset, hasil setiap unit, utang, piutang, risiko, serta kontribusi kepada desa. Ringkasan laporan perlu disampaikan kepada masyarakat melalui forum atau media yang mudah diakses.[168]

---

[167] Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[168] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026.

Penguatan pengawasan memerlukan peningkatan kapasitas organ pengawas, BPD, pemerintah desa, dan perangkat pembina. Pemeriksaan harus diarahkan pada transaksi bernilai besar, aset strategis, unit usaha berisiko, konflik kepentingan, serta keterlambatan laporan. Temuan harus disertai rekomendasi, penanggung jawab, dan batas waktu penyelesaian.

Penguatan keterlibatan masyarakat memerlukan keterbukaan informasi dan mekanisme partisipasi yang terjadwal. Musyawarah desa harus membahas kinerja, masalah, dan arah pengembangan BUMDes. Masyarakat perlu memperoleh akses terhadap ringkasan laporan. Kelompok usaha, petani, pelaku wisata, perempuan, pemuda, dan kelompok rentan perlu dilibatkan sesuai karakter unit usaha.[169]

Tata kelola administrasi, akuntabilitas, pengawasan, dan keterlibatan masyarakat pada BUMDes di Provinsi Sumatera Utara masih menunjukkan kesenjangan antara kelengkapan formal dan pelaksanaan substantif. Dokumen telah tersedia pada sebagian BUMDes, tetapi penggunaannya sebagai alat pengendalian belum optimal. Laporan telah disusun, tetapi belum selalu mampu menunjukkan kondisi usaha yang sebenarnya. Pengawasan telah memiliki struktur, tetapi belum seluruhnya berbasis risiko dan tindak lanjut. Partisipasi telah memperoleh ruang melalui musyawarah desa, tetapi keterbukaan informasi dan pengawasan masyarakat masih perlu diperkuat.

Penguatan keempat unsur tersebut diperlukan agar BUMDes tidak hanya sah dan aktif secara administratif. BUMDes harus mampu membuktikan

---

[169] Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Mark Bevir, *loc.cit*.

penggunaan modal, keberadaan aset, hasil usaha, kepatuhan pengelola, dan manfaat yang diterima masyarakat. Administrasi yang tertib menghasilkan informasi yang dapat dipercaya. Akuntabilitas yang kuat meningkatkan legitimasi. Pengawasan yang efektif mengurangi risiko. Keterlibatan masyarakat menjaga orientasi BUMDes pada kepentingan desa dan kesejahteraan bersama.[170]

C. Sasaran, Penerima Manfaat, dan Pendapatan Desa dari Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara

1. Sasaran dan Penerima Manfaat Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa

Sasaran pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara berkaitan dengan hasil yang hendak dicapai melalui pemanfaatan potensi, modal, aset, dan kewenangan ekonomi desa. Sasaran tersebut tidak hanya berorientasi pada terbentuknya badan usaha, tersedianya unit usaha, atau terpenuhinya legalitas kelembagaan. Sasaran pengelolaan harus menunjukkan perubahan yang dapat dirasakan oleh pemerintah desa dan masyarakat melalui peningkatan pendapatan, perluasan kesempatan kerja, penguatan usaha lokal, peningkatan pelayanan, serta pemerataan manfaat ekonomi.[171]

BUMDes dibentuk sebagai instrumen pengelolaan potensi ekonomi desa untuk mewujudkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat. Kedudukan tersebut menempatkan sasaran pengelolaan BUMDes dalam dua dimensi yang saling berkaitan. Dimensi usaha diarahkan pada penciptaan pendapatan, laba, pertumbuhan aset, dan keberlanjutan kegiatan ekonomi. Dimensi sosial diarahkan

---

[170] Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit.*; Tina Ultari dan Khoirunurrofik Khoirunurrofik, *loc.cit.*

[171] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*; Rahardjo Adisasmita, *loc.cit.*

pada pelayanan masyarakat, pembukaan lapangan kerja, penguatan usaha warga, serta distribusi manfaat secara adil.[172]

Peningkatan Pendapatan Asli Desa menjadi salah satu sasaran utama pengelolaan BUMDes. Hasil usaha yang diperoleh BUMDes dapat dibagikan kepada desa berdasarkan ketentuan anggaran dasar, keputusan musyawarah desa, dan kondisi keuangan badan usaha. Kontribusi tersebut dapat digunakan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Keberhasilan sasaran tersebut harus dinilai melalui jumlah, konsistensi, dan perkembangan kontribusi yang diberikan dari tahun ke tahun.[173]

Peningkatan PADes tidak dapat dijadikan satu-satunya ukuran keberhasilan BUMDes. BUMDes yang belum memberikan setoran dalam jumlah besar tetap dapat menghasilkan manfaat apabila mampu menyediakan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat, membuka pekerjaan, memperluas pasar produk lokal, atau menurunkan biaya ekonomi warga. Penilaian sasaran perlu memperhatikan keseluruhan manfaat yang dihasilkan, bukan hanya nilai keuntungan yang masuk ke kas desa.

Pengembangan potensi lokal menjadi sasaran penting dalam pengelolaan BUMDes. Setiap desa memiliki sumber daya, kebutuhan, keterampilan, dan peluang ekonomi yang berbeda. Potensi tersebut dapat berasal dari pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, perdagangan, pariwisata, kerajinan, jasa, atau

---

[172] A. T. Arindhawati dan E. R. Utami, *loc.cit.*; I. K. Darwita dan D. N. Redana, *loc.cit*.
[173] Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

pengelolaan aset desa. BUMDes diharapkan mampu mengubah potensi tersebut menjadi kegiatan usaha yang produktif dan memiliki nilai tambah.[174]

Pengelolaan potensi lokal memerlukan hubungan yang jelas antara sumber daya desa dan kebutuhan pasar. Keberadaan komoditas, objek wisata, atau aset desa belum otomatis menghasilkan pendapatan. BUMDes harus mampu merancang produk, menentukan harga, menjaga kualitas, membangun jaringan pemasaran, dan mengendalikan biaya. Kemampuan tersebut menentukan apakah potensi lokal benar-benar berubah menjadi manfaat ekonomi.

Penciptaan kesempatan kerja menjadi sasaran berikutnya dalam pengelolaan BUMDes. Unit usaha yang berkembang dapat menyerap tenaga kerja dari masyarakat desa sesuai kebutuhan dan kemampuan usaha. Penyerapan tenaga kerja membantu masyarakat memperoleh pendapatan tanpa harus meninggalkan desa. Kesempatan tersebut juga dapat mengurangi ketergantungan warga terhadap pekerjaan informal yang tidak menentu.[175]

Kualitas kesempatan kerja perlu diperhatikan dalam menilai manfaat BUMDes. Jumlah pekerja tidak cukup menunjukkan keberhasilan apabila hubungan kerja, pembagian tugas, upah, keselamatan, dan keberlanjutan pekerjaan tidak jelas. BUMDes perlu menerapkan pengelolaan tenaga kerja yang sesuai dengan kemampuan usaha dan ketentuan yang berlaku. Pekerjaan yang

---

[174] Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

[175] Tina Ultari dan Khoirunurrofik Khoirunurrofik, *loc.cit.*; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit.*

tercipta harus memberikan manfaat nyata serta tidak menjadi beban yang memperlemah kondisi keuangan badan usaha.[176]

Peningkatan pelayanan masyarakat menjadi bagian dari sasaran pengelolaan BUMDes. Pelayanan tersebut dapat berupa penyediaan air bersih, pengelolaan sampah, transportasi, pasar desa, distribusi kebutuhan pokok, internet desa, jasa pembayaran, pengelolaan wisata, atau pelayanan ekonomi lainnya. Keberadaan layanan BUMDes diharapkan mampu menjawab kebutuhan yang belum dipenuhi secara memadai oleh pemerintah atau pelaku usaha swasta.

Kualitas pelayanan harus dinilai berdasarkan keterjangkauan, kemudahan akses, kesinambungan, dan kepuasan pengguna. Unit pelayanan yang tersedia tetapi jarang digunakan belum menunjukkan pencapaian sasaran secara substantif. Harga yang terlalu tinggi, fasilitas yang tidak terawat, pelayanan yang lambat, atau keterbatasan informasi dapat mengurangi manfaat yang diterima masyarakat. Pengukuran kualitas layanan diperlukan agar keberadaan unit usaha tidak hanya dinilai dari aktivitas formal.

Penguatan usaha masyarakat juga menjadi sasaran penting dalam pengelolaan BUMDes. BUMDes dapat menjalankan fungsi sebagai penghubung antara produsen lokal dengan pasar, penyedia sarana produksi, pengelola fasilitas bersama, distributor, agregator, atau mitra pemasaran. Peran tersebut dapat

[176] Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Hajar Risa, S.E., M.S.P., Pejabat yang pernah membidangi pembangunan kawasan dan ekonomi perdesaan pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026.

meningkatkan posisi tawar petani, peternak, nelayan, pelaku UMKM, pengrajin, dan kelompok usaha desa.[177]

Kedudukan BUMDes sebagai penguat usaha masyarakat harus dibedakan dari praktik mengambil alih seluruh kegiatan ekonomi warga. Unit usaha yang didirikan pada bidang yang telah dijalankan masyarakat dapat menimbulkan persaingan dan konflik apabila tidak dirancang secara tepat. BUMDes seharusnya mengisi kekosongan layanan, memperkuat rantai nilai, memperluas pasar, atau menyediakan fasilitas yang sulit dikelola secara individual. Orientasi tersebut menjaga agar manfaat usaha menyebar kepada masyarakat.

Sasaran pengelolaan BUMDes di Sumatera Utara dapat diringkas dalam lima arah utama, yaitu peningkatan PADes, pengembangan potensi lokal, penciptaan kesempatan kerja, peningkatan pelayanan masyarakat, dan penguatan usaha warga. Kelima sasaran tersebut memerlukan indikator yang jelas agar keberhasilannya dapat dinilai secara objektif. Target pendapatan, jumlah penerima manfaat, penyerapan tenaga kerja, kualitas pelayanan, dan kontribusi terhadap PADes perlu ditetapkan sejak tahap perencanaan.

Penerima manfaat pengelolaan BUMDes mencakup pihak-pihak yang memperoleh manfaat ekonomi, sosial, pelayanan, dan kelembagaan dari kegiatan badan usaha. Penerima manfaat tidak terbatas pada pemerintah desa sebagai penerima bagian hasil usaha. Masyarakat desa, tenaga kerja lokal, petani, peternak, pelaku usaha mikro, kelompok perempuan, pemuda, kelompok rentan,

---

[177] Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026.

dan pengguna layanan juga memiliki kedudukan sebagai penerima manfaat langsung maupun tidak langsung.[178]

Pemerintah desa menjadi penerima manfaat melalui kontribusi BUMDes terhadap PADes, peningkatan nilai aset produktif, dan tersedianya instrumen pelayanan ekonomi. Kontribusi tersebut dapat mengurangi ketergantungan desa terhadap transfer pemerintah apabila diberikan secara konsisten. Pemerintah desa juga memperoleh manfaat kelembagaan berupa kemampuan mengelola potensi lokal melalui badan hukum yang terpisah dari organisasi pemerintahan.

Masyarakat desa menjadi kelompok penerima manfaat utama karena tujuan pembentukan BUMDes diarahkan pada peningkatan kesejahteraan. Manfaat yang diterima dapat berupa pelayanan yang lebih mudah, harga yang lebih terjangkau, pekerjaan, akses pasar, kesempatan bermitra, dan peningkatan kegiatan ekonomi. Besarnya manfaat masyarakat harus dinilai berdasarkan jumlah penerima, kualitas manfaat, tingkat keberlanjutan, dan pemerataan distribusinya.[179]

Tenaga kerja lokal memperoleh manfaat langsung melalui kesempatan bekerja pada unit usaha BUMDes. Jenis pekerjaan dapat mencakup pengelolaan administrasi, pelayanan, produksi, pemasaran, pemeliharaan fasilitas, pengangkutan, kebersihan, keamanan, dan kegiatan lain sesuai karakter usaha.

---

[178] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit*.
[179] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*; Rahardjo Adisasmita, *loc.cit.*

Penyerapan tenaga kerja lokal memperkuat hubungan antara kegiatan BUMDes dan peningkatan pendapatan rumah tangga. [180]

Petani dan peternak dapat menerima manfaat melalui penyediaan sarana produksi, pembelian hasil, pengolahan, penyimpanan, distribusi, dan pemasaran. BUMDes dapat membantu mengurangi ketergantungan produsen terhadap tengkulak apabila memiliki modal, pasar, dan tata kelola yang memadai. Kepastian harga dan waktu pembayaran menjadi faktor penting dalam menentukan manfaat yang diterima kelompok tersebut.[181]

Pelaku usaha mikro dan kecil dapat menerima manfaat melalui penyediaan tempat usaha, promosi, pemasaran bersama, pengemasan, distribusi, dan akses terhadap konsumen. BUMDes juga dapat mengembangkan merek bersama atau pusat penjualan produk desa. Pola kemitraan harus dirancang secara terbuka agar pelaku usaha memperoleh akses yang adil dan tidak hanya menguntungkan kelompok tertentu.

Kelompok perempuan dapat memperoleh manfaat melalui keterlibatan dalam produksi, pengolahan pangan, kerajinan, perdagangan, pengelolaan layanan, atau unit usaha lain. Partisipasi perempuan perlu didukung melalui akses terhadap pelatihan, fasilitas, modal, dan pengambilan keputusan. Manfaat yang

---

[180] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026.

[181] Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit.*; Tina Ultari dan Khoirunurrofik Khoirunurrofik, *loc.cit*.

diterima tidak seharusnya terbatas pada pekerjaan berupah rendah tanpa kesempatan pengembangan kapasitas.[182]

Kelompok pemuda dapat memperoleh manfaat melalui kesempatan kerja, pengelolaan teknologi, pemasaran digital, pengembangan wisata, dan inovasi produk. Keterlibatan pemuda dapat memperkuat kemampuan BUMDes dalam menyesuaikan usaha dengan perkembangan pasar. Ruang partisipasi yang jelas diperlukan agar pemuda tidak hanya dilibatkan sebagai tenaga pendukung, tetapi juga sebagai pelaksana gagasan dan pengembangan usaha.

Kelompok rentan perlu memperoleh perhatian dalam distribusi manfaat BUMDes. Kelompok tersebut dapat mencakup rumah tangga berpendapatan rendah, penyandang disabilitas, lansia, masyarakat yang tidak memiliki akses usaha, atau kelompok lain yang menghadapi keterbatasan ekonomi. Bentuk manfaat dapat diberikan melalui akses pelayanan, kesempatan kerja yang sesuai, kemitraan, harga khusus, atau dukungan terhadap usaha produktif.[183]

Pengguna layanan menjadi penerima manfaat yang penting pada BUMDes yang bergerak di bidang pelayanan. Manfaat tersebut dapat dinilai melalui kemudahan memperoleh layanan, keterjangkauan biaya, kualitas fasilitas, dan kepastian pelayanan. Jumlah pengguna dapat menjadi indikator awal, tetapi tingkat kepuasan dan keberlanjutan penggunaan juga harus diperhatikan.

Penerima manfaat tidak langsung mencakup masyarakat yang memperoleh dampak dari meningkatnya aktivitas ekonomi desa. Kegiatan usaha BUMDes

---

[182] Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Mark Bevir, *loc.cit*.

[183] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Mardiasmo, *loc.cit*.

dapat mendorong pertumbuhan warung, transportasi, pemasok, jasa pendukung, dan kegiatan ekonomi lainnya. Peningkatan arus pengunjung pada usaha wisata juga dapat memberikan manfaat kepada pedagang dan penyedia jasa di sekitar lokasi.[184]

Distribusi manfaat memerlukan prinsip keadilan agar hasil usaha tidak terkonsentrasi pada pengurus, pemerintah desa, atau kelompok tertentu. Prinsip amanah menuntut modal, aset, dan kewenangan digunakan untuk kepentingan masyarakat. Prinsip kemaslahatan menuntut kegiatan usaha menghasilkan manfaat yang lebih besar daripada risiko atau kerugian yang ditimbulkan. Prinsip pemerataan menuntut manfaat dapat menjangkau kelompok masyarakat secara luas.

Nilai pemerataan dalam Q.S. Al-Hasyr/59: 7 memberikan dasar etik bahwa kekayaan tidak seharusnya hanya beredar pada kelompok tertentu. Prinsip tersebut relevan untuk menilai distribusi manfaat BUMDes kepada masyarakat desa. Pendapatan, pekerjaan, pelayanan, dan peluang usaha harus dapat menjangkau petani, pelaku UMKM, perempuan, pemuda, masyarakat berpendapatan rendah, serta kelompok lain yang membutuhkan akses ekonomi.[185]

Pelaksanaan sasaran dan distribusi manfaat di Kabupaten Deli Serdang dipengaruhi oleh kedekatan wilayah dengan pusat perdagangan, kawasan industri, jaringan transportasi, dan Kota Medan. BUMDes dapat memberikan manfaat melalui perdagangan, jasa, wisata, pengolahan hasil pertanian, dan distribusi

---

[184] *Ibid., hlm. 20-27*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[185] I. K. Darwita dan D. N. Redana, *loc.cit.*; Anas Arif Ababil dan Herry Yulistiyono, *loc.cit*.

kebutuhan masyarakat. Besarnya pasar memberikan peluang usaha, tetapi juga menciptakan persaingan yang menuntut kualitas pelayanan serta profesionalitas pengelola.

BUMDes Desa Tanjung Rejo dapat memberikan manfaat melalui pengelolaan potensi pesisir, mangrove, wisata, dan kegiatan ekonomi masyarakat sekitar. Pemerintah desa berpotensi memperoleh kontribusi pendapatan dari kegiatan usaha. Masyarakat dapat memperoleh manfaat sebagai pekerja, pedagang, penyedia produk lokal, pemandu, atau penyedia jasa. Keberlanjutan manfaat bergantung pada pengelolaan lingkungan, fasilitas, kebersihan, keamanan, promosi, dan keterbukaan pembagian hasil.[186]

Pelaksanaan sasaran di Kabupaten Karo memiliki hubungan kuat dengan kegiatan pertanian, hortikultura, perdagangan hasil panen, dan pariwisata. Petani menjadi kelompok penerima manfaat yang penting apabila BUMDes mampu membantu penyediaan sarana, pengumpulan, penyimpanan, pengolahan, dan pemasaran komoditas. Stabilitas harga dan kepastian pembayaran menjadi ukuran penting dalam menilai manfaat yang diterima petani.[187]

Pelaku wisata dan usaha lokal di Kabupaten Karo dapat memperoleh manfaat dari pengelolaan objek, promosi, pengembangan produk, dan peningkatan kunjungan. BUMDes perlu menghubungkan kegiatan wisata dengan produk masyarakat agar manfaat tidak hanya berasal dari tiket atau penyewaan

---

[186] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026.

[187] Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026.

fasilitas. Pelibatan masyarakat dalam rantai pelayanan dapat memperluas dampak ekonomi.

Pelaksanaan sasaran di Kabupaten Simalungun berkaitan dengan potensi pertanian, perkebunan, perdagangan, jasa, dan wisata nagori. BUMNag Anyar Lestari dan BUMNag Bage Ujung Saribu menunjukkan potensi manfaat melalui pengelolaan wisata dan kegiatan ekonomi lokal. Pemerintah nagori dapat memperoleh bagian hasil usaha, sedangkan masyarakat dapat menerima manfaat melalui pekerjaan, perdagangan, penyediaan jasa, dan penggunaan fasilitas.

Keterangan Jumali sebagai Ketua BUMNag Anyar Lestari dapat digunakan untuk menjelaskan sasaran pengelolaan wisata, kelompok yang dilibatkan, dan bentuk manfaat yang dihasilkan. Keterangan Erikson Girsang sebagai Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu dapat digunakan untuk menilai manfaat kegiatan usaha, kemitraan, tenaga kerja, dan pelayanan. Keterangan tersebut perlu dibandingkan dengan dokumen pendapatan, jumlah pekerja, data mitra, dan laporan kegiatan agar manfaat dapat diverifikasi.[188]

Keterangan Sukiran dan Selamet, S.T. dapat digunakan untuk menjelaskan sasaran BUMDes Desa Tanjung Rejo dari sisi pengelola dan pemerintah desa. Perspektif pengelola menunjukkan hubungan antara kegiatan usaha dan penerima manfaat. Perspektif kepala desa menunjukkan hubungan antara BUMDes, kebijakan desa, penyertaan modal, dan kepentingan masyarakat. Perbandingan

[188] Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026.

kedua perspektif membantu menilai kesesuaian antara tujuan kelembagaan dan hasil yang dicapai.[189]

Keterangan pejabat pemerintah daerah memberikan gambaran mengenai sasaran kebijakan pembinaan dan pengembangan BUMDes. Sasaran tersebut mencakup peningkatan status kelembagaan, legalitas, kapasitas pengelola, keaktifan usaha, pembukuan, kontribusi PADes, dan manfaat masyarakat. Perbedaan tingkat perkembangan BUMDes menyebabkan sasaran pembinaan harus disesuaikan dengan kondisi masing-masing badan usaha.

BUMDes kategori perintis lebih tepat diarahkan pada pemenuhan legalitas, pembentukan struktur, pemetaan potensi, dan penyusunan rencana usaha. BUMDes kategori pemula perlu diarahkan pada keaktifan operasional, pembukuan, pemasaran, dan pembentukan basis pelanggan. BUMDes kategori berkembang dan maju perlu diarahkan pada pertumbuhan laba, aset, tenaga kerja, kontribusi PADes, perluasan kemitraan, serta pemerataan manfaat.[190]

Penilaian terhadap penerima manfaat memerlukan data yang dapat diverifikasi. Data tersebut dapat meliputi jumlah tenaga kerja, jumlah mitra usaha, jumlah pemasok, jumlah pengguna layanan, kelompok masyarakat yang terlibat, nilai transaksi dengan usaha lokal, dan manfaat yang diterima pemerintah desa. Keterangan umum mengenai manfaat belum cukup untuk menunjukkan pencapaian sasaran.

---

[189] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026.

[190] Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

Ketiadaan data penerima manfaat menyebabkan keberhasilan BUMDes sulit diukur secara objektif. BUMDes dapat dinyatakan aktif karena memiliki unit usaha, tetapi jumlah masyarakat yang menerima manfaat belum tentu diketahui. Laporan yang hanya memuat pendapatan dan biaya belum mampu menunjukkan dampak sosial dan ekonomi. Pencatatan penerima manfaat perlu menjadi bagian dari sistem pelaporan BUMDes.

Kualitas manfaat juga perlu dinilai, bukan hanya jumlah penerima. Pekerjaan yang bersifat sementara, pelayanan yang jarang digunakan, atau kemitraan yang tidak berkelanjutan memiliki kualitas manfaat yang berbeda dari pekerjaan tetap, pelayanan rutin, dan hubungan usaha jangka panjang. Penilaian kualitas membantu membedakan manfaat simbolis dan manfaat substantif.[191]

Pemerataan manfaat memerlukan pemetaan kelompok penerima sejak tahap perencanaan. Rencana kerja BUMDes perlu menjelaskan siapa yang akan menerima manfaat, bentuk manfaat, target jumlah penerima, dan cara pengukurannya. Penetapan tersebut dapat mencegah kegiatan usaha hanya berorientasi pada pendapatan badan usaha tanpa memperhatikan dampak bagi masyarakat.

Musyawarah desa mempunyai peran dalam menetapkan sasaran dan menilai penerima manfaat. Masyarakat dapat menyampaikan kebutuhan, memilih prioritas pelayanan, dan mengevaluasi distribusi manfaat. Informasi mengenai

---

[191] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Republik Indonesia, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemeringkatan, Pembinaan dan Pengembangan, dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama.

kelompok yang menerima manfaat perlu disampaikan secara terbuka agar masyarakat dapat menilai keadilan pengelolaan.[192]

Teori Kesejahteraan menempatkan manfaat ekonomi dan sosial sebagai ukuran penting dalam menilai keberhasilan BUMDes. Kesejahteraan tidak hanya ditunjukkan oleh pertumbuhan pendapatan desa. Peningkatan pendapatan rumah tangga, kesempatan kerja, akses layanan, penguatan usaha lokal, dan pemerataan manfaat juga menjadi indikator yang relevan.[193]

Teori Hukum Pembangunan menempatkan BUMDes sebagai sarana untuk mendorong perubahan ekonomi dan sosial. Norma mengenai pendirian, modal, usaha, dan pertanggungjawaban harus menghasilkan perubahan nyata pada masyarakat. Keberadaan badan hukum belum memenuhi fungsi pembangunan apabila kegiatan usahanya tidak meningkatkan kemampuan ekonomi desa.[194]

Teori Sistem Hukum membantu menjelaskan hubungan antara sasaran normatif dan hasil empiris. Substansi hukum telah menetapkan tujuan pengelolaan BUMDes. Struktur hukum mencakup pemerintah daerah, pemerintah desa, organ BUMDes, BPD, dan lembaga pengawas. Budaya hukum mencakup kebiasaan

---

[192] Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*

[193] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026.

[194] Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026; Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026.

pengelola dan masyarakat dalam menggunakan, mengawasi, serta mempertanggungjawabkan kekayaan desa.[195]

Kelemahan pada struktur dan budaya hukum dapat menyebabkan sasaran tidak tercapai secara optimal. Pengelola yang tidak memiliki kemampuan menyusun indikator akan kesulitan mengukur hasil. Pengawas yang tidak memperoleh data tidak mampu menilai manfaat. Masyarakat yang tidak memperoleh informasi tidak dapat menjalankan pengawasan sosial. Hubungan tersebut menjelaskan bahwa pencapaian sasaran bergantung pada kualitas tata kelola secara keseluruhan.[196]

Sifat eksplanatoris digunakan untuk menjelaskan hubungan antara sasaran, kegiatan usaha, kelompok penerima, dan hasil pengelolaan. Jenis usaha menentukan bentuk manfaat yang dihasilkan. Kapasitas pengelola memengaruhi kemampuan menciptakan dan mendistribusikan manfaat. Kualitas pembukuan menentukan kemampuan mengukur hasil. Partisipasi masyarakat memengaruhi kesesuaian sasaran dengan kebutuhan lokal.

Bentuk evaluatif digunakan untuk menilai kesesuaian antara tujuan pembentukan BUMDes dan manfaat yang benar-benar diterima. Sasaran dinilai tercapai apabila kegiatan usaha menghasilkan kontribusi PADes, pekerjaan, pelayanan, penguatan usaha warga, dan pemerataan manfaat. Sasaran dinilai

---

[195] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026.

[196] Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026.

belum tercapai apabila kegiatan hanya menghasilkan aktivitas administratif tanpa hasil ekonomi atau sosial yang terukur.

Bentuk preskriptif mengarahkan pengelolaan BUMDes pada penetapan indikator sasaran dan penerima manfaat sejak tahap perencanaan. Setiap unit usaha perlu memiliki target pendapatan, jumlah pengguna, jumlah tenaga kerja, jumlah mitra, dan bentuk manfaat masyarakat. Laporan BUMDes perlu menyajikan capaian target tersebut secara berkala agar dapat dievaluasi oleh pengawas, pemerintah desa, dan masyarakat.[197]

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sasaran pengelolaan BUMDes di Sumatera Utara telah tercantum dalam kebijakan dan dokumen kelembagaan, tetapi pencapaiannya belum diukur secara seragam. Target pendapatan, penyerapan tenaga kerja, jumlah penerima manfaat, kualitas pelayanan, dan kontribusi terhadap PADes belum selalu ditetapkan sejak awal. Penilaian masih sering didasarkan pada keberadaan badan hukum, unit usaha, dan aktivitas operasional.[198]

Pengelolaan BUMDes perlu bergerak dari orientasi kelembagaan menuju orientasi hasil. Keberadaan BUMDes harus dapat menunjukkan siapa yang menerima manfaat, bentuk manfaat yang diberikan, besarnya hasil yang dicapai, dan keberlanjutannya. Sasaran yang jelas dan data penerima manfaat yang

---

[197] Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit.*; Tina Ultari dan Khoirunurrofik Khoirunurrofik, *loc.cit*.

[198] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026.

lengkap akan memberikan dasar yang lebih kuat untuk menilai kontribusi BUMDes terhadap pendapatan desa dan kesejahteraan masyarakat pada pembahasan berikutnya.

2. Kontribusi Badan Usaha Milik Desa terhadap Pendapatan Desa dan Kesejahteraan Masyarakat

Kontribusi Badan Usaha Milik Desa terhadap pendapatan desa merupakan hasil ekonomi yang diperoleh pemerintah desa dari pengelolaan usaha, pemanfaatan aset, pelayanan, kerja sama, dan kegiatan produktif lainnya. Kontribusi tersebut menunjukkan kemampuan BUMDes mengubah modal serta potensi lokal menjadi sumber penerimaan yang mendukung kemandirian fiskal desa. Kedudukan BUMDes sebagai badan hukum juga menuntut agar pendapatan yang dihasilkan dikelola secara terpisah, dicatat secara tertib, dan dipertanggungjawabkan melalui mekanisme kelembagaan yang jelas.[199]

Pendapatan BUMDes dapat berasal dari penjualan barang, penyediaan jasa, pengelolaan pasar, penyewaan aset, pengelolaan objek wisata, perdagangan hasil pertanian, kerja sama usaha, serta bentuk kegiatan ekonomi lain yang sesuai dengan potensi desa. Setiap sumber pendapatan memiliki karakter biaya, risiko, dan tingkat keuntungan yang berbeda. Pengelola perlu memisahkan pencatatan setiap unit usaha agar kemampuan menghasilkan laba dapat diketahui secara akurat.

Omzet, laba, dan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Desa merupakan tiga unsur yang berbeda. Omzet menunjukkan seluruh penerimaan yang berasal dari penjualan barang atau jasa sebelum dikurangi biaya. Laba menunjukkan selisih

---

[199] Mardiasmo, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*

positif antara pendapatan dan seluruh biaya yang dikeluarkan dalam menjalankan usaha. Kontribusi terhadap PADes menunjukkan bagian hasil usaha yang diserahkan oleh BUMDes kepada pemerintah desa berdasarkan anggaran dasar, hasil musyawarah desa, dan kondisi keuangan badan usaha.[200]

Pemisahan ketiga unsur tersebut diperlukan untuk mencegah kekeliruan dalam menilai kinerja BUMDes. Nilai omzet yang tinggi belum tentu menghasilkan laba apabila biaya operasional juga tinggi. Nilai laba yang tercatat belum tentu seluruhnya dapat diserahkan kepada desa karena BUMDes tetap membutuhkan modal kerja, biaya pemeliharaan aset, cadangan risiko, dan dana pengembangan usaha. Penilaian kontribusi harus memperhatikan kesehatan serta keberlanjutan badan usaha.

Mekanisme pembagian hasil usaha perlu diatur secara jelas dalam anggaran dasar atau keputusan musyawarah desa. Pengaturan tersebut sekurang-kurangnya memuat persentase untuk penambahan modal, cadangan usaha, pendapatan desa, insentif pengelola, kegiatan sosial, dan kebutuhan lain yang disepakati. Kejelasan formula pembagian hasil dapat mencegah perubahan keputusan berdasarkan kepentingan pribadi atau tekanan pemerintah desa.[201]

Penetapan kontribusi kepada PADes harus didasarkan pada laba bersih yang telah dihitung melalui laporan keuangan. Pembagian hasil berdasarkan jumlah kas yang tersedia berisiko mengabaikan kewajiban, utang, penyusutan aset, dan

---

[200] Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.

[201] Tina Ultari dan Khoirunurrofik Khoirunurrofik, *loc.cit.*; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit*.

kebutuhan modal kerja. Penggunaan laporan keuangan sebagai dasar pembagian hasil memberikan kepastian mengenai kemampuan sebenarnya dari BUMDes.[202]

Pencatatan setoran BUMDes kepada pemerintah desa perlu dilakukan secara tertib pada kedua lembaga. BUMDes mencatatnya sebagai pembagian hasil usaha atau kewajiban kepada pemilik modal sesuai mekanisme yang berlaku. Pemerintah desa mencatatnya sebagai bagian dari Pendapatan Asli Desa dalam APBDes. Kesesuaian kedua catatan tersebut diperlukan untuk memastikan bahwa pendapatan yang dilaporkan telah benar-benar diterima dan dapat ditelusuri.[203]

Kontribusi terhadap PADes perlu diukur menggunakan indikator yang lebih lengkap daripada nilai nominal. Indikator tersebut dapat mencakup nilai setoran tahunan, persentase setoran terhadap laba bersih, persentase kontribusi terhadap seluruh pendapatan desa, pertumbuhan kontribusi, dan konsistensi setoran selama beberapa tahun. Penggunaan indikator tersebut memberikan gambaran mengenai besarnya kontribusi serta keberlanjutan kemampuan BUMDes.[204]

Nilai setoran tahunan menunjukkan jumlah langsung yang diterima pemerintah desa. Persentase setoran terhadap laba bersih menunjukkan proporsi hasil usaha yang dialokasikan kepada desa. Persentase terhadap total pendapatan desa menunjukkan tingkat peranan BUMDes dalam mendukung keuangan desa.

---

[202] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026.

[203] Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Hajar Risa, S.E., M.S.P., Pejabat yang pernah membidangi pembangunan kawasan dan ekonomi perdesaan pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026.

[204] Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

Konsistensi kontribusi menunjukkan kemampuan BUMDes mempertahankan hasil usaha dalam jangka menengah.

Penelitian menunjukkan bahwa kontribusi BUMDes terhadap pendapatan desa di Sumatera Utara belum dapat diukur secara seragam. Sebagian laporan belum membedakan omzet, laba, modal, dan setoran PADes. Sebagian BUMDes juga belum memiliki data tahunan yang memungkinkan penilaian terhadap perkembangan kontribusi. Kondisi tersebut memperlihatkan hubungan langsung antara kualitas pembukuan dan kemampuan mengukur hasil pengelolaan.[205]

Keterbatasan data menyebabkan keberhasilan BUMDes sering dinilai berdasarkan keberadaan unit usaha atau jumlah modal yang dikelola. Penilaian tersebut belum mampu menunjukkan produktivitas modal dan aset. Data pendapatan, biaya, laba, serta pembagian hasil diperlukan untuk menentukan apakah kegiatan usaha memberikan nilai tambah atau justru terus bergantung pada penyertaan modal desa.

Kontribusi BUMDes terhadap pendapatan desa juga dipengaruhi oleh tingkat perkembangan badan usaha. BUMDes kategori perintis masih berfokus pada penataan legalitas, struktur kelembagaan, dan rencana usaha. BUMDes kategori pemula mulai menjalankan kegiatan ekonomi, tetapi pendapatan dan laba belum stabil. BUMDes kategori berkembang dan maju memiliki peluang lebih besar untuk memberikan kontribusi apabila didukung pembukuan, pasar, serta tata kelola yang memadai.[206]

---

[205] A. T. Arindhawati dan E. R. Utami, *loc.cit.*; I. K. Darwita dan D. N. Redana, *loc.cit*.
[206] Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit.*.

Dominasi BUMDes kategori perintis dan pemula di Sumatera Utara menjelaskan terbatasnya kontribusi terhadap PADes. Kegiatan usaha pada tahap awal belum selalu menghasilkan laba karena masih membutuhkan investasi, pembangunan pasar, dan penguatan kapasitas pengelola. Persoalan muncul ketika tahap awal tersebut berlangsung terlalu lama tanpa target perkembangan dan evaluasi yang terukur.[207]

Kontribusi pendapatan desa di Kabupaten Deli Serdang dipengaruhi oleh karakter wilayah yang dekat dengan pusat perdagangan, kawasan industri, jaringan transportasi, dan pasar perkotaan. Peluang usaha relatif lebih luas pada sektor perdagangan, jasa, pasar desa, penyewaan sarana, pengelolaan air bersih, pertanian, serta pariwisata. Kedekatan pasar belum otomatis menghasilkan pendapatan apabila BUMDes tidak memiliki model bisnis, pengelola, pembukuan, dan kemitraan yang kuat.

BUMDes Desa Tanjung Rejo memiliki peluang memperoleh pendapatan melalui pengelolaan potensi pesisir, mangrove, wisata, pelayanan pengunjung, dan kegiatan ekonomi masyarakat sekitar. Pendapatan dapat berasal dari tiket, penyewaan fasilitas, pelayanan, perdagangan produk lokal, atau kerja sama pengelolaan. Keberlanjutan penerimaan memerlukan pemeliharaan fasilitas, pengendalian biaya, promosi, pencatatan transaksi, dan keterlibatan masyarakat.

Keterangan Sukiran sebagai Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo dapat digunakan untuk menjelaskan sumber pendapatan, biaya usaha, sistem

---

[207] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026.

penerimaan, serta mekanisme pembagian hasil. Keterangan Selamet, S.T. sebagai kepala desa dan penasihat BUMDes dapat digunakan untuk menjelaskan penyertaan modal, penerimaan pemerintah desa, pemanfaatan kontribusi, dan hubungan pertanggungjawaban. Informasi kedua pihak perlu diperiksa melalui laporan keuangan BUMDes, rekening, APBDes, dan berita acara musyawarah desa.[208]

Kontribusi BUMDes di Kabupaten Karo dipengaruhi oleh struktur ekonomi yang bertumpu pada pertanian, hortikultura, perdagangan hasil panen, dan pariwisata. Pendapatan BUMDes berpotensi diperoleh melalui penyediaan sarana produksi, pembelian hasil pertanian, pengolahan, penyimpanan, distribusi, pemasaran, dan pengelolaan kegiatan wisata. Fluktuasi harga dan sifat produk yang mudah rusak meningkatkan risiko usaha pada wilayah ini.[209]

Hasil penelitian memperlihatkan tiga kondisi utama dalam kontribusi BUMDes di Kabupaten Karo. Sebagian BUMDes telah menjalankan usaha berbasis pertanian, tetapi belum memiliki pembukuan yang mampu menghitung laba secara tepat. Sebagian BUMDes masih menjalankan perdagangan sederhana dengan margin keuntungan terbatas. Sebagian BUMDes yang belum aktif secara ekonomi belum mampu memberikan kontribusi berarti kepada PADes.[210]

---

[208] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026.

[209] Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026; Nur Fauziah dan Ahmad Bukhori Rifa'i, *loc.cit*.

[210] Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026; Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026; Hajar Risa, S.E., M.S.P., Pejabat yang pernah membidangi pembangunan kawasan dan ekonomi perdesaan pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026.

Penguatan kontribusi di Kabupaten Karo memerlukan pembukuan per unit usaha, kontrak pemasaran, pengendalian risiko komoditas, inventarisasi aset, serta kemitraan dengan kelompok tani dan pembeli. Kepastian harga, kualitas, waktu pembayaran, biaya distribusi, dan pembagian keuntungan perlu diatur secara jelas. Ketertiban tersebut dapat membantu BUMDes menghindari kerugian serta membangun kepercayaan dengan petani.

Kontribusi BUMDes atau BUMNag di Kabupaten Simalungun dipengaruhi oleh keragaman potensi pertanian, perkebunan, perdagangan, jasa, peternakan, dan pariwisata. Keragaman usaha menyediakan peluang pendapatan yang lebih luas, tetapi juga meningkatkan kompleksitas administrasi dan pengawasan. Setiap unit usaha membutuhkan pencatatan tersendiri agar hasil serta risiko dapat diketahui.[211]

Hasil penelitian di Kabupaten Simalungun menunjukkan bahwa sebagian BUMDes memiliki beberapa unit usaha tanpa laporan terpisah untuk mengukur kinerja masing-masing unit. Sebagian BUMDes telah menjalankan kegiatan produktif, tetapi kontribusinya terhadap PADes belum konsisten. Sebagian BUMDes masih berada pada tahap penataan organisasi, aset, dan kegiatan usaha sehingga belum menghasilkan pendapatan berarti.[212]

BUMNag Anyar Lestari dan BUMNag Bage Ujung Saribu memiliki peluang menghasilkan pendapatan melalui kegiatan wisata, pelayanan,

---

[211] Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[212] Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026; Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026.

perdagangan, serta pemanfaatan fasilitas. Keterangan Jumali dan Erikson Girsang dapat digunakan untuk menjelaskan struktur penerimaan, biaya operasional, tenaga kerja, kerja sama, serta pembagian hasil. Dokumen pendukung diperlukan untuk memastikan hubungan antara kegiatan usaha, laba, setoran kepada nagori, dan manfaat yang diterima masyarakat.[213]

Perbandingan tiga kabupaten menunjukkan bahwa potensi ekonomi wilayah belum selalu sejalan dengan kemampuan BUMDes menghasilkan pendapatan desa. Deli Serdang memiliki akses pasar dan jaringan distribusi yang lebih luas. Karo memiliki potensi rantai nilai pertanian dan hortikultura. Simalungun memiliki keragaman usaha berbasis pertanian, perkebunan, jasa, dan pariwisata. Kualitas tata kelola tetap menjadi faktor yang menentukan pada ketiga wilayah.

Besarnya kontribusi sangat dipengaruhi oleh kelayakan unit usaha, kompetensi pengelola, ketertiban pembukuan, pemisahan aset, akses pasar, pengawasan, dan dukungan pemerintah desa. Modal besar tidak menjamin hasil apabila usaha tidak mempunyai konsumen atau biaya tidak dikendalikan. Potensi unggulan juga tidak menghasilkan pendapatan apabila tidak diolah dan dipasarkan secara profesional.

Kontribusi BUMDes terhadap kesejahteraan masyarakat memiliki cakupan yang lebih luas daripada setoran PADes. Kegiatan usaha dapat menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pendapatan rumah tangga, membuka pasar bagi produk lokal, menyediakan pelayanan, dan menggerakkan kegiatan ekonomi

---

[213] Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026.

pendukung. Manfaat tersebut perlu dicatat sebagai hasil pengelolaan agar penilaian tidak terbatas pada aspek fiskal.[214]

Kesempatan kerja merupakan bentuk kontribusi langsung terhadap kesejahteraan masyarakat. BUMDes dapat mempekerjakan masyarakat dalam kegiatan administrasi, produksi, pelayanan, pemasaran, kebersihan, keamanan, transportasi, dan pemeliharaan fasilitas. Pendapatan tenaga kerja memperkuat daya beli rumah tangga dan mendorong perputaran ekonomi di lingkungan desa.

Kemitraan dengan petani, peternak, nelayan, pengrajin, pedagang, serta pelaku usaha mikro dapat meningkatkan pendapatan masyarakat. BUMDes dapat membantu melalui pembelian hasil, pemasaran bersama, penyediaan sarana, pengolahan produk, dan perluasan distribusi. Pola tersebut memberikan manfaat ketika harga, hak, kewajiban, risiko, serta waktu pembayaran ditetapkan secara adil.[215]

Pelayanan masyarakat juga menjadi bentuk kontribusi kesejahteraan. Penyediaan air bersih, pengelolaan pasar, transportasi, sampah, internet, kebutuhan pokok, pembayaran, atau fasilitas wisata dapat mengurangi biaya dan meningkatkan kemudahan masyarakat. Manfaat pelayanan perlu diukur melalui jumlah pengguna, keterjangkauan harga, kualitas, serta kesinambungannya.[216]

---

[214] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026.

[215] Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[216] Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*

Kontribusi sosial tidak boleh digunakan untuk menutupi kelemahan usaha. Klaim mengenai manfaat masyarakat tetap memerlukan bukti berupa jumlah pekerja, jumlah mitra, jumlah pengguna layanan, nilai transaksi, atau bentuk dampak lain yang dapat diverifikasi. Pengukuran tersebut menjaga agar manfaat sosial tidak hanya menjadi pernyataan umum tanpa dasar data.[217]

Teori Kesejahteraan memberikan dasar untuk menilai kontribusi BUMDes melalui peningkatan kemanfaatan yang diterima pemerintah desa dan masyarakat. Ukuran kesejahteraan mencakup pendapatan, pekerjaan, pelayanan, kesempatan berusaha, dan pemerataan manfaat. Keuntungan badan usaha mempunyai nilai sosial apabila digunakan untuk memperkuat kapasitas desa serta meningkatkan kehidupan masyarakat.

Teori Hukum Pembangunan menempatkan kebijakan BUMDes sebagai sarana perubahan ekonomi desa. Ketentuan mengenai badan hukum, modal, aset, usaha, pembukuan, dan pembagian hasil harus mampu menghasilkan perubahan nyata. Norma hukum kehilangan fungsi pembangunan apabila pelaksanaannya hanya menghasilkan kelembagaan administratif tanpa kegiatan ekonomi yang produktif.[218]

Teori Sistem Hukum menjelaskan bahwa kontribusi pendapatan dipengaruhi oleh substansi, struktur, dan budaya hukum. Substansi hukum menyediakan aturan mengenai pengelolaan dan pertanggungjawaban. Struktur hukum mencakup pemerintah desa, organ BUMDes, pengawas, BPD, serta pemerintah daerah.

---

[217] A. T. Arindhawati dan E. R. Utami, *loc.cit.*; Nur Fauziah dan Ahmad Bukhori Rifa'i, *loc.cit*.

[218] Tina Ultari dan Khoirunurrofik Khoirunurrofik, *loc.cit.*; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit*.

Budaya hukum terlihat dari kebiasaan mencatat transaksi, memisahkan aset, menyampaikan laporan, dan mempertanggungjawabkan hasil usaha.

Prinsip amanah menuntut setiap pendapatan dan aset BUMDes dikelola sesuai tujuan pembentukannya. Prinsip keadilan menuntut pembagian manfaat secara proporsional antara pengembangan usaha, kepentingan pemerintah desa, pengelola, pekerja, mitra, dan masyarakat. Prinsip larangan memperoleh harta secara batil menolak manipulasi laba, penggunaan pendapatan tanpa dasar, serta penguasaan hasil usaha oleh pihak yang tidak berhak.[219]

Sifat eksplanatoris dalam penelitian ini digunakan untuk menjelaskan hubungan antara kualitas pengelolaan dan kontribusi yang dihasilkan. Legalitas memberikan kepastian dalam menjalankan usaha. Kompetensi pengelola memengaruhi kemampuan menghasilkan laba. Pembukuan memengaruhi ketepatan pengukuran. Pengawasan memengaruhi keamanan modal dan aset. Pasar memengaruhi kesinambungan penerimaan. Hubungan tersebut menunjukkan bahwa kontribusi tidak berdiri sebagai hasil tunggal, tetapi terbentuk melalui rangkaian tata kelola.

Bentuk evaluatif digunakan untuk menilai kesesuaian antara modal yang diberikan, usaha yang dijalankan, dan hasil yang diterima desa serta masyarakat. Kontribusi dinilai baik apabila berasal dari usaha yang sehat, tercatat, berkelanjutan, dan dibagikan melalui mekanisme yang sah. Kontribusi belum

---

[219] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit*.

dinilai optimal apabila bersifat tidak tetap, tidak dapat diverifikasi, atau diperoleh dengan mengurangi kemampuan usaha untuk bertahan.[220]

Bentuk preskriptif mengarahkan pengelolaan BUMDes pada penerapan sistem pengukuran kontribusi yang seragam. Setiap BUMDes perlu mencatat omzet, biaya, laba bersih, aset, kewajiban, setoran PADes, tenaga kerja, mitra, dan pengguna layanan. Laporan tahunan perlu membandingkan target dengan realisasi serta menjelaskan penyebab tercapai atau tidak tercapainya hasil.

Pemerintah desa perlu menetapkan target kontribusi secara realistis berdasarkan tingkat perkembangan BUMDes. Penetapan target tidak boleh hanya didasarkan pada kebutuhan APBDes. Kemampuan usaha, kebutuhan modal kerja, risiko, serta rencana pengembangan harus menjadi dasar dalam menentukan besarnya pembagian hasil.[221]

Pemerintah daerah perlu membangun sistem evaluasi yang menghubungkan data kelembagaan dengan data kinerja usaha. Pemeringkatan BUMDes harus memperhatikan pendapatan, laba, aset produktif, kualitas laporan, kontribusi PADes, jumlah penerima manfaat, dan keberlanjutan unit usaha. Pendekatan tersebut dapat membedakan BUMDes yang hanya aktif secara administratif dengan BUMDes yang benar-benar produktif.

Pengelola BUMDes perlu menyusun laporan per unit usaha untuk mengetahui sumber pendapatan dan sumber kerugian. Unit yang produktif dapat

---

[220] Mark Bevir, *loc.cit.*; Stephen P. Osborne, *op.cit.*

[221] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026.

diperkuat melalui tambahan modal, teknologi, atau kemitraan. Unit yang lemah memerlukan perbaikan, perubahan model bisnis, penggabungan, atau penghentian berdasarkan evaluasi yang dapat dipertanggungjawabkan.[222]

Kontribusi BUMDes terhadap pendapatan desa dan kesejahteraan masyarakat di Provinsi Sumatera Utara belum menunjukkan tingkat yang seragam. Sebagian BUMDes telah menjalankan kegiatan produktif, tetapi kontribusi fiskalnya belum konsisten. Sebagian BUMDes belum mampu mengukur kontribusi karena keterbatasan pembukuan. Sebagian BUMDes belum menghasilkan pendapatan karena masih berada pada tahap penataan kelembagaan dan usaha.[223]

Peningkatan kontribusi membutuhkan pergeseran dari orientasi penyertaan modal menuju orientasi hasil. Setiap modal harus dihubungkan dengan target usaha. Setiap aset harus diukur produktivitasnya. Setiap unit usaha harus memiliki laporan. Setiap laba harus dibagikan melalui mekanisme yang jelas. Setiap manfaat masyarakat harus dicatat dan diverifikasi.

Keberhasilan pengelolaan BUMDes tidak cukup ditunjukkan oleh besarnya uang yang disetorkan kepada pemerintah desa. Keberhasilan harus mencerminkan kemampuan badan usaha bertahan, berkembang, menjaga aset, menghasilkan pendapatan, menciptakan pekerjaan, memperkuat usaha lokal, menyediakan pelayanan, dan mendistribusikan manfaat secara adil. Ukuran tersebut

---

[222] Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026; Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026.

[223] Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026.

memberikan gambaran yang lebih utuh mengenai kontribusi BUMDes terhadap peningkatan pendapatan desa dan kesejahteraan masyarakat di Sumatera Utara.[224]

3. Analisis Pencapaian Sasaran Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa

Pencapaian sasaran pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara perlu dinilai melalui hubungan antara tujuan normatif, pelaksanaan pengelolaan, hasil usaha, dan manfaat yang diterima pemerintah desa serta masyarakat. Ukuran keberhasilan tidak cukup didasarkan pada jumlah BUMDes yang telah dibentuk, status badan hukum, besarnya penyertaan modal, atau keberadaan unit usaha. Pencapaian sasaran harus terlihat dari kemampuan BUMDes meningkatkan Pendapatan Asli Desa, menciptakan kesempatan kerja, memperkuat usaha masyarakat, menyediakan pelayanan ekonomi, mengembangkan potensi lokal, dan mendistribusikan manfaat secara adil.[225]

Data perkembangan BUMDes di Sumatera Utara memperlihatkan bahwa mayoritas kelembagaan masih berada pada kategori perintis dan pemula. Jumlah BUMDes yang berada pada kategori berkembang dan maju masih relatif kecil dibandingkan dengan keseluruhan BUMDes yang beroperasi. Komposisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara pertumbuhan kelembagaan dan pencapaian hasil ekonomi. Pembentukan BUMDes telah berlangsung secara luas, tetapi kemampuan mengembangkan usaha, menghasilkan laba, mempertahankan keberlanjutan, serta memberikan kontribusi kepada pendapatan desa belum berkembang secara seimbang.[226]

---

[224] Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*
[225] Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*
[226] Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*

Pencapaian sasaran kelembagaan dapat dilihat dari legalitas, struktur organisasi, pembagian kewenangan, dan ketertiban administrasi. Sejumlah BUMDes telah memiliki dasar pendirian dan status badan hukum, tetapi legalitas tersebut belum selalu diikuti dengan pemisahan aset, rekening tersendiri, perizinan usaha, pembukuan yang tertib, dan laporan pertanggungjawaban yang lengkap. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa sasaran legalitas lebih banyak tercapai secara formal daripada substantif. Legalitas badan hukum belum sepenuhnya berfungsi sebagai dasar bagi pengelolaan usaha yang mandiri, profesional, dan akuntabel.

Pencapaian sasaran ekonomi dapat dilihat dari kegiatan usaha, pendapatan, laba, perkembangan aset, dan kontribusi kepada PADes. Sebagian BUMDes telah menjalankan unit usaha yang sesuai dengan potensi wilayah, tetapi sebagian lainnya masih menjalankan kegiatan dengan skala terbatas atau belum aktif secara berkelanjutan. Keterbatasan data keuangan menyebabkan omzet, laba bersih, dan kontribusi terhadap PADes belum selalu dapat dibedakan secara tepat. Kondisi tersebut menghambat penilaian terhadap produktivitas modal dan keberhasilan kegiatan usaha.[227]

Pencapaian sasaran sosial dapat dilihat dari jumlah tenaga kerja, mitra usaha, pemasok lokal, pengguna layanan, dan kelompok masyarakat yang menerima manfaat. Kegiatan BUMDes telah membuka ruang keterlibatan masyarakat sebagai pekerja, pedagang, petani, pelaku usaha mikro, penyedia jasa, dan pengguna layanan. Pencatatan terhadap jumlah dan karakter penerima

[227] A. T. Arindhawati dan E. R. Utami, *loc.cit.*; Nur Fauziah dan Ahmad Bukhori Rifa'i, *loc.cit*.

manfaat belum dilakukan secara seragam. Ketiadaan data penerima manfaat menyebabkan dampak sosial BUMDes sulit diukur dan dibandingkan antarwilayah.

Kondisi Kabupaten Deli Serdang menunjukkan peluang pencapaian sasaran melalui perdagangan, jasa, wisata, pengelolaan potensi pesisir, dan kedekatan dengan pasar perkotaan. BUMDes Desa Tanjung Rejo memiliki potensi menghasilkan pendapatan sekaligus melibatkan masyarakat melalui pengembangan kawasan mangrove dan kegiatan ekonomi pendukung. Keberhasilan sasaran bergantung pada kemampuan pengelola menghubungkan wisata, produk masyarakat, pelayanan pengunjung, pengelolaan lingkungan, dan pembagian hasil kepada desa.[228]

Kondisi Kabupaten Karo menunjukkan peluang pencapaian sasaran melalui pengelolaan pertanian, hortikultura, perdagangan komoditas, dan pariwisata. BUMDes dapat meningkatkan kesejahteraan petani apabila mampu menyediakan sarana produksi, menyerap hasil panen, memperkuat pengolahan, dan membangun akses pasar. Risiko perubahan harga, kerusakan komoditas, keterbatasan penyimpanan, dan lemahnya kontrak pemasaran masih membatasi kemampuan BUMDes dalam menghasilkan pendapatan yang stabil.[229]

Kondisi Kabupaten Simalungun menunjukkan peluang pencapaian sasaran melalui pertanian, perkebunan, perdagangan, jasa, dan wisata nagori. BUMNag

---

[228] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026.

[229] Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026; Nur Fauziah dan Ahmad Bukhori Rifa'i, *loc.cit*.

Anyar Lestari dan BUMNag Bage Ujung Saribu memperlihatkan potensi pengembangan kegiatan wisata dan pelayanan ekonomi lokal. Pencapaian sasaran pada usaha tersebut perlu diukur melalui pendapatan, biaya, jumlah pekerja, keterlibatan pedagang, kualitas pelayanan, kontribusi kepada nagori, dan kesinambungan pemanfaatan fasilitas.[230]

Teori Kesejahteraan menunjukkan bahwa keberhasilan BUMDes harus dilihat dari peningkatan kemanfaatan yang diterima masyarakat. Kesejahteraan tidak hanya ditunjukkan oleh bertambahnya pendapatan pemerintah desa. Kesempatan kerja, peningkatan pendapatan rumah tangga, akses terhadap pelayanan, penguatan usaha lokal, dan pemerataan manfaat juga menjadi bagian dari ukuran kesejahteraan. BUMDes yang memperoleh keuntungan tetapi tidak memberikan dampak kepada masyarakat belum sepenuhnya mencapai tujuan kesejahteraan.

Teori Kesejahteraan juga menuntut adanya keseimbangan antara orientasi keuntungan dan pelayanan sosial. BUMDes tetap harus menjaga kesehatan usaha agar mampu bertahan dan berkembang. Fungsi sosial tidak dapat dijalankan secara berkelanjutan apabila kegiatan usaha terus mengalami kerugian. Orientasi keuntungan juga tidak boleh menyebabkan BUMDes mengabaikan kebutuhan masyarakat atau memusatkan manfaat pada kelompok tertentu.[231]

---

[230] Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026; Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026.

[231] Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

Nilai kesejahteraan dan pemerataan memperoleh dasar kewahyuan dalam Q.S. Al-Hasyr/59: 7:

السَّبِيلِ وَابْنِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْيَتَامَىٰ الْقُرْبَىٰ وَلِذِي وَلِلرَّسُولِ فَلِلَّهِ الْقُرَىٰ أَهْلِ مِنْ بِرَسُولِهِ عَلَىٰ اللَّهُ أَفَاءَ مَا
اللَّهَ إِنَّ ۖ اللَّهَ وَاتَّقُوا ۚ فَانْتَهُوا عَنْهُ نَهَاكُمْ وَمَا فَخُذُوهُ الرَّسُولُ آتَاكُمُ وَمَا ۚ مِنْكُمْ الْأَغْنِيَاءِ بَيْنَ دُولَةً يَكُونَ لَا كَيْ
الْعِقَابِ شَدِيدُ

Artinya:

"Harta rampasan yang Allah berikan kepada Rasul-Nya yang berasal dari penduduk beberapa negeri adalah untuk Allah, Rasul, kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin, dan orang yang dalam perjalanan, agar harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu terimalah. Apa yang dilarangnya bagimu tinggalkanlah. Bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat keras hukuman-Nya."[232]

Ayat tersebut memberikan prinsip bahwa manfaat ekonomi tidak seharusnya hanya beredar di antara orang atau kelompok yang memiliki kekuatan ekonomi. Relevansi prinsip tersebut terhadap pengelolaan BUMDes terletak pada kewajiban mendistribusikan manfaat kepada pemerintah desa, pekerja, petani, pelaku UMKM, perempuan, pemuda, kelompok berpendapatan rendah, dan masyarakat pengguna layanan. Pengelolaan yang hanya menguntungkan pengurus, aparatur desa, atau mitra tertentu tidak sesuai dengan tujuan pemerataan manfaat.[233]

Teori Hukum Pembangunan menempatkan hukum sebagai sarana untuk mengarahkan perubahan masyarakat. Peraturan mengenai pendirian, legalitas, modal, aset, kegiatan usaha, pembukuan, dan pertanggungjawaban BUMDes

---

[232] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Hasyr/59: 7.
[233] Departemen Agama Republik Indonesia, *op.cit.*; M. Quraish Shihab, *op.cit*.

seharusnya menghasilkan perubahan ekonomi yang nyata. Pembentukan badan hukum tidak dapat dipandang sebagai tujuan akhir karena fungsi hukum pembangunan terletak pada kemampuannya mendorong tata kelola, produktivitas, dan kesejahteraan.[234]

Kesenjangan antara aturan dan hasil memperlihatkan bahwa fungsi hukum pembangunan belum bekerja secara optimal. Norma telah memberikan dasar yang cukup bagi pengelolaan BUMDes, tetapi penerjemahan norma ke dalam prosedur operasional masih lemah. Ketiadaan studi kelayakan, percampuran kewenangan, ketidaktertiban aset, keterbatasan pembukuan, dan lemahnya pengawasan menyebabkan hukum lebih banyak dipenuhi pada tingkat dokumen daripada diwujudkan dalam perilaku kelembagaan.[235]

Fungsi hukum pembangunan menuntut adanya instrumen operasional yang mampu menghubungkan norma dengan hasil. Instrumen tersebut meliputi rencana bisnis, standar operasional prosedur, indikator kinerja, kontrak pengelola, register aset, sistem pembukuan, pengawasan berbasis risiko, dan mekanisme evaluasi. Keberadaan instrumen tersebut dapat mengarahkan BUMDes dari orientasi administratif menuju orientasi produktivitas dan manfaat.[236]

Prinsip amanah dalam menjalankan kewenangan dan mengelola kekayaan memperoleh dasar kewahyuan dalam Q.S. An-Nisa/4: 58:

نِعِمَّا اللَّهَ إِنَّ ۚ بِالْعَدْلِ تَحْكُمُوا أَنْ النَّاسِ بَيْنَ حَكَمْتُمْ وَإِذَا أَهْلِهَا ىٰإِلَ الْأَمَانَاتِ تُؤَدُّوا أَنْ يَأْمُرُكُمْ اللَّهَ إِنَّ

بَصِيرًا سَمِيعًا كَانَ اللَّهَ إِنَّ ۗ بِهِ يَعِظُكُمْ

---

[234] Mochtar Kusumaatmadja, *loc.cit.*; Satjipto Rahardjo, *loc.cit*.
[235] Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Lawrence M. Friedman, *loc.cit*.
[236] Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit*.

Artinya:

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu menetapkannya secara adil. Sesungguhnya Allah memberikan pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat."[237]

Amanah dalam pengelolaan BUMDes mencakup penggunaan modal sesuai rencana, pencatatan aset, pemisahan rekening, penyusunan laporan, pengawasan kegiatan usaha, dan pembagian hasil secara adil. Pemerintah desa memegang amanah dalam menetapkan penyertaan modal dan melakukan pembinaan. Pelaksana operasional memegang amanah dalam mengelola usaha. Pengawas memegang amanah dalam memastikan kepatuhan dan mencegah penyimpangan. Musyawarah desa memegang amanah dalam menilai pertanggungjawaban serta menentukan arah kebijakan strategis.[238]

Kegagalan menyampaikan laporan, percampuran aset, penggunaan rekening pribadi, pengambilan keputusan tanpa dasar, dan pemanfaatan hasil usaha untuk kepentingan tertentu menunjukkan kelemahan pelaksanaan amanah. Kondisi tersebut tidak hanya menjadi persoalan administratif, tetapi juga menjadi persoalan moral dan hukum karena modal BUMDes berasal dari kekayaan desa yang harus digunakan bagi kepentingan masyarakat.[239]

---

[237] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 58.
[238] Departemen Agama Republik Indonesia, *op.cit.*; M. Quraish Shihab, *op.cit*.
[239] Mardiasmo, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*

Teori Sistem Hukum menunjukkan bahwa pencapaian sasaran BUMDes dipengaruhi oleh hubungan antara substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Substansi hukum telah mengatur kedudukan badan hukum, organisasi, modal, aset, kegiatan usaha, pertanggungjawaban, pembinaan, dan pengawasan. Struktur hukum mencakup pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, pemerintah desa, musyawarah desa, organ BUMDes, BPD, dan lembaga pengawas. Budaya hukum mencakup sikap, pemahaman, kebiasaan, dan kepatuhan para pihak dalam menjalankan aturan.[240]

Substansi hukum belum seluruhnya diterjemahkan ke dalam standar yang mudah diterapkan oleh pengelola. Pengaturan nasional telah memberikan kerangka umum, tetapi kebutuhan teknis pada tingkat desa masih memerlukan pedoman yang lebih sederhana dan operasional. Ketiadaan standar pembukuan, pengukuran kinerja, pengawasan risiko, dan pencatatan penerima manfaat menyebabkan pelaksanaan berbeda pada setiap BUMDes.[241]

Struktur hukum belum bekerja secara terpadu karena pembinaan, pendampingan, pengawasan, dan pertukaran data masih tersebar pada beberapa tingkatan pemerintahan. Pemerintah provinsi memiliki fungsi koordinasi, pemerintah kabupaten menjalankan pembinaan langsung, pemerintah desa menjadi pemilik modal, sedangkan organ BUMDes menjalankan usaha.

---

[240] Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*

[241] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Republik Indonesia, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemeringkatan, Pembinaan dan Pengembangan, dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama.

Koordinasi yang lemah dapat menyebabkan tumpang tindih kegiatan atau kekosongan pendampingan.[242]

Budaya hukum masih menunjukkan orientasi pada kepatuhan formal. Pengelola cenderung memandang legalitas, laporan, dan musyawarah sebagai kewajiban administratif. Pemahaman bahwa pembukuan, pengawasan, dan keterbukaan merupakan instrumen untuk menjaga keberlanjutan usaha belum berkembang secara merata. Budaya ketergantungan pada pemerintah desa juga menyebabkan BUMDes belum sepenuhnya dikelola sebagai badan usaha yang mandiri.[243]

Prinsip larangan memperoleh dan menggunakan harta secara tidak benar ditegaskan dalam Q.S. Al-Baqarah/2: 188:

وَأَنْتُمْ بِالْإِثْمِ النَّاسِ أَمْوَالِ مِنْ فَرِيقًا لِتَأْكُلُوا الْحُكَّامِ إِلَى بِهَا وَتُدْلُوا بِالْبَاطِلِ بَيْنَكُمْ أَمْوَالَكُمْ تَأْكُلُوا وَلَا تَعْلَمُونَ

Artinya:

"Janganlah kamu makan harta di antara kamu dengan jalan yang batil dan janganlah kamu membawa urusan harta itu kepada para hakim dengan maksud agar kamu dapat memakan sebagian harta orang lain dengan jalan dosa, padahal kamu mengetahui."[244]

Ayat tersebut relevan untuk menilai pengelolaan penyertaan modal, aset, pendapatan, pengadaan barang dan jasa, kerja sama, serta pembagian hasil BUMDes. Transaksi tanpa bukti, konflik kepentingan, pencatatan yang tidak

---

[242] Mark Bevir, *loc.cit.*; Stephen P. Osborne, *op.cit.*
[243] Agus Dwiyanto, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*
[244] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Baqarah/2: 188.

benar, penguasaan aset tanpa dasar, dan pembagian keuntungan yang tidak transparan merupakan praktik yang bertentangan dengan prinsip pengelolaan harta secara sah dan bertanggung jawab.[245]

Hasil analisis menunjukkan bahwa pencapaian sasaran pengelolaan BUMDes di Sumatera Utara belum sepenuhnya optimal. Sasaran kelembagaan telah menunjukkan perkembangan melalui pembentukan dan legalisasi badan usaha. Sasaran ekonomi belum menunjukkan hasil yang merata karena sebagian besar BUMDes masih berada pada kategori awal perkembangan. Sasaran sosial telah muncul melalui pelayanan, pekerjaan, dan kemitraan, tetapi data penerima manfaat belum terdokumentasi secara memadai.[246]

Hubungan antara ketiga teori memperlihatkan bahwa pencapaian sasaran memerlukan tata kelola hukum yang mampu menghasilkan manfaat nyata. Teori Kesejahteraan menentukan arah manfaat yang harus dicapai. Teori Hukum Pembangunan menjelaskan fungsi norma sebagai sarana perubahan. Teori Sistem Hukum menjelaskan unsur yang menentukan bekerja atau tidak bekerjanya norma. Data kewahyuan memberikan dasar moral mengenai amanah, keadilan, larangan penyalahgunaan harta, dan pemerataan manfaat.[247]

Penilaian evaluatif menunjukkan bahwa model pengelolaan yang berjalan masih lebih kuat pada dimensi input dan proses. Input terlihat dari pembentukan

---

[245] Departemen Agama Republik Indonesia, *op.cit.*; M. Quraish Shihab, *op.cit*.

[246] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026.

[247] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*; Mochtar Kusumaatmadja, *loc.cit.*; Lawrence M. Friedman, *loc.cit*.

kelembagaan, penyertaan modal, dan penyerahan aset. Proses terlihat dari pendaftaran, pendataan, pelatihan, dan pelaksanaan unit usaha. Output dan hasil belum selalu diukur melalui laba, kontribusi PADes, pertumbuhan aset, jumlah pekerja, kualitas pelayanan, dan jumlah penerima manfaat.[248]

Analisis preskriptif mengarahkan pengelolaan BUMDes pada sistem pengukuran berbasis input, proses, output, hasil, dan dampak. Input mencakup modal, aset, sumber daya manusia, dan kebijakan. Proses mencakup kegiatan usaha, pembukuan, pemasaran, pengawasan, dan kemitraan. Output mencakup produk, jasa, transaksi, unit usaha aktif, dan laporan. Hasil mencakup laba, kontribusi PADes, pekerjaan, dan peningkatan pendapatan masyarakat. Dampak mencakup kemandirian desa, penguatan ekonomi lokal, pemerataan manfaat, dan peningkatan kesejahteraan.[249]

Pemerintah Provinsi Sumatera Utara perlu menyusun indikator penilaian yang menghubungkan legalitas dengan kinerja dan manfaat. Pemerintah kabupaten perlu melakukan verifikasi kondisi BUMDes berdasarkan data usaha serta keuangan. Pemerintah desa perlu menetapkan target yang realistis dalam rencana kerja. Pengelola perlu menyusun laporan per unit usaha dan laporan penerima manfaat. Pengawas perlu menilai kepatuhan, kinerja, risiko, dan distribusi hasil.[250]

---

[248] Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[249] *Ibid.*, *hlm. 1-10*; Mark Friedman, *loc.cit*.

[250] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026; Hajar Risa, S.E., M.S.P., Pejabat yang pernah membidangi pembangunan kawasan dan ekonomi perdesaan pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026.

Pencapaian sasaran pengelolaan BUMDes pada akhirnya tidak ditentukan oleh jumlah badan usaha yang tercatat. Keberhasilan ditentukan oleh kemampuan BUMDes menjalankan amanah pengelolaan kekayaan desa, menghasilkan usaha yang sehat, meningkatkan pendapatan desa, memperluas manfaat masyarakat, dan mempertanggungjawabkan seluruh kegiatan secara terbuka. Kerangka tersebut menjadi dasar untuk merumuskan model pengelolaan BUMDes yang lebih berorientasi pada kinerja, risiko, kemanfaatan, dan kesejahteraan masyarakat desa.[251]

[251] Departemen Agama Republik Indonesia, *op.cit.*; M. Quraish Shihab, *op.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*

BAB III

FAKTOR PENGHAMBAT PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK DESA DI PROVINSI SUMATERA UTARA

A. Faktor Internal yang Menghambat Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara

1. Keterbatasan Kapasitas dan Profesionalitas Pengelola Badan Usaha Milik Desa

Kapasitas dan profesionalitas pengelola merupakan faktor internal yang sangat menentukan keberhasilan BUMDes. Kedudukan BUMDes sebagai badan hukum menuntut pengelola menguasai manajemen usaha, administrasi, keuangan, pemasaran, pengelolaan aset, dan kemitraan. Kemampuan tersebut diperlukan karena modal dan aset yang dikelola berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan. Keterbatasan kompetensi pengelola dapat menyebabkan kegiatan usaha tidak berkembang, laporan keuangan tidak tertib, dan kontribusi terhadap pendapatan desa menjadi rendah.[252]

Hasil penelitian di Sumatera Utara menunjukkan bahwa pemilihan pengelola belum seluruhnya didasarkan pada kompetensi dan pengalaman usaha. Hubungan kekerabatan, kedekatan dengan kepala desa, kepercayaan personal, dan pertimbangan sosial masih memengaruhi proses pengangkatan. Kepercayaan masyarakat memang penting, tetapi tidak dapat menggantikan persyaratan profesionalitas. Pengelola yang memiliki integritas tanpa kemampuan manajerial tetap berisiko melakukan kesalahan dalam pengambilan keputusan usaha.[253]

---

[252] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.

[253] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026;

Hasil wawancara dengan pengelola BUMDes pada lokasi penelitian memperkuat temuan mengenai belum konsistennya penerapan kompetensi sebagai dasar pemilihan pengurus. Pengangkatan pengelola masih mempertimbangkan kepercayaan kepala desa, hubungan sosial, dan kesediaan seseorang untuk menjalankan kegiatan BUMDes. Pengalaman dalam manajemen usaha, pembukuan, pemasaran, dan pengelolaan aset belum selalu menjadi persyaratan utama. Kondisi tersebut menyebabkan sebagian pengelola harus mempelajari pekerjaan setelah menerima jabatan dan mengalami kesulitan ketika mengambil keputusan usaha.[254]

Keterbatasan kapasitas terlihat pada penyusunan rencana bisnis dan pemilihan unit usaha. Sebagian pengelola belum mampu mengidentifikasi kebutuhan pasar, menghitung modal, memperkirakan biaya, menentukan target pendapatan, dan mengendalikan risiko. Unit usaha sering dibentuk karena tersedia penyertaan modal atau karena meniru usaha BUMDes lain. Kondisi tersebut menyebabkan jenis usaha tidak selalu sesuai dengan potensi wilayah dan kebutuhan masyarakat.[255]

Ketiadaan rencana bisnis juga menyebabkan kegiatan usaha berjalan tanpa ukuran kinerja yang jelas. Pengelola tidak selalu menetapkan target omzet, laba, jumlah pelanggan, pertumbuhan aset, dan kontribusi terhadap Pendapatan Asli

---

Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026.

[254] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026.

[255] Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

Desa. Aktivitas usaha kemudian dianggap berhasil selama masih terjadi transaksi, meskipun keuntungan tidak dapat dihitung. Cara penilaian tersebut membuat unit usaha yang tidak produktif dapat terus dipertahankan dan menyerap modal desa.[256]

Karakteristik wilayah penelitian menuntut kompetensi pengelola yang berbeda. BUMDes di Kabupaten Deli Serdang membutuhkan kemampuan memanfaatkan akses pasar, jaringan distribusi, kawasan industri, dan kedekatan dengan Kota Medan. BUMDes di Kabupaten Karo membutuhkan kemampuan mengelola komoditas pertanian, fluktuasi harga, penyimpanan, dan pemasaran hasil. BUMDes di Kabupaten Simalungun membutuhkan kemampuan mengendalikan unit usaha yang beragam serta menilai produktivitas setiap aset.[257]

Kemampuan keuangan dan pembukuan juga masih menjadi kelemahan pengelola. Sebagian pengelola belum dapat membedakan modal, omzet, laba bersih, biaya, utang, piutang, penyusutan, dan arus kas. Penerimaan hasil penjualan kadang dianggap sebagai keuntungan tanpa memperhitungkan biaya dan kewajiban. Kesalahan tersebut dapat menyebabkan pembagian hasil dilakukan sebelum kondisi keuangan BUMDes diketahui secara benar.[258]

Pencatatan yang hanya menggunakan buku kas masuk dan kas keluar belum cukup untuk menggambarkan keadaan usaha. BUMDes membutuhkan laporan keuangan yang menunjukkan pendapatan, biaya, aset, kewajiban,

---

[256] *Ibid.*, *hlm. 1-10*; Mark Friedman, *loc.cit*.

[257] Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026; Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026.

[258] Mardiasmo, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit*.

persediaan, piutang, serta laba atau kerugian. BUMDes yang memiliki beberapa unit usaha juga membutuhkan laporan terpisah untuk setiap unit. Ketiadaan laporan tersebut menyulitkan pengelola menentukan unit yang layak dikembangkan, diperbaiki, atau dihentikan.[259]

Kemampuan administrasi dan hukum pengelola juga belum memadai. Kegiatan usaha membutuhkan perjanjian tertulis, bukti transaksi, perizinan, berita acara, register aset, dan dokumen kerja sama. Kesepakatan lisan masih digunakan karena dianggap lebih mudah dan sesuai dengan hubungan sosial masyarakat desa. Praktik tersebut dapat menimbulkan kesulitan ketika terjadi keterlambatan pembayaran, kerusakan barang, wanprestasi, atau perselisihan dengan mitra usaha.[260]

Profesionalitas pengelola juga dipengaruhi oleh status pekerjaan, pembagian tugas, dan sistem penghargaan. Sebagian pengelola menjalankan tugas BUMDes sebagai pekerjaan tambahan sehingga waktu untuk mengurus usaha menjadi terbatas. Pembagian tugas yang tidak jelas menyebabkan kegiatan administrasi, keuangan, pemasaran, dan operasional bertumpu pada satu orang. Sistem penghasilan yang tidak mempertimbangkan tanggung jawab dan kemampuan usaha juga dapat menurunkan motivasi atau membebani keuangan BUMDes.[261]

---

[259] Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[260] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Republik Indonesia, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemeringkatan, Pembinaan dan Pengembangan, dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama.

[261] Mark Bevir, *loc.cit.*; Stephen P. Osborne, *op.cit*.

Rangkap jabatan dan intervensi pemerintah desa dapat mengurangi independensi pengelola. Hubungan yang terlalu dekat antara pengelola dan kepala desa dapat memengaruhi pemilihan unit usaha, pengadaan barang, penggunaan modal, dan pembagian hasil. Keputusan bisnis kemudian lebih banyak ditentukan oleh kepentingan pemerintahan atau kelompok tertentu daripada kebutuhan usaha. Konflik kepentingan semacam ini juga dapat melemahkan fungsi pengawasan dan pertanggungjawaban.[262]

Pergantian kepala desa sering diikuti perubahan pengelola BUMDes tanpa proses evaluasi yang objektif. Pergantian tersebut dapat memutus kesinambungan usaha, kerja sama, pelanggan, dan sistem administrasi yang telah dibangun. Dokumen, aset, persediaan, utang, dan piutang juga belum selalu diserahterimakan dengan tertib. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kelembagaan BUMDes masih bergantung pada figur kepala desa dan belum sepenuhnya dikelola sebagai badan hukum yang mandiri.[263]

Pelatihan yang diberikan kepada pengelola belum seluruhnya menjawab kebutuhan nyata. Materi pelatihan sering bersifat umum dan diberikan kepada BUMDes dengan jenis usaha serta tingkat perkembangan yang berbeda. BUMDes perintis membutuhkan penguatan kelembagaan dan penyusunan rencana usaha, sedangkan BUMDes berkembang membutuhkan pengelolaan keuangan, pemasaran, kemitraan, dan manajemen risiko. Pendampingan setelah pelatihan

---

[262] Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*

[263] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026.

juga belum konsisten sehingga pengetahuan yang diperoleh sulit diterapkan dalam kegiatan usaha.[264]

Keterangan pendamping desa menunjukkan bahwa pelatihan pengelolaan BUMDes telah dilaksanakan, tetapi penerapannya masih menghadapi keterbatasan. Materi yang diberikan belum selalu sesuai dengan jenis usaha, kondisi keuangan, dan tingkat perkembangan setiap BUMDes. Pengelola juga masih membutuhkan pendampingan ketika menyusun rencana bisnis, laporan keuangan, dokumen kerja sama, dan evaluasi kegiatan usaha. Keterbatasan pendampingan lanjutan menyebabkan hasil pelatihan belum sepenuhnya membentuk perubahan praktik pengelolaan.[265]

Teori Sistem Hukum menjelaskan bahwa pengelola merupakan bagian dari struktur hukum yang menjalankan peraturan mengenai BUMDes. Substansi hukum yang baik tidak akan bekerja apabila pelaksana tidak memiliki kemampuan, integritas, dan independensi. Budaya hukum yang masih mengandalkan hubungan kekeluargaan serta kesepakatan lisan juga menghambat penerapan administrasi profesional. Hubungan antara substansi, struktur, dan budaya hukum tersebut menunjukkan bahwa kelemahan sumber daya manusia dapat mengurangi efektivitas seluruh sistem pengelolaan BUMDes.[266]

Teori Hukum Pembangunan menempatkan pengelola sebagai pelaku perubahan ekonomi desa. Pengelola yang kompeten dapat mengubah potensi

---

[264] Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Mark Bevir, *loc.cit*.

[265] Hajar Risa, S.E., M.S.P., Pejabat yang pernah membidangi pembangunan kawasan dan ekonomi perdesaan pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026; Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026.

[266] Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*

pertanian, perdagangan, jasa, wisata, dan aset desa menjadi kegiatan produktif. Pengelola yang lemah hanya menjalankan BUMDes sebagai lembaga administratif yang bergantung pada penyertaan modal pemerintah desa. Keterbatasan profesionalitas akhirnya menghambat fungsi BUMDes sebagai sarana pembangunan ekonomi dan peningkatan kemandirian desa.[267]

Teori Kesejahteraan menunjukkan bahwa kelemahan pengelola berdampak langsung terhadap masyarakat. Kesalahan pengelolaan dapat mengurangi modal desa, menghentikan pelayanan, menurunkan kesempatan kerja, dan membatasi kontribusi terhadap PADes. Keberadaan BUMDes tidak menghasilkan kesejahteraan apabila kegiatan usahanya tidak memberikan manfaat yang terukur. Kompetensi pengelola menjadi penghubung utama antara modal publik dan hasil ekonomi yang diterima masyarakat.[268]

Prinsip amanah dalam data kewahyuan mengharuskan modal, aset, dan kewenangan dikelola secara jujur serta bertanggung jawab. Amanah tidak hanya berkaitan dengan kejujuran, tetapi juga kemampuan menjalankan pekerjaan secara benar. Penyerahan urusan kepada pihak yang tidak memiliki kompetensi berisiko menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Proses pemilihan pengelola harus mempertimbangkan integritas, kecakapan, pengalaman, dan kesediaan untuk mempertanggungjawabkan setiap keputusan.[269]

Prinsip keadilan dan musyawarah juga harus diterapkan dalam proses rekrutmen dan evaluasi pengelola. Kesempatan menjadi pengelola tidak boleh

---

[267] Mochtar Kusumaatmadja, *loc.cit.*; Satjipto Rahardjo, *loc.cit*.
[268] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*; Rahardjo Adisasmita, *loc.cit*.
[269] Departemen Agama Republik Indonesia, *op.cit.*; M. Quraish Shihab, *op.cit*.

hanya diberikan kepada keluarga, pendukung politik, atau kelompok yang dekat dengan pemerintah desa. Musyawarah Desa harus menjadi forum untuk menilai calon berdasarkan persyaratan dan kemampuan, bukan sekadar mengesahkan nama yang telah ditentukan. Keterbukaan proses tersebut dapat memperkuat legitimasi sekaligus mencegah konflik kepentingan.[270]

Hasil analisis menunjukkan bahwa keterbatasan kapasitas dan profesionalitas pengelola tidak hanya bersumber dari kelemahan individu. Persoalan tersebut juga dipengaruhi oleh mekanisme rekrutmen, rangkap jabatan, sistem penghasilan, pembagian tugas, pergantian politik desa, serta lemahnya pelatihan dan pendampingan. Perbaikan harus dilakukan melalui seleksi terbuka, pembagian kewenangan yang jelas, pelatihan sesuai kebutuhan, dan evaluasi berbasis kinerja. Penambahan modal atau pembukaan unit usaha baru seharusnya dilakukan setelah kapasitas pengelola dan sistem pertanggungjawaban diperkuat.[271]

Keterbatasan kapasitas pengelola menjadi hambatan mendasar karena memengaruhi perencanaan, keuangan, aset, pemasaran, kerja sama, dan kontribusi BUMDes terhadap pendapatan desa. Besarnya potensi wilayah dan penyertaan modal tidak dapat menghasilkan manfaat optimal tanpa pengelola yang profesional. Kualitas sumber daya manusia menentukan kemampuan hukum

---

[270] Departemen Agama Republik Indonesia, *op.cit.*; M. Quraish Shihab, *op.cit.*; Moch Solekhan, *loc.cit*.

[271] Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

bekerja dan kemampuan kegiatan usaha berkembang. Penguatan pengelola harus ditempatkan sebagai prioritas utama dalam pembenahan internal BUMDes.[272]

2. Lemahnya Struktur Kelembagaan dan Pembagian Kewenangan

Struktur kelembagaan BUMDes menentukan kejelasan hubungan antara Musyawarah Desa, penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas. Pembagian kewenangan yang tidak tegas dapat menimbulkan tumpang tindih fungsi serta konflik kepentingan. Pelaksana operasional seharusnya menjalankan usaha secara profesional, sedangkan pemerintah desa memberikan arah kebijakan dan pengawasan sesuai batas kewenangannya. Ketidakjelasan posisi masing-masing organ menyebabkan keputusan usaha sering bergantung pada figur kepala desa.[273]

Hasil penelitian menunjukkan bahwa campur tangan pemerintah desa masih terjadi dalam penentuan jenis usaha, penggunaan modal, pengadaan barang, penempatan tenaga kerja, dan pembagian hasil. Intervensi tersebut dapat mengurangi kemandirian pelaksana operasional dan mengubah BUMDes menjadi bagian informal dari pemerintahan desa. Keputusan bisnis akhirnya tidak selalu didasarkan pada kelayakan usaha, risiko, dan kebutuhan pasar. Kondisi ini meningkatkan risiko kerugian serta melemahkan pertanggungjawaban ketika usaha tidak mencapai target.[274]

---

[272] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit*.

[273] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Republik Indonesia, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemeringkatan, Pembinaan dan Pengembangan, dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama.

[274] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Data Martina Br. Ginting, S.STP.,

Hasil wawancara dengan pelaksana operasional menunjukkan bahwa keputusan usaha tertentu masih memerlukan persetujuan langsung dari kepala desa. Penggunaan modal, pemilihan pemasok, pengangkatan tenaga kerja, dan pembentukan kerja sama belum seluruhnya diputuskan berdasarkan kewenangan profesional pengelola. Pelaksana operasional memandang keterlibatan kepala desa sebagai bentuk pengawasan, tetapi praktik tersebut sering mengaburkan batas antara kebijakan strategis dan kegiatan operasional. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa kedudukan BUMDes sebagai badan hukum tersendiri belum sepenuhnya diikuti oleh kemandirian dalam pengambilan keputusan usaha.[275]

Fungsi pengawas juga belum berjalan optimal pada sebagian BUMDes. Pengawasan sering terbatas pada penerimaan laporan tahunan tanpa pemeriksaan terhadap rekening, aset, persediaan, kontrak, dan kinerja setiap unit usaha. Keterbatasan kemampuan pengawas membuat kesalahan administrasi atau penyimpangan terlambat diketahui. Pengawasan formal tanpa pemeriksaan substantif belum mampu melindungi modal dan aset desa.[276]

Ketergantungan kelembagaan terhadap kepala desa turut memengaruhi kesinambungan usaha. Pergantian kepala desa dapat diikuti perubahan pengelola, unit usaha, atau arah kebijakan tanpa evaluasi objektif. Serah terima dokumen, aset, utang, piutang, dan kerja sama juga belum selalu dilakukan secara tertib.

Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026.

[275] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026.

[276] Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.

BUMDes akhirnya kehilangan kesinambungan kelembagaan dan harus memulai kembali kegiatan yang sebenarnya telah berjalan.[277]

Struktur kelembagaan yang lemah juga terlihat dari pembagian tugas internal yang tidak jelas. Direktur dapat merangkap fungsi administrasi, keuangan, pemasaran, dan pengelolaan unit usaha. Pemusatan kewenangan tersebut meningkatkan beban kerja sekaligus memperbesar risiko kesalahan dan penyalahgunaan. Pemisahan fungsi diperlukan agar setiap transaksi dan keputusan dapat diperiksa secara berjenjang.[278]

Teori Sistem Hukum menjelaskan bahwa struktur hukum harus mampu menjalankan substansi hukum secara efektif. Aturan mengenai kedudukan, kewenangan, pengawasan, dan pertanggungjawaban tidak akan berfungsi apabila hubungan antarorgan tidak jelas. Kelemahan struktur juga diperburuk oleh budaya hukum yang menempatkan loyalitas personal di atas profesionalitas kelembagaan. Efektivitas BUMDes bergantung pada kemampuan setiap organ bekerja sesuai fungsi dan tidak saling mengambil alih kewenangan.[279]

Teori Hukum Pembangunan menunjukkan bahwa kelembagaan yang tidak stabil menghambat perubahan ekonomi desa. Kegiatan usaha membutuhkan keputusan cepat, kesinambungan kebijakan, dan pembagian tanggung jawab yang jelas. Dominasi pemerintah desa atau pergantian pengelola berdasarkan perubahan politik dapat memutus proses pembangunan usaha. BUMDes tidak dapat

---

[277] Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*

[278] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Indra Bastian, *loc.cit*.

[279] Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*

berkembang apabila struktur kelembagaannya selalu berubah mengikuti kepentingan kekuasaan lokal.[280]

Prinsip amanah menuntut setiap kewenangan digunakan sesuai tujuan dan batasnya. Kepala desa, pelaksana operasional, dan pengawas memiliki tanggung jawab yang berbeda tetapi saling berkaitan. Penguasaan kewenangan secara berlebihan oleh satu pihak dapat menimbulkan ketidakadilan dan mengurangi kontrol. Prinsip musyawarah juga menuntut keputusan strategis dibahas secara terbuka, bukan ditentukan secara sepihak.[281]

Hasil analisis menunjukkan bahwa lemahnya struktur kelembagaan bersumber dari ketidakjelasan fungsi, intervensi kepala desa, pengawasan formal, rangkap tugas, dan ketergantungan pada figur tertentu. Pembenahan membutuhkan penegasan kewenangan dalam dokumen internal, pembagian tugas yang operasional, serta mekanisme serah terima yang tertib. Evaluasi organ BUMDes harus didasarkan pada kinerja dan pertanggungjawaban, bukan perubahan politik desa. Struktur yang jelas menjadi syarat bagi kemandirian usaha, pengawasan efektif, dan perlindungan aset desa.[282]

3. Ketidaktertiban Administrasi, Pembukuan, dan Pelaporan

Administrasi, pembukuan, dan pelaporan merupakan dasar pertanggungjawaban pengelolaan BUMDes. Ketidaktertiban pada aspek tersebut menyebabkan kondisi usaha sulit dinilai secara objektif. Pengelola tidak dapat memastikan posisi kas, aset, utang, piutang, persediaan, laba, dan kerugian secara

---

[280] Mochtar Kusumaatmadja, *loc.cit.*; Satjipto Rahardjo, *loc.cit*.
[281] Departemen Agama Republik Indonesia, *op.cit.*; M. Quraish Shihab, *op.cit*.
[282] Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

tepat. Pemerintah desa serta masyarakat juga kehilangan dasar untuk menilai penggunaan modal dan hasil usaha.[283]

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian BUMDes masih menggunakan pencatatan sederhana berupa buku kas masuk dan kas keluar. Pencatatan tersebut belum selalu dilengkapi bukti transaksi, laporan laba rugi, arus kas, posisi keuangan, dan daftar aset. BUMDes yang memiliki beberapa unit usaha juga belum seluruhnya menyusun laporan secara terpisah. Kondisi tersebut menyulitkan identifikasi unit yang produktif, merugi, atau hanya menghabiskan modal kerja.[284]

Hasil wawancara dengan direktur dan bendahara BUMDes menunjukkan bahwa pencatatan keuangan masih difokuskan pada penerimaan dan pengeluaran kas. Pengelola belum seluruhnya mampu menyusun laporan laba rugi, arus kas, posisi keuangan, dan laporan terpisah untuk setiap unit usaha. Keterbatasan pengetahuan akuntansi serta tidak tersedianya format sederhana menjadi alasan utama belum lengkapnya laporan. Kondisi tersebut menyebabkan pengelola, pengawas, dan pemerintah desa belum memperoleh gambaran yang akurat mengenai kesehatan usaha BUMDes.[285]

Percampuran keuangan BUMDes dengan keuangan pemerintah desa atau rekening pribadi pengelola menjadi persoalan yang lebih serius. Praktik tersebut menghilangkan batas antara kekayaan desa, modal BUMDes, dan dana pribadi.

---

[283] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.

[284] *Ibid., hlm. 20-27*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[285] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026.

Nilai penerimaan dan pengeluaran kemudian sulit ditelusuri serta rawan digunakan tanpa dasar yang jelas. Pemisahan rekening menjadi syarat penting untuk menjaga transparansi dan kepastian pertanggungjawaban.[286]

Kelemahan pembukuan juga menimbulkan kesalahan dalam menghitung laba dan pembagian hasil. Omzet sering dipandang sebagai keuntungan tanpa memperhitungkan biaya operasional, penyusutan, kewajiban, dan cadangan usaha. Setoran kepada desa dapat dilakukan sebelum laba bersih diketahui secara benar. Praktik tersebut berisiko mengurangi modal kerja dan mengganggu keberlanjutan usaha.[287]

Pelaporan BUMDes belum selalu disampaikan secara rutin dan terbuka. Laporan tahunan kadang hanya memuat ringkasan kegiatan tanpa penjelasan rinci mengenai kondisi keuangan, aset, masalah usaha, dan capaian manfaat. Musyawarah Desa akhirnya menerima informasi yang terbatas dan sulit melakukan evaluasi. Keterlambatan laporan juga membuat persoalan baru diketahui setelah kerugian atau penyimpangan berlangsung cukup lama.[288]

Teori Sistem Hukum menjelaskan bahwa ketidaktertiban administrasi mencerminkan kelemahan struktur dan budaya hukum. Aturan mengenai pembukuan dan pelaporan tidak akan efektif apabila pengelola tidak memiliki kemampuan serta kebiasaan untuk menjalankannya. Pengawasan juga tidak dapat

---

[286] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Indra Bastian, *loc.cit*.

[287] Mardiasmo, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[288] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemeringkatan, Pembinaan dan Pengembangan, dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

bekerja tanpa dokumen yang lengkap dan dapat diperiksa. Kelemahan pencatatan akhirnya mengurangi efektivitas seluruh sistem pertanggungjawaban BUMDes.[289]

Teori Hukum Pembangunan menunjukkan bahwa data keuangan diperlukan untuk mengarahkan perubahan usaha. Keputusan penambahan modal, pengembangan unit, penutupan usaha, dan pembentukan kemitraan harus didasarkan pada laporan yang dapat dipercaya. Pengelolaan berbasis perkiraan tidak mampu menghasilkan perencanaan ekonomi yang rasional. BUMDes akan tetap bergantung pada dukungan pemerintah desa apabila kinerjanya tidak dapat diukur secara tepat.[290]

Prinsip pencatatan dalam Surah Al-Baqarah ayat 282 memberikan dasar kewahyuan bagi dokumentasi transaksi dan kewajiban keuangan. Setiap penerimaan, pengeluaran, utang, piutang, kontrak, dan pembagian hasil harus dicatat serta didukung bukti. Prinsip amanah juga menuntut pengelola menyampaikan keadaan usaha secara jujur, termasuk ketika mengalami kerugian. Penyembunyian informasi keuangan bertentangan dengan tanggung jawab hukum dan moral terhadap masyarakat desa.[291]

Hasil analisis menunjukkan bahwa ketidaktertiban administrasi bukan sekadar masalah teknis. Persoalan tersebut memengaruhi perlindungan aset, pengawasan, pembagian hasil, akses pembiayaan, dan kepercayaan masyarakat. Pembenahan memerlukan rekening terpisah, standar laporan sederhana, pencatatan per unit usaha, bukti transaksi, dan penyampaian laporan secara

---

[289] Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*
[290] Mochtar Kusumaatmadja, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.
[291] Departemen Agama Republik Indonesia, *op.cit.*; M. Quraish Shihab, *op.cit*.

berkala. Tertib administrasi menjadi syarat utama bagi pengelolaan BUMDes yang transparan, terukur, dan berkelanjutan.[292]

4. Lemahnya Pemisahan dan Pengelolaan Aset BUMDes

Pemisahan aset merupakan unsur penting karena kekayaan BUMDes harus dibedakan dari kekayaan pemerintah desa, pengelola, dan pihak lain. Ketidakjelasan status aset menyebabkan penggunaan, pemeliharaan, dan pertanggungjawabannya sulit diawasi. Sebagian BUMDes belum memiliki register aset yang memuat sumber perolehan, nilai, lokasi, kondisi, dan penanggung jawab. Kondisi tersebut meningkatkan risiko kehilangan, kerusakan, penguasaan sepihak, dan penggunaan aset di luar kepentingan usaha.[293]

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyerahan aset dari pemerintah desa kepada BUMDes belum selalu didukung berita acara dan dokumen kepemilikan yang lengkap. Tanah, bangunan, kendaraan, peralatan, dan sarana usaha dapat digunakan tanpa kejelasan hubungan hukumnya. Ketidakjelasan tersebut menghambat pengembangan usaha, kerja sama, perizinan, dan pembiayaan. Perselisihan juga dapat muncul ketika terjadi pergantian kepala desa atau pengelola.[294]

Keterangan pengelola BUMDes menunjukkan bahwa sebagian aset telah digunakan untuk kegiatan usaha tanpa disertai dokumen penyerahan yang

---

[292] Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[293] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Indra Bastian, *loc.cit*.

[294] Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026; Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026.

lengkap. Aset tersebut masih tercatat sebagai inventaris pemerintah desa, sedangkan BUMDes belum memiliki register yang memuat nilai, kondisi, lokasi, dan penanggung jawabnya. Pengelola juga mengalami kesulitan menentukan biaya pemeliharaan dan penyusutan karena nilai awal aset tidak tercatat secara pasti. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa pemisahan aset belum sepenuhnya dilaksanakan secara administratif maupun substantif.[295]

Aset yang telah diserahkan belum seluruhnya dikelola secara produktif. Sebagian peralatan tidak digunakan, bangunan tidak menghasilkan pendapatan, dan kendaraan menimbulkan biaya pemeliharaan tanpa manfaat yang seimbang. Penambahan aset juga belum selalu didasarkan pada kebutuhan dan kajian usaha. Aset akhirnya menjadi beban operasional dan tidak mendukung peningkatan pendapatan desa.[296]

Pengelolaan aset juga berkaitan dengan pencatatan penyusutan dan biaya pemeliharaan. Ketiadaan pencatatan tersebut menyebabkan nilai aset dalam laporan tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya. Kerusakan sering baru diketahui setelah aset tidak dapat digunakan. Perencanaan perbaikan dan penggantian juga tidak dapat dilakukan secara tepat.[297]

Teori Sistem Hukum menunjukkan bahwa pemisahan aset membutuhkan substansi hukum yang jelas, struktur pengelola yang tertib, dan budaya hukum yang menghormati batas kepemilikan. Aturan tidak akan efektif apabila aset tetap

---

[295] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026.

[296] Mardiasmo, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit*.

[297] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.

diperlakukan sebagai milik kepala desa atau pengelola. Pengawasan juga sulit dilakukan tanpa dokumen dan daftar aset yang dapat diperiksa. Kelemahan ketiga unsur tersebut membuka ruang penyalahgunaan dan konflik.[298]

Teori Hukum Pembangunan menempatkan aset sebagai sarana untuk menghasilkan nilai ekonomi bagi desa. Aset yang tidak produktif menunjukkan bahwa modal pembangunan belum dikelola secara efektif. Keberadaan aset seharusnya meningkatkan kapasitas usaha, pelayanan, dan kontribusi terhadap PADes. Pengadaan yang tidak disertai rencana pemanfaatan justru menghambat tujuan pembangunan ekonomi desa.[299]

Prinsip amanah menuntut setiap aset dijaga, digunakan, dan dipertanggungjawabkan sesuai tujuan pemberiannya. Larangan memakan harta secara batil menolak penguasaan aset untuk kepentingan pribadi atau kelompok. Prinsip pencatatan juga menuntut setiap penyerahan, penggunaan, pemeliharaan, dan penghapusan aset didokumentasikan. Nilai kewahyuan tersebut memperkuat kewajiban hukum untuk melindungi kekayaan desa.[300]

Hasil analisis menunjukkan bahwa lemahnya pengelolaan aset bersumber dari ketidakjelasan status, administrasi yang tidak lengkap, rendahnya produktivitas, dan lemahnya pengawasan. Pembenahan memerlukan berita acara penyerahan, register aset, penanggung jawab, jadwal pemeliharaan, serta evaluasi produktivitas. Aset yang tidak layak harus diperbaiki, dialihkan pemanfaatannya,

---

[298] Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*
[299] Mochtar Kusumaatmadja, *loc.cit.*; Satjipto Rahardjo, *loc.cit*.
[300] Departemen Agama Republik Indonesia, *op.cit.*; M. Quraish Shihab, *op.cit*.

atau dihapus sesuai prosedur. Kepastian dan produktivitas aset menjadi syarat bagi keberlanjutan usaha BUMDes.[301]

5. Kelemahan Perencanaan dan Pengelolaan Kegiatan Usaha

Perencanaan usaha menentukan kesesuaian antara potensi desa, kebutuhan masyarakat, modal, dan peluang pasar. Sebagian BUMDes masih memilih jenis usaha tanpa studi kelayakan yang memadai. Keputusan usaha sering didasarkan pada ketersediaan anggaran, arahan pemerintah desa, atau peniruan terhadap desa lain. Kondisi tersebut menyebabkan unit usaha tidak memiliki dasar pasar dan berisiko mengalami kerugian.

Kelemahan juga terlihat pada tidak adanya target usaha yang terukur. Pengelola belum selalu menetapkan omzet, laba, jumlah pelanggan, pertumbuhan pasar, dan kontribusi terhadap PADes. Kegiatan usaha kemudian dinilai berhasil hanya karena masih berjalan. Penilaian seperti ini dapat menutupi kerugian dan penurunan modal kerja.

Kesesuaian usaha dengan karakter wilayah belum sepenuhnya diperhatikan. BUMDes di Deli Serdang membutuhkan usaha yang mampu memanfaatkan akses pasar dan jaringan distribusi. BUMDes di Karo memerlukan pengelolaan komoditas, penyimpanan, dan pemasaran hasil pertanian. BUMDes di Simalungun memerlukan pengendalian terhadap keragaman unit usaha dan produktivitas aset.[302]

---

[301] Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.

[302] Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026; Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026.

Strategi pemasaran juga masih lemah pada sebagian BUMDes. Produk hanya dipasarkan di lingkungan desa tanpa upaya memperluas jaringan pembeli. Penggunaan media digital, kemitraan, pengemasan, dan penguatan merek belum dilakukan secara optimal. Keterbatasan tersebut membuat potensi usaha tidak berkembang meskipun produk dan sumber daya tersedia.[303]

Pengelolaan risiko belum menjadi bagian penting dalam perencanaan usaha. Fluktuasi harga, perubahan permintaan, kerusakan produk, piutang tidak tertagih, dan kenaikan biaya belum selalu dihitung sejak awal. Pengelola sering mengambil keputusan berdasarkan perkiraan dan pengalaman terbatas. Risiko yang tidak dipetakan dapat mengubah peluang usaha menjadi kerugian.[304]

Persaingan dengan usaha masyarakat juga menjadi persoalan. BUMDes seharusnya memperkuat, menghubungkan, dan memperluas usaha warga. Pemilihan usaha yang mengambil pasar masyarakat dapat menimbulkan konflik dan menurunkan kepercayaan. Posisi BUMDes harus diarahkan sebagai penggerak ekonomi, bukan penguasa seluruh kegiatan usaha desa.[305]

Teori Hukum Pembangunan menempatkan perencanaan usaha sebagai sarana mengubah potensi lokal menjadi kegiatan ekonomi produktif. Hukum dan kebijakan tidak cukup hanya membentuk badan usaha secara formal. Perubahan harus terlihat pada peningkatan nilai tambah, pasar, pendapatan, dan kesempatan

---

[303] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*; Rahardjo Adisasmita, *loc.cit.*

[304] Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[305] Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

kerja. Usaha tanpa perencanaan yang layak gagal menjalankan fungsi pembangunan tersebut.[306]

Teori Kesejahteraan menilai kegiatan usaha dari manfaat yang diterima masyarakat. Unit usaha yang menghasilkan laba tetapi mengurangi ruang usaha warga belum mencerminkan kesejahteraan yang adil. Kegiatan BUMDes harus memberikan manfaat melalui pelayanan, pekerjaan, pemasaran, dan peningkatan pendapatan masyarakat. Keberhasilan usaha harus diukur dari hasil ekonomi dan distribusi manfaatnya.

Prinsip kemaslahatan menuntut pemilihan usaha yang memberikan manfaat lebih besar daripada risiko yang ditimbulkan. Prinsip kehati-hatian mengharuskan pengelola memperhitungkan modal, pasar, biaya, dan dampak sosial sebelum menjalankan usaha. Prinsip musyawarah menuntut masyarakat dilibatkan dalam menentukan kebutuhan dan jenis kegiatan. Keputusan usaha yang dipaksakan tanpa kajian dan partisipasi berpotensi bertentangan dengan tujuan BUMDes.

Hasil analisis menunjukkan bahwa kelemahan perencanaan bersumber dari pemilihan usaha tanpa kajian, target yang tidak jelas, pemasaran terbatas, dan pengelolaan risiko yang lemah. Pembenahan memerlukan studi kelayakan sederhana, rencana bisnis, indikator kinerja, dan evaluasi berkala. Unit usaha yang terus merugi harus diperbaiki, dialihkan, atau dihentikan berdasarkan data.

---

[306] Mochtar Kusumaatmadja, *loc.cit.*; Satjipto Rahardjo, *loc.cit*.

Perencanaan yang tepat menjadi dasar bagi keberlanjutan usaha dan peningkatan pendapatan desa.[307]

6. Keterbatasan Modal Kerja dan Pengelolaan Keuangan

Modal kerja menentukan kemampuan BUMDes menjalankan kegiatan operasional secara berkelanjutan. Sebagian BUMDes menerima penyertaan modal tanpa perhitungan kebutuhan usaha yang jelas. Nilai modal dapat terlalu kecil untuk mencapai skala usaha yang layak atau terlalu besar dibandingkan kemampuan pengelola. Ketidaksesuaian tersebut menyebabkan modal tidak produktif, cepat habis, atau digunakan di luar prioritas usaha.[308]

Penambahan modal juga belum selalu didasarkan pada evaluasi kinerja. BUMDes yang mengalami kerugian dapat kembali menerima penyertaan modal tanpa perbaikan rencana bisnis dan tata kelola. Pola tersebut menimbulkan ketergantungan terhadap APBDes dan mengurangi dorongan untuk membangun usaha yang mandiri. Penyertaan modal akhirnya diperlakukan sebagai sumber pembiayaan rutin, bukan investasi desa yang harus menghasilkan manfaat.[309]

Pengelolaan arus kas menjadi persoalan pada kegiatan usaha yang memiliki perputaran lambat. Pendapatan penjualan tidak selalu diterima pada saat biaya operasional harus dibayar. Piutang yang tidak tertagih, persediaan menumpuk, dan biaya pemeliharaan dapat mengurangi kemampuan BUMDes

---

[307] Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[308] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 146 Tahun 2023 tentang Pengalokasian Dana Desa Setiap Desa, Penyaluran, dan Penggunaan Dana Desa Tahun Anggaran 2024; Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.

[309] *Ibid.*, *hlm. 20-27*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

menjalankan usaha. Keterbatasan pencatatan membuat pengelola terlambat mengetahui kekurangan kas dan tekanan keuangan.[310]

Penggunaan keuntungan juga belum selalu mempertimbangkan keberlanjutan usaha. Laba dapat langsung dibagikan kepada pemerintah desa atau pengelola tanpa menyisihkan cadangan, biaya perawatan, dan kebutuhan pengembangan. Pembagian yang terlalu besar berisiko mengurangi modal kerja dan kemampuan menghadapi kerugian. Pembagian yang tidak jelas juga dapat menimbulkan perselisihan mengenai hak desa, pengelola, dan unit usaha.[311]

Akses terhadap pembiayaan eksternal masih terbatas karena BUMDes belum seluruhnya memiliki laporan keuangan dan rencana bisnis yang layak. Lembaga keuangan membutuhkan informasi mengenai kemampuan membayar, arus kas, risiko, dan penggunaan dana. Ketidaklengkapan dokumen menyebabkan BUMDes sulit memperoleh pembiayaan atau hanya bergantung pada modal desa. Penggunaan pinjaman tanpa kemampuan pengelolaan juga dapat menambah beban dan membahayakan aset usaha.[312]

Teori Hukum Pembangunan menempatkan modal sebagai alat untuk menggerakkan potensi ekonomi desa. Modal tidak akan menghasilkan perubahan apabila tidak diikuti perencanaan, kemampuan usaha, dan pengawasan. Keberhasilan investasi desa harus terlihat pada pertumbuhan usaha, peningkatan pendapatan, dan manfaat masyarakat. Penyertaan modal yang berulang tanpa

---

[310] Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[311] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Mardiasmo, *loc.cit*.

[312] Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

perkembangan kinerja menunjukkan bahwa fungsi pembangunan belum tercapai.[313]

Teori Kesejahteraan menuntut agar penggunaan modal publik memberikan manfaat yang sebanding dengan risiko yang ditanggung desa. Modal yang hilang akibat pengelolaan buruk mengurangi kemampuan desa membiayai pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Keputusan penambahan modal harus mempertimbangkan manfaat ekonomi, sosial, dan fiskal secara terukur. Kepentingan mempertahankan usaha tidak boleh mengabaikan perlindungan terhadap kekayaan desa.[314]

Prinsip amanah mengharuskan modal dikelola secara hati-hati, produktif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Prinsip pencatatan menuntut setiap penyertaan, penggunaan, pinjaman, piutang, dan pembagian hasil dicatat secara jelas. Larangan memakan harta secara batil menolak penggunaan modal untuk kepentingan pribadi atau kegiatan tanpa dasar yang sah. Nilai kewahyuan tersebut memperkuat kewajiban pengelola menjaga modal sebagai kekayaan masyarakat.[315]

Hasil analisis menunjukkan bahwa keterbatasan modal tidak selalu menjadi persoalan utama. Masalah yang lebih mendasar terletak pada perencanaan kebutuhan, pengendalian arus kas, pengelolaan piutang, dan pembagian hasil. Pembenahan memerlukan evaluasi sebelum penambahan modal, anggaran per unit usaha, cadangan risiko, serta laporan penggunaan dana. Modal baru seharusnya

---

[313] Mochtar Kusumaatmadja, *loc.cit.*; Satjipto Rahardjo, *loc.cit*.
[314] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*; Rahardjo Adisasmita, *loc.cit*.
[315] Departemen Agama Republik Indonesia, *op.cit.*; M. Quraish Shihab, *op.cit*.

diberikan setelah pengelola mampu menunjukkan kelayakan usaha dan pertanggungjawaban keuangan.[316]

7. Rendahnya Pengawasan Internal dan Partisipasi Masyarakat

Pengawasan internal diperlukan untuk memastikan kegiatan usaha, penggunaan modal, dan pengelolaan aset berjalan sesuai aturan. Sebagian pengawas BUMDes masih menjalankan fungsi secara formal dan hanya menerima laporan tahunan. Pemeriksaan terhadap kas, rekening, persediaan, kontrak, aset, dan kinerja unit usaha belum dilakukan secara rutin. Kondisi tersebut menyebabkan kesalahan dan penyimpangan terlambat diketahui.[317]

Keterbatasan kompetensi pengawas juga mengurangi efektivitas pemeriksaan. Pengawas belum seluruhnya memahami laporan keuangan, pembagian hasil, pengelolaan aset, dan risiko usaha. Temuan yang diperoleh juga belum selalu diikuti tindakan korektif. Pengawasan akhirnya berhenti pada pencatatan masalah tanpa perbaikan yang jelas.[318]

Musyawarah Desa belum selalu berfungsi sebagai ruang evaluasi yang substantif. Laporan BUMDes dapat disampaikan secara ringkas tanpa data mengenai laba, kerugian, aset, kontribusi PADes, dan penerima manfaat. Masyarakat sulit memberikan penilaian apabila informasi yang tersedia terbatas. Musyawarah kemudian hanya menjadi forum pengesahan, bukan instrumen pengendalian sosial.[319]

---

[316] Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit*.
[317] Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.
[318] Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*
[319] Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

Partisipasi masyarakat juga dipengaruhi oleh rendahnya literasi dan terbatasnya akses informasi. Sebagian warga tidak mengetahui struktur, modal, unit usaha, dan hasil pengelolaan BUMDes. Mekanisme pengaduan juga belum tersedia secara jelas. Keterbatasan tersebut membuka ruang bagi dominasi pemerintah desa, pengelola, atau kelompok tertentu.[320]

Teori Sistem Hukum menunjukkan bahwa pengawasan merupakan bagian dari struktur hukum, sedangkan partisipasi mencerminkan budaya hukum. Aturan pertanggungjawaban tidak akan efektif apabila pengawas tidak mampu memeriksa dan masyarakat tidak memperoleh informasi. Kelemahan kedua unsur tersebut mengurangi kontrol terhadap pelaksana operasional. Pengelolaan BUMDes kemudian lebih bergantung pada kepercayaan personal daripada sistem yang dapat diuji.[321]

Teori Kesejahteraan menempatkan masyarakat sebagai pemilik manfaat utama BUMDes. Masyarakat harus memiliki ruang untuk mengetahui, menilai, dan mengawasi penggunaan kekayaan desa. Partisipasi yang rendah dapat menyebabkan manfaat usaha tidak sesuai dengan kebutuhan warga. Keberhasilan BUMDes tidak hanya ditentukan oleh laba, tetapi juga oleh keterbukaan dan pemerataan manfaat.[322]

Prinsip musyawarah menuntut keputusan strategis dibahas secara terbuka dan melibatkan masyarakat. Prinsip tabayyun menuntut setiap informasi, laporan, dan dugaan penyimpangan diperiksa sebelum keputusan diambil. Prinsip amanah

---

[320] Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Mark Bevir, *loc.cit*.
[321] Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit*.
[322] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*; Rahardjo Adisasmita, *loc.cit*.

mengharuskan pengawas menjalankan tugas secara objektif dan tidak melindungi kepentingan tertentu. Nilai tersebut memperkuat fungsi pengawasan sebagai tanggung jawab hukum dan moral.

Hasil analisis menunjukkan bahwa lemahnya pengawasan dan partisipasi bersumber dari keterbatasan kompetensi, informasi, tindak lanjut, dan mekanisme pengaduan. Pembenahan memerlukan pemeriksaan berkala, laporan yang mudah dipahami, akses informasi, serta forum evaluasi yang terbuka. Temuan pengawasan harus diikuti batas waktu dan tindakan perbaikan. Pengawasan yang aktif dan partisipasi masyarakat menjadi syarat bagi akuntabilitas serta keberlanjutan BUMDes.[323]

B. Faktor Eksternal yang Menghambat Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara

1. Ketidaksinkronan dan Keterbatasan Regulasi Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa

Regulasi menjadi faktor eksternal karena pengelolaan BUMDes bergantung pada kepastian hubungan antara ketentuan nasional, kebijakan daerah, Peraturan Desa, dan dokumen internal. Perubahan aturan belum selalu diikuti penyesuaian dokumen dan pemahaman yang seragam pada tingkat desa. Perbedaan penafsiran dapat terjadi pada aspek badan hukum, penyertaan modal, pemisahan aset, kewenangan organ, pembagian hasil, dan pertanggungjawaban

[323] Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*

kerugian. Kondisi tersebut menimbulkan ketidakpastian dalam pengambilan keputusan dan memperlambat pelaksanaan usaha.[324]

Keterbatasan regulasi juga terlihat ketika ketentuan yang bersifat umum belum diterjemahkan menjadi pedoman teknis yang operasional. Pemerintah desa dan pengelola membutuhkan standar mengenai pembukuan, penilaian aset, evaluasi usaha, penanganan kerugian, serah terima pengurus, dan penyelesaian konflik kepentingan. Kekosongan pedoman membuat pelaksanaan bergantung pada kemampuan serta penafsiran masing-masing desa. Perbedaan tersebut menyebabkan mutu tata kelola BUMDes tidak seragam.

Kondisi regulasi daerah juga menunjukkan tingkat pengaturan yang belum seragam. Sebagian kabupaten telah memiliki Peraturan Daerah yang mengatur BUMDes, sedangkan sebagian kabupaten lainnya belum memiliki peraturan khusus dan masih menggunakan kerangka hukum nasional serta Peraturan Desa sebagai dasar pengelolaan. Kabupaten Karo, misalnya, telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengelolaan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa. Peraturan tersebut memberikan dasar daerah mengenai pendirian, organisasi, modal, pembinaan, pengawasan, dan pembubaran BUMDes. Namun, Peraturan Daerah tersebut dibentuk sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021, sehingga materi

[324] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Republik Indonesia, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemeringkatan, Pembinaan dan Pengembangan, dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama.

pengaturannya perlu diselaraskan kembali, terutama mengenai badan hukum, organisasi, modal, aset, kerja sama, pertanggungjawaban, dan pembinaan.

Belum terbentuknya Peraturan Daerah khusus mengenai BUMDes pada sebagian kabupaten menunjukkan bahwa pengaturan di tingkat daerah belum menjadi instrumen utama dalam pengelolaan BUMDes. Pemerintah daerah pada praktiknya masih dapat menjalankan fungsi pembinaan, fasilitasi, pendataan, legalisasi, pemantauan, dan pengembangan dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan nasional. Kondisi tersebut menyebabkan kebutuhan pembentukan Peraturan Daerah tidak selalu ditempatkan sebagai prioritas. Selain itu, perkembangan regulasi nasional mengenai BUMDes menuntut pemerintah daerah melakukan penyesuaian secara hati-hati agar materi peraturan daerah tidak bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi.

Pada daerah yang telah memiliki Peraturan Daerah sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021, persoalan yang dihadapi berbeda. Regulasi tersebut tetap memberikan dasar hukum pada tingkat daerah, tetapi belum seluruh materinya mencerminkan perkembangan kedudukan BUMDes sebagai badan hukum dan perubahan tata kelola setelah tahun 2021. Dengan demikian, faktor penghambat regulasi tidak hanya terdapat pada daerah yang belum mempunyai Peraturan Daerah, tetapi juga pada daerah yang masih menggunakan Peraturan Daerah lama yang belum sepenuhnya disesuaikan dengan perkembangan hukum BUMDes.

Keadaan tersebut memperlihatkan adanya variasi dasar pengaturan antarkabupaten. Sebagian daerah memiliki Peraturan Daerah khusus, sebagian

belum memiliki peraturan khusus, sedangkan sebagian regulasi yang telah ada masih membutuhkan harmonisasi dengan ketentuan nasional yang lebih baru. Perbedaan tersebut dapat menyebabkan standar pembinaan, pengawasan, pengelolaan aset, kerja sama, pertanggungjawaban, dan penyelesaian permasalahan BUMDes berkembang secara tidak seragam. Ketidakseragaman regulasi daerah pada akhirnya memperbesar ketergantungan pemerintah desa dan pengelola terhadap penafsiran ketentuan nasional serta dokumen internal masing-masing BUMDes.

Ketidaksesuaian dokumen lokal memperbesar persoalan regulasi. Peraturan Desa, Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga, dan keputusan Musyawarah Desa belum seluruhnya menyesuaikan perkembangan hukum BUMDes. Dokumen yang bersifat formal tetapi tidak mengatur kewenangan, mekanisme usaha, pengawasan, dan pembagian hasil secara jelas sulit dijadikan dasar tindakan. Persoalan hukum kemudian baru muncul ketika terjadi kerugian, pergantian pengelola, atau sengketa aset.

Teori Sistem Hukum menempatkan regulasi sebagai substansi hukum yang harus jelas, konsisten, dan dapat dilaksanakan. Substansi yang tidak sinkron akan memengaruhi struktur pelaksana serta membentuk budaya hukum yang tidak pasti. Pengelola dapat memilih ketentuan yang dianggap paling menguntungkan atau tetap menggunakan kebiasaan lama. Efektivitas hukum akhirnya menurun karena aturan tidak menjadi pedoman yang seragam.[325]

---

[325] Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*

Teori Hukum Pembangunan menunjukkan bahwa regulasi seharusnya mendorong perubahan ekonomi, bukan hanya mengatur pembentukan kelembagaan. Aturan yang terlalu administratif dapat membuat desa lebih fokus menyelesaikan dokumen daripada mengembangkan usaha. Regulasi tetap harus menjaga akuntabilitas, tetapi juga perlu memberi ruang bagi inovasi sesuai karakter wilayah. Keseimbangan antara kepastian dan fleksibilitas menjadi syarat agar BUMDes dapat berkembang.[326]

Ketidakpastian regulasi berdampak pada kesejahteraan masyarakat karena menghambat usaha, kemitraan, pembiayaan, dan kontribusi terhadap PADes. Keputusan yang tertunda dapat mengurangi peluang pasar serta menambah biaya administrasi. Konflik kewenangan juga dapat menghentikan pelayanan dan penggunaan aset produktif. Teori Kesejahteraan menunjukkan bahwa kualitas hukum harus dinilai dari kemampuannya menghasilkan manfaat publik.[327]

Prinsip keadilan dalam data kewahyuan menuntut aturan diterapkan secara konsisten dan tidak digunakan untuk melindungi kepentingan tertentu. Prinsip ketaatan terhadap aturan yang sah menuntut setiap organ menjalankan kewenangannya sesuai ketentuan. Prinsip tabayyun juga relevan ketika terjadi perbedaan penafsiran agar keputusan tidak diambil berdasarkan informasi yang belum diperiksa. Kepastian hukum harus berjalan bersama keadilan dan kemaslahatan masyarakat.[328]

---

[326] Mochtar Kusumaatmadja, *loc.cit.*; Satjipto Rahardjo, *loc.cit*.
[327] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*; Rahardjo Adisasmita, *loc.cit*.
[328] Departemen Agama Republik Indonesia, *op.cit.*; M. Quraish Shihab, *op.cit*.

Hasil analisis menunjukkan bahwa hambatan regulasi tidak hanya berasal dari jumlah aturan, tetapi dari ketidaksinkronan, keterbatasan petunjuk teknis, dan lemahnya penyesuaian dokumen desa. Pembenahan membutuhkan harmonisasi peraturan, pedoman operasional, serta pendampingan dalam penyusunan Peraturan Desa dan dokumen internal. Standar dasar harus berlaku seragam, sedangkan pengaturan usaha dapat menyesuaikan potensi wilayah. Regulasi yang jelas akan memperkuat kelembagaan, mengurangi konflik, dan mendukung keberlanjutan BUMDes.[329]

2. Lemahnya Pembinaan dan Pendampingan Pemerintah Daerah

Pembinaan dan pendampingan pemerintah daerah merupakan faktor eksternal yang menentukan kemampuan BUMDes menjalankan regulasi dan kegiatan usaha. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembinaan masih banyak berorientasi pada pemenuhan administrasi, legalitas, dan pelaporan umum. Kebutuhan pengembangan bisnis, keuangan, pemasaran, pengelolaan risiko, dan penyelesaian masalah hukum belum seluruhnya mendapat perhatian yang memadai. Kondisi tersebut menyebabkan BUMDes mampu memenuhi dokumen dasar, tetapi belum tentu mampu berkembang secara ekonomi.[330]

Materi pembinaan juga belum selalu disesuaikan dengan tingkat perkembangan dan jenis usaha BUMDes. BUMDes perintis membutuhkan penguatan kelembagaan, legalitas, dan penyusunan rencana bisnis. BUMDes

---

[329] Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

[330] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026.

pemula membutuhkan pembukuan, pemasaran, serta pengendalian operasional, sedangkan BUMDes berkembang memerlukan kemitraan, ekspansi, dan manajemen risiko. Pelatihan yang seragam menyebabkan materi tidak sepenuhnya menjawab persoalan nyata setiap BUMDes.

Pendampingan setelah pelatihan belum berjalan secara konsisten. Pengelola sering mengalami kesulitan ketika menerapkan materi pada pembukuan, kontrak, pemisahan aset, atau evaluasi usaha. Keterbatasan jumlah, waktu, dan kompetensi pendamping menyebabkan bantuan hanya diberikan pada saat kegiatan tertentu. Persoalan yang membutuhkan penanganan berkelanjutan akhirnya diselesaikan sendiri oleh pengelola dengan kemampuan yang terbatas.[331]

Pembinaan juga belum sepenuhnya berbasis hasil dan tingkat risiko. Pemerintah daerah lebih mudah menilai jumlah BUMDes yang terbentuk, berbadan hukum, atau mengikuti pelatihan daripada menilai pertumbuhan laba, kontribusi PADes, kualitas pelayanan, dan penerima manfaat. Indikator administratif tersebut belum cukup menggambarkan keberhasilan pengelolaan. Evaluasi yang tidak berbasis kinerja dapat membuat BUMDes bermasalah terus menerima perlakuan yang sama tanpa program perbaikan khusus.[332]

Kebutuhan pembinaan pada tiga kabupaten menunjukkan karakter yang berbeda. Deli Serdang membutuhkan pendampingan dalam kemitraan, pemasaran, kontrak, dan pemanfaatan akses pasar. Karo membutuhkan pendampingan

---

[331] Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026; Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026; Hajar Risa, S.E., M.S.P., Pejabat yang pernah membidangi pembangunan kawasan dan ekonomi perdesaan pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026.

[332] Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

manajemen komoditas, fluktuasi harga, penyimpanan, dan hubungan dengan kelompok tani. Simalungun membutuhkan pengendalian diversifikasi usaha, laporan per unit, inventarisasi aset, dan evaluasi produktivitas.[333]

Teori Sistem Hukum menempatkan pemerintah daerah dan pendamping sebagai bagian dari struktur hukum. Substansi hukum tidak akan bekerja apabila struktur pembina tidak mampu menerjemahkannya menjadi bantuan teknis yang dapat diterapkan. Keterbatasan pembinaan juga membentuk budaya hukum yang hanya mengejar kepatuhan administratif. Efektivitas sistem menuntut pembinaan yang mampu memperbaiki perilaku, kapasitas, dan hasil pengelolaan.[334]

Teori Hukum Pembangunan menunjukkan bahwa pembinaan seharusnya menjadi instrumen perubahan, bukan sekadar penyampaian aturan. Program pendampingan harus membantu BUMDes mengubah potensi lokal menjadi usaha yang produktif dan berkelanjutan. Keberhasilan pembinaan harus terlihat pada peningkatan kapasitas, perbaikan tata kelola, pertumbuhan usaha, dan kontribusi terhadap pendapatan desa. Pelatihan tanpa perubahan kinerja menunjukkan bahwa fungsi pembangunan belum tercapai.[335]

Teori Kesejahteraan memperlihatkan bahwa lemahnya pendampingan berdampak pada terbatasnya manfaat BUMDes bagi masyarakat. Usaha yang tidak berkembang gagal menciptakan pekerjaan, memperluas pelayanan, dan meningkatkan PADes. Penggunaan anggaran pembinaan juga harus dinilai dari

---

[333] Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026; Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026.

[334] Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit*.

[335] Mochtar Kusumaatmadja, *loc.cit.*; Satjipto Rahardjo, *loc.cit*.

manfaat yang dihasilkan, bukan hanya jumlah kegiatan yang dilaksanakan. Pembinaan yang efektif harus memperkuat kemampuan BUMDes memberikan manfaat ekonomi dan sosial secara nyata.[336]

Prinsip amanah menuntut pemerintah daerah menggunakan kewenangan dan anggaran pembinaan secara tepat sasaran. Pendamping harus memberikan bantuan sesuai kebutuhan, bukan sekadar menyelesaikan kegiatan administratif. Prinsip keadilan menuntut BUMDes yang lemah memperoleh dukungan lebih intensif daripada BUMDes yang telah mandiri. Prinsip kemaslahatan menuntut program pembinaan menghasilkan perbaikan yang benar-benar dirasakan oleh desa dan masyarakat.[337]

Hasil analisis menunjukkan bahwa kelemahan pembinaan bersumber dari materi yang terlalu umum, pendampingan yang tidak berkelanjutan, indikator yang administratif, dan pendekatan yang belum berbasis kebutuhan. Pembenahan memerlukan pemetaan tingkat perkembangan, klinik pendampingan, target perbaikan, serta evaluasi setelah pelatihan. Pemerintah daerah juga perlu melibatkan tenaga hukum, akuntansi, bisnis, pemasaran, dan teknologi sesuai masalah yang dihadapi. Pembinaan yang terarah akan memperkuat kapasitas internal dan mengurangi ketergantungan BUMDes terhadap penyertaan modal desa.[338]

---

[336] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*; Rahardjo Adisasmita, *loc.cit.*
[337] Departemen Agama Republik Indonesia, *op.cit.*; M. Quraish Shihab, *op.cit.*
[338] Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Mark Bevir, *loc.cit.*

3. Lemahnya Koordinasi Antarlembaga

Koordinasi antarlembaga diperlukan karena pengelolaan BUMDes melibatkan pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, kecamatan, pemerintah desa, pendamping, pengawas, dan mitra usaha. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hubungan kerja antarpihak tersebut belum selalu berjalan terpadu. Program pembinaan, pendataan, pengawasan, dan penyelesaian masalah masih sering dilakukan secara sektoral. Kondisi tersebut menimbulkan tumpang tindih kegiatan pada satu sisi dan kekosongan penanganan pada sisi lainnya.[339]

Perbedaan data BUMDes menjadi salah satu akibat lemahnya koordinasi. Jumlah BUMDes aktif, status badan hukum, jenis usaha, modal, dan tingkat perkembangan belum selalu tercatat secara seragam antarinstansi. Data yang tidak sinkron menyulitkan pemerintah menentukan prioritas pembinaan dan mengidentifikasi BUMDes bermasalah. Kebijakan akhirnya berisiko disusun berdasarkan informasi yang tidak lengkap atau sudah tidak sesuai dengan keadaan lapangan.[340]

Koordinasi antara pemerintah kabupaten, kecamatan, dan pemerintah desa juga belum optimal dalam menindaklanjuti hasil pembinaan. Permasalahan yang ditemukan pada pembukuan, aset, legalitas, atau kelembagaan belum selalu diteruskan kepada pihak yang memiliki kewenangan menyelesaikannya.

---

[339] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026.

[340] Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit.*; H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026.

Pendamping dapat menemukan masalah, tetapi tidak memiliki kewenangan mengambil tindakan. Pemerintah desa juga dapat menunda perbaikan karena tidak terdapat mekanisme tindak lanjut dan batas waktu yang jelas.[341]

Kelemahan koordinasi turut terlihat pada pengawasan BUMDes. Pemeriksaan oleh pengawas internal, pemerintah desa, kecamatan, dan pemerintah daerah belum selalu menggunakan indikator serta dokumen yang sama. Hasil pemeriksaan juga belum terintegrasi dalam sistem evaluasi yang dapat digunakan untuk menentukan pembinaan berikutnya. Keadaan tersebut menyebabkan temuan yang sama dapat berulang tanpa penyelesaian yang menyeluruh.[342]

Koordinasi dengan dinas teknis dan lembaga di luar bidang pemberdayaan desa juga masih terbatas. BUMDes pertanian memerlukan dukungan dinas pertanian, sedangkan BUMDes wisata membutuhkan hubungan dengan dinas pariwisata dan perizinan. BUMDes perdagangan, pengolahan, dan jasa juga membutuhkan dukungan koperasi, perdagangan, perbankan, serta lembaga pemasaran. Keterbatasan koordinasi membuat pembinaan bisnis tidak seimbang dengan pembinaan administratif.[343]

Teori Sistem Hukum menempatkan koordinasi sebagai bagian dari kemampuan struktur hukum menjalankan substansi secara terpadu. Banyaknya lembaga tidak menjamin efektivitas apabila fungsi, alur informasi, dan tanggung jawab tidak jelas. Struktur yang terfragmentasi membuat masalah berpindah dari

---

[341] Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026; Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026.

[342] Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*

[343] Rahardjo Adisasmita, *loc.cit.*; Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*

satu instansi kepada instansi lain tanpa penyelesaian. Efektivitas hukum membutuhkan pembagian tugas yang tegas dan mekanisme kerja yang dapat dipertanggungjawabkan.[344]

Teori Hukum Pembangunan menunjukkan bahwa koordinasi diperlukan untuk menghubungkan kebijakan, sumber daya, pasar, teknologi, dan kebutuhan desa. BUMDes tidak dapat berkembang hanya melalui dukungan satu perangkat daerah. Integrasi program dapat mengurangi pemborosan anggaran dan mempercepat penyelesaian hambatan usaha. Kegagalan koordinasi menghambat fungsi hukum dan pemerintahan sebagai penggerak perubahan ekonomi desa.[345]

Prinsip kerja sama dan musyawarah dalam data kewahyuan menuntut setiap lembaga menjalankan kewenangan secara terpadu untuk mencapai kemaslahatan. Prinsip amanah mengharuskan informasi dan hasil pemeriksaan tidak berhenti sebagai dokumen administratif. Setiap temuan harus diteruskan, diverifikasi, dan ditindaklanjuti oleh pihak yang berwenang. Ego sektoral dan pengabaian tanggung jawab dapat memperpanjang kerugian yang dialami BUMDes serta masyarakat.[346]

Hasil analisis menunjukkan bahwa lemahnya koordinasi bersumber dari ketidakseragaman data, pembagian kewenangan yang tidak operasional, dan lemahnya tindak lanjut. Pembenahan memerlukan basis data terpadu, pembagian peran, forum koordinasi berkala, serta mekanisme penanganan BUMDes bermasalah. Setiap temuan perlu memiliki penanggung jawab dan batas waktu

---

[344] Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit*.
[345] Mochtar Kusumaatmadja, *loc.cit.*; Satjipto Rahardjo, *loc.cit*.
[346] Departemen Agama Republik Indonesia, *op.cit.*; M. Quraish Shihab, *op.cit*.

penyelesaian. Koordinasi yang efektif akan memperkuat pembinaan, pengawasan, dan pengembangan usaha secara berkelanjutan.[347]

4. Keterbatasan Akses Pasar, Kemitraan, dan Jaringan Distribusi

Akses pasar menjadi faktor eksternal yang menentukan keberlanjutan usaha BUMDes. Sebagian BUMDes masih bergantung pada pasar lokal dengan jumlah konsumen yang terbatas. Produk belum selalu memiliki kualitas, kontinuitas, kemasan, dan harga yang mampu bersaing. Keterbatasan tersebut menyebabkan penjualan tidak stabil dan perputaran modal menjadi lambat.[348]

Kemitraan dengan pihak ketiga juga belum berkembang secara optimal. BUMDes masih mengalami kesulitan membangun kerja sama dengan perusahaan, lembaga pemasaran, distributor, dan jaringan ritel. Keterbatasan legalitas, kapasitas produksi, laporan keuangan, dan kemampuan memenuhi kontrak menjadi penghambat utama. Posisi tawar BUMDes akhirnya tetap lemah dalam hubungan usaha.[349]

Jaringan distribusi juga menjadi persoalan, terutama bagi BUMDes yang mengelola produk pertanian dan hasil olahan. Biaya angkut, jarak pasar, keterbatasan penyimpanan, dan risiko kerusakan produk dapat mengurangi margin usaha. BUMDes di Karo menghadapi hambatan yang lebih kuat karena komoditas pertanian bersifat mudah rusak dan harganya berubah cepat. BUMDes di

---

[347] Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Mark Bevir, *loc.cit*.
[348] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*; Rahardjo Adisasmita, *loc.cit*.
[349] Mark Bevir, *loc.cit.*; Stephen P. Osborne, *op.cit*.

Simalungun juga menghadapi biaya distribusi yang berbeda akibat luas wilayah dan keragaman lokasi usaha.[350]

Deli Serdang memiliki keuntungan berupa kedekatan dengan pusat perdagangan dan kawasan industri. Peluang tersebut belum selalu dimanfaatkan karena jaringan kemitraan dan kemampuan memenuhi standar pasar masih terbatas. Kedekatan geografis tidak otomatis menghasilkan akses pasar apabila BUMDes belum mampu menjaga kualitas dan kontinuitas pasokan. Keterbatasan kemampuan negosiasi juga membuat peluang kerja sama sulit berkembang.[351]

Pemasaran digital belum dimanfaatkan secara merata. Sebagian BUMDes belum memiliki katalog, identitas produk, sistem pembayaran, dan informasi usaha yang mudah diakses. Keterbatasan literasi digital serta jaringan internet mempersempit jangkauan pasar. Produk desa akhirnya tetap dipasarkan melalui hubungan tradisional dan bergantung pada pembeli tertentu.[352]

Teori Hukum Pembangunan menunjukkan bahwa akses pasar merupakan syarat untuk mengubah potensi lokal menjadi nilai ekonomi. Produksi tanpa hubungan dengan pasar hanya menghasilkan persediaan dan biaya. Hukum serta kebijakan harus membuka ruang kemitraan, distribusi, dan perlindungan

---

[350] Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026; Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026; Rahardjo Adisasmita, *loc.cit*.

[351] Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Hajar Risa, S.E., M.S.P., Pejabat yang pernah membidangi pembangunan kawasan dan ekonomi perdesaan pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit*.

[352] Tina Ultari dan Khoirunurrofik Khoirunurrofik, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

hubungan kontraktual. Kegagalan memperluas akses pasar menghambat fungsi BUMDes sebagai penggerak pembangunan ekonomi desa.[353]

Teori Kesejahteraan menilai akses pasar dari pengaruhnya terhadap pendapatan desa dan masyarakat. Pasar yang luas dapat meningkatkan penjualan, menyerap produksi warga, dan menciptakan pekerjaan. Posisi tawar yang lemah justru dapat menekan harga serta memindahkan manfaat kepada pihak luar desa. Pengembangan pasar harus memastikan bahwa keuntungan tetap memberikan manfaat yang adil bagi produsen, BUMDes, dan masyarakat.[354]

Prinsip keadilan dalam transaksi menuntut hubungan kemitraan yang seimbang dan tidak merugikan salah satu pihak. Kesepakatan mengenai harga, kualitas, volume, pembayaran, dan pembagian risiko harus dibuat secara jelas. Prinsip pencatatan menuntut setiap kontrak dan kewajiban didokumentasikan agar dapat diperiksa. Prinsip amanah mengharuskan BUMDes memenuhi janji usaha serta menjaga kualitas produk yang dipasarkan.[355]

Hasil analisis menunjukkan bahwa hambatan pasar bersumber dari kualitas produk, keterbatasan produksi, lemahnya jaringan, biaya distribusi, dan rendahnya pemanfaatan teknologi. Pembenahan membutuhkan pemetaan pasar, standardisasi produk, kontrak kemitraan, promosi digital, dan penguatan jaringan distribusi. Pemerintah daerah perlu menghubungkan BUMDes dengan pasar, perusahaan, lembaga ritel, dan pengadaan pemerintah. Akses pasar yang lebih luas menjadi

---

[353] Mochtar Kusumaatmadja, *loc.cit.*; Satjipto Rahardjo, *loc.cit*.
[354] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*; Rahardjo Adisasmita, *loc.cit*.
[355] Departemen Agama Republik Indonesia, *op.cit.*; M. Quraish Shihab, *op.cit*.

syarat bagi peningkatan pendapatan, kontribusi PADes, dan keberlanjutan usaha.[356]

5. Keterbatasan Akses Pembiayaan dan Dukungan Lembaga Keuangan

Akses pembiayaan eksternal masih menjadi hambatan bagi sebagian BUMDes di Sumatera Utara. Lembaga keuangan mensyaratkan legalitas, rencana usaha, laporan keuangan, arus kas, dan kemampuan membayar yang dapat diverifikasi. Sebagian BUMDes belum mampu memenuhi persyaratan tersebut karena pembukuan dan perencanaan usaha masih lemah. Kondisi ini membuat BUMDes tetap bergantung pada penyertaan modal pemerintah desa.[357]

Keterbatasan jaminan juga mempersulit akses pembiayaan. Aset BUMDes tidak selalu memiliki status hukum dan dokumen yang jelas sehingga sulit digunakan dalam hubungan pembiayaan. Penggunaan aset desa sebagai jaminan juga memerlukan kehati-hatian karena menyangkut kekayaan publik. Risiko kehilangan aset dapat muncul apabila pinjaman tidak dikelola berdasarkan kemampuan usaha.[358]

Rendahnya literasi keuangan turut memperbesar hambatan tersebut. Pengelola belum seluruhnya memahami bunga, tenor, jadwal pembayaran, biaya administrasi, risiko gagal bayar, dan kesesuaian sumber pembiayaan dengan arus kas usaha. Pinjaman yang tidak disesuaikan dengan karakter usaha dapat

---

[356] Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[357] Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.

[358] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

menambah tekanan keuangan. Usaha pertanian yang bersifat musiman, misalnya, tidak selalu sesuai dengan pola pembayaran bulanan yang kaku.[359]

Dukungan lembaga keuangan juga belum sepenuhnya dirancang sesuai kebutuhan BUMDes. Produk pembiayaan cenderung menggunakan persyaratan umum yang sama dengan badan usaha lain. Karakter BUMDes sebagai badan hukum yang mengelola modal publik memerlukan penilaian usaha dan mekanisme pengawasan yang lebih khusus. Pendampingan sebelum dan setelah pembiayaan juga diperlukan agar dana tidak hanya tersalurkan, tetapi menghasilkan perkembangan usaha.[360]

Teori Sistem Hukum menunjukkan bahwa akses pembiayaan dipengaruhi oleh substansi aturan, kesiapan lembaga, dan budaya pertanggungjawaban. Ketidakjelasan aset, laporan, dan kewenangan membuat lembaga keuangan sulit menilai risiko secara objektif. Teori Hukum Pembangunan menempatkan pembiayaan sebagai instrumen untuk memperluas kegiatan produktif, bukan sekadar menambah utang. Pembiayaan baru memiliki fungsi pembangunan apabila diarahkan pada usaha yang layak dan mampu meningkatkan pendapatan desa.[361]

Prinsip kehati-hatian dalam data kewahyuan menuntut setiap pembiayaan dipertimbangkan berdasarkan kemampuan dan manfaatnya. Prinsip pencatatan dalam Surah Al-Baqarah ayat 282 mewajibkan kejelasan utang, jangka waktu, kewajiban, dan bukti transaksi. Prinsip keadilan menuntut perjanjian tidak

---

[359] Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.
[360] Mark Bevir, *loc.cit.*; Stephen P. Osborne, *op.cit.*
[361] Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*; Mochtar Kusumaatmadja, *loc.cit*.

membebani salah satu pihak secara berlebihan. Prinsip amanah juga mengharuskan dana digunakan sesuai tujuan yang telah disepakati.[362]

Hasil analisis menunjukkan bahwa keterbatasan akses pembiayaan bukan hanya disebabkan oleh sikap lembaga keuangan. Kelemahan legalitas, laporan, aset, dan rencana usaha dari sisi BUMDes juga menjadi penyebab utama. Pembenahan memerlukan laporan yang dapat dipercaya, studi kelayakan, kejelasan penggunaan dana, dan pengawasan pembayaran. Pembiayaan eksternal seharusnya diberikan setelah BUMDes mampu menunjukkan kapasitas usaha dan perlindungan terhadap kekayaan desa.[363]

6. Kondisi Sosial, Budaya, dan Politik Desa

Kondisi sosial, budaya, dan politik desa memengaruhi stabilitas pengelolaan BUMDes. Pergantian kepala desa dapat diikuti perubahan pengelola, arah usaha, dan prioritas penggunaan modal. Hubungan kekerabatan serta kepentingan kelompok juga dapat memengaruhi rekrutmen dan pengambilan keputusan. Keadaan tersebut membuat BUMDes rentan bergantung pada figur dan dinamika politik lokal.[364]

Konflik antara pemerintah desa, pengelola, dan masyarakat juga dapat menghambat kegiatan usaha. Perselisihan mengenai aset, pembagian hasil, penempatan tenaga kerja, dan keterbukaan laporan dapat menurunkan kepercayaan. BUMDes yang kehilangan dukungan sosial akan sulit mempertahankan pelanggan, mitra, dan partisipasi masyarakat. Konflik yang tidak

---

[362] Departemen Agama Republik Indonesia, *op.cit.*; M. Quraish Shihab, *op.cit*.

[363] Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

[364] Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*

diselesaikan secara terbuka dapat berkembang menjadi penolakan terhadap usaha.[365]

Nilai adat dan kesepakatan informal memiliki pengaruh yang berbeda pada setiap wilayah. Nilai tersebut dapat memperkuat kepercayaan dan gotong royong apabila sejalan dengan prinsip profesionalitas. Penggunaan hubungan adat tanpa dokumen yang jelas dapat menimbulkan ketidakpastian pada aset, kontrak, dan pertanggungjawaban. Integrasi nilai lokal perlu dilakukan tanpa mengabaikan kepastian hukum.[366]

Teori Sistem Hukum menempatkan kondisi sosial dan budaya sebagai bagian dari budaya hukum. Aturan formal tidak akan efektif apabila perilaku masyarakat dan elite desa masih mengutamakan loyalitas personal. Pergantian politik juga dapat melemahkan struktur kelembagaan yang seharusnya tetap stabil. Budaya hukum yang sehat harus menempatkan kepentingan BUMDes di atas pergantian kekuasaan.[367]

Teori Hukum Pembangunan menunjukkan bahwa perubahan ekonomi membutuhkan dukungan sosial dan kelembagaan. BUMDes sulit berkembang apabila setiap pergantian kepemimpinan mengubah usaha tanpa evaluasi. Konflik sosial juga dapat menghambat penggunaan aset dan kerja sama ekonomi. Stabilitas politik desa menjadi syarat bagi kesinambungan pembangunan usaha.[368]

Prinsip musyawarah menuntut konflik diselesaikan melalui keterbukaan dan keterlibatan pihak terkait. Prinsip tabayyun mengharuskan setiap tuduhan dan

---

[365] Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*
[366] Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Mark Bevir, *loc.cit.*
[367] Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*
[368] Mochtar Kusumaatmadja, *loc.cit.*; Satjipto Rahardjo, *loc.cit.*

informasi diperiksa sebelum keputusan diambil. Prinsip keadilan menolak penguasaan jabatan dan manfaat berdasarkan hubungan politik atau kekerabatan. Prinsip amanah menuntut setiap pemimpin menjaga keberlanjutan BUMDes sebagai milik desa.[369]

Hasil analisis menunjukkan bahwa hambatan sosial dan politik bersumber dari ketergantungan pada figur, konflik kepentingan, rendahnya kepercayaan, dan lemahnya mekanisme penyelesaian sengketa. Pembenahan memerlukan aturan serah terima, rekrutmen berbasis kompetensi, keterbukaan laporan, dan forum mediasi. Nilai adat tetap dapat digunakan selama memperkuat akuntabilitas dan tidak menggantikan dokumen hukum. Stabilitas kelembagaan akan membantu BUMDes bertahan dari perubahan politik desa.[370]

---

[369] Departemen Agama Republik Indonesia, *op.cit.*; M. Quraish Shihab, *op.cit*.
[370] Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Mark Bevir, *loc.cit*.

BAB IV

REKONSTRUKSI MODEL PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK DESA YANG IDEAL UNTUK MENINGKATKAN PENDAPATAN DESA DI PROVINSI SUMATERA UTARA

A. Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa yang Berlaku di Provinsi Sumatera Utara

1. Dasar dan Karakter Model Swakelola dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa

Model pengelolaan Badan Usaha Milik Desa yang berlaku di Provinsi Sumatera Utara pada penelitian ini dikualifikasikan sebagai model swakelola. Model swakelola menempatkan pemerintah desa bersama organ BUMDes sebagai pihak yang merencanakan, menyediakan modal, mengelola aset, menjalankan kegiatan usaha, melakukan pengawasan, dan mempertanggungjawabkan hasil usaha dengan mengandalkan sumber daya yang dimiliki desa. Pengelolaan tersebut tidak menyerahkan keseluruhan pengurusan usaha kepada badan usaha atau pengelola profesional dari luar desa, meskipun kerja sama dengan pihak ketiga tetap dapat dilakukan untuk mendukung kegiatan tertentu.[371]

Dasar model swakelola bersumber dari kewenangan desa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan prakarsa, potensi, dan kebutuhan lokal. Kewenangan tersebut memberikan ruang kepada desa untuk membentuk BUMDes melalui musyawarah desa, menyediakan penyertaan modal, menentukan bidang usaha, memilih pelaksana operasional, dan mengawasi penggunaan kekayaan desa yang telah dipisahkan. Karakter ini memperlihatkan

[371] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

bahwa BUMDes dibangun sebagai badan usaha yang berasal dari desa, dimiliki oleh desa, dan diarahkan untuk memberikan manfaat kepada desa serta masyarakatnya.[372]

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa memberikan dasar yuridis bagi pelaksanaan model tersebut melalui pengaturan mengenai pendirian, organisasi, modal, aset, unit usaha, kerja sama, pertanggungjawaban, pembagian hasil usaha, kerugian, penghentian kegiatan usaha, pembinaan, dan pengembangan. Kedudukan BUMDes sebagai badan hukum menegaskan adanya pemisahan antara organisasi pemerintahan desa dan organisasi badan usaha. Pemisahan tersebut tetap mempertahankan kedudukan desa sebagai pemilik modal sekaligus penerima manfaat dari kegiatan BUMDes.[373]

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 memperkuat model swakelola melalui mekanisme pendaftaran, pendataan, pemeringkatan, pembinaan, pengembangan, serta pengadaan barang dan jasa. Mekanisme tersebut memberikan kerangka administratif bagi desa untuk mengelola BUMDes secara mandiri. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah lebih banyak menjalankan fungsi pembinaan, fasilitasi, pendataan, dan pengawasan, sedangkan kegiatan operasional tetap berada pada organ BUMDes di tingkat desa.

---

[372] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

[373] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm. 1-10.

Musyawarah desa menjadi dasar utama pengambilan keputusan strategis dalam model swakelola. Forum tersebut menetapkan pendirian BUMDes, anggaran dasar, penyertaan modal, rencana program kerja, pembagian hasil usaha, dan pertanggungjawaban. Kepala desa berkedudukan sebagai penasihat, pelaksana operasional menjalankan kegiatan usaha, sedangkan pengawas melakukan pengawasan terhadap pengurusan BUMDes. Pembagian organ tersebut memperlihatkan pola pengelolaan yang berusaha mempertahankan kontrol desa sekaligus memberikan ruang pengurusan kepada pelaksana operasional.[374]

Karakter swakelola juga terlihat pada penggunaan sumber daya manusia yang berasal dari lingkungan desa. Direktur, sekretaris, bendahara, kepala unit usaha, pegawai, dan pengawas pada umumnya dipilih dari masyarakat atau unsur lokal yang dinilai memahami kondisi desa. Pemilihan tersebut memberikan keuntungan berupa kedekatan sosial, pemahaman terhadap potensi lokal, dan kemudahan membangun partisipasi masyarakat. Keterbatasan muncul ketika proses pemilihan lebih didasarkan pada kedekatan personal, hubungan kekeluargaan, atau pertimbangan politik daripada kompetensi dan pengalaman usaha.

Penyertaan modal desa menjadi ciri penting model swakelola. Pemerintah desa menyediakan modal awal atau tambahan melalui APBDes berdasarkan keputusan musyawarah desa. Modal tersebut kemudian dikelola oleh BUMDes untuk menjalankan unit usaha yang dipilih. Ketergantungan terhadap penyertaan modal desa masih tinggi karena sebagian besar BUMDes belum mampu

---

[374] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

mengembangkan laba ditahan, memperoleh pembiayaan eksternal, atau membangun investasi bersama dengan mitra usaha.[375]

Pengelolaan aset dalam model swakelola juga bertumpu pada sumber daya desa. Tanah, bangunan, kendaraan, mesin, fasilitas wisata, pasar, sarana produksi, dan aset lainnya dapat diserahkan atau dimanfaatkan oleh BUMDes untuk kegiatan ekonomi. Penguasaan aset lokal memberikan peluang bagi desa untuk menciptakan sumber pendapatan baru. Ketidakjelasan dokumen penyerahan, pencatatan nilai, status kepemilikan, dan pemeliharaan aset masih menjadi persoalan yang dapat mengaburkan batas kekayaan pemerintah desa dan kekayaan BUMDes.[376]

Penentuan bidang usaha dalam model swakelola seharusnya bertumpu pada potensi dan kebutuhan masyarakat setempat. Potensi pertanian, perkebunan, perdagangan, pariwisata, jasa, pasar desa, pengelolaan air, dan pemanfaatan aset dapat dikembangkan sesuai karakter masing-masing wilayah. Praktik di Sumatera Utara menunjukkan bahwa pemilihan usaha belum seluruhnya didahului oleh pemetaan potensi, analisis pasar, kajian kelayakan, dan perhitungan risiko. Kondisi tersebut menyebabkan sebagian unit usaha dibentuk berdasarkan ketersediaan modal atau peniruan terhadap usaha desa lain.[377]

Model swakelola memberikan keleluasaan kepada desa untuk menyesuaikan usaha dengan kondisi lokal. Kabupaten Deli Serdang memiliki

---

[375] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

[376] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[377] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

peluang pada sektor perdagangan, jasa, industri, pertanian, wisata pesisir, dan kedekatan dengan pasar perkotaan. Kabupaten Karo memiliki potensi pada pertanian, hortikultura, pengolahan hasil, perdagangan komoditas, dan pariwisata. Kabupaten Simalungun memiliki potensi pada pertanian, perkebunan, jasa, perdagangan, serta wisata nagori. Perbedaan tersebut menuntut kemampuan pengelola dalam menerjemahkan potensi menjadi kegiatan usaha yang mempunyai pasar dan nilai tambah.[378]

BUMDes yang telah mencapai tingkat perkembangan maju memperlihatkan bahwa swakelola dapat menghasilkan kinerja tinggi ketika dibangun atas dasar potensi unggulan, profesionalitas pengelola, diversifikasi usaha, pemisahan kelembagaan, partisipasi masyarakat, dan reinvestasi hasil usaha. Pengalaman tersebut menunjukkan bahwa kelemahan tidak selalu terletak pada prinsip swakelolanya. Persoalan lebih banyak muncul pada kualitas perencanaan, kemampuan sumber daya manusia, pengendalian keuangan, pengelolaan aset, pengawasan, dan konsistensi pengembangan usaha.[379]

Teori Kesejahteraan memberikan dasar analisis terhadap tujuan model swakelola. Pengelolaan oleh desa seharusnya mendekatkan hasil usaha kepada masyarakat sebagai pemilik manfaat. Keuntungan BUMDes tidak hanya diarahkan untuk meningkatkan PADes, tetapi juga untuk membuka lapangan kerja, memperkuat usaha lokal, menyediakan pelayanan, dan meningkatkan pendapatan masyarakat. Model swakelola kehilangan orientasi kesejahteraan

---

[378] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

[379] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

apabila hasil usaha hanya dinikmati oleh pengelola, aparatur desa, atau kelompok tertentu.[380]

Prinsip pemerataan manfaat memperoleh dasar kewahyuan dalam Q.S. Al-Hasyr/59: 7:

السَّبِيلِ وَابْنِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْيَتَامَىٰ الْقُرْبَىٰ وَلِذِي وَلِلرَّسُولِ فَلِلَّهِ الْقُرَىٰ أَهْلِ مِنْ رَسُولِهِ عَلَىٰ اللَّهُ أَفَاءَ مَا
اللَّهَ إِنَّ ۖ اللَّهَ وَاتَّقُوا ۚ فَانْتَهُوا عَنْهُ نَهَاكُمْ وَمَا فَخُذُوهُ الرَّسُولُ آتَاكُمُ وَمَا ۚ مِنْكُمْ الْأَغْنِيَاءِ بَيْنَ دُولَةً يَكُونَ لَا كَيْ
الْعِقَابِ شَدِيدُ

Artinya:

"Harta rampasan yang Allah berikan kepada Rasul-Nya yang berasal dari penduduk beberapa negeri adalah untuk Allah, Rasul, kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin, dan orang yang dalam perjalanan, agar harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu terimalah. Apa yang dilarangnya bagimu tinggalkanlah. Bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat keras hukuman-Nya."[381]

Ayat tersebut memberikan dasar etik bahwa kekayaan dan manfaat ekonomi desa tidak boleh beredar pada kelompok terbatas. Relevansi ayat terhadap model swakelola terletak pada kewajiban desa memastikan modal, aset, pendapatan, lapangan kerja, dan peluang usaha memberikan manfaat yang luas. Distribusi hasil harus menjangkau pemerintah desa, pekerja lokal, petani, pelaku

---

[380] Mardiasmo, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[381] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Hasyr/59: 7.

usaha mikro, kelompok perempuan, pemuda, masyarakat berpendapatan rendah, dan pengguna layanan BUMDes.[382]

Teori Hukum Pembangunan menempatkan model swakelola sebagai sarana perubahan sosial dan ekonomi pada tingkat desa. Kewenangan mendirikan serta mengelola BUMDes seharusnya tidak berhenti pada pembentukan badan hukum. Hukum harus mampu mengarahkan desa untuk mengubah potensi lokal menjadi kegiatan produktif, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan PADes, dan memperkuat kesejahteraan. Keberadaan dokumen pendirian tanpa kegiatan usaha yang nyata menunjukkan bahwa fungsi hukum sebagai sarana pembangunan belum bekerja secara substantif.[383]

Model swakelola pada praktiknya masih memperlihatkan dominasi orientasi administratif. Pendirian, pendaftaran, pendataan, pemeringkatan, dan penyertaan modal lebih mudah diukur daripada produktivitas usaha, laba, manfaat sosial, atau keberlanjutan. Dominasi tersebut menyebabkan keberhasilan sering dinilai dari status badan hukum dan kategori perkembangan. Ukuran administratif belum cukup menjelaskan kemampuan BUMDes mengelola modal, menjaga aset, memperoleh pasar, dan memberikan kontribusi kepada pendapatan desa.[384]

Teori Sistem Hukum menjelaskan kondisi tersebut melalui hubungan antara substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Substansi hukum

---

[382] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[383] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit*.

[384] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemeringkatan, Pembinaan dan Pengembangan, dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama; Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

telah memberikan dasar mengenai organisasi, modal, aset, usaha, pembukuan, pelaporan, dan pengawasan. Struktur hukum terdiri atas pemerintah daerah, pemerintah desa, musyawarah desa, pelaksana operasional, pengawas, dan BPD. Budaya hukum terlihat dari cara para pihak memahami kepemilikan desa, batas kewenangan, tanggung jawab pengelola, ketertiban administrasi, dan kewajiban mempertanggungjawabkan hasil usaha.[385]

Kelemahan struktur terlihat ketika kepala desa terlalu jauh mencampuri keputusan operasional atau ketika pengawas tidak menjalankan pemeriksaan secara aktif. Kelemahan budaya hukum terlihat ketika modal BUMDes dipandang sebagai bantuan pemerintah yang tidak perlu menghasilkan kinerja terukur. Kelemahan substansi operasional terlihat ketika aturan umum belum diterjemahkan menjadi SOP, kontrak kinerja, standar pembukuan, indikator hasil, dan mekanisme pengendalian risiko yang sederhana serta mudah diterapkan.[386] Prinsip amanah menjadi dasar kewahyuan yang relevan dalam menilai pengelolaan modal, aset, dan kewenangan BUMDes. Q.S. An-Nisa/4: 58 menegaskan:[387]

نِعِمَّا اللَّهَ إِنَّ ۚ بِالْعَدْلِ تَحْكُمُوا أَنْ النَّاسِ بَيْنَ حَكَمْتُمْ وَإِذَا أَهْلِهَا إِلَىٰ الْأَمَانَاتِ تُؤَدُّوا أَنْ يَأْمُرُكُمْ اللَّهَ إِنَّ

بَصِيرًا سَمِيعًا كَانَ اللَّهَ إِنَّ ۗ بِهِ يَعِظُكُمْ

Artinya:

---

[385] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

[386] Subekti, *Hukum Perjanjian* (Jakarta: Intermasa, 2005), hlm. 1-10; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit*.

[387] *Ibid., hlm. 117-126*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu menetapkannya secara adil. Sesungguhnya Allah memberikan pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat."[388]

Amanah dalam model swakelola melekat pada seluruh organ pengelolaan. Pemerintah desa memegang amanah dalam menetapkan penyertaan modal dan menjaga batas kewenangannya. Pelaksana operasional memegang amanah dalam mengelola modal serta usaha secara profesional. Pengawas memegang amanah dalam memeriksa kepatuhan, keuangan, aset, dan risiko. Musyawarah desa memegang amanah dalam menilai pertanggungjawaban serta memastikan distribusi manfaat secara adil.[389]

Karakter model swakelola di Sumatera Utara memperlihatkan hubungan yang sangat kuat antara BUMDes dan pemerintah desa. Hubungan tersebut memberikan dukungan berupa modal, kebijakan, aset, legitimasi, dan akses kepada masyarakat. Hubungan yang terlalu kuat juga dapat menimbulkan ketergantungan serta percampuran kewenangan. Pelaksana operasional dapat kehilangan kemandirian apabila keputusan bisnis harus selalu mengikuti kehendak kepala desa. Pemerintah desa dapat menghadapi risiko pertanggungjawaban apabila aset, rekening, dan transaksi tidak dipisahkan secara jelas.

---

[388] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 58.

[389] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

Kemandirian badan usaha dalam model swakelola belum sepenuhnya terbentuk karena banyak BUMDes masih bergantung pada sumber daya pemerintah desa. Ketergantungan terlihat dari kebutuhan tambahan modal, penggunaan perangkat desa untuk administrasi, pemanfaatan fasilitas desa, dan campur tangan dalam pengambilan keputusan. Kemandirian seharusnya ditunjukkan melalui kemampuan mengelola pendapatan, membiayai operasional, mempertahankan modal kerja, menyusun laporan, dan mengembangkan usaha tanpa terus-menerus bergantung pada APBDes.[390]

Partisipasi masyarakat menjadi kekuatan potensial dalam model swakelola. Musyawarah desa memberikan ruang kepada masyarakat untuk menentukan pendirian, bidang usaha, penggunaan modal, dan penilaian pertanggungjawaban. Masyarakat juga dapat terlibat sebagai pekerja, pemasok, mitra, konsumen, atau penerima manfaat. Partisipasi belum sepenuhnya berjalan pada tahap pengawasan serta evaluasi karena informasi mengenai pendapatan, biaya, laba, aset, dan kontribusi BUMDes belum selalu disampaikan secara terbuka.[391]

Data perkembangan BUMDes di Sumatera Utara memperlihatkan keterbatasan hasil model swakelola yang berjalan saat ini. Jumlah 3.211 BUMDes beroperasi didominasi oleh 1.890 BUMDes kategori perintis dan 1.112 BUMDes kategori pemula. BUMDes kategori berkembang hanya berjumlah 187 unit,

---

[390] Mardiasmo, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*

[391] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

sedangkan kategori maju berjumlah 22 unit. Struktur tersebut memperlihatkan bahwa perluasan kelembagaan belum diikuti kemajuan usaha secara merata.[392]

Komposisi tersebut tidak serta-merta membuktikan bahwa prinsip swakelola harus ditinggalkan. Data tersebut menunjukkan perlunya penataan terhadap cara swakelola direncanakan, dilaksanakan, diawasi, dan dievaluasi. Model swakelola masih relevan karena mempertahankan kepemilikan dan manfaat pada tingkat desa. Perbaikan dibutuhkan agar swakelola tidak dimaknai sebagai pengelolaan sederhana yang hanya mengandalkan kedekatan sosial dan kemampuan seadanya.[393]

Analisis evaluatif menunjukkan bahwa model swakelola telah memberikan ruang besar bagi otonomi dan partisipasi desa. Kelebihan model terletak pada penguasaan lokal, pemanfaatan potensi desa, kedekatan dengan masyarakat, dan kemampuan menyesuaikan bidang usaha. Kelemahan model terletak pada profesionalitas pengelola, kualitas perencanaan, pemisahan aset, kemandirian operasional, pembukuan, pengawasan, dan pengukuran hasil.[394]

Analisis preskriptif mengarahkan model swakelola pada pengelolaan yang tetap dimiliki dan dikendalikan desa, tetapi dijalankan berdasarkan prinsip profesionalitas. Penguatan perlu mencakup seleksi pengelola berbasis kompetensi, pemetaan potensi, studi kelayakan, rencana bisnis, pemisahan rekening dan aset, SOP, kontrak kinerja, pembukuan per unit usaha, pengawasan berbasis risiko,

---

[392] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

[393] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

[394] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

keterbukaan informasi, serta pengukuran kontribusi terhadap PADes dan kesejahteraan masyarakat.[395]

Model swakelola yang berlaku di Provinsi Sumatera Utara pada akhirnya memiliki dasar filosofis dan yuridis yang kuat karena sesuai dengan kewenangan, kemandirian, serta kepemilikan ekonomi desa. Pelaksanaan model tersebut belum sepenuhnya menghasilkan badan usaha yang produktif, profesional, dan mandiri. Kesenjangan antara penguasaan lokal dan kemampuan pengelolaan menjadi persoalan utama yang perlu dijelaskan lebih lanjut melalui pembahasan mengenai penerapan model swakelola dalam praktik BUMDes di Sumatera Utara.[396]

2. Pelaksanaan Model Swakelola dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara

Pelaksanaan model swakelola dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara menempatkan desa sebagai pemilik modal, pemilik manfaat, sekaligus lingkungan utama penyelenggaraan kegiatan usaha. Pemerintah desa menyediakan dasar kebijakan, modal, dan sebagian aset, sedangkan pelaksana operasional menjalankan kegiatan usaha berdasarkan keputusan musyawarah desa. Pengawas menjalankan fungsi pengawasan terhadap pengurusan BUMDes. Masyarakat ditempatkan sebagai pihak yang berpartisipasi dalam pembentukan, pemanfaatan layanan, kegiatan usaha, dan penilaian pertanggungjawaban.[397]

---

[395] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

[396] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*

[397] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

Penerapan model swakelola dimulai melalui keputusan musyawarah desa mengenai pendirian BUMDes. Musyawarah tersebut menetapkan kebutuhan pembentukan badan usaha, bidang usaha yang akan dijalankan, penyertaan modal, anggaran dasar, susunan pengelola, serta rencana awal kegiatan usaha. Pemerintah desa kemudian menetapkan peraturan desa sebagai dasar kelembagaan dan mengajukan pendaftaran badan hukum sesuai ketentuan yang berlaku. Mekanisme tersebut menunjukkan bahwa pembentukan dan pengelolaan BUMDes berasal dari keputusan internal desa, bukan dari penyerahan pengelolaan kepada badan usaha di luar desa.

Pelaksanaan model swakelola di Sumatera Utara telah menghasilkan pertumbuhan jumlah BUMDes yang cukup besar. Data penelitian menunjukkan terdapat 4.798 data BUMDes atau BUMDesa, dengan 3.211 unit diklasifikasikan beroperasi dan 1.587 unit tidak beroperasional. BUMDes yang beroperasi terdiri atas 1.890 unit kategori perintis, 1.112 unit kategori pemula, 187 unit kategori berkembang, dan 22 unit kategori maju. Komposisi tersebut memperlihatkan bahwa model swakelola telah mendorong pembentukan kelembagaan secara luas, tetapi kemampuan badan usaha untuk berkembang masih belum merata.[398]

Dominasi kategori perintis dan pemula menunjukkan bahwa sebagian besar BUMDes masih berada pada tahap pembentukan organisasi, penataan legalitas, dan pencarian bentuk usaha. Kondisi tersebut juga memperlihatkan bahwa kemandirian usaha belum sepenuhnya terbentuk. Ketergantungan terhadap penyertaan modal desa, fasilitas pemerintah desa, dan dukungan aparatur masih

---

[398] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

cukup kuat. Kemampuan menghasilkan laba, membiayai operasional, membangun pasar, dan mengembangkan aset produktif belum dimiliki secara merata oleh seluruh BUMDes.[399]

Pelaksanaan model swakelola dalam aspek kelembagaan ditandai dengan keterlibatan kepala desa sebagai penasihat, pengelola lokal sebagai pelaksana operasional, serta unsur masyarakat sebagai pengawas. Susunan tersebut memberikan keuntungan karena setiap organ memahami kondisi sosial, ekonomi, dan potensi desa. Kedekatan para pengelola dengan masyarakat juga memudahkan komunikasi, pelayanan, dan mobilisasi partisipasi. Kelemahan muncul ketika kedekatan sosial mengaburkan batas profesionalitas, kewenangan, dan pertanggungjawaban.[400]

Kepala desa pada beberapa BUMDes masih memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap keputusan operasional. Pengaruh tersebut dapat terlihat dalam pemilihan pengelola, penggunaan modal, penetapan mitra, pengadaan barang, dan penentuan arah usaha. Kedudukan kepala desa sebagai penasihat seharusnya berfokus pada pemberian nasihat dan pengawasan strategis, bukan mengambil alih pengurusan harian. Percampuran fungsi menyebabkan pelaksana operasional tidak memiliki kewenangan manajerial yang memadai dan sulit dimintai pertanggungjawaban secara mandiri.

Pelaksana operasional dalam model swakelola berasal dari unsur masyarakat desa yang dipilih melalui mekanisme musyawarah. Pemilihan tersebut

---

[399] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit*.

[400] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

idealnya mempertimbangkan kompetensi, integritas, pengalaman usaha, pengetahuan administrasi, dan kemampuan mengelola keuangan. Praktik di lapangan masih menunjukkan adanya pemilihan berdasarkan kedekatan, kepercayaan personal, hubungan keluarga, atau pertimbangan politik desa. Pola tersebut berpengaruh terhadap kualitas pengelolaan dan kemampuan BUMDes menghadapi persoalan usaha.[401]

Pengawas BUMDes secara kelembagaan telah tersedia pada sebagian besar badan usaha. Pelaksanaan fungsi pengawasan belum sepenuhnya berjalan secara substantif karena keterbatasan kompetensi, akses dokumen, dan mekanisme pemeriksaan. Pengawas sering hanya menerima laporan yang disampaikan pelaksana operasional tanpa melakukan pengujian terhadap bukti transaksi, keadaan aset, persediaan, rekening, dan kegiatan unit usaha. Pengawasan yang demikian belum mampu mendeteksi risiko dan mencegah kerugian secara dini.[402]

Pelaksanaan swakelola dalam aspek permodalan bertumpu pada penyertaan modal pemerintah desa melalui APBDes. Modal tersebut diputuskan melalui musyawarah desa dan dipisahkan menjadi kekayaan BUMDes. Praktik penyertaan modal belum selalu didahului oleh analisis kelayakan usaha, perhitungan kebutuhan modal kerja, proyeksi pendapatan, dan identifikasi risiko.

---

[401] Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*

[402] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*

Keputusan penambahan modal juga belum selalu didasarkan pada evaluasi terhadap penggunaan modal sebelumnya.[403]

Ketergantungan terhadap APBDes menyebabkan sebagian BUMDes belum berkembang sebagai badan usaha yang mandiri. Modal tambahan sering dipandang sebagai solusi utama ketika usaha mengalami kesulitan. Evaluasi terhadap model bisnis, biaya, pasar, kompetensi pengelola, dan produktivitas aset belum selalu dilakukan sebelum penambahan modal diberikan. Kondisi tersebut berpotensi membuat BUMDes terus menerima dukungan anggaran tanpa menghasilkan pendapatan yang seimbang.[404]

Pemisahan rekening menjadi bagian penting dalam pelaksanaan model swakelola. Rekening atas nama BUMDes diperlukan untuk membedakan keuangan badan usaha dari keuangan pemerintah desa dan keuangan pribadi pengelola. Sebagian BUMDes telah menggunakan rekening tersendiri, tetapi transaksi tunai dan penggunaan rekening pribadi masih dapat ditemukan. Praktik tersebut mengurangi kemampuan untuk menelusuri arus kas dan meningkatkan risiko percampuran dana.[405]

Pelaksanaan swakelola dalam pengelolaan aset juga masih menghadapi persoalan. Aset desa yang diserahkan kepada BUMDes belum seluruhnya didukung berita acara, pencatatan nilai, dokumen kepemilikan, atau penetapan status penggunaannya. Bangunan, tanah, kendaraan, mesin, dan fasilitas usaha

---

[403] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

[404] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[405] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

dapat digunakan oleh BUMDes tanpa pemisahan administratif yang tegas. Ketidakjelasan tersebut menyulitkan penentuan tanggung jawab pemeliharaan, pengamanan, penyusutan, dan penyelesaian kerugian.[406]

Register aset belum selalu disusun dan diperbarui secara berkala. Kondisi fisik aset tidak selalu dibandingkan dengan catatan administrasi. Aset yang rusak, tidak digunakan, berpindah lokasi, atau dikuasai pihak tertentu dapat terlambat diketahui. Model swakelola yang tidak dilengkapi sistem inventarisasi dapat menyebabkan aset desa kehilangan nilai ekonominya tanpa pertanggungjawaban yang jelas.[407]

Pelaksanaan kegiatan usaha dalam model swakelola sangat dipengaruhi oleh potensi dan karakter wilayah. Kabupaten Deli Serdang memiliki peluang pada perdagangan, jasa, pengolahan hasil pertanian, wisata pesisir, pengelolaan pasar, serta kegiatan ekonomi yang terhubung dengan Kota Medan dan kawasan industri. Kabupaten Karo memiliki peluang pada pertanian, hortikultura, pengolahan dan pemasaran komoditas, serta pariwisata. Kabupaten Simalungun memiliki peluang pada pertanian, perkebunan, perdagangan, jasa, peternakan, dan wisata nagori.[408]

Pemilihan unit usaha belum selalu didasarkan pada pemetaan potensi dan kebutuhan pasar. Sebagian usaha dibentuk karena mengikuti tren, meniru desa lain, atau memanfaatkan anggaran yang tersedia. Kajian mengenai konsumen,

---

[406] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[407] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[408] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

persaingan, biaya, bahan baku, risiko, dan titik impas belum selalu disusun. Kondisi tersebut menyebabkan unit usaha tidak memiliki dasar yang kuat untuk bertahan dan berkembang.[409]

Pengalaman badan usaha desa yang telah berkembang menunjukkan bahwa pelaksanaan swakelola dapat berhasil apabila potensi lokal diolah melalui tata kelola profesional. Keberhasilan tidak hanya bergantung pada besarnya modal atau keunggulan sumber daya. Kemampuan menyusun strategi, memisahkan fungsi pemerintahan dan usaha, membangun kepercayaan masyarakat, mengembangkan beberapa sumber pendapatan, dan menginvestasikan kembali laba menjadi faktor yang menentukan. Karakter tersebut dapat dibaca secara implisit sebagai pembanding terhadap praktik swakelola di Sumatera Utara.[410]

Pelaksanaan model swakelola dalam kegiatan operasional masih banyak bergantung pada kemampuan individual pengelola. Standar operasional prosedur belum dimiliki oleh seluruh BUMDes. Proses pembelian, penjualan, penyimpanan persediaan, penerimaan kas, pengeluaran kas, pelayanan konsumen, dan penggunaan aset sering dilakukan berdasarkan kebiasaan. Ketergantungan pada kebiasaan menyebabkan kegiatan sulit dikendalikan dan sukar diteruskan ketika terjadi pergantian pengelola.[411]

Pembukuan dalam model swakelola umumnya masih bersifat sederhana. Buku kas menjadi alat utama untuk mencatat penerimaan dan pengeluaran.

---

[409] Mark Bevir, *loc.cit.*; Stephen P. Osborne, *op.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[410] Mardiasmo, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[411] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

Pemisahan transaksi berdasarkan unit usaha, pencatatan utang dan piutang, penyusutan aset, persediaan, dan perhitungan laba bersih belum selalu dilakukan. Keterbatasan tersebut menyebabkan omzet, pendapatan, laba, modal, dan kas sering dipahami sebagai nilai yang sama.[412]

Laporan pertanggungjawaban sering disusun untuk memenuhi kebutuhan musyawarah desa atau permintaan pemerintah daerah. Fungsi laporan sebagai alat manajemen belum sepenuhnya berkembang. Pengelola belum selalu menggunakan laporan untuk menilai biaya, produktivitas aset, kemampuan membayar kewajiban, atau kelayakan unit usaha. Orientasi administratif menyebabkan laporan disusun setelah periode berakhir tanpa digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan harian.[413]

Pelaksanaan pembinaan oleh pemerintah daerah dalam model swakelola mencakup sosialisasi regulasi, fasilitasi legalitas, pelatihan manajemen, pendataan, pemeringkatan, dan pendampingan usaha. Jangkauan pembinaan belum selalu sebanding dengan jumlah serta persebaran BUMDes. Keterbatasan anggaran, tenaga pendamping, kualitas data, dan kesinambungan program menyebabkan hasil pembinaan berbeda pada setiap wilayah.

Pelatihan sering dilaksanakan dalam bentuk pertemuan singkat dengan materi yang bersifat umum. Kebutuhan BUMDes perintis berbeda dengan BUMDes berkembang, tetapi peserta dapat memperoleh materi yang sama. Pendampingan setelah pelatihan belum selalu tersedia untuk membantu penerapan

---

[412] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[413] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

pembukuan, penyusunan rencana usaha, atau perbaikan tata kelola. Pelaksanaan model swakelola akhirnya tetap bergantung pada kemampuan pengurus menerjemahkan materi secara mandiri.[414]

Partisipasi masyarakat dalam model swakelola lebih kuat pada tahap pembentukan dan musyawarah desa. Keterlibatan pada tahap pengawasan, evaluasi, dan pengembangan usaha masih terbatas. Masyarakat belum selalu memperoleh informasi yang cukup mengenai modal, aset, pendapatan, biaya, laba, serta kontribusi terhadap PADes. Keterbatasan informasi menyebabkan masyarakat sulit menilai keberhasilan dan memberikan pengawasan sosial.[415]

Keterlibatan masyarakat sebagai pekerja, pemasok, mitra, dan pengguna layanan berbeda pada setiap unit usaha. Usaha wisata dapat melibatkan pedagang, tenaga kebersihan, petugas keamanan, pemandu, dan penyedia produk lokal. Usaha pertanian dapat melibatkan petani, kelompok tani, pengangkut, dan pedagang. Usaha pelayanan dapat melibatkan masyarakat sebagai pengguna utama. Manfaat tersebut belum selalu dicatat dan dilaporkan sebagai bagian dari kinerja BUMDes.

Teori Kesejahteraan menunjukkan bahwa pelaksanaan model swakelola harus dinilai dari manfaat yang diterima masyarakat, bukan hanya dari keberadaan kelembagaan dan besarnya modal. Kesejahteraan tercermin melalui peningkatan pendapatan desa, penciptaan lapangan kerja, penguatan usaha masyarakat, kemudahan pelayanan, serta pemerataan manfaat. Model swakelola belum

---

[414] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[415] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

mencapai tujuan kesejahteraan apabila kegiatan usaha tidak memberikan hasil atau hanya memberikan keuntungan kepada kelompok terbatas.[416]

Prinsip pemerataan manfaat ditegaskan dalam Q.S. Al-Hasyr/59: 7:

السَّبِيلِ وَابْنِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْيَتَامَىٰ الْقُرْبَىٰ وَلِذِي وَلِلرَّسُولِ فَلِلَّهِ الْقُرَىٰ أَهْلِ مِنْ رَسُولِهِ عَلَىٰ اللَّهُ أَفَاءَ مَا
اللَّهَ إِنَّ ۖ اللَّهَ وَاتَّقُوا ۚ فَانْتَهُوا عَنْهُ نَهَاكُمْ وَمَا فَخُذُوهُ الرَّسُولُ آتَاكُمُ وَمَا ۚ مِنْكُمْ الْأَغْنِيَاءِ بَيْنَ دُولَةً يَكُونَ لَا كَيْ
الْعِقَابِ شَدِيدُ

Artinya:

"Harta rampasan yang Allah berikan kepada Rasul-Nya yang berasal dari penduduk beberapa negeri adalah untuk Allah, Rasul, kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin, dan orang yang dalam perjalanan, agar harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu terimalah. Apa yang dilarangnya bagimu tinggalkanlah. Bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat keras hukuman-Nya."[417]

Ayat tersebut memberikan ukuran etik terhadap distribusi manfaat model swakelola. Modal dan aset desa harus menghasilkan manfaat yang tidak terkonsentrasi pada kepala desa, pengelola, atau mitra tertentu. Pengelolaan harus membuka akses bagi pekerja lokal, petani, pedagang, pelaku usaha mikro, perempuan, pemuda, dan kelompok masyarakat lain. Keterlibatan tersebut menunjukkan bahwa BUMDes berfungsi sebagai instrumen pemerataan ekonomi desa.[418]

---

[416] Mardiasmo, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[417] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Hasyr/59: 7.

[418] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

Teori Hukum Pembangunan memperlihatkan bahwa pelaksanaan model swakelola merupakan bentuk penggunaan hukum untuk mengarahkan perubahan ekonomi desa. Peraturan mengenai badan hukum, organisasi, modal, aset, dan pertanggungjawaban seharusnya mendorong perilaku pengelolaan yang profesional. Kesenjangan antara dokumen legal dan praktik usaha menunjukkan bahwa fungsi hukum belum sepenuhnya mengubah tata kelola.[419]

Hukum dalam pelaksanaan model swakelola masih lebih sering berfungsi sebagai alat pembentukan dan administrasi. Peraturan desa, anggaran dasar, sertifikat badan hukum, dan dokumen pengurus telah tersedia, tetapi belum selalu menjadi pedoman operasional. Uraian tugas, batas kewenangan, prosedur transaksi, indikator kinerja, dan mekanisme evaluasi belum seluruhnya disusun. Fungsi hukum pembangunan memerlukan penerjemahan norma menjadi perangkat kerja yang dapat mengubah perilaku organisasi.[420]

Teori Sistem Hukum menunjukkan bahwa pelaksanaan model swakelola dipengaruhi oleh substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Substansi hukum telah mengatur prinsip serta organ pengelolaan, tetapi petunjuk teknis belum selalu mudah diterapkan. Struktur hukum belum seluruhnya bekerja secara terpadu karena pembinaan, pengawasan, dan pengelolaan tersebar pada beberapa pihak. Budaya hukum masih memperlihatkan pemahaman bahwa BUMDes merupakan bagian langsung dari pemerintah desa, bukan badan hukum yang memiliki pengurusan tersendiri.

---

[419] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit*.

[420] *Ibid.*

Budaya ketergantungan terhadap pemerintah desa memengaruhi kemandirian pelaksana operasional. Pengelola dapat menunggu arahan kepala desa dalam menentukan keputusan usaha. Pemerintah desa juga dapat menganggap modal BUMDes sebagai dana program yang harus dikendalikan secara langsung. Pemahaman tersebut mengurangi pemisahan antara kepemilikan, pengurusan, dan pengawasan.[421]

Prinsip amanah memberikan dasar dalam menilai pelaksanaan kewenangan dan pengelolaan aset. Q.S. An-Nisa/4: 58 menyatakan:

يَعِظُكُمْ نِعِمَّا اللَّهَ إِنَّ ۚ بِالْعَدْلِ تَحْكُمُوا أَنْ النَّاسِ بَيْنَ حَكَمْتُمْ وَإِذَا أَهْلِهَا إِلَىٰ الْأَمَانَاتِ تُؤَدُّوا أَنْ يَأْمُرُكُمْ اللَّهَ إِنَّ بَصِيرًا سَمِيعًا كَانَ اللَّهَ إِنَّ ۗ بِهِ

Artinya:

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu menetapkannya secara adil. Sesungguhnya Allah memberikan pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat."[422]

Pelaksanaan amanah dalam model swakelola tercermin melalui penggunaan modal sesuai rencana, pemisahan kekayaan, pencatatan transaksi, pemeliharaan aset, penyusunan laporan, dan penyampaian hasil kepada masyarakat. Amanah tidak terpenuhi apabila dana digunakan tanpa bukti, aset

---

[421] Mardiasmo, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[422] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 58.

dikuasai tanpa dasar, laporan tidak disusun, atau keuntungan dibagikan tanpa mekanisme yang jelas.[423]

Prinsip larangan menguasai harta secara tidak benar ditegaskan dalam Q.S. Al-Baqarah/2: 188:

وَأَنْتُمْ بِالْإِثْمِ النَّاسِ أَمْوَالِ مِنْ فَرِيقًا لِتَأْكُلُوا الْحُكَّامِ إِلَى بِهَا وَتُدْلُوا بِالْبَاطِلِ بَيْنَكُمْ أَمْوَالَكُمْ تَأْكُلُوا وَلَا تَعْلَمُونَ

Artinya:

"Janganlah kamu makan harta di antara kamu dengan jalan yang batil dan janganlah kamu membawa urusan harta itu kepada para hakim dengan maksud agar kamu dapat memakan sebagian harta orang lain dengan jalan dosa, padahal kamu mengetahui."[424]

Ayat tersebut relevan terhadap transaksi, pengadaan, pemanfaatan aset, dan pembagian hasil BUMDes. Penggunaan rekening pribadi, transaksi tanpa bukti, pengadaan yang dipengaruhi konflik kepentingan, dan penguasaan keuntungan oleh pihak tertentu bertentangan dengan prinsip pengelolaan harta secara sah. Model swakelola memerlukan pengendalian yang lebih kuat karena pengelola, pemerintah desa, dan masyarakat berada dalam lingkungan sosial yang dekat.[425]

Kedekatan sosial dapat menjadi kekuatan dan kelemahan. Kepercayaan masyarakat memudahkan pengelola menjalankan usaha dan membangun

---

[423] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[424] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Baqarah/2: 188.

[425] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

kemitraan. Hubungan kekeluargaan juga dapat membuat pengawasan menjadi tidak objektif dan pelanggaran sulit ditindak. Profesionalitas diperlukan agar hubungan sosial tidak menghapus kewajiban hukum dan pertanggungjawaban.[426]

Analisis evaluatif menunjukkan bahwa pelaksanaan model swakelola telah memberikan ruang bagi desa untuk menguasai dan mengelola potensi ekonominya. Pencapaian terlihat pada bertambahnya jumlah BUMDes, terbentuknya organ pengelola, tersedianya unit usaha, serta munculnya pelayanan dan kegiatan ekonomi lokal. Kelemahan terlihat pada kualitas perencanaan, pemisahan aset, kemandirian pengelola, pembukuan, pengawasan, pemasaran, dan pengukuran hasil.[427]

Pelaksanaan model swakelola belum menghasilkan capaian yang sama pada Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Karo, dan Kabupaten Simalungun. Perbedaan potensi, akses pasar, kualitas pengelola, dukungan pemerintah desa, pembinaan daerah, dan kemampuan membangun kemitraan menghasilkan tingkat perkembangan yang berbeda. Model yang sama menghasilkan kinerja yang berbeda karena kualitas penerapannya tidak seragam.[428]

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa model swakelola tidak cukup hanya didasarkan pada kepemilikan dan pengelolaan oleh desa. Swakelola memerlukan standar profesional agar kemampuan lokal dapat menghasilkan kinerja. Pengelola harus dipilih berdasarkan kompetensi. Modal harus diberikan berdasarkan

---

[426] H. Salim HS, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[427] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[428] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *Hukum Kemitraan Usaha* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 1-10.

kelayakan. Aset harus dipisahkan dan dicatat. Unit usaha harus memiliki pasar. Laporan harus digunakan untuk mengendalikan usaha. Pengawasan harus mampu mendeteksi risiko.[429]

Pelaksanaan model swakelola yang masih berorientasi pada administrasi menjelaskan terbatasnya BUMDes yang berkembang dan maju. Keberhasilan administratif lebih mudah dicapai melalui pendaftaran dan penyusunan dokumen. Keberhasilan ekonomi memerlukan proses yang lebih kompleks berupa pengembangan pasar, pengelolaan biaya, peningkatan kualitas layanan, inovasi, reinvestasi, dan pembangunan kemitraan.[430]

Sifat eksplanatoris dalam penelitian ini menunjukkan bahwa rendahnya kinerja model swakelola tidak berdiri sendiri. Kompetensi pengelola memengaruhi pembukuan dan keputusan usaha. Pemisahan kewenangan memengaruhi kemandirian operasional. Kualitas data memengaruhi pembinaan pemerintah daerah. Partisipasi masyarakat memengaruhi legitimasi dan pasar. Pengawasan memengaruhi keamanan modal dan aset. Seluruh faktor tersebut saling berhubungan dalam menentukan hasil.[431]

Pelaksanaan model swakelola di Provinsi Sumatera Utara pada akhirnya menunjukkan dua sisi. Sisi pertama berupa kekuatan kepemilikan lokal, partisipasi desa, pemanfaatan potensi, dan kedekatan dengan masyarakat. Sisi kedua berupa ketergantungan terhadap pemerintah desa, keterbatasan

---

[429] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[430] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit*.

[431] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

profesionalitas, lemahnya pemisahan kekayaan, belum tertibnya administrasi, serta rendahnya pengukuran kinerja. Pertemuan kedua sisi tersebut menjadi dasar untuk menilai kelemahan model dan kebutuhan rekonstruksi pada subbab berikutnya.[432]

3. Kelemahan Model Swakelola dan Kebutuhan Rekonstruksi

Model swakelola dalam pengelolaan BUMDes di Provinsi Sumatera Utara memiliki kekuatan berupa kepemilikan lokal, penguasaan desa terhadap aset dan modal, kedekatan pengelola dengan masyarakat, serta keleluasaan menentukan kegiatan usaha berdasarkan potensi desa. Pelaksanaan model tersebut belum sepenuhnya menghasilkan BUMDes yang mandiri, profesional, akuntabel, dan mampu memberikan kontribusi yang stabil terhadap Pendapatan Asli Desa. Kesenjangan antara kepemilikan lokal dan kemampuan pengelolaan menjadi persoalan utama yang menunjukkan perlunya rekonstruksi terhadap model swakelola yang berlaku.[433]

Kelemahan model swakelola tidak terletak pada prinsip bahwa BUMDes dimiliki dan dikelola oleh desa. Persoalan utama terletak pada cara pengelolaan yang masih mengandalkan kemampuan internal tanpa standar profesional yang memadai. Istilah swakelola dalam praktik sering dipahami sebagai kebebasan desa mengurus sendiri BUMDes dengan sumber daya yang tersedia. Pemahaman tersebut menyebabkan profesionalitas, kompetensi, perencanaan bisnis,

---

[432] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

[433] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

pengendalian risiko, dan pengukuran kinerja belum selalu ditempatkan sebagai persyaratan utama.[434]

Data perkembangan BUMDes di Sumatera Utara menunjukkan bahwa 3.211 BUMDes yang beroperasi masih didominasi oleh kategori perintis dan pemula. BUMDes kategori perintis berjumlah 1.890 unit, sedangkan kategori pemula berjumlah 1.112 unit. BUMDes kategori berkembang hanya berjumlah 187 unit dan kategori maju sebanyak 22 unit. Komposisi tersebut memperlihatkan bahwa perluasan pembentukan BUMDes belum diikuti peningkatan kapasitas usaha secara merata.[435]

Dominasi kategori perintis dan pemula menunjukkan bahwa model swakelola belum mampu mendorong sebagian besar BUMDes bergerak dari tahap pendirian menuju tahap pertumbuhan usaha. Legalitas, struktur organisasi, penyertaan modal, dan unit usaha telah tersedia pada banyak BUMDes. Produktivitas modal, pertumbuhan aset, keberlanjutan usaha, laba bersih, serta kontribusi terhadap PADes belum menunjukkan hasil yang sama kuatnya.[436]

Keterangan H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si. menunjukkan bahwa pembinaan BUMDes pada tingkat Provinsi Sumatera Utara masih banyak diarahkan pada legalitas kelembagaan, pembaruan data, pemeringkatan, dan peningkatan kapasitas pengelola. Kebutuhan pembinaan terus berkembang karena kondisi BUMDes berbeda pada setiap kabupaten dan desa. BUMDes yang telah

---

[434] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

[435] *Ibid., hlm. 1-10*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Bevir, *loc.cit*.

[436] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit*.

memperoleh status badan hukum belum selalu memiliki pembukuan, kegiatan usaha aktif, pemisahan aset, serta indikator kontribusi yang dapat diukur.[437]

Keterangan Dra. Anita Magdalena br. Situmorang dan Hajar Risa, S.E., M.S.P. memperlihatkan bahwa pengelolaan BUMDes di Kabupaten Deli Serdang menghadapi persoalan pada kesinambungan usaha, kemampuan pengelola, legalitas operasional, dan ketertiban administrasi. Posisi wilayah yang dekat dengan pasar perkotaan memberikan peluang besar bagi BUMDes, tetapi peluang tersebut belum selalu dapat dimanfaatkan karena kelemahan perencanaan, pemasaran, dan pengelolaan keuangan. Keadaan tersebut menunjukkan bahwa ketersediaan pasar belum menjamin keberhasilan tanpa kapasitas organisasi yang memadai.[438]

Keterangan Data Martina br. Ginting, S.STP. menunjukkan bahwa karakter ekonomi Kabupaten Karo memerlukan kemampuan pengelolaan yang sesuai dengan risiko pertanian, hortikultura, pemasaran hasil panen, dan pariwisata. Fluktuasi harga, sifat komoditas yang mudah rusak, keterbatasan penyimpanan, dan akses pemasaran menuntut pengelola memiliki kemampuan bisnis yang lebih khusus. Pola swakelola yang hanya mengandalkan pengurus lokal tanpa

---

[437] H. Parlindungan Pane, S.H., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara, Wawancara, Medan, 2026; Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *op.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

[438] Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Hajar Risa, S.E., M.S.P., Pejabat yang pernah membidangi pembangunan kawasan dan ekonomi perdesaan pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Mardiasmo, *loc.cit*.

peningkatan kompetensi berisiko menyebabkan modal tidak berkembang dan kegiatan usaha berhenti.[439]

Keterangan Elyanto Purba, S.STP., M.Si. memperlihatkan bahwa pengembangan BUMNag di Kabupaten Simalungun masih menghadapi perbedaan kemampuan antarnagori. Potensi pertanian, perkebunan, jasa, dan pariwisata belum seluruhnya diikuti kemampuan kelembagaan, administrasi, dan pengembangan usaha. Pembinaan pemerintah daerah membutuhkan data yang lebih rinci mengenai kondisi modal, aset, unit usaha, laporan keuangan, dan manfaat masyarakat agar intervensi tidak hanya didasarkan pada status kelembagaan.[440]

Keterangan Sukiran sebagai Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo menunjukkan bahwa pelaksana operasional membutuhkan ruang kewenangan yang jelas untuk menjalankan usaha. Dukungan kepala desa, aset lokal, dan potensi kawasan menjadi modal penting dalam pengembangan BUMDes. Keberlanjutan usaha tetap bergantung pada pembagian kewenangan, pengelolaan fasilitas, pencatatan pendapatan, promosi, keterlibatan masyarakat, dan kemampuan mengendalikan biaya.[441]

Keterangan Selamet, S.T. sebagai Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes menunjukkan pentingnya dukungan pemerintah desa terhadap

---

[439] Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026; Rahardjo Adisasmita, *loc.cit.*; Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit*.

[440] Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.

[441] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

penyertaan modal, legalitas, dan pengembangan potensi lokal. Kedudukan ganda kepala desa sebagai representasi pemerintah desa dan penasihat BUMDes memerlukan batas yang tegas. Campur tangan yang terlalu jauh dalam kegiatan operasional dapat mengurangi kemandirian pelaksana dan menimbulkan ketidakjelasan pertanggungjawaban.[442]

Keterangan Jumali sebagai Ketua BUMNag Anyar Lestari menunjukkan bahwa usaha berbasis wisata memerlukan pengelolaan penerimaan, kebersihan, keamanan, fasilitas, tenaga kerja, dan partisipasi masyarakat secara terpadu. Model swakelola memberikan ruang kepada masyarakat lokal untuk terlibat langsung. Keterlibatan tersebut tetap membutuhkan standar pelayanan, pembukuan, pembagian tugas, dan pengawasan agar pendapatan usaha dapat diketahui serta dipertanggungjawabkan.[443]

Keterangan Erikson Girsang sebagai Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu menunjukkan bahwa pengembangan unit usaha dan kemitraan memerlukan kepastian kewenangan, perjanjian, pembagian hasil, serta laporan usaha. Pengembangan fasilitas wisata dapat meningkatkan kegiatan ekonomi nagori, tetapi investasi tersebut harus diikuti pengelolaan profesional dan pengukuran manfaat. Aset yang tersedia tanpa model bisnis dan pengawasan dapat berubah menjadi beban pemeliharaan.[444]

---

[442] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[443] Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[444] *Ibid.*

Hasil wawancara tersebut memperlihatkan pola persoalan yang sama pada tingkat provinsi, kabupaten, desa, dan pengelola BUMDes. Pola tersebut mencakup dominasi legalitas administratif, keterbatasan kompetensi pengelola, ketergantungan terhadap pemerintah desa, lemahnya pemisahan aset, ketidaktertiban pembukuan, rendahnya pengawasan substantif, serta belum terukurnya kontribusi terhadap PADes. Kesamaan pola menunjukkan bahwa persoalan model swakelola bersifat sistemik dan tidak hanya terjadi pada satu BUMDes.[445]

Kelemahan pertama model swakelola terdapat pada proses pemilihan dan profesionalitas pengelola. Pengelola sering dipilih berdasarkan kedekatan sosial, kepercayaan pribadi, hubungan keluarga, atau pertimbangan politik desa. Kompetensi manajemen, akuntansi, pemasaran, hukum kontrak, teknologi, dan pengendalian risiko belum selalu menjadi dasar utama. Pelaksana yang tidak menguasai bidang usaha akan kesulitan mengubah modal dan aset menjadi pendapatan yang berkelanjutan.[446]

Kelemahan kedua terdapat pada hubungan kelembagaan dan pembagian kewenangan. Kepala desa sebagai penasihat masih dapat memiliki pengaruh dominan terhadap pemilihan pengurus, penggunaan modal, penetapan mitra, dan keputusan usaha. Pelaksana operasional kehilangan kemandirian ketika seluruh keputusan harus memperoleh arahan kepala desa. Pengawas juga belum selalu

---

[445] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit*.

[446] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit*.

memiliki kemampuan dan keberanian untuk memeriksa pengelolaan secara substantif.[447]

Kelemahan ketiga terdapat pada ketergantungan pembiayaan terhadap APBDes. Penyertaan modal desa masih menjadi sumber utama pengembangan usaha. Penambahan modal belum selalu didasarkan pada evaluasi penggunaan modal sebelumnya, studi kelayakan, proyeksi laba, dan risiko. Ketergantungan tersebut menyebabkan BUMDes belum berkembang menjadi badan usaha yang mampu membiayai kegiatan melalui pendapatan sendiri.

Kelemahan keempat terdapat pada pemisahan dan pengelolaan aset. Penyerahan aset desa kepada BUMDes belum seluruhnya dilengkapi dokumen, berita acara, penilaian, register, dan penetapan status penggunaan. Aset dapat digunakan oleh BUMDes tanpa batas yang jelas antara kekayaan desa dan kekayaan badan usaha. Ketidakjelasan tersebut meningkatkan risiko kehilangan, penggunaan tanpa dasar, konflik kepentingan, dan kesulitan pertanggungjawaban.[448]

Kelemahan kelima terdapat pada perencanaan dan kelayakan usaha. Unit usaha belum selalu dipilih berdasarkan pemetaan potensi, kebutuhan masyarakat, akses pasar, kemampuan pengelola, biaya, dan risiko. Keputusan usaha dapat muncul karena adanya anggaran atau keinginan meniru usaha desa lain. Pola

---

[447] Mardiasmo, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[448] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

tersebut menyebabkan kegiatan tidak mempunyai pasar yang cukup, aset tidak produktif, serta modal kerja habis untuk menutup biaya operasional.[449]

Kelemahan keenam terdapat pada administrasi, pembukuan, dan pelaporan. Pencatatan yang hanya menggunakan buku kas sederhana belum mampu membedakan omzet, laba, modal, aset, utang, piutang, dan setoran PADes. Laporan sering disusun untuk memenuhi kewajiban administratif, bukan untuk membaca kondisi usaha. Ketiadaan informasi keuangan yang memadai menghambat pengambilan keputusan, pengawasan, pembiayaan, dan kemitraan.[450]

Kelemahan ketujuh terdapat pada pengawasan dan keterbukaan informasi. Pengawasan internal belum selalu dilakukan melalui pemeriksaan rekening, aset, bukti transaksi, persediaan, dan kinerja setiap unit usaha. Masyarakat juga belum memperoleh informasi berkala mengenai modal, pendapatan, laba, kerugian, dan kontribusi BUMDes. Keterbatasan informasi memperlemah pengawasan sosial dan menurunkan kepercayaan masyarakat. Naskah penelitian juga menunjukkan bahwa laporan yang diterima lebih banyak berupa pertanggungjawaban umum dan belum dilengkapi ukuran kinerja usaha secara terperinci.[451]

Kelemahan kedelapan terdapat pada pengukuran hasil. Model swakelola lebih mudah menunjukkan jumlah modal, aset, kegiatan, dan unit usaha daripada menjelaskan manfaat yang dihasilkan. Indikator mengenai laba bersih, pertumbuhan aset, produktivitas modal, jumlah pekerja, penerima manfaat, kualitas layanan, dan kontribusi PADes belum diterapkan secara seragam. Status

---

[449] *Ibid.*
[450] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*
[451] *Ibid., hlm. 117-126*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

aktif secara administratif belum selalu menunjukkan bahwa BUMDes aktif secara ekonomi.[452]

Teori Kesejahteraan menunjukkan bahwa model swakelola belum sepenuhnya mencapai tujuan apabila manfaat hanya diukur melalui keberadaan badan usaha. Kesejahteraan harus terlihat dari peningkatan PADes, pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, pelayanan, penguatan usaha lokal, dan pemerataan manfaat. Keterbatasan kontribusi dan data penerima manfaat menunjukkan bahwa orientasi kesejahteraan belum terintegrasi secara kuat dalam sistem pengukuran BUMDes.[453]

Prinsip pemerataan kekayaan ditegaskan dalam Q.S. Al-Hasyr/59: 7:

السَّبِيلِ وَابْنِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْيَتَامَىٰ الْقُرْبَىٰ وَلِذِي لِلرَّسُولِ وَ فَلِلَّهِ الْقُرَىٰ أَهْلِ مِنْ رَسُولِهِ عَلَىٰ اللَّهُ أَفَاءَ مَا
اللَّهَ إِنَّ ۖ اللَّهَ وَاتَّقُوا ۚ فَانْتَهُوا عَنْهُ نَهَاكُمْ وَمَا فَخُذُوهُ الرَّسُولُ آتَاكُمُ وَمَا ۚ مِنْكُمْ الْأَغْنِيَاءِ بَيْنَ دُولَةً يَكُونَ لَا كَيْ
الْعِقَابِ شَدِيدُ

Artinya:

"Harta rampasan yang Allah berikan kepada Rasul-Nya yang berasal dari penduduk beberapa negeri adalah untuk Allah, Rasul, kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin, dan orang yang dalam perjalanan, agar harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu terimalah. Apa yang dilarangnya bagimu tinggalkanlah. Bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat keras hukuman-Nya."[454]

---

[452] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[453] Mardiasmo, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[454] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Hasyr/59: 7.

Ayat tersebut memberikan dasar bahwa modal, aset, pendapatan, dan manfaat BUMDes tidak boleh hanya beredar pada kepala desa, pengurus, keluarga, atau mitra tertentu. Pengelolaan harus memberikan akses kepada petani, pekerja, pedagang, pelaku UMKM, perempuan, pemuda, kelompok berpendapatan rendah, dan masyarakat pengguna layanan. Model swakelola yang tidak mampu mendistribusikan manfaat secara luas memerlukan perbaikan pada orientasi dan mekanisme pengelolaannya.[455]

Teori Hukum Pembangunan menunjukkan bahwa hukum mengenai BUMDes telah berhasil mendorong pembentukan badan hukum, tetapi belum sepenuhnya menghasilkan perubahan ekonomi. Legalitas masih lebih kuat daripada produktivitas. Pendaftaran masih lebih mudah diukur daripada laba dan manfaat. Fungsi hukum sebagai sarana pembangunan membutuhkan perangkat operasional yang menghubungkan norma dengan hasil.[456]

Kebutuhan perangkat operasional mencakup seleksi pengelola berbasis kompetensi, kontrak kinerja, studi kelayakan, rencana bisnis, pemisahan aset dan rekening, pembukuan per unit usaha, indikator hasil, serta pengawasan berbasis risiko. Ketentuan hukum yang tidak diterjemahkan ke dalam perangkat tersebut akan tetap berhenti pada dokumen. Rekonstruksi diperlukan agar hukum tidak hanya membentuk lembaga, tetapi juga mengarahkan perilaku dan hasil pengelolaan.[457]

---

[455] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[456] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit*.

[457] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit*.

Analisis menggunakan Teori Sistem Hukum memperlihatkan kelemahan pada substansi, struktur, dan budaya hukum. Substansi hukum telah mengatur BUMDes secara umum, tetapi standar operasional yang sederhana dan seragam masih terbatas. Struktur hukum belum bekerja seimbang karena pengelola dapat didominasi pemerintah desa dan pengawas belum menjalankan pemeriksaan substantif. Budaya hukum masih menempatkan BUMDes sebagai bagian dari program pemerintah desa, bukan badan usaha yang harus menghasilkan kinerja terukur.[458]

Kelemahan budaya hukum juga terlihat dari anggapan bahwa penyertaan modal merupakan bantuan yang dapat digunakan tanpa target pengembalian atau hasil. Pemahaman tersebut mengurangi tanggung jawab pengelola dalam menjaga modal dan mengembangkan aset. Budaya usaha harus dibangun tanpa menghilangkan orientasi sosial BUMDes.[459]

Prinsip amanah menegaskan kewajiban setiap organ menjaga modal, aset, dan kewenangan. Q.S. An-Nisa/4: 58 menyatakan:

نِعِمَّا اللَّهَ إِنَّ ۚ بِالْعَدْلِ تَحْكُمُوا أَنْ النَّاسِ بَيْنَ حَكَمْتُمْ وَإِذَا أَهْلِهَا إِلَىٰ الْأَمَانَاتِ تُؤَدُّوا أَنْ يَأْمُرُكُمْ اللَّهَ إِنَّ

بَصِيرًا سَمِيعًا كَانَ اللَّهَ إِنَّ ۗ بِهِ يَعِظُكُمْ

Artinya:

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu menetapkannya secara adil. Sesungguhnya Allah memberikan pengajaran

---

[458] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

[459] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat."[460]

Amanah dalam model swakelola tidak cukup diwujudkan melalui niat dan kepercayaan personal. Amanah harus dibuktikan melalui dokumen, pemisahan rekening, register aset, laporan keuangan, keterbukaan, dan pengawasan. Hubungan sosial yang dekat tidak dapat menggantikan mekanisme pertanggungjawaban.[461]

Prinsip pencatatan juga ditegaskan dalam Q.S. Al-Baqarah/2: 282:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدَيْنٍ إِلَىٰ أَجَلٍ مُسَمًّى فَاكْتُبُوهُ ۚ وَلْيَكْتُبْ بَيْنَكُمْ كَاتِبٌ بِالْعَدْلِ

Artinya:

"Wahai orang-orang yang beriman, apabila kamu melakukan utang-piutang untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. Hendaklah seorang pencatat di antara kamu menuliskannya dengan benar."[462]

Ayat tersebut menegaskan pentingnya pencatatan transaksi, pembuktian, dan perlindungan hak para pihak. Relevansi terhadap BUMDes terdapat pada kewajiban mencatat modal, aset, utang, piutang, penerimaan, pengeluaran, kontrak, dan pembagian hasil. Pembukuan yang lemah tidak hanya menghambat manajemen, tetapi juga bertentangan dengan prinsip kehati-hatian dan pertanggungjawaban.[463]

---

[460] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 58.

[461] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[462] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Baqarah/2: 282.

[463] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

Model pengelolaan BUMDes yang telah mencapai kategori maju memberikan pembanding bahwa kepemilikan lokal dapat dipadukan dengan profesionalitas. Pengelolaan berbasis potensi unggulan, pemisahan organisasi usaha dari pemerintahan, diversifikasi pendapatan, keterlibatan masyarakat, reinvestasi keuntungan, dan pengukuran hasil menunjukkan bahwa swakelola tidak harus identik dengan pengelolaan sederhana. Prinsip tersebut dapat digunakan secara implisit sebagai arah perbaikan tanpa menyalin jenis usaha atau kondisi desa lain secara langsung.[464]

Bentuk evaluatif dalam penelitian ini menunjukkan bahwa model swakelola masih layak dipertahankan karena sesuai dengan otonomi, kepemilikan, dan partisipasi desa. Kelemahan yang ditemukan menunjukkan bahwa model tersebut tidak cukup dipertahankan dalam bentuk yang berjalan sekarang. Pengelolaan memerlukan perubahan dari swakelola berbasis kedekatan menuju swakelola berbasis profesionalitas, kinerja, risiko, dan kemanfaatan.[465]

Bentuk preskriptif mengarahkan rekonstruksi pada penguatan enam aspek utama. Aspek pertama berupa kejelasan pemisahan kewenangan antara pemerintah desa, pelaksana operasional, dan pengawas. Aspek kedua berupa seleksi pengelola berdasarkan kompetensi dan kontrak kinerja. Aspek ketiga berupa pengelolaan modal serta aset berdasarkan kelayakan, pencatatan, dan produktivitas. Aspek keempat berupa kegiatan usaha berdasarkan potensi lokal, pasar, dan risiko. Aspek kelima berupa pembukuan, pelaporan, serta pengawasan yang dapat diverifikasi.

---

[464] *Ibid., hlm. 117-126*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[465] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

Aspek keenam berupa indikator kontribusi terhadap PADes dan manfaat masyarakat.[466]

Kebutuhan rekonstruksi tidak berarti menyerahkan pengelolaan BUMDes sepenuhnya kepada pihak luar. Desa tetap menjadi pemilik modal dan manfaat. Pelaksana tetap dapat berasal dari masyarakat desa yang memenuhi kompetensi. Mitra profesional dapat dilibatkan pada bidang yang tidak dikuasai pengelola tanpa menghilangkan kontrol desa. Pola tersebut menjaga identitas swakelola sekaligus memperkuat kemampuan bisnis.[467]

Rekonstruksi model swakelola diperlukan untuk menghubungkan legalitas, tata kelola, kinerja usaha, dan kemanfaatan. Legalitas menjadi dasar untuk bertindak. Tata kelola memastikan kewenangan dan aset terlindungi. Kinerja usaha memastikan modal berkembang. Kemanfaatan memastikan hasil kembali kepada desa dan masyarakat. Hubungan keempat unsur tersebut menjadi dasar bagi penyusunan model pengelolaan BUMDes yang ditawarkan untuk masa mendatang pada bagian berikutnya.[468]

B. Rekonstruksi Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa yang Ideal untuk Meningkatkan Pendapatan Desa di Provinsi Sumatera Utara

1. Dasar, Tujuan, dan Prinsip Rekonstruksi Model Pengelolaan BUMDes Berbasis *Joint Venture* atau Kemitraan

Rekonstruksi model pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Provinsi Sumatera Utara diarahkan pada perubahan dari model swakelola murni menuju

---

[466] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

[467] Mardiasmo, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*

[468] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*

model pengelolaan berbasis *joint venture* atau kemitraan usaha. Model tersebut tetap mempertahankan desa sebagai pemilik BUMDes, pemilik modal desa, dan penerima manfaat utama, tetapi membuka ruang bagi keterlibatan mitra yang memiliki modal, teknologi, pasar, keahlian, jaringan distribusi, dan kemampuan manajerial. Perubahan tersebut diperlukan karena model swakelola yang berjalan belum sepenuhnya mampu mengatasi keterbatasan kompetensi pengelola, akses pembiayaan, penguasaan teknologi, jaringan pemasaran, dan pengendalian risiko usaha.[469]

Model *joint venture* dalam penelitian ini tidak dimaknai sebagai penyerahan BUMDes kepada perusahaan swasta. Model tersebut merupakan bentuk kerja sama usaha antara BUMDes dan mitra berdasarkan kesepakatan tertulis untuk menjalankan kegiatan ekonomi tertentu dengan menggabungkan sumber daya, membagi kewenangan, mengalokasikan risiko, dan membagikan hasil secara proporsional. BUMDes tetap mempertahankan identitasnya sebagai badan hukum milik desa, sedangkan mitra ditempatkan sebagai pihak yang memberikan kontribusi sesuai kebutuhan usaha.[470]

Bentuk kemitraan dapat dilaksanakan melalui kerja sama kontraktual atau pembentukan unit usaha bersama sesuai kebutuhan, karakter usaha, kemampuan modal, dan ketentuan hukum yang berlaku. Kerja sama kontraktual dapat digunakan ketika BUMDes memerlukan dukungan pemasaran, teknologi, distribusi, pengolahan produk, atau pengelolaan fasilitas tanpa membentuk badan

---

[469] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

[470] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*

usaha baru. Pembentukan unit usaha bersama dapat digunakan ketika BUMDes dan mitra menempatkan modal, aset, tenaga ahli, atau teknologi untuk mengelola kegiatan usaha secara lebih terintegrasi.[471]

Kedudukan model kemitraan tidak menghilangkan prinsip kemandirian desa. Kemandirian tidak harus dimaknai sebagai kemampuan mengerjakan seluruh kegiatan secara sendiri tanpa bantuan pihak lain. Kemandirian harus dipahami sebagai kemampuan desa menentukan kepentingannya, memilih mitra, mengendalikan aset strategis, menetapkan tujuan usaha, mengawasi pelaksanaan perjanjian, dan memastikan manfaat kembali kepada desa serta masyarakat.[472]

Dasar filosofis rekonstruksi model kemitraan terletak pada kebutuhan mewujudkan kesejahteraan melalui pengelolaan potensi desa yang produktif, adil, dan berkelanjutan. Potensi desa sering kali belum berkembang karena keterbatasan modal, teknologi, kemampuan manajemen, standar mutu, dan akses pasar. Kemitraan memberikan sarana untuk mempertemukan potensi lokal dengan sumber daya yang tidak tersedia di dalam desa.[473]

Dasar yuridis model kemitraan bertumpu pada kedudukan BUMDes sebagai badan hukum yang dapat melakukan kegiatan usaha dan kerja sama dengan pihak lain. Kedudukan tersebut memungkinkan BUMDes membuat perjanjian, mengelola aset, memperoleh pembiayaan, mengembangkan unit usaha, dan membangun hubungan hukum dengan badan usaha lain. Penggunaan kewenangan tersebut harus tetap berada dalam kerangka kepentingan desa,

---

[471] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*
[472] *Ibid.*
[473] *Ibid.*

keputusan organ BUMDes, musyawarah desa, serta ketentuan peraturan perundang-undangan.[474]

Dasar empiris rekonstruksi muncul dari kelemahan model swakelola di Sumatera Utara. Sebagian besar BUMDes masih berada pada kategori perintis dan pemula. Keterbatasan tersebut tidak hanya disebabkan oleh kecilnya modal, tetapi juga lemahnya kemampuan mengembangkan pasar, mengelola risiko, mengolah produk, mengakses teknologi, dan membangun jaringan distribusi. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penambahan modal desa tanpa dukungan keahlian dan pasar belum cukup untuk mendorong BUMDes berkembang.[475]

Keterangan informan pemerintah daerah dalam penelitian ini memperlihatkan bahwa akses pasar, pembiayaan, kemitraan, dan jaringan distribusi menjadi persoalan penting dalam pengembangan BUMDes. Hajar Risa, S.E., M.S.P. memberikan perspektif mengenai pentingnya penguatan ekonomi perdesaan melalui pembinaan yang tidak berhenti pada pembentukan kelembagaan. Data Martina br. Ginting, S.STP. memberikan gambaran mengenai kebutuhan kemitraan pada usaha pertanian dan hortikultura di Kabupaten Karo karena karakter komoditas memerlukan kepastian pasar, pengolahan, penyimpanan, serta distribusi. Elyanto Purba, S.STP., M.Si. memberikan perspektif mengenai perlunya dukungan jaringan usaha untuk mengembangkan

---

[474] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

[475] Mardiasmo, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

potensi pertanian, perkebunan, dan pariwisata nagori di Kabupaten Simalungun.[476]

Keterangan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah tidak dapat hanya mendorong BUMDes bekerja dengan sumber daya internal desa. Pemerintah daerah perlu berperan sebagai fasilitator yang menghubungkan BUMDes dengan perbankan, BUMN, BUMD, koperasi, perguruan tinggi, perusahaan swasta, pelaku usaha, dan BUMDes lain. Fasilitasi tersebut harus disertai verifikasi calon mitra, pendampingan penyusunan perjanjian, perlindungan aset desa, dan evaluasi manfaat kemitraan.

Keterangan Sukiran sebagai Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo menunjukkan bahwa pengembangan potensi lokal memerlukan dukungan pasar, promosi, fasilitas, dan kemampuan pengelolaan yang tidak selalu tersedia di dalam BUMDes. Potensi pesisir, mangrove, wisata, serta produk masyarakat dapat berkembang lebih cepat apabila dihubungkan dengan mitra yang memiliki jaringan pemasaran, keahlian pengelolaan wisata, teknologi reservasi, dan akses pembiayaan. Kedudukan BUMDes tetap harus menjadi pengendali kepentingan desa agar kemitraan tidak mengurangi akses masyarakat terhadap potensi tersebut.[477]

Keterangan Erikson Girsang sebagai Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu juga menunjukkan bahwa pengembangan fasilitas wisata dan kegiatan

---

[476] Dra. Anita Magdalena br. Situmorang, Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Hajar Risa, S.E., M.S.P., Pejabat yang pernah membidangi pembangunan kawasan dan ekonomi perdesaan pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang, Wawancara, Lubuk Pakam, 2026; Mardiasmo, *loc.cit*.

[477] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

ekonomi nagori memerlukan kemitraan yang jelas. Dukungan mitra dapat diberikan dalam bentuk modal, teknologi, manajemen, promosi, atau jaringan konsumen. Perjanjian yang tidak mengatur kewenangan, pembagian hasil, pemeliharaan aset, risiko kerugian, dan masa kerja sama berpotensi menimbulkan ketergantungan baru bagi BUMNag.[478]

Rekonstruksi model kemitraan tidak ditujukan untuk menggantikan seluruh unsur model swakelola. Kepemilikan desa, musyawarah desa, penyertaan modal, struktur organ BUMDes, pengawasan, dan pertanggungjawaban tetap dipertahankan. Perubahan diarahkan pada cara BUMDes memperoleh dan menggunakan sumber daya eksternal secara terukur. Model lama yang tertutup terhadap mitra diubah menjadi model kolaboratif dengan kontrol desa yang kuat.[479]

Tujuan pertama model kemitraan adalah meningkatkan kemampuan BUMDes mengembangkan kegiatan usaha yang layak dan berkelanjutan. Mitra usaha dapat membantu melakukan analisis pasar, perencanaan produksi, pengembangan produk, penetapan standar kualitas, dan pemasaran. Dukungan tersebut dapat mengurangi risiko pembentukan unit usaha hanya berdasarkan ketersediaan modal atau peniruan terhadap desa lain.[480]

Tujuan kedua model kemitraan adalah memperluas akses pembiayaan tanpa menjadikan APBDes sebagai satu-satunya sumber modal. BUMDes dapat

---

[478] Jumali, Ketua BUMNag Anyar Lestari di Nagori Karang Anyar, Wawancara, Simalungun, 2026; Erikson Girsang, Direktur BUMNag Bage Ujung Saribu, Wawancara, Simalungun, 2026; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*

[479] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

[480] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

memperoleh dukungan melalui investasi bersama, kerja sama pemanfaatan aset, pembiayaan perbankan, tanggung jawab sosial perusahaan, kontrak pembelian, atau skema usaha lain yang sah. Akses pembiayaan harus disesuaikan dengan kapasitas usaha dan tidak boleh membebani desa dengan kewajiban yang tidak mampu dipenuhi.[481]

Tujuan ketiga model kemitraan adalah memperluas akses pasar dan jaringan distribusi. BUMDes sering mampu menghasilkan produk atau layanan, tetapi tidak memiliki konsumen yang cukup dan jaringan penjualan yang stabil. Mitra yang memiliki pasar dapat memberikan kepastian pembelian, membantu standardisasi produk, menyediakan informasi permintaan, serta memperpendek rantai distribusi.[482]

Tujuan keempat model kemitraan adalah meningkatkan transfer teknologi dan pengetahuan. Teknologi dalam model ini mencakup alat produksi, pengolahan, penyimpanan, pencatatan keuangan, pemasaran digital, pengelolaan persediaan, dan sistem pelayanan. Transfer teknologi harus disertai pelatihan agar BUMDes tidak hanya menjadi pengguna pasif yang terus bergantung pada mitra.[483]

Tujuan kelima model kemitraan adalah memperkuat profesionalitas pengelolaan BUMDes. Mitra dapat memberikan dukungan dalam penyusunan rencana bisnis, standar operasional prosedur, sistem akuntansi, kontrak kerja, indikator kinerja, dan pengendalian risiko. Profesionalitas tersebut harus ditransfer

---

[481] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*
[482] *Ibid.*
[483] *Ibid.*

kepada pengelola lokal agar kapasitas internal BUMDes meningkat selama masa kerja sama.[484]

Tujuan keenam model kemitraan adalah meningkatkan kontribusi BUMDes terhadap Pendapatan Asli Desa. Kemitraan diharapkan menghasilkan pertumbuhan omzet, laba, aset produktif, dan pembagian hasil yang lebih stabil. Kontribusi terhadap PADes harus berasal dari usaha yang sehat, bukan dari penarikan modal kerja atau penggunaan aset secara berlebihan.[485]

Tujuan ketujuh model kemitraan adalah memperluas manfaat ekonomi bagi masyarakat. Kegiatan bersama perlu mengutamakan tenaga kerja lokal, pemasok lokal, kelompok usaha, petani, peternak, pengrajin, perempuan, pemuda, dan pelaku UMKM. Kemitraan yang hanya meningkatkan pendapatan badan usaha tanpa memperluas manfaat masyarakat belum memenuhi tujuan sosial BUMDes.[486]

Teori Kesejahteraan digunakan untuk menilai orientasi akhir model kemitraan. Keterlibatan pihak swasta atau mitra bisnis tidak boleh mengubah tujuan BUMDes menjadi sekadar pencarian laba. Keuntungan harus ditempatkan sebagai sarana untuk meningkatkan PADes, pelayanan masyarakat, kesempatan kerja, pendapatan rumah tangga, dan pemerataan manfaat ekonomi.[487]

Prinsip pemerataan manfaat memperoleh dasar kewahyuan dalam Q.S. Al-Hasyr/59: 7:

---

[484] H. Salim HS, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[485] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

[486] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit.*

[487] *Ibid.*

السَّبِيلِ وَابْنِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْيَتَامَىٰ الْقُرْبَىٰ وَلِذِي وَلِلرَّسُولِ فَلِلَّهِ الْقُرَىٰ أَهْلِ مِنْ رَسُولِهِ عَلَىٰ اللَّهُ أَفَاءَ مَا اللَّهَ إِنَّ ۖ اللَّهَ وَاتَّقُوا ۚ فَانْتَهُوا عَنْهُ نَهَاكُمْ وَمَا فَخُذُوهُ الرَّسُولُ آتَاكُمُ وَمَا ۚ مِنْكُمْ الْأَغْنِيَاءِ بَيْنَ دُولَةً يَكُونَ لَا كَيْ الْعِقَابِ شَدِيدُ

Artinya:

"Harta rampasan yang Allah berikan kepada Rasul-Nya yang berasal dari penduduk beberapa negeri adalah untuk Allah, Rasul, kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin, dan orang yang dalam perjalanan, agar harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu terimalah. Apa yang dilarangnya bagimu tinggalkanlah. Bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat keras hukuman-Nya."[488]

Ayat tersebut memberikan prinsip bahwa pengembangan usaha tidak boleh menyebabkan kekayaan desa hanya beredar di antara pemodal, pengurus, aparatur desa, atau kelompok tertentu. Model kemitraan harus mengatur keterlibatan masyarakat dalam rantai usaha dan pembagian manfaat. Kesepakatan antara BUMDes dan mitra perlu mencantumkan penggunaan tenaga kerja lokal, pembelian produk warga, pengembangan UMKM, perlindungan lingkungan, serta kontribusi kepada desa.[489]

Teori Hukum Pembangunan digunakan untuk menjelaskan fungsi model kemitraan sebagai sarana perubahan ekonomi desa. Hukum tidak hanya menyediakan izin untuk bekerja sama, tetapi harus mengarahkan kerja sama agar meningkatkan kapasitas, produktivitas, dan kesejahteraan. Perjanjian kemitraan

---

[488] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Hasyr/59: 7.
[489] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

menjadi instrumen hukum yang mengubah potensi dan sumber daya para pihak menjadi kegiatan ekonomi yang terukur.[490]

Fungsi hukum pembangunan terlihat dari kemampuan perjanjian mengatur tujuan usaha, kontribusi modal, penggunaan aset, transfer teknologi, kewajiban pemasaran, pembagian hasil, dan penyelesaian sengketa. Perjanjian yang hanya mencantumkan pembagian keuntungan tanpa menetapkan transfer kapasitas dan perlindungan desa belum mencerminkan hukum sebagai sarana pembangunan.[491]

Teori Sistem Hukum digunakan untuk menilai kesiapan substansi, struktur, dan budaya hukum dalam penerapan model kemitraan. Substansi hukum mencakup peraturan, anggaran dasar, keputusan musyawarah desa, dan perjanjian kerja sama. Struktur hukum mencakup pemerintah desa, organ BUMDes, pemerintah daerah, notaris, perbankan, pengawas, mitra usaha, dan masyarakat. Budaya hukum mencakup pemahaman para pihak mengenai kontrak, tanggung jawab, transparansi, risiko, dan kepatuhan.[492]

Kelemahan substansi dapat muncul ketika perjanjian tidak mengatur hak dan kewajiban secara rinci. Kelemahan struktur dapat muncul ketika BUMDes tidak memperoleh pendampingan hukum dan bisnis. Kelemahan budaya hukum dapat muncul ketika kerja sama hanya didasarkan pada kepercayaan personal tanpa dokumen dan pemeriksaan. Rekonstruksi harus memperkuat ketiga unsur tersebut secara bersamaan.[493]

---

[490] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit.*

[491] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

[492] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

[493] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit.*

Prinsip kerja sama memperoleh dasar kewahyuan dalam Q.S. Al-Ma'idah/5: 2:

الْعِقَابِ شَدِيدُ اللَّهَ إِنَّ ۖ اللَّهَ وَاتَّقُوا ۚ وَالْعُدْوَانِ الْإِثْمِ عَلَى تَعَاوَنُوا وَلَا وَالتَّقْوَىٰ الْبِرِّ عَلَى وَتَعَاوَنُوا

Artinya:

"Tolong-menolonglah kamu dalam mengerjakan kebajikan dan takwa, dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan permusuhan. Bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat berat siksaan-Nya."[494]

Ayat tersebut memberikan dasar bahwa kemitraan harus dibangun untuk tujuan yang benar, memberikan manfaat, dan tidak merugikan masyarakat. Kerja sama yang mengakibatkan penguasaan aset desa secara tidak adil, eksploitasi sumber daya, monopoli, kerusakan lingkungan, atau pembagian hasil yang tidak seimbang bertentangan dengan prinsip tolong-menolong dalam kebajikan.[495]

Prinsip keadilan dalam kemitraan ditegaskan dalam Q.S. An-Nahl/16: 90:

يَعِظُكُمْ ۚ وَالْبَغْيِ وَالْمُنْكَرِ الْفَحْشَاءِ عَنِ وَيَنْهَىٰ الْقُرْبَىٰ ذِي وَإِيتَاءِ وَالْإِحْسَانِ بِالْعَدْلِ يَأْمُرُ اللَّهَ إِنَّ

تَذَكَّرُونَ لَعَلَّكُمْ

Artinya:

"Sesungguhnya Allah menyuruh berlaku adil, berbuat kebajikan, dan memberikan bantuan kepada kerabat. Dia melarang perbuatan keji, kemungkaran, dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran."[496]

Keadilan dalam model *joint venture* harus terlihat pada penilaian kontribusi setiap pihak, pembagian kewenangan, alokasi risiko, akses informasi,

---

[494] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Ma'idah/5: 2.
[495] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*
[496] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nahl/16: 90.

dan pembagian keuntungan. Mitra yang menyertakan teknologi atau modal tidak boleh memperoleh kendali yang menghilangkan kepentingan desa. BUMDes juga tidak boleh menuntut keuntungan tanpa menjalankan kontribusi dan kewajiban yang telah disepakati.[497]

Prinsip pemenuhan perjanjian ditegaskan dalam Q.S. Al-Ma'idah/5: 1:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ

Artinya:

"Wahai orang-orang yang beriman, penuhilah janji-janji."[498]

Ayat tersebut menegaskan bahwa perjanjian kemitraan harus dilaksanakan dengan itikad baik. BUMDes dan mitra wajib memenuhi kontribusi modal, kewajiban operasional, standar pelayanan, pembagian hasil, dan tanggung jawab lain yang telah disepakati. Pelaksanaan kemitraan tanpa kontrak yang jelas atau pengabaian terhadap kewajiban dapat menimbulkan kerugian dan sengketa.

Model kemitraan yang ditawarkan harus dibangun berdasarkan prinsip kepemilikan desa yang terlindungi. Aset strategis tidak boleh dialihkan kepada mitra hanya karena BUMDes membutuhkan modal atau teknologi. Pemanfaatan aset harus diatur berdasarkan nilai yang wajar, jangka waktu yang jelas, tujuan penggunaan, pemeliharaan, pengembalian, dan larangan pemindahtanganan tanpa persetujuan.

Prinsip kesetaraan para pihak menempatkan BUMDes dan mitra sebagai subjek hukum yang memiliki hak serta kewajiban. Kesetaraan tidak selalu berarti pembagian modal dan keuntungan dalam jumlah yang sama. Kesetaraan berarti

---

[497] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

[498] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Ma'idah/5: 1.

tidak adanya dominasi sepihak, keterbukaan informasi, kesempatan berunding, dan perlindungan terhadap kepentingan masing-masing pihak.[499]

Prinsip proporsionalitas menempatkan pembagian hasil dan risiko berdasarkan kontribusi nyata setiap pihak. Kontribusi BUMDes dapat berbentuk modal, aset, lahan, fasilitas, izin pemanfaatan, jaringan masyarakat, bahan baku, atau tenaga kerja. Kontribusi mitra dapat berbentuk uang, teknologi, manajemen, akses pasar, standar produksi, dan jaringan distribusi. Nilai setiap kontribusi harus dihitung secara transparan sebelum persentase hasil ditetapkan.[500]

Prinsip profesionalitas mengharuskan pengelolaan usaha bersama dijalankan oleh orang yang mempunyai kompetensi. Jabatan pengelola tidak dapat hanya diberikan berdasarkan kedekatan sosial atau politik. Struktur pengelola usaha bersama harus memuat uraian tugas, target, sistem remunerasi, indikator kinerja, dan mekanisme evaluasi.[501]

Prinsip transparansi mengharuskan setiap transaksi, penerimaan, pengeluaran, kewajiban, dan pembagian hasil dapat ditelusuri. BUMDes harus memperoleh akses penuh terhadap laporan usaha bersama. Mitra juga berhak memperoleh informasi mengenai penggunaan aset dan kontribusi BUMDes. Masyarakat perlu memperoleh ringkasan hasil kemitraan yang berkaitan dengan modal dan kekayaan desa.[502]

---

[499] Mardiasmo, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[500] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[501] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

[502] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

Prinsip akuntabilitas mengharuskan setiap pihak mempertanggungjawabkan keputusan serta sumber daya yang dikelolanya. Pelaksana operasional bertanggung jawab kepada organ BUMDes dan musyawarah desa. Pengelola usaha bersama bertanggung jawab berdasarkan perjanjian. Pengawas bertanggung jawab melakukan pemeriksaan terhadap kinerja, kepatuhan, aset, dan risiko.[503]

Prinsip kehati-hatian mengharuskan BUMDes melakukan uji kelayakan terhadap calon mitra. Pemeriksaan perlu mencakup legalitas, pengalaman, kapasitas modal, reputasi, kondisi keuangan, rekam jejak kerja sama, kemampuan teknologi, dan potensi konflik kepentingan. Pemilihan mitra berdasarkan kedekatan personal tanpa pemeriksaan dapat mengulang kelemahan model swakelola.[504]

Prinsip pengendalian risiko mengharuskan perjanjian memuat pembagian risiko kerugian, perubahan harga, kegagalan produksi, kerusakan aset, perubahan kebijakan, bencana, dan sengketa. BUMDes tidak boleh menanggung seluruh risiko hanya karena aset atau usaha berada di wilayah desa. Mitra harus menanggung risiko sesuai kontribusi, kewenangan, dan kemampuannya mengendalikan kegiatan.[505]

Prinsip transfer kapasitas mengharuskan kemitraan meningkatkan kemampuan internal BUMDes. Perjanjian perlu mencantumkan pelatihan,

---

[503] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

[504] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*

[505] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

pendampingan, transfer teknologi, dokumentasi prosedur, serta peningkatan kemampuan pengelola lokal. Kemitraan yang membuat BUMDes terus bergantung pada mitra tidak menghasilkan kemandirian.[506]

Prinsip partisipasi masyarakat mengharuskan keputusan strategis mengenai penggunaan aset, jangka waktu, dan pembagian manfaat dibahas melalui mekanisme yang sah. Partisipasi juga diwujudkan melalui kesempatan bekerja, menjadi pemasok, bermitra, menggunakan layanan, dan melakukan pengawasan. Masyarakat tidak boleh hanya menjadi penonton atas pemanfaatan aset serta potensi desanya.[507]

Prinsip keberlanjutan mengharuskan usaha mempertimbangkan keberlanjutan ekonomi, sosial, kelembagaan, dan lingkungan. Keuntungan jangka pendek tidak boleh diperoleh dengan merusak sumber daya yang menjadi dasar kehidupan masyarakat. Usaha pertanian, wisata, perkebunan, atau pengelolaan sumber daya harus memiliki standar perlindungan lingkungan dan pemulihan.[508]

Prinsip orientasi hasil dan kemanfaatan mengharuskan kemitraan memiliki indikator yang dapat diukur. Indikator tersebut meliputi pertumbuhan pendapatan, laba, kontribusi PADes, produktivitas aset, jumlah tenaga kerja lokal, jumlah pemasok desa, transfer teknologi, kualitas pelayanan, dan jumlah penerima

---

[506] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit.*

[507] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

[508] Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Mochtar Kusumaatmadja, *loc.cit*.

manfaat. Keberhasilan tidak cukup dinilai dari ditandatanganinya perjanjian atau masuknya investasi.[509]

Model BUMDes yang telah berkembang menunjukkan secara implisit bahwa keberhasilan pengelolaan tidak hanya bergantung pada kemampuan mengurus usaha sendiri. Keberhasilan juga dipengaruhi oleh kemampuan membangun jejaring, memanfaatkan potensi unggulan, mengembangkan beberapa unit usaha, melibatkan masyarakat, dan menginvestasikan kembali hasil usaha. Unsur tersebut menjadi pelajaran bahwa kemitraan perlu ditempatkan sebagai strategi memperkuat kapasitas lokal, bukan sebagai sarana mengambil alih pengelolaan desa.[510]

Rekonstruksi menuju model *joint venture* atau kemitraan pada akhirnya mengubah cara BUMDes berhubungan dengan pihak luar. Model swakelola menempatkan pihak luar sebagai pendukung tambahan yang belum terintegrasi dalam tata kelola usaha. Model hasil rekonstruksi menempatkan mitra sebagai bagian dari kerja sama yang terencana, terikat kontrak, terukur, dan diawasi tanpa mengurangi kontrol desa.[511]

Dasar, tujuan, dan prinsip tersebut menempatkan model kemitraan sebagai jalan tengah antara pengelolaan sepenuhnya oleh desa dan penyerahan pengelolaan kepada pihak luar. Desa tetap mengendalikan kepentingan strategis, sedangkan mitra memperkuat aspek yang tidak mampu dipenuhi secara internal. Kerangka tersebut menjadi dasar bagi penyusunan desain kelembagaan dan

---

[509] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*
[510] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit.*
[511] *Ibid.*

mekanisme operasional model pengelolaan BUMDes berbasis *joint venture* pada pembahasan berikutnya.[512]

2. Desain dan Mekanisme Operasional Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa Berbasis *Joint Venture* atau Kemitraan

Desain model pengelolaan BUMDes berbasis *joint venture* atau kemitraan merupakan bentuk pengembangan dari model swakelola yang selama ini diterapkan di Provinsi Sumatera Utara. Model tersebut tetap menempatkan BUMDes sebagai badan hukum milik desa, tetapi pelaksanaan kegiatan usaha dilakukan melalui penggabungan sumber daya BUMDes dengan sumber daya mitra. Penggabungan tersebut dapat mencakup modal, aset, teknologi, sumber daya manusia, kemampuan manajemen, akses pasar, jaringan distribusi, dan pengetahuan usaha.[513]

Model kemitraan tidak menempatkan desa sebagai pihak yang hanya menyediakan tanah, bangunan, atau modal. BUMDes harus berkedudukan sebagai subjek hukum yang terlibat dalam perencanaan, pengambilan keputusan, pengawasan, pembagian hasil, dan evaluasi usaha. Mitra usaha juga tidak ditempatkan sebagai pemberi bantuan, tetapi sebagai pihak yang mempunyai kontribusi, hak, kewajiban, dan risiko berdasarkan perjanjian.[514]

Desain kelembagaan model kemitraan perlu memisahkan secara tegas empat kedudukan utama, yaitu pemerintah desa sebagai representasi pemilik modal desa, organ BUMDes sebagai pengelola badan usaha, pengelola usaha

---

[512] *Ibid.*

[513] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*

[514] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

bersama sebagai pelaksana kegiatan kemitraan, dan mitra usaha sebagai pihak yang memberikan sumber daya eksternal. Pemisahan tersebut diperlukan agar tidak terjadi percampuran antara kewenangan pemerintahan, kepemilikan modal, pengurusan BUMDes, dan pengelolaan operasional usaha bersama.[515]

Pemerintah desa dalam model ini memiliki kedudukan sebagai pemilik modal yang ditempatkan pada BUMDes melalui mekanisme penyertaan modal. Kepala desa dalam kapasitasnya sebagai penasihat memberikan pertimbangan strategis dan menjaga kesesuaian kegiatan BUMDes dengan kepentingan desa. Pemerintah desa tidak mengambil alih keputusan operasional, melakukan transaksi, menentukan pemasok, atau mengelola kas usaha bersama.[516]

Pelaksana operasional BUMDes memiliki kewenangan untuk melakukan penjajakan, analisis, negosiasi, dan pelaksanaan kemitraan setelah memperoleh persetujuan sesuai mekanisme kelembagaan. Pelaksana operasional bertanggung jawab memastikan bahwa kemitraan sesuai dengan rencana usaha, kapasitas BUMDes, kepentingan desa, dan ketentuan anggaran dasar. Kewenangan tersebut perlu disertai batas nilai transaksi dan jenis keputusan yang harus memperoleh persetujuan musyawarah desa.[517]

Pengawas BUMDes memiliki peran penting dalam memeriksa proses pemilihan mitra, penyusunan perjanjian, penggunaan aset, realisasi kontribusi, laporan keuangan, dan pembagian hasil. Pengawasan tidak hanya dilakukan

---

[515] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

[516] *Ibid., hlm. 117-126*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*

[517] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

setelah kerja sama berakhir. Pemeriksaan perlu dilakukan sejak tahap persiapan untuk mencegah perjanjian yang tidak seimbang atau menimbulkan risiko terhadap aset desa.[518]

Pengelola usaha bersama dapat dibentuk secara khusus untuk menjalankan kegiatan *joint venture*. Susunan pengelola dapat berasal dari unsur BUMDes dan unsur mitra berdasarkan kompetensi. Proporsi keterwakilan tidak selalu harus sama, tetapi BUMDes harus memiliki akses terhadap informasi dan hak untuk ikut menentukan keputusan strategis. Pengelolaan harian dapat diserahkan kepada tenaga profesional berdasarkan kontrak kerja dan indikator kinerja.[519]

Mitra usaha dapat berasal dari BUMN, BUMD, badan usaha swasta, koperasi, BUMDes lain, perguruan tinggi, lembaga keuangan, kelompok usaha, atau pelaku ekonomi yang memiliki kemampuan sesuai kebutuhan BUMDes. Pemilihan mitra tidak boleh hanya didasarkan pada penawaran modal terbesar. Kesesuaian bidang usaha, reputasi, kemampuan teknologi, akses pasar, kapasitas keuangan, komitmen transfer pengetahuan, dan penerimaan masyarakat harus menjadi bagian dari penilaian.[520]

Model kemitraan dapat dilaksanakan melalui beberapa bentuk. Kerja sama pengolahan dapat digunakan ketika BUMDes memiliki bahan baku, sedangkan mitra memiliki teknologi produksi. Kerja sama pemasaran dapat digunakan ketika BUMDes memiliki produk, tetapi belum memiliki jaringan distribusi. Kerja sama pemanfaatan aset dapat digunakan ketika BUMDes memiliki lahan, bangunan,

---

[518] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*
[519] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit.*
[520] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

fasilitas wisata, atau pasar yang belum dikelola secara produktif. Kerja sama investasi dapat digunakan ketika kedua pihak menempatkan modal untuk mengembangkan unit usaha baru.

Pembentukan badan usaha bersama tidak harus dilakukan pada setiap kemitraan. Kerja sama yang sederhana dapat dilaksanakan melalui perjanjian kontraktual antara BUMDes dan mitra. Kegiatan usaha yang membutuhkan investasi besar, jangka waktu panjang, struktur pengelolaan terpisah, dan pembagian risiko yang kompleks dapat dikembangkan melalui badan usaha bersama sesuai ketentuan hukum.[521]

Tahap pertama model operasional kemitraan adalah pemetaan potensi dan kebutuhan desa. BUMDes perlu mengidentifikasi sumber daya alam, aset, komoditas, keterampilan masyarakat, kegiatan usaha warga, kebutuhan pelayanan, dan peluang pasar. Pemetaan tersebut harus menunjukkan potensi yang dapat dikelola sendiri dan potensi yang membutuhkan dukungan mitra.

Pemetaan potensi tidak boleh berhenti pada inventarisasi kekayaan desa. Analisis harus menjelaskan bentuk produk atau jasa, jumlah bahan baku, kontinuitas pasokan, kualitas, konsumen sasaran, pesaing, biaya produksi, sarana pendukung, risiko lingkungan, dan kemampuan masyarakat terlibat dalam usaha. Hasil pemetaan menjadi dasar penentuan jenis mitra yang dibutuhkan.[522]

Kondisi Kabupaten Deli Serdang memungkinkan pengembangan kemitraan pada sektor perdagangan, pengolahan hasil pertanian, jasa, pengelolaan

---

[521] H. Salim HS, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[522] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

kawasan pesisir, wisata mangrove, logistik, dan pemasaran produk lokal. Kedekatan dengan Kota Medan, kawasan industri, pelabuhan, dan jaringan transportasi dapat dimanfaatkan untuk memperluas akses pasar. BUMDes tetap memerlukan mitra yang mampu menghubungkan potensi tersebut dengan standar produk, teknologi, promosi, dan distribusi.[523]

Pada Kabupaten Deli Serdang, model joint venture dapat diarahkan terutama pada pengelolaan usaha yang memanfaatkan kedekatan wilayah dengan Kota Medan, kawasan industri, jaringan transportasi, dan pasar konsumen. Bentuk yang paling relevan adalah kerja sama pengolahan hasil pertanian, distribusi produk desa, pengelolaan kawasan wisata pesisir dan mangrove, serta jasa logistik. Dalam model ini, BUMDes dapat memberikan kontribusi berupa aset desa, lokasi usaha, akses terhadap bahan baku lokal, jaringan masyarakat, tenaga kerja, serta legitimasi sosial di tingkat desa. Mitra usaha dapat memberikan kontribusi berupa modal investasi, teknologi pengolahan, kendaraan distribusi, standar mutu, sistem pemasaran, promosi, dan jaringan konsumen.

Pada usaha pengolahan hasil pertanian, misalnya, BUMDes dapat bertindak sebagai pengumpul bahan baku dari petani dan pelaku usaha desa, sedangkan mitra berperan menyediakan teknologi pengolahan, standardisasi produk, kemasan, dan akses pasar. Produk tidak lagi dijual dalam bentuk bahan mentah, tetapi diproses menjadi produk dengan nilai tambah yang lebih tinggi. Pada sektor wisata pesisir dan mangrove, BUMDes dapat menyediakan dan mengelola kawasan, fasilitas dasar, tenaga kerja lokal, serta produk masyarakat,

---

[523] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit.*

sedangkan mitra dapat memberikan dukungan dalam pengembangan fasilitas wisata, pemasaran digital, manajemen destinasi, sistem tiket, dan promosi. Pembagian hasil dilakukan berdasarkan nilai kontribusi yang telah disepakati dan tidak boleh menghilangkan kendali BUMDes terhadap aset strategis desa.

Kondisi Kabupaten Karo memungkinkan pengembangan kemitraan pada sektor hortikultura, pengolahan hasil pertanian, penyimpanan, pemasaran, dan pariwisata. Komoditas pertanian yang mudah rusak membutuhkan mitra yang memiliki fasilitas penyimpanan, pengolahan, transportasi, dan jaringan pembeli. Kemitraan dapat memberikan kepastian pasar kepada petani apabila dilengkapi standar kualitas, formula harga, jadwal pembelian, dan mekanisme pembayaran yang adil.[524]

Pada Kabupaten Karo, model joint venture lebih tepat diarahkan pada rantai nilai pertanian dan hortikultura karena karakter wilayahnya merupakan dataran tinggi agraris. Bentuk kerja sama dapat meliputi pengumpulan hasil pertanian, grading dan sortasi, penyimpanan dingin, pengolahan pascapanen, pengemasan, transportasi, serta pemasaran komoditas. BUMDes dapat berperan sebagai agregator yang menghubungkan petani dengan mitra, memastikan kontinuitas pasokan, mengelola tempat pengumpulan, dan menjaga hubungan dengan kelompok tani. Mitra dapat memberikan fasilitas penyimpanan, teknologi pengolahan, kendaraan berpendingin, modal kerja, sistem penjaminan mutu, serta jaringan pembeli.

---

[524] *Ibid.*

Model tersebut dapat diterapkan, misalnya, pada komoditas hortikultura yang memiliki risiko kerusakan dan fluktuasi harga tinggi. Petani menyerahkan hasil melalui BUMDes berdasarkan standar kualitas dan jadwal yang telah ditentukan. BUMDes melakukan agregasi, pencatatan, dan pengendalian mutu awal. Mitra kemudian melakukan penyimpanan, pengolahan, atau distribusi menuju pasar yang lebih luas. Perjanjian joint venture perlu mengatur formula harga, standar mutu, volume minimum, jadwal pembelian, biaya penyimpanan, risiko kerusakan, mekanisme pembayaran, dan pembagian keuntungan. Dengan pola tersebut, BUMDes tidak hanya menjadi perantara transaksi, tetapi menjadi bagian aktif dalam rantai nilai pertanian.

Kondisi Kabupaten Simalungun memungkinkan kemitraan pada sektor pertanian, perkebunan, peternakan, perdagangan, jasa, pengolahan hasil, dan wisata nagori. Aset serta potensi wisata dapat dikembangkan bersama mitra yang mempunyai keahlian manajemen destinasi, promosi, pengelolaan fasilitas, dan jaringan pengunjung. Kepentingan masyarakat lokal tetap harus dijaga melalui keterlibatan tenaga kerja, pedagang, penyedia produk, dan pelaku jasa.[525]

Pada Kabupaten Simalungun, karakter wilayah yang lebih heterogen menyebabkan model joint venture tidak dapat dibatasi pada satu sektor. Model yang paling memungkinkan mencakup pengembangan wisata nagori, pengolahan hasil pertanian dan perkebunan, peternakan, perdagangan, serta pemanfaatan fasilitas ekonomi desa. Pada sektor wisata, BUMNag dapat memberikan kontribusi berupa lokasi, fasilitas, tenaga kerja lokal, produk masyarakat, serta

[525] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

akses terhadap potensi budaya dan lingkungan nagori. Mitra dapat memberikan modal pengembangan fasilitas, manajemen destinasi, promosi, teknologi reservasi dan pembayaran, serta jaringan wisatawan.

Pada sektor pertanian dan perkebunan, BUMNag dapat berperan sebagai penghubung antara petani, pelaku usaha lokal, dan mitra pengolahan atau pemasaran. Mitra dapat menyediakan teknologi, fasilitas pengolahan, standar kualitas, modal kerja, dan akses distribusi. Sementara itu, pada sektor wisata nagori, kemitraan perlu memastikan bahwa penduduk lokal tetap menjadi bagian utama dari kegiatan ekonomi melalui pekerjaan, penyediaan makanan, kerajinan, jasa transportasi, pemandu wisata, dan kegiatan perdagangan. Dengan demikian, joint venture tidak hanya menghasilkan pendapatan bagi BUMNag, tetapi juga memperluas manfaat ekonomi bagi masyarakat.

Perbedaan karakter wilayah tersebut menunjukkan bahwa model joint venture BUMDes tidak dapat dibentuk dalam satu pola usaha yang seragam. Deli Serdang lebih sesuai dikembangkan pada kemitraan berbasis pasar, distribusi, pengolahan, logistik, dan wisata pesisir; Karo lebih sesuai pada kemitraan rantai nilai pertanian dan hortikultura; sedangkan Simalungun lebih sesuai pada kombinasi pertanian, perkebunan, peternakan, perdagangan, jasa, dan wisata nagori. Kesamaan ketiga model terletak pada posisi BUMDes sebagai pemilik atau pengelola sumber daya lokal, sedangkan mitra berfungsi mengisi keterbatasan modal, teknologi, manajemen, pengolahan, dan jaringan pasar. Bentuk usaha akhirnya harus ditentukan berdasarkan studi kelayakan, nilai

kontribusi setiap pihak, tingkat risiko, kebutuhan investasi, dan manfaat yang diterima masyarakat.

Tahap kedua adalah penyusunan studi kelayakan usaha. Studi kelayakan harus memuat analisis pasar, teknis, manajemen, hukum, keuangan, sosial, dan lingkungan. Dokumen tersebut digunakan untuk menilai apakah potensi layak dikembangkan melalui kemitraan serta bentuk kerja sama yang paling sesuai.

Analisis pasar harus menjelaskan konsumen, permintaan, harga, pesaing, jaringan distribusi, dan kemungkinan perubahan pasar. Analisis teknis harus menjelaskan lokasi, teknologi, kapasitas produksi, bahan baku, sarana, dan tenaga kerja. Analisis keuangan harus memuat kebutuhan investasi, biaya operasional, proyeksi pendapatan, laba, arus kas, titik impas, dan sensitivitas risiko.[526]

Analisis sosial harus menjelaskan kelompok masyarakat yang terlibat dan menerima manfaat. Analisis lingkungan harus menjelaskan potensi dampak kegiatan usaha serta langkah pencegahan dan pemulihannya. Analisis hukum harus memastikan status aset, perizinan, kewenangan para pihak, bentuk perjanjian, dan kepatuhan terhadap anggaran dasar BUMDes.[527]

Tahap ketiga adalah penjaringan dan uji kelayakan calon mitra. BUMDes perlu menyusun kriteria yang terbuka berdasarkan kebutuhan usaha. Proses penjaringan dapat dilakukan melalui pengumuman, permintaan proposal, rekomendasi pemerintah daerah, forum bisnis, atau penjajakan kepada badan usaha yang memiliki kompetensi tertentu.

---

[526] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[527] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

Uji kelayakan calon mitra harus mencakup pemeriksaan legalitas badan usaha, identitas pengurus, laporan keuangan, kapasitas modal, pengalaman, kepemilikan teknologi, jaringan pasar, reputasi, perkara hukum, kewajiban perpajakan, dan rekam jejak kerja sama. Pemeriksaan tersebut diperlukan untuk menghindari mitra yang hanya bermaksud menguasai aset desa atau memperoleh keuntungan jangka pendek.[528]

Konflik kepentingan harus menjadi bagian dari pemeriksaan calon mitra. Pengelola BUMDes, pemerintah desa, pengawas, dan anggota tim penilai perlu menyatakan hubungan keluarga, bisnis, atau kepentingan lain dengan calon mitra. Mitra yang memiliki hubungan dengan pengambil keputusan tidak secara otomatis dilarang, tetapi proses pemilihannya harus lebih terbuka dan dapat diuji.[529]

Tahap keempat adalah penilaian kontribusi setiap pihak. Kontribusi BUMDes dapat berupa modal tunai, tanah, bangunan, fasilitas, bahan baku, izin pemanfaatan, jaringan masyarakat, merek lokal, tenaga kerja, atau akses terhadap potensi desa. Kontribusi mitra dapat berupa modal, teknologi, peralatan, manajemen, pemasaran, standar mutu, pelatihan, dan jaringan distribusi.

Penilaian aset dan kontribusi harus dilakukan secara objektif. Tanah, bangunan, mesin, merek, teknologi, dan jasa manajemen mempunyai karakter nilai yang berbeda. Penilaian yang tidak tepat dapat menyebabkan pembagian

---

[528] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit*.

[529] Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*; Soerjono Soekanto, *loc.cit.*; Mochtar Kusumaatmadja, *loc.cit*.

keuntungan menjadi tidak adil. Tenaga penilai independen dapat digunakan untuk aset atau investasi yang memiliki nilai material.[530]

Tahap kelima adalah perundingan dan penyusunan perjanjian. Perjanjian *joint venture* atau kemitraan sekurang-kurangnya harus memuat identitas para pihak, tujuan kerja sama, ruang lingkup usaha, bentuk kontribusi, nilai kontribusi, struktur pengelolaan, kewenangan, jangka waktu, pembagian hasil, pembagian risiko, mekanisme pelaporan, pengawasan, dan penyelesaian sengketa.

Perjanjian juga harus mengatur kepemilikan dan penggunaan aset, pemeliharaan fasilitas, kepemilikan data, teknologi, merek, hasil produksi, dan hak kekayaan intelektual. Ketentuan mengenai pengakhiran kerja sama harus memuat pengembalian aset, penyelesaian kewajiban, hak pekerja, pembagian keuntungan yang belum dibayarkan, serta perlindungan kelanjutan pelayanan masyarakat.

Perjanjian kemitraan harus menghindari klausul yang memberikan kendali sepihak kepada mitra. Klausul mengenai perubahan kegiatan, pengalihan aset, penambahan utang, perubahan harga, penunjukan pihak lain, dan penghentian usaha harus membutuhkan persetujuan sesuai batas kewenangan. Aset strategis desa tidak boleh dijadikan jaminan tanpa mekanisme dan persetujuan yang sah.
Prinsip pemenuhan perjanjian memperoleh dasar kewahyuan dalam Q.S. Al-Ma’idah/5: 1:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ

Artinya:

---

[530] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

"Wahai orang-orang yang beriman, penuhilah akad-akad itu."[531]

Ayat tersebut menempatkan perjanjian sebagai kewajiban yang harus dilaksanakan secara konsisten. BUMDes dan mitra wajib memenuhi penyertaan modal, penggunaan aset, transfer teknologi, target produksi, pemasaran, pembayaran, pembagian hasil, dan kewajiban sosial yang disepakati. Perubahan terhadap perjanjian juga harus dilakukan melalui persetujuan yang sah, bukan berdasarkan kehendak salah satu pihak.[532]

Tahap keenam adalah persetujuan kelembagaan. Kerja sama yang berdampak terhadap aset strategis, jangka waktu panjang, struktur modal, atau arah usaha BUMDes perlu memperoleh persetujuan melalui mekanisme musyawarah desa. Persetujuan tidak boleh hanya bersifat formal. Dokumen studi kelayakan, profil calon mitra, kontribusi, risiko, dan rancangan perjanjian harus dijelaskan kepada peserta musyawarah.

Musyawarah desa memberikan legitimasi terhadap penggunaan aset dan potensi desa. Forum tersebut juga memberikan ruang kepada masyarakat untuk menyampaikan kekhawatiran, kebutuhan, dan bentuk manfaat yang diharapkan. Keputusan musyawarah harus dicatat dalam berita acara dan menjadi dasar tindakan organ BUMDes.[533]

Tahap ketujuh adalah pembentukan struktur pengelola usaha bersama. Struktur tersebut harus memuat fungsi direksi atau manajemen, keuangan, operasional, pemasaran, pengadaan, dan pengendalian risiko sesuai skala usaha.

---

[531] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Ma'idah/5: 1.
[532] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*
[533] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

Jabatan harus diisi berdasarkan kompetensi dan tidak semata-mata berdasarkan proporsi keterwakilan.

Pengelola dari unsur BUMDes harus memperoleh akses terhadap seluruh data dan proses usaha. Keterlibatan tersebut menjadi sarana transfer pengetahuan. Mitra tidak boleh menguasai teknologi, data pelanggan, sistem keuangan, dan jaringan pemasaran secara tertutup sehingga BUMDes kehilangan kemampuan setelah kerja sama berakhir.[534]

Keterangan Sukiran menunjukkan pentingnya kapasitas pengelola dalam memanfaatkan potensi kawasan dan mengembangkan kegiatan ekonomi masyarakat. Dukungan mitra pada promosi, pengelolaan fasilitas, dan jaringan pasar perlu disertai keterlibatan aktif pengelola BUMDes. Pola kemitraan yang hanya menempatkan BUMDes sebagai penyedia lokasi tidak akan meningkatkan kemampuan kelembagaan.[535]

Keterangan Data Martina br. Ginting, S.STP. memperkuat kebutuhan hubungan usaha yang memberikan kepastian pasar bagi komoditas pertanian. Struktur kemitraan pada sektor pertanian harus melibatkan BUMDes sebagai pengelola agregasi produk, sedangkan mitra dapat berperan dalam pengolahan, penyimpanan, distribusi, atau penyerapan hasil. Petani harus ditempatkan sebagai

---

[534] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit.*; Rahardjo Adisasmita, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit*.

[535] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

bagian dari rantai nilai, bukan hanya sebagai pemasok dengan posisi tawar yang lemah.[536]

Tahap kedelapan adalah pelaksanaan kontribusi dan operasional usaha. Setiap pihak harus menyetorkan atau menyerahkan kontribusi sesuai jadwal. Modal tunai harus ditempatkan pada rekening yang ditentukan. Aset harus diserahkan melalui berita acara. Teknologi dan peralatan harus diperiksa kondisi serta kapasitasnya. Kewajiban pemasaran harus dibuktikan melalui kontrak, pesanan, atau jaringan distribusi yang nyata.

Kegiatan operasional harus dijalankan berdasarkan rencana bisnis dan standar operasional prosedur. Prosedur perlu mengatur pembelian, produksi, persediaan, penjualan, penerimaan kas, pengeluaran kas, penggunaan aset, keselamatan kerja, pelayanan konsumen, dan penanganan keluhan. Standar tersebut mengurangi ketergantungan usaha pada keputusan personal.[537]

Tahap kesembilan adalah pengelolaan keuangan bersama. Rekening usaha kemitraan harus dipisahkan dari rekening pemerintah desa, rekening BUMDes, dan rekening pribadi. Setiap penerimaan dan pengeluaran harus melalui mekanisme otorisasi serta didukung bukti transaksi. Transaksi tunai perlu dibatasi agar arus keuangan dapat ditelusuri.

Sistem pembukuan harus mampu mencatat modal setiap pihak, aset, persediaan, pendapatan, biaya, utang, piutang, laba, kewajiban pajak, dan

---

[536] Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026; Rahardjo Adisasmita, *loc.cit.*; Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit*.

[537] *Ibid., hlm. 117-126*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

pembagian hasil. Laporan keuangan perlu disusun secara berkala dan dapat diakses oleh BUMDes serta mitra. Audit atau pemeriksaan independen dapat dilakukan berdasarkan nilai investasi dan tingkat risiko usaha.[538]

Prinsip pencatatan memperoleh dasar kewahyuan dalam Q.S. Al-Baqarah/2: 282:

بِالْعَدْلِ كَاتِبٌ بَيْنَكُمْ وَلْيَكْتُبْ ۚ فَاكْتُبُوهُ مُسَمًّى أَجَلٍ إِلَىٰ بِدَيْنٍ تَدَايَنْتُمْ إِذَا آمَنُوا الَّذِينَ أَيُّهَا يَا

Artinya:

"Wahai orang-orang yang beriman, apabila kamu melakukan utang-piutang untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. Hendaklah seorang pencatat di antara kamu menuliskannya dengan benar."[539]

Ayat tersebut menegaskan bahwa hubungan ekonomi memerlukan pencatatan yang benar untuk melindungi hak para pihak. Relevansi terhadap model kemitraan terdapat pada pencatatan modal, penggunaan aset, kewajiban, piutang, pembagian hasil, dan transaksi dengan pihak ketiga. Kepercayaan antara BUMDes dan mitra tidak dapat menggantikan dokumen serta sistem pembukuan.[540]

Tahap kesepuluh adalah pengawasan berbasis risiko. Risiko model kemitraan dapat mencakup kegagalan pasar, kerugian usaha, kerusakan aset, perubahan harga, ketergantungan kepada mitra, penyalahgunaan kewenangan, konflik kepentingan, pencemaran lingkungan, dan sengketa kontrak. Setiap risiko perlu diidentifikasi, dinilai, dan ditetapkan pihak yang bertanggung jawab mengendalikannya.

---

[538] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[539] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Baqarah/2: 282.

[540] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

Pengawasan internal dilakukan oleh pengelola dan pengawas BUMDes. Pengawasan eksternal dapat melibatkan auditor, tenaga ahli, pemerintah daerah, atau lembaga lain sesuai kebutuhan. Masyarakat menjalankan pengawasan sosial melalui akses terhadap ringkasan kinerja, manfaat, dan penggunaan aset desa.[541]

Sistem peringatan dini perlu dibangun melalui indikator keuangan dan operasional. Penurunan penjualan, keterlambatan pembayaran, kenaikan biaya, kerusakan aset, peningkatan keluhan, kegagalan produksi, dan ketidakpatuhan mitra harus segera dilaporkan. Tindakan korektif tidak boleh menunggu sampai usaha mengalami kerugian besar.[542]

Teori Sistem Hukum memberikan pisau analisis terhadap kebutuhan pengawasan tersebut. Substansi hukum harus dituangkan dalam perjanjian dan prosedur yang jelas. Struktur hukum harus menyediakan organ pengelola, pengawas, pemerintah daerah, dan mekanisme penyelesaian sengketa. Budaya hukum harus dibangun melalui kebiasaan mencatat, melapor, mematuhi kontrak, dan menyelesaikan persoalan secara transparan.[543]

Kegagalan salah satu unsur sistem hukum dapat melemahkan keseluruhan kemitraan. Perjanjian yang lengkap tidak akan efektif apabila pengawas tidak bekerja. Struktur pengawasan tidak akan efektif apabila pengelola menyembunyikan informasi. Budaya kepercayaan tanpa pembuktian juga dapat membuka ruang penyimpangan.

---

[541] *Ibid., hlm. 117-126*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[542] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[543] H. Salim HS, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

Tahap kesebelas adalah transfer teknologi dan peningkatan kapasitas. Mitra wajib memberikan pelatihan, pendampingan, prosedur kerja, dan akses teknologi sesuai isi perjanjian. Target transfer kapasitas perlu diukur melalui jumlah tenaga lokal yang dilatih, kompetensi yang dikuasai, sertifikasi, kemampuan menggunakan teknologi, dan peningkatan produktivitas.

Transfer kapasitas mencegah ketergantungan permanen kepada mitra. BUMDes harus mampu mengelola sebagian atau seluruh kegiatan setelah jangka waktu kerja sama berakhir. Kemandirian tersebut menjadi ukuran keberhasilan kemitraan, bukan ancaman bagi keberadaan mitra.[544]

Teori Hukum Pembangunan menunjukkan bahwa transfer kemampuan merupakan bagian penting dari fungsi hukum sebagai sarana perubahan. Perjanjian tidak cukup hanya menciptakan transaksi dan pembagian keuntungan. Perjanjian harus mengubah kapasitas organisasi, pola kerja, kemampuan produksi, dan akses pasar BUMDes.[545]

Tahap kedua belas adalah pengaturan keterlibatan masyarakat. Perjanjian perlu menetapkan penggunaan tenaga kerja lokal, pembelian bahan baku masyarakat, kerja sama dengan UMKM, pelibatan kelompok perempuan dan pemuda, serta penyediaan layanan bagi masyarakat. Target keterlibatan harus dibuat secara terukur agar manfaat tidak hanya menjadi pernyataan umum.

Model usaha yang berkembang secara maju menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat dan pengembangan jaringan dapat memperkuat keberlanjutan usaha. Potensi lokal tidak hanya dijadikan objek ekonomi, tetapi

---

[544] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit.*
[545] *Ibid.*

menjadi basis bagi pertumbuhan berbagai kegiatan usaha. Prinsip tersebut digunakan secara implisit dalam desain kemitraan agar pengembangan BUMDes tidak memisahkan badan usaha dari kehidupan ekonomi masyarakat desa.[546]

Prinsip kerja sama yang memberikan kemanfaatan ditegaskan dalam Q.S. Al-Ma'idah/5: 2:

الْعِقَابِ شَدِيدُ اللَّهَ إِنَّ ۖ اللَّهَ وَاتَّقُوا ۚ وَالْعُدْوَانِ الْإِثْمِ عَلَى تَعَاوَنُوا وَلَا وَالتَّقْوَىٰ الْبِرِّ عَلَى وَتَعَاوَنُوا

Artinya:

"Tolong-menolonglah kamu dalam kebajikan dan ketakwaan, dan janganlah kamu tolong-menolong dalam dosa dan permusuhan. Bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat berat siksaan-Nya."[547]

Ayat tersebut mengarahkan kemitraan pada kerja sama yang memberikan manfaat serta mencegah kerugian bagi masyarakat. Kerja sama yang mengurangi akses warga terhadap sumber daya, merusak lingkungan, menekan harga produk petani, atau memusatkan keuntungan pada mitra tidak dapat dikualifikasikan sebagai kemitraan yang ideal.[548]

Tahap ketiga belas adalah pembagian hasil usaha. Pembagian hasil harus didasarkan pada laba bersih yang telah diverifikasi, bukan semata-mata pada jumlah kas atau omzet. Formula pembagian harus mempertimbangkan kontribusi modal, aset, teknologi, manajemen, pasar, dan risiko yang ditanggung setiap pihak.[549]

---

[546] *Ibid.*
[547] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Ma'idah/5: 2.
[548] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit.*
[549] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*

Sebagian laba yang menjadi hak BUMDes perlu dialokasikan untuk pengembangan usaha, cadangan risiko, pemeliharaan aset, peningkatan kapasitas, serta kontribusi terhadap PADes. Pembagian laba yang terlalu besar pada tahap awal dapat mengurangi kemampuan usaha bertahan. Pembagian yang terlalu kecil kepada desa juga dapat mengurangi kemanfaatan dan kepercayaan masyarakat.[550] Prinsip keadilan dalam pembagian hasil ditegaskan dalam Q.S. An-Nahl/16: 90:

يَعِظُكُمْ ۚ وَالْبَغْيِ وَالْمُنْكَرِ الْفَحْشَاءِ عَنِ وَيَنْهَىٰ الْقُرْبَىٰ ذِي وَإِيتَاءِ حْسَانِوَالْإِ بِالْعَدْلِ يَأْمُرُ اللَّهَ إِنَّ تَذَكَّرُونَ لَعَلَّكُمْ

Artinya:

"Sesungguhnya Allah menyuruh berlaku adil, berbuat kebajikan, dan memberikan bantuan kepada kerabat. Dia melarang perbuatan keji, kemungkaran, dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran."[551]

Keadilan tidak selalu berarti pembagian hasil dalam jumlah yang sama. Keadilan berarti pembagian yang sebanding dengan kontribusi, risiko, tanggung jawab, dan hak setiap pihak. Transparansi penilaian kontribusi menjadi syarat agar formula pembagian dapat diterima.[552]

Tahap keempat belas adalah evaluasi kinerja kemitraan. Evaluasi perlu dilakukan secara berkala berdasarkan target pendapatan, laba, arus kas, produktivitas aset, pertumbuhan pasar, tenaga kerja lokal, pemasok masyarakat,

---

[550] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[551] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nahl/16: 90.

[552] Rachmadi Usman, *loc.cit.*; Munir Fuady, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

transfer teknologi, kontribusi PADes, dan dampak lingkungan. Hasil evaluasi menjadi dasar untuk melanjutkan, memperbaiki, memperluas, atau menghentikan kerja sama.[553]

Keterangan Elyanto Purba, S.STP., M.Si. memperkuat kebutuhan data yang mampu menunjukkan perbedaan antara BUMNag aktif secara administratif dan BUMNag yang benar-benar menghasilkan usaha. Model kemitraan perlu menggunakan indikator terukur agar pemerintah daerah dapat melakukan pembinaan berdasarkan kondisi nyata. Kemitraan yang hanya dibuktikan dengan adanya perjanjian belum menunjukkan keberhasilan.[554]

Tahap kelima belas adalah mekanisme koreksi dan penyelesaian sengketa. Perjanjian harus menetapkan tahapan teguran, perbaikan, mediasi, penghentian sementara, pengakhiran, dan penyelesaian melalui lembaga yang disepakati. Sengketa usaha tidak boleh langsung berkembang menjadi konflik sosial antara masyarakat dan mitra.

Mekanisme koreksi perlu memperhatikan tingkat pelanggaran. Keterlambatan administratif dapat diselesaikan melalui peringatan dan perbaikan. Pelanggaran berat berupa penyalahgunaan aset, manipulasi laporan, pengalihan hak tanpa izin, atau kerusakan lingkungan dapat menjadi dasar penghentian kerja sama dan tuntutan ganti rugi.[555]

---

[553] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit*.

[554] Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.

[555] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

Tahap keenam belas adalah pengakhiran dan keberlanjutan usaha. Berakhirnya jangka waktu kemitraan harus disertai pemeriksaan aset, kewajiban, pekerja, kontrak, persediaan, dan pembagian hasil. Perjanjian perlu memastikan bahwa usaha tidak berhenti mendadak apabila masih dibutuhkan masyarakat.[556]

Transfer pengelolaan kepada BUMDes dapat dilakukan ketika kapasitas internal telah mencukupi. Perpanjangan kerja sama dapat dilakukan apabila mitra menunjukkan kinerja, kepatuhan, dan manfaat yang baik. Pemilihan mitra baru dapat dilakukan apabila kerja sama lama tidak lagi memenuhi kebutuhan atau kepentingan desa.[557]

Teori Kesejahteraan digunakan untuk menilai keseluruhan mekanisme berdasarkan manfaat akhirnya. Keberhasilan kemitraan bukan hanya ditunjukkan oleh pertumbuhan investasi dan laba. Keberhasilan harus terlihat pada peningkatan PADes, pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, akses pasar, kualitas pelayanan, serta pemerataan manfaat.

Teori Hukum Pembangunan menunjukkan bahwa kontrak kemitraan harus menjadi instrumen transformasi ekonomi desa. Perjanjian harus mengubah aset tidak produktif menjadi sumber pendapatan, bahan mentah menjadi produk bernilai tambah, pengurus lokal menjadi pengelola profesional, serta pasar terbatas menjadi jaringan yang lebih luas.

Teori Sistem Hukum menunjukkan bahwa keberhasilan model membutuhkan keselarasan antara aturan, kelembagaan, dan perilaku. Perjanjian

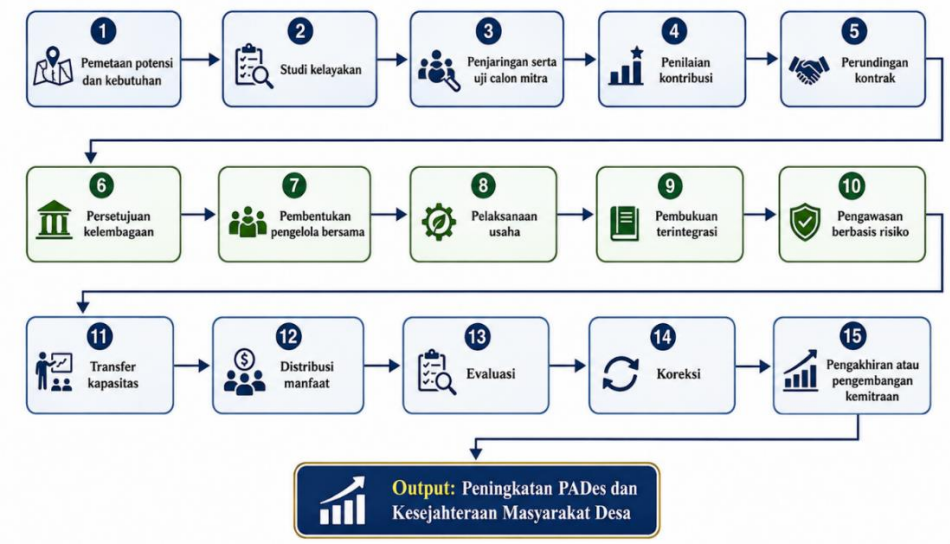
---

[556] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

[557] Rachmadi Usman, *loc.cit.*; Munir Fuady, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*

yang jelas merupakan unsur substansi. Organ BUMDes, mitra, pengawas, pemerintah daerah, dan masyarakat merupakan unsur struktur. Kebiasaan profesional, transparan, disiplin, dan patuh terhadap kesepakatan merupakan unsur budaya hukum.

Desain model yang ditawarkan dapat dirangkum dalam gambar 4.1



Gambar 4.1 Desain Model Pengelolaan BUMDes Berbasis Joint Venture/Kemitraan

Model tersebut memperbaiki swakelola tanpa menghilangkan kendali desa. BUMDes tetap memegang kepentingan strategis, sedangkan mitra memperkuat modal, teknologi, manajemen, dan pasar. Masyarakat tetap menjadi penerima manfaat sekaligus bagian dari rantai usaha. Pemerintah daerah bertindak sebagai fasilitator, verifikator, pembina, dan penghubung jaringan kemitraan.[558]

Desain dan mekanisme operasional tersebut menempatkan kemitraan sebagai proses yang terencana, bukan sekadar penandatanganan perjanjian. Kejelasan kelembagaan, kelayakan usaha, perlindungan aset, proporsionalitas

[558] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

hasil, transfer kapasitas, pengawasan risiko, dan keterlibatan masyarakat menjadi unsur yang menentukan keberhasilan. Unsur tersebut selanjutnya memerlukan indikator kinerja yang mampu membedakan model swakelola lama dengan model kemitraan hasil rekonstruksi serta mengukur implikasinya terhadap peningkatan pendapatan desa.[559]

3. Indikator Kinerja, Perbedaan Model, dan Implikasi Rekonstruksi Model *Joint Venture* terhadap Peningkatan Pendapatan Desa

Keberhasilan rekonstruksi model pengelolaan BUMDes berbasis *joint venture* atau kemitraan harus dinilai melalui indikator yang mampu menghubungkan legalitas, tata kelola, kinerja usaha, kontribusi terhadap Pendapatan Asli Desa, dan kesejahteraan masyarakat. Penilaian tidak cukup didasarkan pada keberadaan perjanjian kerja sama, jumlah modal yang disertakan, atau banyaknya mitra yang terlibat. Keberhasilan harus terlihat dari kemampuan kemitraan menghasilkan kegiatan usaha yang sehat, menjaga aset desa, memperluas pasar, meningkatkan kapasitas pengelola, menciptakan laba, dan mendistribusikan manfaat secara adil.[560]

Model *joint venture* yang ditawarkan menempatkan indikator kinerja sebagai bagian dari perjanjian dan sistem pertanggungjawaban. Setiap kerja sama perlu memiliki target, ukuran pencapaian, jangka waktu, sumber data, pihak yang melakukan pemeriksaan, dan tindak lanjut atas hasil evaluasi. Kejelasan indikator

---

[559] Ibid.

[560] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit.*

mencegah kemitraan hanya menghasilkan hubungan hukum formal tanpa perubahan nyata terhadap kondisi BUMDes dan pendapatan desa.[561]

Indikator kinerja model kemitraan dapat dikelompokkan ke dalam enam dimensi utama. Dimensi tersebut meliputi kepatuhan hukum dan kelembagaan, kinerja usaha dan keuangan, produktivitas modal serta aset, kualitas kemitraan dan transfer kapasitas, kontribusi terhadap PADes, serta manfaat ekonomi dan sosial bagi masyarakat. Keenam dimensi tersebut menunjukkan bahwa model yang ditawarkan tidak hanya berorientasi pada keuntungan, tetapi juga menempatkan perlindungan kepentingan desa sebagai ukuran keberhasilan.[562]

a. Indikator Kepatuhan Hukum dan Kelembagaan

Kepatuhan hukum menjadi indikator pertama karena kemitraan melibatkan modal, aset, kewenangan, dan kepentingan beberapa pihak. Kegiatan usaha bersama harus memiliki dasar kewenangan yang jelas, persetujuan organ BUMDes, keputusan musyawarah desa apabila berkaitan dengan kepentingan strategis, serta perjanjian tertulis yang mengikat para pihak. Ketiadaan dasar tersebut dapat menyebabkan perjanjian kehilangan legitimasi dan menimbulkan risiko terhadap aset desa.[563]

Indikator kepatuhan hukum mencakup legalitas BUMDes dan mitra, kesesuaian kegiatan dengan anggaran dasar, kepemilikan izin usaha, kejelasan status aset, kelengkapan perjanjian, kepatuhan perpajakan, dan pemenuhan kewajiban lingkungan. Pemeriksaan juga perlu memastikan bahwa pihak yang

---

[561] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit.*
[562] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*
[563] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

menandatangani perjanjian mempunyai kewenangan mewakili badan hukum masing-masing.[564]

Indikator kelembagaan mencakup kejelasan struktur pengelola, pembagian kewenangan, mekanisme pengambilan keputusan, keberadaan pengawas, akses BUMDes terhadap informasi, serta pemisahan antara pemerintah desa dan kegiatan operasional usaha. Struktur yang jelas mencegah dominasi kepala desa, pengelola BUMDes, atau mitra dalam mengambil keputusan di luar kewenangannya.[565]

Perjanjian kemitraan perlu mengatur keputusan yang dapat diambil oleh pengelola harian dan keputusan yang memerlukan persetujuan organ BUMDes atau musyawarah desa. Perubahan nilai investasi, penggunaan aset strategis, penambahan utang, pengalihan hak, perubahan bidang usaha, dan pengakhiran kerja sama harus ditempatkan sebagai keputusan strategis. Pengaturan tersebut menjaga keseimbangan antara kecepatan usaha dan perlindungan kepentingan desa.[566]

Kepatuhan para pihak terhadap perjanjian memperoleh dasar kewahyuan melalui Q.S. Al-Ma'idah/5: 1:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ

Artinya:

---

[564] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa; Desi Fadikta Sisworini dan Rumawi, *loc.cit.*; Philipus M. Hadjon, *loc.cit*.

[565] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

[566] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

"Wahai orang-orang yang beriman, penuhilah akad-akad itu."[567]

Ayat tersebut menegaskan bahwa akad tidak hanya memiliki kekuatan hukum, tetapi juga mengandung tanggung jawab moral. BUMDes dan mitra wajib memenuhi kontribusi modal, penggunaan aset, target operasional, transfer teknologi, pembagian hasil, dan kewajiban sosial yang telah disepakati. Perubahan terhadap isi perjanjian harus dilakukan melalui kesepakatan yang sah dan tidak boleh ditentukan secara sepihak.

b. Indikator Kinerja Usaha dan Keuangan

Kinerja usaha menjadi ukuran kemampuan kemitraan mengubah potensi, modal, aset, teknologi, dan jaringan pasar menjadi kegiatan ekonomi yang produktif. Indikator kinerja usaha meliputi pertumbuhan penjualan, jumlah pelanggan, kapasitas produksi, kualitas produk, perluasan pasar, tingkat pemanfaatan fasilitas, dan keberlanjutan unit usaha. Indikator tersebut perlu dibandingkan antara target dan realisasi pada setiap periode.[568]

Pertumbuhan omzet perlu ditempatkan sebagai indikator awal, bukan indikator akhir. Omzet yang meningkat belum tentu menunjukkan kesehatan usaha apabila biaya meningkat lebih cepat daripada pendapatan. Penilaian harus dilanjutkan pada laba kotor, laba bersih, arus kas, margin keuntungan, tingkat pengembalian investasi, dan kemampuan membayar kewajiban.[569]

Kualitas arus kas menjadi indikator penting karena usaha dapat mencatat laba tetapi tetap mengalami kesulitan likuiditas. Penjualan secara kredit,

---

[567] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Ma'idah/5: 1.
[568] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*
[569] *Ibid., hlm. 117-126*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

keterlambatan pembayaran dari konsumen, persediaan yang terlalu besar, atau investasi yang tidak tepat dapat mengurangi ketersediaan kas. Model kemitraan perlu menetapkan batas piutang, pengendalian persediaan, dan cadangan kas operasional.[570]

Indikator keuangan sekurang-kurangnya mencakup:

1. pertumbuhan pendapatan usaha;
2. laba bersih setiap periode;
3. margin laba terhadap penjualan;
4. arus kas operasi;
5. tingkat pengembalian modal;
6. kemampuan memenuhi kewajiban;
7. efisiensi biaya;
8. nilai pembagian hasil;
9. pertumbuhan aset bersih;
10. kemampuan membentuk dana cadangan.

Pembukuan harus disusun secara terpisah dari keuangan pemerintah desa, keuangan BUMDes lainnya, dan keuangan pribadi pengelola. Rekening usaha bersama harus dapat diperiksa oleh kedua pihak. Sistem pencatatan juga harus membedakan kontribusi BUMDes, kontribusi mitra, pendapatan, biaya, utang, piutang, persediaan, aset tetap, penyusutan, pajak, serta laba yang dapat dibagikan.

Prinsip pencatatan ditegaskan dalam Q.S. Al-Baqarah/2: 282:

---

[570] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit.*

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدَيْنٍ إِلَىٰ أَجَلٍ مُسَمًّى فَاكْتُبُوهُ ۚ وَلْيَكْتُبْ بَيْنَكُمْ كَاتِبٌ بِالْعَدْلِ

Artinya:

"Wahai orang-orang yang beriman, apabila kamu melakukan utang-piutang untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. Hendaklah seorang pencatat di antara kamu menuliskannya dengan benar."[571]

Ayat tersebut memberikan dasar bagi kewajiban pencatatan transaksi dan pembuktian hak para pihak. Model *joint venture* yang hanya mengandalkan rasa saling percaya tanpa pembukuan berpotensi menimbulkan perbedaan perhitungan, sengketa pembagian hasil, dan penyalahgunaan aset. Kepercayaan harus diperkuat melalui pencatatan yang benar, bukti transaksi, laporan berkala, dan pemeriksaan independen.

c. Indikator Produktivitas Modal dan Aset

Produktivitas modal dan aset menunjukkan kemampuan usaha menghasilkan pendapatan dari sumber daya yang ditempatkan oleh BUMDes dan mitra. Modal yang besar tidak selalu mencerminkan keberhasilan apabila tidak menghasilkan arus pendapatan yang sebanding. Aset yang bertambah juga tidak menunjukkan kemajuan apabila tidak digunakan atau menimbulkan biaya pemeliharaan yang lebih besar daripada manfaatnya.[572]

Indikator produktivitas modal mencakup perbandingan antara laba dengan modal yang digunakan, kecepatan perputaran modal kerja, penggunaan penyertaan modal sesuai rencana, serta kemampuan usaha mengurangi

---

[571] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Baqarah/2: 282.

[572] *Ibid., hlm. 117-126*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

ketergantungan pada APBDes. Kemitraan dinilai berhasil apabila BUMDes mampu membiayai kegiatan operasional, membentuk dana cadangan, dan mengembangkan usaha dari pendapatan yang dihasilkan.[573]

Indikator produktivitas aset mencakup tingkat pemanfaatan tanah, bangunan, kendaraan, mesin, fasilitas produksi, dan sarana pelayanan. Aset yang berasal dari desa harus memiliki register, nilai, status penggunaan, jadwal pemeliharaan, dan penanggung jawab. Kondisi fisik aset perlu diperiksa secara berkala dan dibandingkan dengan catatan administrasi.[574]

Perjanjian kerja sama harus menjelaskan status aset setelah kemitraan berakhir. Aset milik BUMDes tetap menjadi milik BUMDes. Aset milik mitra harus dikembalikan atau diperlakukan sesuai kesepakatan. Aset yang diperoleh secara bersama perlu dibagi, dialihkan, atau dinilai berdasarkan formula yang telah ditetapkan sejak awal.[575]

Prinsip amanah dalam pengelolaan kekayaan ditegaskan melalui Q.S. An-Nisa/4: 58:

نِعِمَّا اللَّهَ إِنَّ ۚ بِالْعَدْلِ تَحْكُمُوا أَنْ النَّاسِ بَيْنَ حَكَمْتُمْ وَإِذَا أَهْلِهَا إِلَىٰ الْأَمَانَاتِ تُؤَدُّوا أَنْ يَأْمُرُكُمْ اللَّهَ إِنَّ

بَصِيرًا سَمِيعًا كَانَ اللَّهَ إِنَّ ۗ بِهِ يَعِظُكُمْ

Artinya:

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu menetapkannya dengan adil. Sesungguhnya Allah memberikan

---

[573] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit*.

[574] *Ibid., hlm. 117-126*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[575] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit*.

pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat."[576]

Aset dan modal BUMDes merupakan amanah yang berasal dari kekayaan desa. Pengelola tidak dapat memperlakukan aset sebagai milik pribadi atau menyerahkannya kepada mitra tanpa perlindungan yang memadai. Pelaksanaan amanah harus dibuktikan melalui inventarisasi, pemanfaatan produktif, pemeliharaan, laporan, dan pengawasan.[577]

d. Indikator Kualitas Kemitraan dan Transfer Kapasitas

Kualitas kemitraan tidak hanya diukur dari lamanya kerja sama atau besarnya investasi. Kemitraan harus dinilai dari kesetaraan hubungan, pemenuhan kewajiban, keterbukaan informasi, transfer teknologi, peningkatan kompetensi, dan berkurangnya ketergantungan BUMDes terhadap mitra.[578]

Indikator kesetaraan dapat dilihat dari keterlibatan BUMDes dalam pengambilan keputusan, akses terhadap data, hak melakukan pemeriksaan, dan kesempatan menegosiasikan perubahan perjanjian. Dominasi mitra terhadap informasi, teknologi, pelanggan, dan rekening usaha menunjukkan hubungan yang tidak seimbang.

Indikator pemenuhan kewajiban mencakup ketepatan penyertaan modal, realisasi penyerahan teknologi, pelaksanaan pelatihan, pemenuhan target

---

[576] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nisa/4: 58.
[577] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.
[578] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit*.

pemasaran, penyampaian laporan, dan pembayaran pembagian hasil. Setiap kewajiban perlu memiliki jadwal dan bukti pelaksanaan.[579]

Indikator transfer kapasitas mencakup jumlah pengelola serta tenaga lokal yang dilatih, peningkatan kompetensi, kemampuan menggunakan teknologi, kemampuan menyusun laporan, penguasaan standar kualitas, serta kemampuan menjalankan usaha secara lebih mandiri. Transfer kapasitas dapat dianggap berhasil apabila pengetahuan tidak hanya dikuasai oleh satu orang, tetapi didokumentasikan dan dilembagakan dalam prosedur kerja.[580]

Keterangan Data Martina br. Ginting, S.STP. mengenai kebutuhan penguatan usaha berbasis pertanian di Kabupaten Karo memperlihatkan pentingnya dukungan pasar, penyimpanan, pengolahan, dan distribusi. Kemitraan pada sektor tersebut harus menghasilkan peningkatan kemampuan BUMDes dalam menangani produk yang mudah rusak, memenuhi standar kualitas, serta mengelola hubungan dengan petani dan pembeli.[581]

Keterangan Sukiran sebagai Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo menunjukkan bahwa potensi desa memerlukan promosi, pengelolaan fasilitas, jaringan pasar, dan peningkatan kemampuan pengelola. Mitra tidak boleh hanya mengambil manfaat dari lokasi atau aset. Kemitraan harus meningkatkan

---

[579] Mardiasmo, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[580] *Ibid., hlm. 1-10*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

[581] Data Martina Br. Ginting, S.STP., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Karo, Wawancara, Kabanjahe, 2026; Rahardjo Adisasmita, *loc.cit.*; Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *loc.cit*.

kemampuan BUMDes mengelola promosi, pelayanan, transaksi, dan kegiatan ekonomi masyarakat.[582]

Keterangan Elyanto Purba, S.STP., M.Si. memperlihatkan pentingnya data kinerja dalam pembinaan BUMNag di Kabupaten Simalungun. Pemerintah daerah memerlukan informasi mengenai hasil usaha, penggunaan aset, kemampuan pengelola, dan manfaat masyarakat agar pembinaan dapat diberikan sesuai kebutuhan. Model kemitraan perlu menghasilkan data yang lebih lengkap daripada model swakelola sebelumnya.[583]

Prinsip kerja sama untuk kemaslahatan ditegaskan dalam Q.S. Al-Ma'idah/5: 2:

الْعِقَابِ شَدِيدُ اللَّهَ إِنَّ ۖ اللَّهَ وَاتَّقُوا ۚ وَالْعُدْوَانِ الْإِثْمِ عَلَى تَعَاوَنُوا وَلَا وَالتَّقْوَىٰ الْبِرِّ عَلَى وَتَعَاوَنُوا

Artinya:

"Tolong-menolonglah kamu dalam kebajikan dan ketakwaan, dan janganlah kamu tolong-menolong dalam dosa dan permusuhan. Bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat berat siksaan-Nya."[584]

Ayat tersebut mengarahkan kemitraan pada kerja sama yang menghasilkan manfaat bagi seluruh pihak dan masyarakat. Kemitraan yang menyebabkan ketergantungan, penguasaan aset, eksploitasi sumber daya, atau peminggiran masyarakat tidak sesuai dengan prinsip saling menolong dalam kebajikan.[585]

e. Indikator Kontribusi terhadap Pendapatan Asli Desa

---

[582] Sukiran, Direktur Utama BUMDes Desa Tanjung Rejo, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Selamet, S.T., Kepala Desa Tanjung Rejo sekaligus penasihat BUMDes, Wawancara, Deli Serdang, 2026; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[583] Elyanto Purba, S.STP., M.Si., Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagori Kabupaten Simalungun, Wawancara, Pematang Raya, 2026; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit*.

[584] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Ma'idah/5: 2.

[585] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

Peningkatan Pendapatan Asli Desa menjadi salah satu tujuan utama rekonstruksi model pengelolaan BUMDes. Kontribusi terhadap PADes harus dihitung dari bagian laba bersih yang menjadi hak BUMDes dan dialokasikan kepada desa berdasarkan mekanisme yang sah. Nilai setoran tidak boleh diambil dari modal kerja, pinjaman, atau penerimaan yang belum memperhitungkan seluruh biaya.[586]

Indikator kontribusi PADes dapat diukur melalui:

1. nilai pembagian hasil yang diterima desa setiap tahun;
2. persentase kontribusi BUMDes terhadap total PADes;
3. pertumbuhan kontribusi dari tahun ke tahun;
4. konsistensi setoran selama periode kemitraan;
5. perbandingan kontribusi dengan penyertaan modal desa;
6. kemampuan kontribusi membiayai program desa;
7. keberlanjutan kontribusi setelah kerja sama berakhir.

Nilai kontribusi harus dibandingkan dengan modal dan aset yang digunakan. Setoran yang terlihat besar belum tentu menunjukkan produktivitas apabila desa menempatkan modal atau aset dengan nilai yang jauh lebih besar. Pengukuran rasio kontribusi terhadap modal memberikan gambaran yang lebih objektif mengenai hasil investasi desa.

Pembagian hasil harus memperhatikan keberlanjutan usaha. Sebagian laba perlu digunakan untuk cadangan, pemeliharaan, pengembangan usaha, dan

---

[586] *Ibid., hlm. 117-126*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

pengendalian risiko. Penarikan laba secara berlebihan untuk memenuhi kebutuhan APBDes dapat melemahkan modal kerja dan menghambat pertumbuhan usaha.[587]

Kontribusi terhadap PADes juga harus dicatat secara konsisten pada laporan BUMDes dan APBDes. Kesesuaian kedua catatan membuktikan bahwa pembagian hasil telah benar-benar diterima desa. Musyawarah desa perlu memperoleh informasi mengenai sumber, jumlah, penggunaan, dan perkembangan kontribusi tersebut.

Prinsip keadilan dalam pembagian hasil ditegaskan melalui Q.S. An-Nahl/16: 90:

يَعِظُكُمْ ۚ وَالْبَغْيِ وَالْمُنْكَرِ الْفَحْشَاءِ عَنِ وَيَنْهَىٰ الْقُرْبَىٰ ذِي وَإِيتَاءِ وَالْإِحْسَانِ بِالْعَدْلِ يَأْمُرُ اللَّهَ إِنَّ تَذَكَّرُونَ لَعَلَّكُمْ

Artinya:

"Sesungguhnya Allah menyuruh berlaku adil, berbuat kebajikan, dan memberikan bantuan kepada kerabat. Dia melarang perbuatan keji, kemungkaran, dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran."[588]

Keadilan dalam pembagian hasil tidak berarti setiap pihak menerima bagian yang sama. Pembagian harus didasarkan pada kontribusi modal, aset, teknologi, manajemen, pasar, dan risiko. Penilaian kontribusi yang transparan menjadi syarat agar bagian BUMDes dan mitra dapat ditentukan secara proporsional.[589]

---

[587] Mardiasmo, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[588] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. An-Nahl/16: 90.

[589] Rachmadi Usman, *loc.cit.*; Munir Fuady, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

f. Indikator Manfaat Ekonomi, Sosial, dan Lingkungan

Model *joint venture* tidak dapat dinilai berhasil hanya karena meningkatkan laba dan PADes. Kedudukan BUMDes mengharuskan hasil usaha memberikan manfaat kepada masyarakat. Manfaat tersebut perlu diukur dan dicantumkan sebagai bagian dari laporan kinerja kemitraan.[590]

Indikator manfaat ekonomi meliputi jumlah tenaga kerja lokal, nilai upah, jumlah pemasok desa, nilai pembelian produk masyarakat, jumlah UMKM yang bermitra, peningkatan pendapatan petani, dan pertumbuhan usaha pendukung. Indikator tersebut menunjukkan sejauh mana aktivitas BUMDes menciptakan perputaran ekonomi di dalam desa.[591]

Indikator manfaat sosial meliputi jumlah pengguna layanan, keterjangkauan harga, peningkatan akses terhadap barang dan jasa, keterlibatan perempuan dan pemuda, perlindungan kelompok rentan, serta partisipasi masyarakat dalam pengawasan. Kualitas manfaat harus dinilai berdasarkan keberlanjutan, bukan hanya jumlah penerima pada satu kegiatan.[592]

Indikator lingkungan meliputi pengelolaan limbah, penggunaan sumber daya, perlindungan kawasan, pemeliharaan ekosistem, pencegahan pencemaran, dan pemulihan dampak usaha. Kemitraan pada sektor pertanian, perkebunan,

---

[590] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit.*

[591] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*

[592] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

pariwisata, pertambangan bahan tertentu, atau pemanfaatan sumber daya harus menetapkan standar lingkungan yang jelas.[593]

Prinsip pemerataan manfaat ditegaskan dalam Q.S. Al-Hasyr/59: 7:

يلِالسَّبِ وَابْنِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْيَتَامَىٰ الْقُرْبَىٰ وَلِذِي وَلِلرَّسُولِ فَلِلَّهِ الْقُرَىٰ أَهْلِ مِنْ رَسُولِهِ عَلَىٰ اللَّهُ أَفَاءَ مَا

مِنْكُمْ الْأَغْنِيَاءِ بَيْنَ دُولَةً يَكُونَ لَا كَيْ

Artinya:

"Harta yang Allah berikan kepada Rasul-Nya dari penduduk beberapa negeri diperuntukkan bagi Allah, Rasul, kerabat, anak yatim, orang miskin, dan orang dalam perjalanan, agar harta itu tidak hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu."[594]

Ayat tersebut memberikan dasar bahwa pertumbuhan usaha harus disertai distribusi manfaat. Model kemitraan yang hanya memberikan keuntungan kepada BUMDes dan perusahaan mitra belum sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan desa. Tenaga kerja lokal, produsen, pelaku UMKM, perempuan, pemuda, dan kelompok berpendapatan rendah harus memperoleh ruang dalam rantai nilai usaha.[595]

1) Perbedaan Model Swakelola dan Model *Joint Venture* Hasil Rekonstruksi

Perbedaan model lama dan model hasil rekonstruksi terletak pada cara BUMDes mengelola sumber daya, membagi kewenangan, mengembangkan usaha, mengendalikan risiko, dan mengukur hasil. Model swakelola menempatkan sebagian besar kegiatan pada kemampuan internal desa. Model *joint venture*

---

[593] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit.*
[594] Kementerian Agama Republik Indonesia, *op.cit.*, Q.S. Al-Hasyr/59: 7.
[595] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit.*

menggabungkan kekuatan lokal dengan sumber daya mitra melalui perjanjian yang terukur dan tetap berada dalam kendali kepentingan desa.[596]

Perbedaan tersebut dapat dirumuskan sebagai berikut:

Tabel 4.1 **Perbedaan Model Swakelola dan Model *Joint Venture* Hasil Rekonstruksi**

Unsur	**Model Swakelola yang Berlaku**	**Model *Joint Venture* atau Kemitraan**
Orientasi	Pendirian dan pengelolaan mandiri oleh desa	Pengembangan usaha melalui penggabungan sumber daya
Sumber modal	Dominan berasal dari penyertaan modal desa	Modal BUMDes dipadukan dengan investasi atau sumber daya mitra
Pengelola	Mengandalkan sumber daya internal desa	Melibatkan pengelola lokal dan tenaga profesional
Pemilihan usaha	Belum selalu didasarkan pada kelayakan dan pasar	Berdasarkan studi kelayakan, pasar, risiko, dan kontribusi mitra
Teknologi	Bergantung pada kemampuan internal	Transfer teknologi menjadi kewajiban kemitraan
Akses pasar	Terbatas pada jaringan lokal	Diperluas melalui jaringan distribusi mitra
Pengelolaan aset	Pemisahan dan produktivitas belum selalu jelas	Dinilai, dicatat, dilindungi, dan diatur dalam perjanjian
Pembagian kewenangan	Berpotensi dipengaruhi pemerintah desa	Diatur berdasarkan organ, kontrak, dan batas keputusan
Pembukuan	Sederhana dan	Terintegrasi, terpisah, dapat

[596] H. Salim HS, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

	berorientasi administratif	diaudit, dan berbasis kinerja
Pengawasan	Cenderung dilakukan setelah kegiatan	Berbasis risiko dan dilakukan sejak pemilihan mitra
Pembagian hasil	Belum selalu berbasis laba bersih	Berdasarkan kontribusi, risiko, dan laba terverifikasi
Manfaat masyarakat	Belum selalu terukur	Menjadi indikator wajib dalam perjanjian
Kemandirian	Dimaknai sebagai mengurus sendiri	Dimaknai sebagai kemampuan mengendalikan kepentingan dan memilih mitra
Ukuran keberhasilan	Legalitas, aktivitas, dan keberadaan unit usaha	Kinerja, PADes, transfer kapasitas, risiko, serta kesejahteraan

Perubahan dari model swakelola menuju model kemitraan tidak menghilangkan kepemilikan desa. Perubahan tersebut menggeser pengertian kemandirian dari mengerjakan seluruh kegiatan sendiri menjadi kemampuan menguasai keputusan strategis, melindungi aset, memilih mitra, dan memastikan manfaat kembali kepada masyarakat.[597]

Model BUMDes yang telah mencapai tingkat maju menunjukkan secara implisit bahwa keberhasilan usaha desa berkaitan dengan kemampuan memanfaatkan potensi unggulan, membangun jaringan, mengembangkan beberapa sumber pendapatan, melibatkan masyarakat, serta menginvestasikan kembali keuntungan. Karakter tersebut memperlihatkan bahwa pengelolaan lokal dapat berkembang ketika dipadukan dengan profesionalitas, inovasi, dan

[597] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

hubungan usaha yang luas. Model yang ditawarkan mengambil prinsip tersebut tanpa menyalin jenis usaha atau karakter desa tertentu.[598]

2) Analisis Model Menggunakan Teori Kesejahteraan

Teori Kesejahteraan digunakan untuk menilai apakah model *joint venture* mampu meningkatkan kemanfaatan yang diterima desa dan masyarakat. Peningkatan laba belum cukup membuktikan tercapainya kesejahteraan. Ukuran kesejahteraan harus mencakup peningkatan PADes, pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, kualitas pelayanan, akses pasar, penguatan usaha lokal, dan pemerataan manfaat.[599]

Model swakelola lama belum selalu mampu menghasilkan manfaat yang terukur karena keterbatasan pasar, modal, teknologi, dan kompetensi pengelola. Model kemitraan menawarkan perluasan sumber daya untuk meningkatkan produktivitas. Keterlibatan mitra hanya dapat dibenarkan apabila hasilnya memperbesar manfaat sosial dan ekonomi, bukan memindahkan penguasaan potensi desa kepada pihak luar.[600]

Teori Kesejahteraan juga menuntut keseimbangan antara keberlanjutan usaha dan distribusi manfaat. Pembagian laba yang terlalu besar dapat mengurangi modal kerja. Penumpukan laba tanpa kontribusi kepada desa dan masyarakat juga bertentangan dengan tujuan BUMDes. Model ideal harus

---

[598] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

[599] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit*.

[600] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit*.

mengatur bagian untuk pengembangan usaha, cadangan, PADes, dan manfaat sosial secara proporsional.[601]

3) Analisis Model Menggunakan Teori Hukum Pembangunan

Teori Hukum Pembangunan menempatkan perjanjian kemitraan sebagai sarana untuk mengubah potensi desa menjadi kekuatan ekonomi. Hukum tidak berhenti pada pemberian kewenangan bekerja sama. Hukum harus mengarahkan kerja sama menuju peningkatan produktivitas, transfer kemampuan, pembukaan pasar, perlindungan aset, dan peningkatan pendapatan desa.[602]

Perjanjian *joint venture* menjadi instrumen pembangunan ketika memuat target yang mengubah kondisi BUMDes. Perubahan tersebut mencakup peningkatan kualitas pengelola, penggunaan teknologi, pembentukan sistem keuangan, perluasan pasar, dan peningkatan kontribusi PADes. Perjanjian yang hanya mengatur pembagian keuntungan belum cukup menjalankan fungsi pembangunan.[603]

Model hasil rekonstruksi menghubungkan norma dengan indikator kinerja. Setiap hak dan kewajiban diterjemahkan ke dalam target, waktu, bukti, evaluasi, serta konsekuensi. Hubungan tersebut memperkuat fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial dan ekonomi pada tingkat desa.[604]

4) Analisis Model Menggunakan Teori Sistem Hukum

---

[601] Mardiasmo, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit*.

[602] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit*.

[603] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit*.

[604] Robert S. Kaplan dan David P. Norton, *loc.cit.*; Mark Friedman, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit*.

Teori Sistem Hukum menunjukkan bahwa keberhasilan model kemitraan dipengaruhi oleh substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Substansi hukum meliputi peraturan, anggaran dasar, keputusan musyawarah desa, studi kelayakan, dan perjanjian. Struktur hukum meliputi pemerintah desa, organ BUMDes, pengawas, pemerintah daerah, mitra, tenaga ahli, dan masyarakat. Budaya hukum meliputi kebiasaan mencatat, mematuhi kontrak, mengungkapkan informasi, mengendalikan konflik kepentingan, dan menjalankan usaha secara profesional.[605]

Substansi yang lengkap tidak akan bekerja apabila struktur pengawasan lemah. Struktur yang tersedia tidak akan efektif apabila budaya hukum masih mengandalkan kepercayaan personal dan hubungan kekeluargaan. Rekonstruksi harus memperkuat aturan, kelembagaan, dan perilaku secara bersamaan.[606]

Pemerintah daerah mempunyai kedudukan penting dalam struktur model kemitraan. Fungsi tersebut mencakup penyediaan data, fasilitasi calon mitra, pendampingan hukum dan bisnis, verifikasi perjanjian strategis, pembinaan, serta evaluasi. Pemerintah daerah tidak mengambil alih pengurusan usaha, tetapi memastikan bahwa BUMDes memiliki kemampuan bernegosiasi dan melindungi kepentingannya.[607]

Budaya hukum kemitraan harus dibangun berdasarkan kesetaraan, profesionalitas, dan keterbukaan. Hubungan personal dapat mendukung

---

[605] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Moch Solekhan, *loc.cit.*; Sutoro Eko, *loc.cit.*

[606] Mark Bevir, *loc.cit.*; Stephen P. Osborne, *op.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[607] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit*.

kepercayaan, tetapi tidak boleh menggantikan dokumen, pemeriksaan, dan pertanggungjawaban. Konflik kepentingan perlu dinyatakan, keputusan harus dapat ditelusuri, dan hasil usaha harus dilaporkan.[608]

5) Implikasi Rekonstruksi terhadap Pendapatan Desa

Implikasi pertama model *joint venture* adalah meningkatnya akses BUMDes terhadap modal produktif. Penyertaan modal desa tidak lagi menjadi satu-satunya sumber pembiayaan. Modal mitra, teknologi, peralatan, dan jaringan pasar dapat memperbesar kapasitas usaha tanpa terus membebani APBDes.[609]

Implikasi kedua adalah meningkatnya produktivitas aset desa. Tanah, bangunan, fasilitas wisata, pasar, mesin, dan aset lainnya dapat dikelola melalui skema yang lebih profesional. Penilaian aset dan pengaturan kontrak memastikan desa memperoleh hasil yang sebanding dengan nilai sumber daya yang digunakan.[610]

Implikasi ketiga adalah meningkatnya nilai tambah produk lokal. Komoditas pertanian, perkebunan, peternakan, kerajinan, dan produk UMKM tidak hanya dijual dalam bentuk mentah. Mitra dapat memberikan teknologi pengolahan, pengemasan, standardisasi, sertifikasi, penyimpanan, dan distribusi sehingga nilai jual meningkat.[611]

Implikasi keempat adalah meningkatnya kepastian pasar. Kontrak pembelian, jaringan distribusi, pemasaran digital, dan akses konsumen dapat

---

[608] *Ibid.*
[609] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit*.
[610] *Ibid.*
[611] *Ibid., hlm. 117-126*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

mengurangi risiko produk tidak terserap. Kepastian pasar memberikan dasar bagi BUMDes dan masyarakat untuk meningkatkan produksi secara terukur.[612]

Implikasi kelima adalah meningkatnya profesionalitas pengelola. Transfer pengetahuan dan keterlibatan tenaga ahli dapat memperbaiki perencanaan, pembukuan, pemasaran, pelayanan, dan pengendalian risiko. Peningkatan kapasitas tersebut memperkuat kemandirian BUMDes dalam jangka panjang.[613]

Implikasi keenam adalah meningkatnya laba dan pembagian hasil. Kegiatan usaha yang memiliki pasar, teknologi, modal, dan manajemen yang baik mempunyai peluang menghasilkan laba yang lebih stabil. Bagian laba BUMDes dapat dialokasikan untuk pengembangan usaha serta kontribusi kepada PADes.

Implikasi ketujuh adalah meningkatnya diversifikasi sumber PADes. Pendapatan desa tidak hanya bergantung pada satu unit usaha atau satu sumber transfer. Kemitraan dapat dikembangkan pada pengolahan komoditas, pariwisata, jasa, perdagangan, pemanfaatan aset, dan sektor lain sesuai potensi wilayah.[614]

Implikasi kedelapan adalah meningkatnya pendapatan masyarakat. Kegiatan usaha bersama dapat menciptakan pekerjaan, membeli bahan baku warga, melibatkan UMKM, dan membuka pasar bagi produk lokal. Peningkatan pendapatan masyarakat memperkuat daya beli dan aktivitas ekonomi desa.[615]

Implikasi kesembilan adalah meningkatnya kepercayaan masyarakat. Laporan yang terbuka, pembagian hasil yang jelas, perlindungan aset, dan

---

[612] H. Salim HS, *loc.cit.*; Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[613] Indra Bastian, *loc.cit.*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

[614] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit*.

[615] *Ibid., hlm. 117-126*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

manfaat yang dapat dirasakan memperkuat legitimasi BUMDes. Kepercayaan masyarakat dapat meningkatkan penggunaan layanan, kemitraan lokal, serta pengawasan sosial.[616]

Implikasi kesepuluh adalah berkurangnya risiko penyertaan modal yang tidak produktif. Studi kelayakan, uji calon mitra, target kinerja, dan pengawasan berbasis risiko mencegah penempatan modal pada usaha yang tidak memiliki dasar pasar. Tindakan korektif juga dapat dilakukan sebelum kerugian berkembang menjadi lebih besar.[617]

Peningkatan pendapatan desa melalui model kemitraan tidak terjadi secara otomatis. Kualitas perjanjian, kemampuan negosiasi, integritas pengelola, pengawasan, dan kondisi pasar tetap menentukan hasil. Mitra yang tidak tepat dapat menimbulkan dominasi, ketergantungan, konflik, atau kehilangan manfaat. Rekonstruksi model harus disertai pengendalian hukum dan kelembagaan yang kuat.

6) Tahapan Penerapan Model Hasil Rekonstruksi

Penerapan model *joint venture* dapat dilakukan melalui empat tahap utama. Tahap pertama berupa persiapan kelembagaan dan usaha. Tahap tersebut mencakup pemetaan potensi, penataan legalitas, inventarisasi aset, penilaian kapasitas pengelola, dan penentuan kebutuhan mitra.

Tahap kedua berupa pembentukan kemitraan. Kegiatan pada tahap tersebut mencakup studi kelayakan, penjaringan mitra, uji kelayakan, penilaian kontribusi,

---

[616] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

[617] *Ibid., hlm. 117-126*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

penyusunan perjanjian, persetujuan kelembagaan, dan pembentukan pengelola usaha bersama.

Tahap ketiga berupa pelaksanaan dan pengendalian. Kegiatan mencakup penyetoran kontribusi, pelaksanaan operasional, pembukuan, transfer kapasitas, pelibatan masyarakat, pengawasan berbasis risiko, dan pelaporan berkala.

Tahap keempat berupa evaluasi dan pengembangan. Kegiatan mencakup pengukuran indikator, verifikasi laba, pembagian hasil, penilaian manfaat, tindakan korektif, perpanjangan, pengembangan, pengalihan pengelolaan, atau pengakhiran kerja sama.

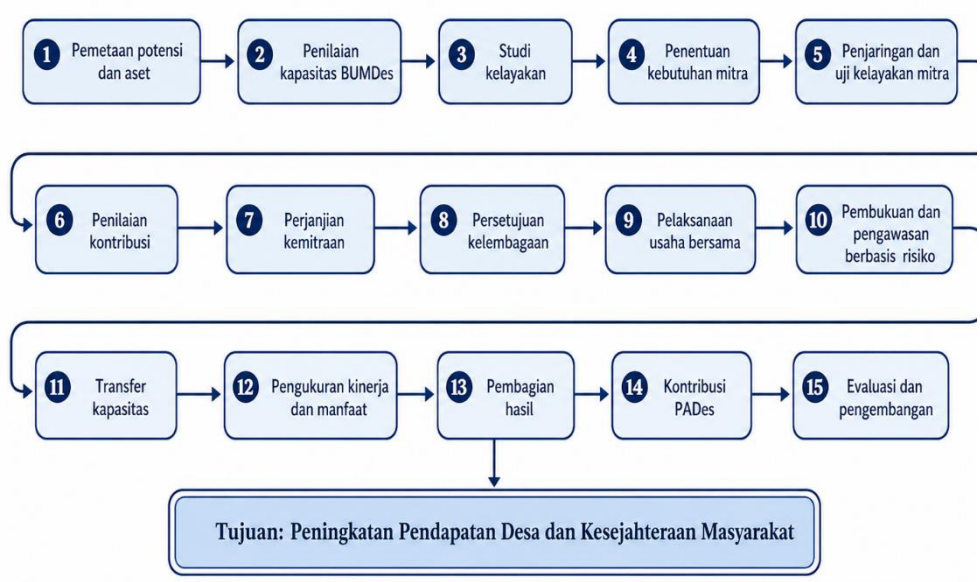
Penerapan model perlu disesuaikan dengan tingkat perkembangan BUMDes. BUMDes perintis memerlukan penataan kelembagaan, aset, dan pemetaan potensi sebelum mencari mitra. BUMDes pemula memerlukan mitra pada pemasaran, teknologi, atau pengelolaan. BUMDes berkembang dapat menjalankan investasi bersama dan diversifikasi usaha. BUMDes maju dapat membangun jejaring kemitraan yang lebih luas serta menjadi mitra bagi BUMDes lainnya.

7) Sintesis Model Hasil Rekonstruksi

Model yang ditawarkan dapat dirumuskan sebagai Model Pengelolaan BUMDes Berbasis Kemitraan Produktif dan Berkeadilan. Model tersebut mempertahankan kepemilikan desa, tetapi menggabungkan sumber daya BUMDes dengan modal, teknologi, manajemen, dan pasar dari mitra. Penggabungan dilaksanakan melalui perjanjian yang melindungi aset, membagi

kewenangan dan risiko secara proporsional, mewajibkan transfer kapasitas, serta mengukur manfaat bagi desa dan masyarakat.

8) Alur model dapat dirumuskan sebagai berikut:



Gambar 4.2 Alur Model Pengelolaan BUMDes Berbasis Kemitraan

Teori Kesejahteraan memberikan arah bahwa hasil akhir model harus meningkatkan kemanfaatan dan pemerataan. Teori Hukum Pembangunan menempatkan perjanjian sebagai instrumen transformasi ekonomi desa. Teori Sistem Hukum memastikan bahwa aturan, kelembagaan, dan budaya pengelolaan bekerja secara terpadu. Data kewahyuan memberikan landasan amanah, keadilan, pemenuhan akad, pencatatan transaksi, dan kerja sama dalam kemaslahatan.[618]

Rekonstruksi model *joint venture* pada akhirnya tidak bertujuan menggantikan desa dengan pihak swasta. Rekonstruksi bertujuan memperkuat kemampuan desa melalui kemitraan yang terkendali, profesional, transparan, dan berkeadilan. Desa tetap memiliki BUMDes dan aset strategis. Mitra memberikan

[618] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Rachmadi Usman, *loc.cit.*

sumber daya yang dibutuhkan. Masyarakat ditempatkan sebagai bagian dari kegiatan usaha dan penerima manfaat. Pemerintah daerah menjalankan fasilitasi, pembinaan, serta pengawasan.[619]

Rekonstruksi model pengelolaan tersebut memerlukan dukungan kerangka hukum daerah yang mampu menjamin konsistensi penerapan pada seluruh kabupaten dan desa di Provinsi Sumatera Utara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan BUMDes pada tingkat daerah belum seragam. Sebagian kabupaten telah memiliki Peraturan Daerah mengenai BUMDes, sebagian lainnya belum memiliki regulasi khusus, sedangkan peraturan daerah yang telah terbentuk sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 membutuhkan penyesuaian terhadap perkembangan kedudukan BUMDes sebagai badan hukum, pengelolaan modal dan aset, kerja sama, pertanggungjawaban, serta pembinaan. Kondisi tersebut menunjukkan kebutuhan terhadap instrumen hukum pada tingkat provinsi yang dapat menjadi kerangka bersama tata kelola BUMDes di Sumatera Utara.

Atas dasar tersebut, rekonstruksi hukum dalam penelitian ini tidak hanya diarahkan pada perubahan model pengelolaan dari swakelola menuju joint venture atau kemitraan, tetapi juga pada pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Tata Kelola Badan Usaha Milik Desa. Peraturan Daerah tersebut tidak dimaksudkan untuk mengambil alih kewenangan desa atau menyeragamkan seluruh jenis usaha BUMDes. Pengaturan diarahkan pada pembentukan standar minimum tata kelola yang berlaku pada seluruh wilayah,

---

[619] Subekti, *loc.cit.*; H. Salim HS, *loc.cit.*; Indra Bastian, *loc.cit.*

sedangkan pemilihan dan pengembangan jenis usaha tetap menyesuaikan karakter geografis, potensi ekonomi, kebutuhan masyarakat, dan kewenangan desa.

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi mengenai tata kelola BUMDes setidaknya perlu mencakup harmonisasi kebijakan pusat, provinsi, kabupaten, dan desa; pembinaan dan pendampingan; pemisahan dan pengelolaan aset; standar administrasi dan pembukuan; mekanisme pengawasan; indikator kinerja; pengelolaan risiko; tata cara fasilitasi kemitraan; perlindungan aset desa; pengembangan kapasitas pengelola; sistem data BUMDes; serta evaluasi kontribusi BUMDes terhadap Pendapatan Asli Desa dan kesejahteraan masyarakat. Dalam model joint venture atau kemitraan, Peraturan Daerah juga perlu memberikan kerangka fasilitasi mengenai pemetaan calon mitra, studi kelayakan, penilaian kontribusi, perlindungan kepentingan desa, transfer teknologi, pembagian hasil, dan pengawasan kerja sama. Dengan demikian, Peraturan Daerah Provinsi ditempatkan sebagai instrumen penguat dalam rekonstruksi tata kelola, sedangkan Peraturan Desa tetap menjadi dasar pengaturan operasional BUMDes sesuai kondisi masing-masing desa. Struktur tersebut memungkinkan terbentuknya standar tata kelola yang seragam pada aspek prinsip dan akuntabilitas tanpa menghilangkan fleksibilitas desa dalam memilih bidang usaha serta model kemitraan yang sesuai dengan potensi lokal.

Model tersebut diharapkan mampu mengatasi kelemahan swakelola berupa keterbatasan modal, teknologi, pasar, profesionalitas, pembukuan, dan pengendalian risiko. Keberhasilan model ditentukan oleh peningkatan produktivitas aset, laba usaha, kontribusi terhadap PADes, kapasitas pengelola,

serta kesejahteraan masyarakat. Kerangka tersebut menjadi bentuk rekonstruksi pengelolaan BUMDes yang ideal untuk meningkatkan pendapatan desa di Provinsi Sumatera Utara.[620]

[620] *Ibid.*, *hlm. 117-126*; Mardiasmo, *loc.cit.*; Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *loc.cit*.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Implementasi pengelolaan BUMDes di Provinsi Sumatera Utara masih didominasi model swakelola yang belum sepenuhnya profesional, produktif, dan berorientasi pada hasil. Perkembangan BUMDes masih lebih kuat pada aspek pendirian, legalitas badan hukum, pendataan, pemeringkatan, dan pembentukan unit usaha, sementara pemisahan aset dan rekening, pembagian kewenangan, pembukuan, pengawasan, serta pengukuran kontribusi terhadap PADes belum berjalan optimal. Dominasi BUMDes kategori perintis dan pemula menunjukkan bahwa pertumbuhan kelembagaan belum sejalan dengan peningkatan usaha, produktivitas aset, laba, dan manfaat masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan BUMDes perlu dinilai berdasarkan kinerja ekonomi, keberlanjutan usaha, kontribusi PADes, dan manfaat sosial.
2. Faktor penghambat pengelolaan BUMDes berasal dari kelemahan internal dan keterbatasan eksternal yang saling berkaitan. Faktor internal mencakup rendahnya kapasitas pengelola, pembagian kewenangan yang belum jelas, lemahnya pemisahan aset dan keuangan, administrasi dan pembukuan yang belum tertib, minimnya studi kelayakan, serta rendahnya pengawasan dan pengukuran manfaat. Faktor eksternal meliputi regulasi daerah yang belum operasional, pembinaan dan koordinasi yang terbatas, rendahnya akses pembiayaan, teknologi, pasar, kemitraan, serta pengaruh kondisi geografis dan perubahan pasar. Analisis teori menunjukkan bahwa sistem hukum belum

bekerja secara terpadu, hukum belum sepenuhnya mendorong transformasi ekonomi desa, dan tujuan kesejahteraan melalui peningkatan PADes serta pemerataan manfaat belum tercapai secara optimal.

3. Rekonstruksi model pengelolaan BUMDes yang ideal diarahkan pada model *joint venture* atau kemitraan produktif dan berkeadilan. Model ini mempertahankan kepemilikan dan pengendalian desa, tetapi menggabungkan sumber daya BUMDes dengan modal, teknologi, manajemen, pasar, dan jaringan mitra berdasarkan perjanjian yang transparan, proporsional, dan akuntabel. Pelaksanaannya mencakup pemetaan potensi, studi kelayakan, seleksi mitra, penilaian kontribusi, penyusunan perjanjian, pelaksanaan usaha bersama, pembukuan, pengawasan berbasis risiko, transfer kapasitas, pengukuran kinerja, pembagian hasil, kontribusi PADes, dan evaluasi. Keberhasilan model diukur dari kepatuhan hukum, produktivitas aset, pertumbuhan pendapatan, peningkatan kapasitas pengelola, penyerapan tenaga kerja, kontribusi PADes, serta pemerataan manfaat bagi masyarakat.

B. Saran

1. Pemerintah Provinsi Sumatera Utara bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara perlu membentuk Peraturan Daerah Provinsi tentang Tata Kelola Badan Usaha Milik Desa sebagai kerangka hukum daerah untuk mengharmonisasikan pengelolaan BUMDes di seluruh kabupaten dan desa. Peraturan Daerah tersebut perlu mengatur standar minimum tata kelola, pembinaan, pengawasan, pengelolaan aset, administrasi dan pembukuan, sistem data, pengukuran kinerja, pengelolaan risiko, serta mekanisme fasilitasi

joint venture atau kemitraan tanpa mengurangi kewenangan desa dalam menentukan jenis dan kegiatan usaha berdasarkan potensi lokal. Kerangka tersebut perlu memuat pedoman pemetaan potensi, studi kelayakan, penilaian calon mitra, penilaian kontribusi modal dan aset, format perjanjian baku, perlindungan aset desa, pembagian hasil, transfer teknologi, indikator manfaat masyarakat, pengawasan berbasis risiko, serta mekanisme penyelesaian sengketa. Pemerintah provinsi perlu membangun pusat fasilitasi kemitraan BUMDes yang menghubungkan BUMDes dengan BUMN, BUMD, badan usaha swasta, koperasi, perbankan, perguruan tinggi, lembaga pembiayaan, dan BUMDes lain. Sistem pendataan serta pemeringkatan perlu diperluas dari penilaian administratif menuju penilaian berbasis kinerja, kontribusi PADes, produktivitas aset, kualitas laporan, keberlanjutan usaha, dan jumlah penerima manfaat.

2. Pemerintah Sumatera Utara perlu melaksanakan pembinaan yang disesuaikan dengan tingkat perkembangan, karakter potensi, dan kebutuhan setiap BUMDes. BUMDes kategori perintis perlu difokuskan pada legalitas, penataan organisasi, pemisahan aset, pemetaan potensi, dan penyusunan rencana usaha. BUMDes kategori pemula perlu memperoleh pendampingan pembukuan, pemasaran, pengelolaan modal kerja, dan penentuan mitra. BUMDes kategori berkembang dan maju perlu diarahkan pada investasi bersama, diversifikasi usaha, teknologi, sertifikasi produk, perluasan jaringan distribusi, dan peningkatan kontribusi PADes. Pemerintah kabupaten perlu menyediakan tim pendamping lintas bidang yang memahami hukum kontrak,

bisnis, keuangan, perpajakan, teknologi, dan manajemen risiko. Pemeriksaan terhadap kemitraan perlu dilakukan sejak pemilihan mitra, penyusunan perjanjian, pelaksanaan kontribusi, penggunaan aset, sampai pembagian hasil agar kepentingan desa tetap terlindungi.

3. Pemerintah desa dan organ BUMDes perlu menerapkan model kemitraan secara profesional, transparan, akuntabel, partisipatif, dan berorientasi pada kemanfaatan. Pemerintah desa harus membatasi perannya pada fungsi kepemilikan, kebijakan, dan penasihatan tanpa mengambil alih pengurusan operasional. Pelaksana operasional harus dipilih berdasarkan kompetensi, integritas, pengalaman usaha, dan kemampuan mengelola kerja sama. Pengawas harus memperoleh akses terhadap rekening, laporan, aset, kontrak, persediaan, dan pelaksanaan kewajiban mitra. Setiap kemitraan harus didasarkan pada studi kelayakan, uji tuntas calon mitra, penilaian kontribusi yang objektif, perjanjian tertulis, rekening terpisah, pembukuan yang dapat diaudit, target transfer kapasitas, serta indikator kontribusi PADes dan manfaat masyarakat. Musyawarah desa perlu digunakan untuk menyetujui kerja sama strategis, menilai laporan kinerja, dan memastikan tenaga kerja lokal, petani, pelaku UMKM, perempuan, pemuda, serta kelompok masyarakat lainnya memperoleh manfaat yang adil dari pengelolaan potensi dan aset desa.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Acemoglu, Daron dan James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown.

Adisasmita, Rahardjo. 2013. *Pembangunan Perdesaan: Pendekatan Partisipatif, Tipologi, Strategi, Konsep Desa Pusat Pertumbuhan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Agranoff, Robert dan Michael McGuire. 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Agus Dwiyanto. 2021. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Al-Bukhari, Muhammad ibn Ismail. t.t. *Shahih al-Bukhari.*

Ali, Achmad. 2009. *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*. Jakarta: Kencana.

Ali, Zainuddin. 2016. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.

Amiruddin dan Zainal Asikin. 2016. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.

Apeldoorn, L. J. van. 2001. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita.

Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

_____. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press.

_____. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

_____. 2010. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas.

Atmasasmita, Romli. 2012. *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*. Yogyakarta: Genta Publishing.

Attamimi, A. Hamid S.. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia.

Babbie, Earl R.. 2016. *The Practice of Social Research*. Edisi ke-14. Boston: Cengage Learning.

Bardach, Eugene dan Eric M. Patashnik. 2020. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Edisi ke-6. Thousand Oaks, CA: CQ Press.

Basrowi dan Suwandi. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rineka Cipta.

Bastian, Indra. 2015. *Akuntansi untuk Kecamatan dan Desa*. Jakarta: Erlangga.

Behn, Robert D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Berk, Richard A. dan Peter H. Rossi. 1999. *Thinking About Program Evaluation*. Edisi ke-2. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Bevir, Mark. 2013. *A Theory of Governance*. Berkeley: University of California Press.

Black, Henry Campbell. 1990. *Black's Law Dictionary*. Edisi ke-6. St. Paul, MN: West Publishing.

Bovaird, Tony dan Elke Löffler. 2009. *Public Management and Governance*. Edisi ke-2. London: Routledge.

Bovens, Mark, Robert E. Goodin, dan Thomas Schillemans. 2014. *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.

Bruggink, J. J. H. 1999. *Refleksi tentang Hukum: Pengertian-Pengertian Dasar dalam Teori Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Bryman, Alan. 2016. *Social Research Methods*. Edisi ke-5. Oxford: Oxford University Press.

Bryson, John M. 2018. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. Edisi ke-5. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Chambers, Robert. 1983. *Rural Development: Putting the Last First*. London: Longman.

_____. 1997. *Whose Reality Counts? Putting the First Last*. London: Intermediate Technology Publications.

Conyers, Diana. 1982. *An Introduction to Social Planning in the Third World*. Chichester: John Wiley & Sons.

Cooter, Robert dan Thomas Ulen. 2016. *Law and Economics*. Edisi ke-6. Berkeley: Berkeley Law Books.

Creswell, John W. 2014. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Edisi ke-4. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

_____. dan Cheryl N. Poth. 2018. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. Edisi ke-4. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

_____. dan J. David Creswell. 2018. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Edisi ke-5. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Daniri, Mas Achmad. 2014. *Lead by GCG*. Jakarta: Gagas Bisnis Indonesia.

David, Fred R. 2019. *Manajemen Strategik: Suatu Keunggulan Bersaing Konsep*. Edisi ke-15. Jakarta: Salemba Empat.

Denhardt, Janet V. dan Robert B. Denhardt. 2015. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Edisi ke-3. New York: Routledge.

Denzin, Norman K. dan Yvonna S. Lincoln. 2018. *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. Edisi ke-5. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Dunn, William N.. 2018. *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. Edisi ke-6. New York: Routledge.

Dwiyanto, Agus. 2015. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Dworkin, Ronald. 1977. *Taking Rights Seriously*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Dye, Thomas R.. 2013. *Understanding Public Policy*. Edisi ke-14. Boston: Pearson.

Eko, Sutoro. 2014. *Desa Membangun Indonesia*. Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa.

Fakih, Mansour. 2001. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Insist Press.

Fauzan, H. M. dan Baharuddin Siagian. 2017. *Kamus Hukum & Yurisprudensi*. Depok: Kencana.

Fetterman, David M. 2010. *Ethnography: Step-by-Step*. Edisi ke-3. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Flyvbjerg, Bent. 2001. *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press.

Friedman, Lawrence M. 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.

_____. 2001. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.

Friedman, Mark. 2005. *Trying Hard Is Not Good Enough: How to Produce Measurable Improvements for Customers and Communities*. Victoria: Trafford Publishing.

Fuady, Munir. 2013. *Teori-Teori Besar dalam Hukum*. Jakarta: Kencana.

Fukuyama, Francis. 2014. *Political Order and Political Decay*. New York: Farrar, Straus and Girou

Fuller, Lon L. 1964. *The Morality of Law*. New Haven: Yale University Press.

_____. 1969. *The Morality of Law*. Edisi Revisi. New Haven: Yale University Press.

Gibson, James L., John M. Ivancevich, James H. Donnelly, dan Robert Konopaske. 2012. *Organizations: Behavior, Structure, Processes*. Edisi ke-14. New York: McGraw-Hill.

Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.

Gray, Carole J. L. 2018. *Corruption and Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

Grindle, Merilee S.. 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.

Guba, Egon G. dan Yvonna S. Lincoln. 1989. *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, CA: SAGE Publications.

Hadjon, Philipus M. 2011. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

_____. 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.

Halim, Abdul. 2007. *Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta: Salemba Empat.

_____. dan Muhammad Syam Kusufi. 2014. *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta: Salemba Empat.

Harsono, Boedi. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.

Hart, H. L. A. 1994. *The Concept of Law*. Edisi ke-2. Oxford: Oxford University Press.

_____. 2012. *The Concept of Law*. Edisi ke-3. Oxford: Oxford University Press.

Hayami, Yujiro dan Masao Kikuchi. 1987. *Dilema Ekonomi Desa: Suatu Pendekatan Ekonomi terhadap Perubahan Kelembagaan di Asia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Hayek, Friedrich A. 1973. *Law, Legislation and Liberty, Volume 1: Rules and Order*. Chicago: University of Chicago Press.

Heeks, Richard. 2006. *Implementing and Managing eGovernment: An International Text*. London: SAGE Publications.

Hill, Michael dan Peter Hupe. 2009. *Implementing Public Policy*. Edisi ke-2. London: SAGE Publications.

Hood, Christopher. 1991. *A Public Management for All Seasons?*. Oxford: Oxford University Press.

HR, Ridwan. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Huda, Ni'matul. 2015. *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan hingga Era Reformasi*. Malang: Setara Press.

Huntington, Samuel P.. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Ibrahim, Johnny. 2011. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.

Ife, Jim dan Frank Tesoriero. 2008. *Community Development: Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

Jensen, Michael C.. 2003. *A Theory of the Firm: Governance, Residual Claims, and Organizational Forms*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Kaplan, Robert S. dan David P. Norton. 1996. *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press.

Kartasasmita, Ginandjar. 1996. *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta: CIDES.

Kartohadikoesoemo, Soetardjo. 1984. *Desa*. Jakarta: Balai Pustaka.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, dan Pablo Zoido-Lobaton. 2002. *Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01*. Washington, DC: World Bank.

Kelsen, Hans. 2005. *Pure Theory of Law. Union, NJ: The Lawbook Exchange.*

Kementerian Agama Republik Indonesia. 2019. *Al-Qur'an dan Terjemahannya*. Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an.

Keraf, A. Sonny. 1998. *Etika Bisnis: Tuntutan dan Relevansinya*. Yogyakarta: Kanisius.

Klijn, Erik-Hans dan Joop Koppenjan. 2016. *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge.

Koentjaraningrat. 2009. *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Rineka Cipta.

Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. London: SAGE Publications.

Korten, David C. 1990. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda. West Hartford, CT: Kumarian Press.*

_____. 1990. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda. West Hartford: Kumarian Press.*

Kotter, John P. 1996. *Leading Change*. Boston: Harvard Business School Press.

Kuncoro, Mudrajad. 2003. *Metode Riset untuk Bisnis & Ekonomi*. Jakarta: Erlangga.

Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Kusumaatmadja, Mochtar. 2002. *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni.

Labolo, Muhadam. 2010. *Memahami Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rajawali Pers.

Lane, Jan-Erik. 2000. *New Public Management*. London: Routledge.

Lemieux, Vincent. 1998. *The Public Policy Process*. Toronto: University of Toronto Press.

Lev, Daniel S.. 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesinambungan dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES.

Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Edisi ke-30 Anniversary. New York: Russell Sage Foundation.

Mahfud MD, Moh. 2010. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

Mahmudi. 2019. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.

Manan, Bagir. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill-Co.

_____. 2004. *Hukum Positif Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.

Marbun, S. F.. 2012. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: FH UII Press.

Mardiasmo. 2018. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.

_____. 2021. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi.

Marzuki, Peter Mahmud. 2016. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.

_____. 2017. *Penelitian Hukum. Revisi*. Jakarta: Kencana.

Merriam, Sharan B. dan Elizabeth J. Tisdell. 2016. *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation*. Edisi ke-4. San Francisco: Jossey-Bass.

Mertokusumo, Sudikno. 2005. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.

_____. 2010. *Penemuan Hukum*. Yogyakarta: Liberty.

_____. 2014. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.

Midgley, James. 1995. *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. London: SAGE Publications.

Miles, Matthew B., A. Michael Huberman, dan Johnny Saldana. 2014. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. Edisi ke-3. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

_____. dan Johnny Saldaña. 2014. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. Edisi ke-3. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Moleong, Lexy J. 2017. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

_____. 2017. *Metodologi Penelitian Kualitatif. Revisi*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Morgan, Gareth. 2006. *Images of Organization*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Mubyarto. 1998. *Reformasi Sistem Ekonomi: Dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan*. Yogyakarta: Aditya Media.

Mulgan, Richard. 2003. *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies. Basingstoke: Palgrave Macmillan.*

Mulyadi. 2016. *Sistem Akuntansi*. Edisi ke-4. Jakarta: Salemba Empat.

Muslim ibn al-Hajjaj. t.t. *Shahih Muslim.*

Narayan, Deepa. 2002. *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. Washington, DC: World Bank.

Nasution, Bahder Johan. 2008. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju.

Negara, Lembaga Administrasi. 2015. *Good Governance: Konsep dan Implementasi*. Jakarta: LAN Press.

Neuman, W. Lawrence. 2014. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Edisi ke-7. Harlow: Pearson.

Nonet, Philippe dan Philip Selznick. 1978. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: Harper & Row.

_____. dan Philip Selznick. 2001. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.*

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nugroho, Riant. 2014. *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Nurcholis, Hanif. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga.

OECD. 2016. *A Framework for Local Economic Development*. Paris: OECD Publishing.

Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Osborne, David dan Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley.*

Osborne, Stephen P.. 2010. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.

Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 2005. *Understanding Institutional Diversity. Princeton, NJ: Princeton University Press.*

Parsons, Wayne. 1995. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.

Patton, Michael Quinn. 2015. *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Edisi ke-4. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Peters, B. Guy. 2015. *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Pierre, Jon dan B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State. Basingstoke: Macmillan.*

Pollitt, Christopher dan Geert Bouckaert. 2017. *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity*. Edisi ke-4. Oxford: Oxford University Press.

Porter, Michael E. 1985. *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: Free Press.

_____. 1998. *On Competition*. Boston: Harvard Business Review Press.

Pound, Roscoe. 1922. *An Introduction to the Philosophy of Law*. New Haven: Yale University Press.

_____. 1942. *Social Control Through Law*. New Haven: Yale University Press.

Pratikno, Cornelis Lay, dan Muhadjir Darwin. 2004. *Desentralisasi dan Otonomi Desa*. Yogyakarta: IRE Press.

Pressman, Jeffrey L. dan Aaron Wildavsky. 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Edisi ke-3. Berkeley: University of California Press.

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Rahardjo, Satjipto. 2006. *Hukum dalam Jagat Ketertiban*. Jakarta: UKI Press.

_____. 2007. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas.

_____. 2009. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa.

_____. 2009. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Publishing.

Ramlan, Tengku Erwinsyahbana, Surya Perdana, dan Ismail Koto. 2023. *Metode Penelitian Hukum Dalam Pembuatan Karya Ilmiah*. Medan: UMSU Press. ISBN: 978-623-408-495-5 (Cetak); 978-623-408-496-2 (PDF).

Rasjidi, Lili dan Ira Thania Rasjidi. 2007. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Rawls, John. 1999. *A Theory of Justice. Rev*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rhodes, R. A. W.. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.*

Rondinelli, Dennis A.. 1983. *Development Projects as Policy Experiments: An Adaptive Approach to Development Administration*. London: Methuen.

Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. dan Bonnie J. Palifka. 2016. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Edisi ke-2. Cambridge: Cambridge University Press.

Rosenau, James N. dan Ernst-Otto Czempiel. 1992. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. 2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Saragih, Juli Panglima. 2003. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Scott, James C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

Scott, W. Richard. 2014. *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. Edisi ke-4. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Sedarmayanti. 2012. *Good Governance dan Good Corporate Governance*. Bandung: Mandar Maju.

Sekaran, Uma dan Roger Bougie. 2016. *Research Methods for Business: A Skill-Building Approach*. Edisi ke-7. Chichester: John Wiley & Sons.

Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.

_____. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf.

Shafritz, Jay M. dan Albert C. Hyde. 2017. *Classics of Public Administration*. Edisi ke-8. Boston: Cengage Learning.

Shidarta. 2006. *Moralitas Profesi Hukum: Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*. Bandung: Refika Aditama.

Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi. 1989. *Metode Penelitian Survai*. Jakarta: LP3ES.

Soedjono, Ibnoe. 2003. *Good Corporate Governance*. Jakarta: Damar Mulia Pustaka.

Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.

_____. 2008. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

_____. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press.

_____. 2014. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

_____. dan Sri Mamudji. 2001. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.

_____. dan Sri Mamudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Soemardjan, Selo. 1981. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Soetomo. 2012. *Pembangunan Masyarakat: Merangkai Sebuah Kerangka*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Solekhan, Moch. 2014. *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*. Malang: Setara Press.

Stake, Robert E. 1995. *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and Its Discontents*. New York: W. W. Norton.

Stoker, Gerry. 1998. *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan.

Subarsono, AG. 2016. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sugiyono. 2019. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Suharto, Edi. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*. Bandung: Refika Aditama.

Sumardjo dan Saharudin. 2003. *Metode-Metode Partisipatif dalam Pengembangan Masyarakat*. Bogor: IPB Press.

Sunggono, Bambang. 1998. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Suteki dan Galang Taufani. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori, dan Praktik*. Yogyakarta: Rajawali Pers.

Sutiyoso, Bambang. 2010. *Reformasi Keadilan dan Penegakan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.

Suyanto, Bagong dan Sutinah. 2011. *Metode Penelitian Sosial: Berbagai Alternatif Pendekatan*. Jakarta: Kencana.

Syaukani, HR, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid. 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sztompka, Piotr. 1993. *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tamanaha, Brian Z.. 2004. *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thoha, Miftah. 2014. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana.

UN-Habitat. 2015. *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Nairobi: UN-Habitat.*

Uphoff, Norman. 1992. *Local Institutions and Participation for Sustainable Development*. London: International Institute for Environment and Development.

Utrecht, E.. 1989. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru.

Van Meter, Donald S. dan Carl E. Van Horn. 1975. *The Policy Implementation Process. Beverly Hills: SAGE Publications.*

Wasistiono, Sadu dan Irwan Tahir. 2006. *Prospek Pengembangan Desa*. Bandung: Fokusmedia.

_____. dan M. Irwan Tahir. 2006. *Prospek Pengembangan Desa*. Bandung: Fokusmedia.

Weber, Ma 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.

Weimer, David L. dan Aidan R. Vining. 2004. *Policy Analysis: Concepts and Practice. Upper Saddle River, NJ: Pearson.*

Widjaja, HAW. 2003. *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

_____. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.

_____. 1996. *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.

Winarno, Budi. 2014. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS.

World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington, DC: World Bank.

Yin, Robert K. 2018. *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. Edisi ke-6. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Yustika, Ahmad Erani. 2012. *Ekonomi Kelembagaan: Paradigma, Teori, dan Kebijakan*. Jakarta: Erlangga.

B. Jurnal

Ababil, Anas Arif dan Herry Yulistiyono. 2022. "Peran BUMDes dalam Mengelola Desa Wisata Bukit Kehi sebagai Pengembangan Ekonomi Masyarakat Desa (Studi Kasus di Desa Kertagena Daya, Kec. Kadur, Kab. Pamekasan)". *Jurnal Ilmiah Aset*, Vol. 24 No. 2, hlm. 97-112. DOI: https://doi.org/10.37470/1.24.2.204

Agranoff, Robert dan Michael McGuire. 2001. "Big Questions in Public Network Management Research". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 11 No. 3, hlm. 295-326. DOI: https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003504.

Agrawal, Anup dan Charles R. Knoeber. 1996. "Firm Performance and Mechanisms to Control Agency Problems between Managers and Shareholders". *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, Vol. 31 No. 3, hlm. 377-397. DOI: 10.1016/j.jcorpfin.2017.12.023

Agunggunanto, E. Y., F. Arianti, E. W. Kushartono, dan Darwanto Darwanto. 2016. "Pengembangan Desa Mandiri Melalui Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)". *Jurnal Dinamika Ekonomi & Bisnis*, Vol. 13 No. 1, hlm. 67-81. DOI: https://doi.org/10.34001/jdeb.v13i1.395

Agustina, N. dan N. Huda. 2022. "Pengelolaan dan Penyaluran Dana Desa Melalui BUMDes Berbasis Prinsip Syariah dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat". *Jurnal Ekonomi Syariah Teori dan Terapan*, Vol. 9 No. 5, hlm. 951-964. DOI: https://doi.org/10.29040/jiei.v8i2.5301

Alfiansyah, Maulana. 2021. “Status Badan Usaha Milik Desa sebagai Badan Hukum”. *JISIP: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 5 No. 2, hlm. 212-219. DOI: https://doi.org/10.1093/jopart/muq058.

Alford, John dan Owen Hughes. 2008. “Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management”. *The American Review of Public Administration*, Vol. 38 No. 2, hlm. 130-148. DOI: https://doi.org/10.1177/0275074008314203.

Andrews, Rhys, George A. Boyne, dan Richard M. Walker. 2011. “Dimensions of Publicness and Organizational Performance: A Review of the Evidence”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21 No. suppl_3, hlm. i301-i319. DOI: https://doi.org/10.1093/jopart/muq048.

Ansell, Chris dan Alison Gash. 2008. “Collaborative Governance in Theory and Practice”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18 No. 4, hlm. 543-571. DOI: https://doi.org/10.1093/jopart/mum032.

Arifin, Bustanul, Dwi Handayani, dan Suswono Raharjo. 2020. “Village-owned enterprises (BUMDes) and rural development: Evidence from Indonesia”. *Journal of Rural Studies*, Vol. 79, 10, hlm. 382-394. DOI: https://doi.org/10.1863/jopart/muq048.

Arindhawati, A. T. dan E. R. Utami. 2020. “Dampak keberadaan badan usaha milik desa (BUMDes) terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat (studi pada BUMDes di Desa Ponggok, Tlogo, Ceper dan Manjungan Kabupaten Klaten)”. *Reviu Akuntansi dan Bisnis Indonesia*, Vol. 4 No. 1, hlm. 43-55. DOI: https://doi.org/10.56113/takuana.v4i4.354

Aristo, Laila, Rina Sari, dan Andi Pratama. 2024. “Determinants of Financial Reporting Quality in Village-Owned Enterprises (BUMDes)”. *Accounting: Jurnal Akuntansi, Keuangan dan Auditing*, Vol. 3 No. 1, hlm. 297-315. DOI: https://doi.org/10.46367/jas.v9i1.2484

Astuti, E. S. dan Muhtar Muhtar. 2020. “Evaluasi Kinerja BUMDes dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Desa”. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, Vol. 18 No. 1, hlm. 14-25. DOI: https://doi.org/12.1152/jopart/muq1218.

Bake, Joni dkk.. 2021. “The Village Funds in Managing Local Enterprises: Evidence from Indonesia”. *International Journal of Economics and Business Administration*, Vol. 9 No. 2, hlm. 82-100. DOI: https://doi.org/10.1016/J.JRURSTUD.2020.08.052

Bovaird, Tony. 2007. “Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services”. *Public Administration*

Review, Vol. 67 No. 5, hlm. 846-860. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.

Bovens, Mark. 2007. "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework". *European Law Journal*, Vol. 13 No. 4, hlm. 447-468. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.

Brinkerhoff, Derick W. dan Jennifer M. Brinkerhoff. 2011. "Public-Private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness, and Good Governance". *Public Administration and Development*, Vol. 31 No. 1, hlm. 2-14. DOI: https://doi.org/10.1002/pad.584.

Bryson, John M., Barbara C. Crosby, dan Melissa Middleton Stone. 2006. "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature". *Public Administration Review*, Vol. 66 No. s1, hlm. 44-55. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.

Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm". *Economica*, Vol. 4 No. 16, hlm. 386-405. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.

Damayanti, L., M. Mukhlis, R. Abd. Rauf, E. Erny, A. Alamsyar, S. R. Malik, dan D. M. Fauzi. 2024. "Institutionalization of Village-Owned Business Entity (BUMDes) and Its Impact on Household Poverty in Donggala District During the Covid-19 Pandemic". *Jurnal Penelitian Pertanian Terapan*, Vol. 24 No. 1, hlm. 47-57. DOI: https://doi.org/10.25181/jppt.v24i1.3331

Darwita, I. K. dan D. N. Redana. 2018. "Peranan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dalam Pemberdayaan Masyarakat dan Penanggulangan Pengangguran". *Locus*, Vol. 9 No. 1, hlm. 52-60. DOI: DOI: https://doi.org/10.37637/locus.v9i1.79

Dewi, E. dan G. W. Pradana. 2024. "Peran badan usaha milik desa (BUMDes) Hendrosari Kecamatan Menganti Kabupaten Gresik dalam pengembangan pariwisata di Desa Wisata Lontar Sewu". *Publika*, Vol. 12 No. 2, hlm. 395-408. DOI: https://doi.org/10.26740/publika.v12n2.p395-408

DiMaggio, Paul J. dan Walter W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review*, Vol. 48 No. 2, hlm. 147-160. DOI: https://doi.org/10.2307/2095101.

Ebrahim, Alnoor. 2003. "Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs". *World Development*, Vol. 31 No. 5, hlm. 813-829. DOI: https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00014-7.

Eisenhardt, Kathleen M. 1989. “Agency Theory: An Assessment and Review”. *Academy of Management Review*, Vol. 14 No. 1, hlm. 57-74. DOI: https://doi.org/10.26740/publika.v12n2.p395-408

Emerson, Kirk, Tina Nabatchi, dan Stephen Balogh. 2012. “An Integrative Framework for Collaborative Governance”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22 No. 1, hlm. 1-29. DOI: https://doi.org/10.1093/jopart/mur011.

Fitrani, Fitria, Bert Hofman, dan Kai Kaiser. 2005. “Unity in Diversity? The Creation of New Local Governments in a Decentralising Indonesia”. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 41 No. 1, hlm. 57-79. https://doi.org/10.1016/J.JRURSTUD.2020.08.053

Ghofar, Abdul, Hendi Subandi, dan Areta Widya Kusumadewi. 2022. “Agency problem, intellectual capital and good corporate governance model for village-owned enterprises (BUMDes) in Indonesia”. *International Journal of Business and Systems Research*, Vol. 16 No. 4, hlm. 484-512. DOI: https://doi.org/10.1504/IJBSR.2022.123941.

Ginting, Tampe Tuah Malem dan Muhammad Immanudin Kandias Saraan. 2025. “Kapasitas Badan Usaha Milik Desa dan Kewirausahaan Desa dalam Mengatasi Kemiskinan Ekstrem di Kabupaten Deli Serdang”. *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 21 No. 1, hlm. 141-162. DOI: doi: 10.52316/jap.v21i1.524

Gobel, Abubakar, Didi Sutrisno, dan Muhammad Sulaiman. 2023. “Regulation and institutional arrangement of village-owned enterprises in Indonesia: A systemic approach”. *Pamator Journal*, Vol. 16 No. 1, hlm. 15-33. DOI: https://doi.org/08.1111/j.1468-0335.16137.tb00002.

Griffiths, John. 1986. “What Is Legal Pluralism?”. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, Vol. 18 No. 24, hlm. 1-55. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb0052.

Hadi, Jusman Khairul. 2021. “Kedudukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja”. *Juridica*, Vol. 3 No. 1, hlm. 30-52. DOI: https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)11026-

Harinurdin, Erwin dkk.. 2025. “Cooperative Development and Village-Owned Enterprises Contribution to Poverty Reduction in Rural Indonesia”. *Sustainability*, Vol. 17 No. 8, hlm. 3394. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.

Hariyoko, Yusuf, Bintoro Wardiyanto, dan Makhrita Mufidah. 2025. “Analysis of the Application of Public Value in Village-Owned Enterprises (BUMDes) in

the Waru District, Sidoarjo Regency". *Jurnal Administrasi Negara*, Vol. 31 No. 1, hlm. 1-20. DOI: https://doi.org/07.1211/j.1468-0335.16137.tb00002.

Hariyoko, Yusuf. 2022. "Kajian Literatur Sistematis Pembangunan Desa Berkelanjutan: Analisis Pada Basis Data Scopus Penelitian Tahun 2018 Sampai 2021". *Jurnal Kebijakan Pembangunan*, Vol. 17 No. 2, hlm. 209-218.

Hart, Oliver dan John Moore. 1990. "Property Rights and the Nature of the Firm". *Journal of Political Economy*, Vol. 98 No. 6, hlm. 1119-1158. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.

Hatu, Rauf A. dan Dewinta Rizky R. Hatu. 2023. "Pemberdayaan Masyarakat Melalui Penguatan BUMDes Ternak Ayam di Desa Lomaya". *Community Development Journal: Jurnal Pengabdian Masyarakat*, Vol. 4 No. 3, hlm. 6303-6308. https://doi.org/10.1504/IJBSR.2022.123941.

Hilmawan, R dkk.. 2023. "Rural development from village funds, village-owned enterprises, and village original income: Evidence from Indonesia". *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, Vol. 9 No. 3, hlm. 100159. DOI: https://doi.org/10.1016/j.joitmc.2023.100159.

Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration*, Vol. 69 No. 1, hlm. 3-19. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.

Ikhwan, M., S. Safi, dan R. Yulianti. 2021. "BUMDes as an alternative resolution to the conflict of marine tourism management in Madura". *Yuridika*, Vol. 36 No. 2, hlm. 349-366. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-0435.1937.tb00102.

Jensen, Michael C. dan William H. Meckling. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure". *Journal of Financial Economics*, Vol. 3 No. 4, hlm. 305-360. DOI: https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-

Kallert, Anne, Bernd Belina, Michael Miessner, dan Matthias Naumann. 2021. "The Cultural Political Economy of rural governance: Regional development in Hesse (Germany)". *Journal of Rural Studies*, Vol. 87, hlm. 327-337. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-0435.1937.tb00102.

Kania, Ikeu, Grisna Anggadwita, dan Dini Turipanam Alamanda. 2020. "A New Approach to Stimulate Rural Entrepreneurship through Village-Owned Enterprises in Indonesia". *Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy*, Vol. 10 No. 3, hlm. 432-450. DOI: https://doi.org/10.1331/j.1468-0435.1937.tb00162..

Klijn, Erik-Hans dan Chris Skelcher. 2007. "Democracy and Governance Networks: Compatible or Not?". *Public Administration*, Vol. 85 No. 3, hlm. 587-608. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00662.

_____. dan Joop Koppenjan. 2012. "Governance Network Theory: Past, Present and Future". *Policy & Politics*, Vol. 40 No. 4, hlm. 587-606. DOI: https://doi.org/10.1332/030557312X655431.

Kooiman, Jan. 1993. "Social-Political Governance: Introduction". *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, hlm. 1-10. DOI: https://doi.org/10.5465/amr.1997.9711033105.

Koopmans, Ruud. 2016. "Does Institutional Trust Help Solve Collective Action Problems?". *Public Administration Review*, Vol. 76 No. 3, hlm. 393-404. DOI: https://doi.org/10.1257/jep.6.3.97.

Kusdiyanto, Mokhammad Angga dan Rifqi Ridlo Pahlevy. 2024. "Analisis Yuridis Pendirian BUMDes Pasca Undang-Undang Cipta Kerja". *Indonesian Journal of Law and Justice*, Vol. 7 No. 1, hlm. 1-21. DOI: https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97.

Laka, Yohanes Handrianus. 2025. "Management of Village-Owned Enterprises (BUMDES) to Increase Village Original Income (Case Study in Oemolo Village, East Amabi Oefeto Sub-District, Kupang Regency)". *IRDH International Journal of Social Sciences & Humanities*, Vol. 2 No. 1, hlm. 14-21. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-0435.1937.tb00102.

Maher, Maria dan Thomas Andersson. 2002. "Corporate Governance: Effects on Firm Performance and Economic Growth". *OECD Journal: Financial Market Trends*, Vol. 2002 No. 1, hlm. 1-22. DOI: https://doi.org/10.5355/amr.1997.9711022105.

McGuire, Michael. 2006. "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It". *Public Administration Review*, Vol. 66 No. s1, hlm. 33-43. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00664.

Meyer, John W. dan Brian Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*, Vol. 83 No. 2, hlm. 340-363. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-0435.1937.tb00102.

Milward, H. Brinton dan Keith G. Provan. 2000. "Governing the Hollow State". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10 No. 2, hlm. 359-380. DOI: https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024273.

Mitchell, Ronald K., Bradley R. Agle, dan Donna J. Wood. 1997. "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of

Who and What Really Counts". *Academy of Management Review*, Vol. 22 No. 4, hlm. 853-886. DOI: https://doi.org/10.5465/amr.1997.9711022105.

North, Douglass C. 1991. "Institutions". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5 No. 1, hlm. 97-112. DOI: https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97.

Oliver, Christine. 1991. "Strategic Responses to Institutional Processes". *Academy of Management Review*, Vol. 16 No. 1, hlm. 145-179. DOI: https://doi.org/10.5465/amr.1991.4279002.

Osborne, Stephen P. 2006. "The New Public Governance?". *Public Management Review*, Vol. 8 No. 3, hlm. 377-387. DOI: https://doi.org/10.1080/14719030600853022.

Ostrom, Elinor. 2010. "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems". *American Economic Review*, Vol. 100 No. 3, hlm. 641-672. DOI: https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641.

Pahl-Wostl, Claudia. 2009. "A Conceptual Framework for Analysing Adaptive Capacity and Multi-Level Learning Processes in Resource Governance Regimes". *Global Environmental Change*, Vol. 19 No. 3, hlm. 354-365. DOI: https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001.

Papadopoulos, Yannis. 2007. "Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance". *European Law Journal*, Vol. 13 No. 4, hlm. 469-486. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00379.

Provan, Keith G. dan Patrick Kenis. 2008. "Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18 No. 2, hlm. 229-252. DOI: https://doi.org/10.1093/jopart/mum015.

Rainey, Hal G. dan Barry Bozeman. 2000. "Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10 No. 2, hlm. 447-470. DOI: https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024276.

Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies*, Vol. 44 No. 4, hlm. 652-667. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.

Romzek, Barbara S. dan Melvin J. Dubnick. 1987. "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy". *Public Administration Review*, Vol. 47 No. 3, hlm. 227-238. DOI: https://doi.org/10.2307/975901.

Sisworini, Dwi Fajar dan Binti Rumawi. 2025. "Badan Usaha Milik Desa sebagai Badan Hukum: Perubahan Status dan Konsekuensi Yuridis Pasca PP

11/2021". *Wijaya Square: Jurnal Hukum*, Vol. 4 No. 1, hlm. 1-24. DOI: https://doi.org/10.5545/amr.1997.9711022105.

Suchman, Mark C. 1995. "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches". *Academy of Management Review*, Vol. 20 No. 3, hlm. 571-610. DOI: https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080331.

Sørensen, Eva dan Jacob Torfing. 2009. "Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance". *Public Administration*, Vol. 87 No. 2, hlm. 234-258. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.

Williamson, Oliver E. 1979. "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations". *Journal of Law and Economics*, Vol. 22 No. 2, hlm. 233-261. DOI: https://doi.org/10.1086/466942.

C. Makalah

Firmansyah, R. dan others. 2025. *"Optimization of the Role of Village-Owned Enterprises in Increasing Village Original Income"*. Proceedings (Atlantis Press). https://www.atlantis-press.com/article/126011194.pdf (Sabtu, 24 Januari 2026).

Kurniasih, D, P I Setyoko, M Imron, dan S S Wijaya. 2019. *"The role of stakeholders in the accountability of village enterprise management: A public governance approach"*. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. Halaman 012056. https://doi.org/10.1088/1755-1315/255/1/012056 (Sabtu, 24 Januari 2026).

Sofianto, Arif dan Tri Risandewi. 2021. *"Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) as an alternative in supporting the village economy"*. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. Halaman 012022. https://doi.org/10.1088/1755-1315/887/1/012022 (Sabtu, 24 Januari 2026).

D. Hasil Penelitian/Dokumen Resmi

Auditors, Institute of Internal. 2017. *"International Professional Practices Framework (IPPF)"*. The IIA.

Badan Pusat Statistik (BPS). 2021. *"Potensi Desa (PODES) 2021: Ringkasan Hasil"*. BPS.

Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara. 2024. *Provinsi Sumatera Utara Dalam Angka 2024*. Medan: BPS Provinsi Sumatera Utara.

Bank, World. 2017. *"World Development Report 2017: Governance and the Law"*. World Bank.

_____. 2018. *"Indonesia Village Fund: A Review of Progress and Challenges"*. World Bank.

_____. 2020. *"Doing Business 2020"*. World Bank.

_____. 2021. *"Village Public Expenditure Management in Indonesia: Towards Better Budgeting and Spending"*. World Bank. https://documents1.worldbank.org/curated/en/689971628748237085/pdf/Village-Public-Expenditure-Management-in-Indonesia-Towards-Better-Budgeting-and-Spending.pdf (Sabtu, 24 Januari 2026).

_____. 2023. *"Village Governance, Politics, and Participation in Indonesia"*. World Bank. https://documents1.worldbank.org/curated/en/099041023205010865/pdf/P17456201ebbc407f09b96056c2374ee87f.pdf (Sabtu, 24 Januari 2026).

Bappenas. 2020. *"Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024"*. Kementerian PPN/Bappenas.

BPKP. 2019. *"Pedoman Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP)"*. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). 2013. *"Internal Control Integrated Framework"*. AICPA.

_____. 2013. *"Internal Control Integrated Framework"*. COSO.

COSO. 2017. *"Enterprise Risk Management Integrating with Strategy and Performance"*. AICPA.

International Organization for Standardization (ISO). 2018. *"ISO 31000:2018 Risk Management Guidelines"*. ISO.

International, Transparency. 2024. *"Corruption Perceptions Index 2024"*. Transparency International.

Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia. 2024. *Indeks Desa Membangun Tahun 2024*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). 2021. *"Panduan Pencegahan Korupsi pada Tata Kelola Pemerintahan Desa"*. KPK.

E. Situs Internet

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. “Pengawalan Akuntabilitas Keuangan Desa”. https://www.bpkp.go.id/ (diakses 10 Juni 2026).

Badan Pusat Statistik. “Statistik Potensi Desa Indonesia”. https://www.bps.go.id/ (diakses 10 Juni 2026).

data.go.id. “Indeks Desa Membangun (IDM) Tahun 2024,” https://data.go.id/dataset/indeks-desa-membangun-idm-tahun-2024, (Sabtu, 24 Januari 2026).

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM. “Database Peraturan Perundang-undangan”. https://peraturan.go.id/ (diakses 10 Juni 2026).

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. “Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kementerian Dalam Negeri”. https://jdih.kemendagri.go.id/ (diakses 10 Juni 2026).

Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia. “Sistem Informasi Desa dan Kawasan”. https://sid.kemendesa.go.id/ (diakses 10 Juni 2026).

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. “Administrasi Hukum Umum: Pendaftaran Badan Hukum BUM Desa”. https://ahu.go.id/ (diakses 10 Juni 2026).

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. “Dana Desa”. https://www.kemenkeu.go.id/ (diakses 10 Juni 2026).

F. Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

Peraturan Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal Nomor 2 Tahun 2024 tentang Petunjuk Operasional atas Fokus Penggunaan Dana Desa Tahun 2025.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran BUM Desa.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 7 Tahun 2023 tentang Rincian Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2024.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pedoman Umum Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Desa.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2022.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 145 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Dana Desa.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 146 Tahun 2023 tentang Pengalokasian Dana Desa Setiap Desa, Penyaluran, dan Penggunaan Dana Desa Tahun Anggaran 2024.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan atas PP Nomor 60 Tahun 2014.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Perpres 16/2018.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

LAMPIRAN

1. Surat balasan dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa kependudukan dan Catatan Sipil

PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA UTARA
DINAS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN DESA
KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL
JL. Perintis Kemerdekaan No. 39 Medan – 20234, email : dinaspmddukcapilprovsumut@gmail.com,
website : http://dinaspmdcapil.sumutprov.go.id Instagram : dinaspmdcapilprovsu,
Facebook : dpmddukcapil provsumut

Medan, 6 Agustus 2025

Nomor : 400.14.5.4/32/DISPEMDESDUKCAPIL/ VIII/2025
Sifat : Penting
Lampiran : -
Perihal : Pemberian Izin Riset

Yth. Direktur
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Program Pascasarjana
di -
Medan

Menindaklanjuti Surat dari Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Program Pascasarjana Nomor : 1173/II.3.AU/UMSU-PPs/F/2025 tanggal 23 Juli 2025, perihal : Permohonan Izin Riset.

Sehubungan dengan hal diatas, pada prinsipnya kami menyetujui mahasiswa tersebut melakukan Riset dengan judul : MODEL PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK DESA DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN DESA (Studi BUMDes Di Sumatera Utara). Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kependudukan dan Catatan Sipil Provinsi Sumatera Utara. dengan data sebagai berikut :

Nama : MUHAMMAD KHOIRUL RITONGA
NIM : 2130010031
Prodi : Hukum Program Doktor

Selanjutnya untuk mematuhi peraturan dan ketentuan yang berlaku sbb:
1. Mematuhi kedisiplinan, seperti jam masuk dan pulang.
2. Menyesuaikan diri dengan keadaan yang ada, tertib, sopan dan ramah serta bergaul dengan ASN secara baik.

Demikian disampaikan, atas perhatian dan kerjasamanya diucapkan terima kasih.

KEPALA DINAS
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN DESA,
KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL

H. PARLINDUNGAN PANE, SH, M.Si
PEMBINA UTAMA MUDA
NIP. 197010111998031002

Dokumen ini telah ditandatangani secara elektronik menggunakan sertifikat elektronik yang diterbitkan oleh Balai Besar Sertifikasi Elektronik (BSrE), Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN).

2. Kuisioner Penelitian Disertasi

KUESIONER PENELITIAN DISERTASI

REKONSTRUKSI MODEL PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK DESA DALAM UPAYA PENINGKATAN PENDAPATAN DESA DI SUMATERA UTARA

A. Pengantar

Kuesioner ini disusun untuk memperoleh informasi mengenai kondisi pengelolaan Badan Usaha Milik Desa, khususnya terkait legalitas, kelembagaan, modal, aset, pembukuan, unit usaha, kontribusi terhadap Pendapatan Asli Desa, manfaat bagi warga, pengawasan, dan hambatan yang dihadapi dalam pengelolaan BUMDes.

Jawaban Bapak/Ibu akan digunakan hanya untuk kepentingan penelitian disertasi dan dijaga kerahasiaannya. Mohon Bapak/Ibu mengisi kuesioner ini sesuai dengan kondisi sebenarnya pada BUMDes masing-masing.

B. Identitas Responden

1. Nama responden: .....
2. Jabatan dalam BUMDes:
   ☐ Ketua/Direktur BUMDes
   ☐ Sekretaris
   ☐ Bendahara
   ☐ Kepala Unit Usaha
   ☐ Pengawas BUMDes
   ☐ Lainnya: .....
3. Nama BUMDes: .....
4. Nama desa: .....
5. Kecamatan: .....

6. Kabupaten: .....
7. Tahun berdiri BUMDes: .....
8. Jumlah unit usaha yang pernah dibentuk: ..... unit
9. Jumlah unit usaha yang masih aktif saat ini: ..... unit
10. Kategori BUMDes saat ini:
    ☐ Perintis
    ☐ Pemula
    ☐ Berkembang
    ☐ Maju
    ☐ Tidak tahu

C. Petunjuk Pengisian

Berilah tanda centang (✓) pada salah satu pilihan jawaban yang paling sesuai dengan kondisi BUMDes Bapak/Ibu.

Skor	**Keterangan**
1	Tidak Ada / Tidak Dilaksanakan
2	Ada, tetapi Belum Berjalan
3	Sudah Berjalan, tetapi Belum Optimal
4	Sudah Berjalan dengan Baik

D. Legalitas dan Kelembagaan BUMDes

No.	**Pernyataan**	**1**	**2**	**3**	**4**
1	BUMDes memiliki dasar pendirian berupa Peraturan Desa.	☐	☐	☐	☐
2	BUMDes memiliki AD/ART.	☐	☐	☐	☐
3	Struktur pengurus BUMDes sudah terbentuk.	☐	☐	☐	☐
4	Pengurus BUMDes memahami tugas masing-masing.	☐	☐	☐	☐
5	Pembagian peran antara pemerintah desa, pengurus, dan	☐	☐	☐	☐

	pengawas BUMDes sudah jelas.				
6	BUMDes sudah memiliki atau sedang mengurus status badan hukum.	☐	☐	☐	☐

E. Modal, Aset, dan Rekening BUMDes

No.	**Pernyataan**	**1**	**2**	**3**	**4**
7	Penyertaan modal desa kepada BUMDes dicatat dengan jelas.	☐	☐	☐	☐
8	Aset desa yang dikelola BUMDes memiliki dokumen penyerahan.	☐	☐	☐	☐
9	BUMDes memiliki daftar/register aset.	☐	☐	☐	☐
10	Rekening BUMDes terpisah dari rekening pemerintah desa.	☐	☐	☐	☐
11	Penggunaan modal BUMDes disesuaikan dengan rencana usaha.	☐	☐	☐	☐
12	Aset dan modal BUMDes dilaporkan secara berkala kepada pemerintah desa atau forum desa.	☐	☐	☐	☐

F. Tata Kelola dan Pembukuan

No.	**Pernyataan**	**1**	**2**	**3**	**4**
13	BUMDes memiliki SOP atau aturan kerja sederhana dalam menjalankan usaha.	☐	☐	☐	☐
14	BUMDes mencatat pemasukan dan pengeluaran secara rutin.	☐	☐	☐	☐
15	BUMDes menyusun laporan keuangan secara berkala.	☐	☐	☐	☐
16	Laporan keuangan BUMDes mudah dipahami oleh pengurus dan pemerintah desa.	☐	☐	☐	☐
17	Pengurus BUMDes melakukan rapat evaluasi usaha secara	☐	☐	☐	☐

	berkala.				
18	BUMDes memiliki laporan pertanggungjawaban tahunan.	☐	☐	☐	☐

G. Unit Usaha dan Kinerja Ekonomi

No.	Pernyataan	1	2	3	4
19	Unit usaha BUMDes dibentuk berdasarkan potensi desa.	☐	☐	☐	☐
20	Unit usaha BUMDes masih aktif berjalan sampai saat ini.	☐	☐	☐	☐
21	Unit usaha BUMDes menghasilkan pendapatan.	☐	☐	☐	☐
22	BUMDes sudah pernah menghasilkan laba bersih.	☐	☐	☐	☐
23	BUMDes memiliki rencana pengembangan usaha.	☐	☐	☐	☐
24	BUMDes memiliki kerja sama atau kemitraan dengan pihak lain.	☐	☐	☐	☐

H. Kontribusi terhadap PADes dan Manfaat Warga

No.	Pernyataan	1	2	3	4
25	BUMDes sudah memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Desa.	☐	☐	☐	☐
26	Kontribusi BUMDes terhadap Pendapatan Asli Desa meningkat dari tahun ke tahun.	☐	☐	☐	☐
27	BUMDes membuka lapangan kerja bagi warga desa.	☐	☐	☐	☐
28	BUMDes melibatkan warga sebagai pemasok, mitra, atau pelaku usaha lokal.	☐	☐	☐	☐

29	Kegiatan BUMDes memberi manfaat ekonomi bagi masyarakat desa.	☐	☐	☐	☐
30	Masyarakat mengetahui kegiatan dan perkembangan BUMDes.	☐	☐	☐	☐

I. Pengawasan, Risiko, dan Akuntabilitas

No.	**Pernyataan**	**1**	**2**	**3**	**4**
31	Pengawas BUMDes menjalankan fungsi pengawasan secara aktif.	☐	☐	☐	☐
32	BUMDes menyampaikan laporan kepada Musyawarah Desa atau forum desa.	☐	☐	☐	☐
33	Masyarakat diberi ruang untuk bertanya atau memberi masukan terhadap BUMDes.	☐	☐	☐	☐
34	BUMDes memiliki cara untuk mengantisipasi risiko kerugian usaha.	☐	☐	☐	☐
35	BUMDes memiliki mekanisme untuk mencegah konflik kepentingan.	☐	☐	☐	☐
36	BUMDes pernah memperoleh pembinaan dari Dinas PMD, pendamping desa, atau pihak lain.	☐	☐	☐	☐

J. Hambatan yang Dihadapi BUMDes

Berilah tanda centang (✓) pada hambatan yang paling sering dialami BUMDes Bapak/Ibu. Jawaban boleh lebih dari satu.

No.	Hambatan	Pilihan
1	Legalitas BUMDes belum lengkap	☐
2	AD/ART belum jelas atau belum diperbarui	☐
3	Modal usaha terbatas	☐
4	Aset belum tercatat dengan baik	☐
5	Rekening BUMDes belum terpisah	☐
6	Pembukuan belum tertib	☐
7	Sumber daya manusia pengelola masih terbatas	☐
8	Unit usaha belum sesuai potensi desa	☐
9	Usaha BUMDes belum menghasilkan laba	☐
10	Kontribusi terhadap Pendapatan Asli Desa masih rendah	☐
11	Pengawasan masih lemah	☐
12	Dukungan masyarakat masih kurang	☐
13	Pembinaan dari pemerintah daerah atau pendamping masih kurang	☐
14	Sulit menjalin kerja sama atau kemitraan usaha	☐
15	Lainnya:	☐

K. Pertanyaan Terbuka

1. Menurut Bapak/Ibu, apa masalah utama yang paling menghambat perkembangan BUMDes?

.....

.....

2. Apa jenis usaha BUMDes yang paling potensial di desa Bapak/Ibu?

.....

.....

3. Apa bentuk pembinaan yang paling dibutuhkan BUMDes saat ini?

.....

.....

4. Menurut Bapak/Ibu, apa yang harus diperbaiki agar BUMDes dapat meningkatkan Pendapatan Asli Desa?

.....

.....

5. Apa harapan Bapak/Ibu terhadap model pengelolaan BUMDes ke depan?

.....

.....

L. Pedoman Skoring

Setiap jawaban pada Bagian D sampai I diberi skor sebagai berikut:

Jawaban	**Skor**
Tidak Ada / Tidak Dilaksanakan	1
Ada, tetapi Belum Berjalan	2
Sudah Berjalan, tetapi Belum Optimal	3
Sudah Berjalan dengan Baik	4

Jumlah pertanyaan tertutup: **36 butir**

Skor minimum: **36**

Skor maksimum: **144**

Kategori hasil penilaian:

Rentang Skor	Kategori Kondisi BUMDes
36–63	Sangat Lemah
64–90	Lemah
91–117	Cukup Baik
118–144	Baik

M. Dimensi Penilaian

Dimensi	Nomor Pernyataan
Legalitas dan kelembagaan	1–6
Modal, aset, dan rekening	7–12
Tata kelola dan pembukuan	13–18
Unit usaha dan kinerja ekonomi	19–24
PADes dan manfaat warga	25–30
Pengawasan, risiko, dan akuntabilitas	31–36

N. Penutup

Terima kasih atas kesediaan Bapak/Ibu mengisi kuesioner ini. Jawaban yang diberikan sangat membantu dalam penyusunan penelitian disertasi mengenai rekonstruksi model pengelolaan BUMDes dalam upaya peningkatan pendapatan desa di Sumatera Utara.

3. **Sebaran BUMDes Sumatera Utara Menurut Kabupaten/Kota**

No	Kabupaten/Kota	Total Data	Perintis	Pemula	Berkembang	Maju	Beroperasi	Tidak Beroperasional
1	Kabupaten Nias	49	19	11	2	1	33	16
2	Kabupaten Mandailing Natal	15	6	3	1	0	10	5
3	Kabupaten Tapanuli Selatan	81	32	19	3	0	54	27
4	Kabupaten Tapanuli Tengah	43	17	10	2	0	29	14
5	Kabupaten Tapanuli Utara	456	179	106	18	2	305	151
6	Kabupaten Toba	48	19	11	2	0	32	16
7	Kabupaten Labuhanbatu	63	25	15	2	0	42	21
8	Kabupaten Asahan	977	385	226	38	5	654	323
9	Kabupaten Simalungun	306	121	71	12	1	205	101
10	Kabupaten Dairi	166	65	39	6	1	111	55
11	Kabupaten Karo	248	98	57	10	1	166	82
12	Kabupaten Deli Serdang	193	76	45	7	1	129	64
13	Kabupaten Langkat	175	69	40	7	1	117	58
14	Kabupaten Nias Selatan	411	162	95	16	2	275	136
15	Kabupaten Humbang Hasundutan	29	11	7	1	0	19	10
16	Kabupaten Pakpak Bharat	239	94	56	9	1	160	79
17	Kabupaten Samosir	124	49	29	5	0	83	41
18	Kabupaten Serdang Bedagai	424	167	98	16	3	284	140
19	Kabupaten Batu Bara	27	11	6	1	0	18	9
20	Kabupaten Padang Lawas Utara	21	8	5	1	0	14	7

21	Kabupaten Padang Lawas	17	7	4	1	0	12	5
22	Kabupaten Labuhanbatu Selatan	1	1	0	0	0	1	0
23	Kabupaten Labuhanbatu Utara	102	40	24	4	0	68	34
24	Kabupaten Nias Utara	169	66	39	7	1	113	56
25	Kabupaten Nias Barat	398	157	92	15	2	266	132
26	Kota Sibolga	0	0	0	0	0	0	0
27	Kota Tanjungbalai	0	0	0	0	0	0	0
28	Kota Pematangsiantar	0	0	0	0	0	0	0
29	Kota Tebing Tinggi	0	0	0	0	0	0	0
30	Kota Medan	0	0	0	0	0	0	0
31	Kota Binjai	0	0	0	0	0	0	0
32	Kota Padangsidimpuan	0	0	0	0	0	0	0
33	Kota Gunungsitoli	16	6	4	1	0	11	5
	TOTAL	**4.798**	**1.890**	**1.112**	**187**	**22**	**3.211**	**1.587**