

Strategi Transformasi Badan Usaha Milik Desa Berbasis Kinerja Dalam Penguatan Ekonomi Perdesaan Berkelanjutan

Teguh Purmawanto*

Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal, Jakarta, Indonesia

Email: bediloke@gmail.com

(* : corresponding auhtor)

Abstrak

Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) telah berkembang secara kuantitatif, namun kontribusinya terhadap penguatan ekonomi perdesaan masih terbatas karena pembinaan lebih berorientasi pada aspek administratif daripada kinerja. Artikel ini bertujuan merumuskan strategi transformasi BUMDes berbasis kinerja untuk meningkatkan produktivitas, akuntabilitas, dan keberlanjutan ekonomi desa. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif kualitatif (*mix methods*) melalui analisis kebijakan dengan mengkaji regulasi, literatur, dan data sekunder, serta menerapkan analisis USG (*Urgency, Seriousness, Growth*), analisis akar masalah, dan evaluasi alternatif kebijakan menggunakan metode Bardach. Hasil analisis menunjukkan bahwa rendahnya kinerja BUMDes dipengaruhi oleh tiga faktor utama, yaitu belum adanya kerangka regulasi nasional berbasis indikator kinerja, belum terintegrasinya sistem informasi kinerja, serta rendahnya kapasitas kelembagaan dan kompetensi pengelola. Alternatif kebijakan terbaik adalah reformasi sistemik melalui penerapan kerangka pembinaan berbasis *Key Performance Indicators* (KPI), pembangunan Sistem Informasi Akuntabilitas BUMDes (SIAB-DESA), standarisasi kompetensi pengelola, serta penerapan mekanisme insentif dan disinsentif berbasis kinerja. Transformasi tersebut diharapkan mampu menggeser paradigma pembinaan dari pendekatan administratif menuju manajemen berbasis hasil sehingga BUMDes dapat berperan sebagai penggerak ekonomi perdesaan yang profesional, produktif, dan berkelanjutan.

Kata Kunci: BUMDes, manajemen kinerja, ekonomi perdesaan, tata kelola digital, kebijakan publik

Abstract

Although the number of Village Owned Enterprises (BUMDes) has increased significantly, their contribution to rural economic development remains limited because existing supervision emphasizes administrative compliance rather than organizational performance. This study aims to formulate a performance-based transformation strategy to strengthen the productivity, accountability, and sustainability of BUMDes. A qualitative quantitative (*mix methods*) policy analysis approach was employed by reviewing regulations, literature, and secondary data, complemented by the Urgency Seriousness Growth (USG) analysis, root cause analysis, and Bardach's policy evaluation framework. The findings reveal that the weak performance of BUMDes stems from three interrelated factors: the absence of a national performance based regulatory framework, fragmented performance information systems, and limited institutional capacity and managerial competence. The recommended policy option is a comprehensive systemic reform consisting of the implementation of a Key Performance Indicator (KPI) based governance framework, the development of the SIAB-DESA integrated performance information system, competency standardization for BUMDes managers, and performance-based incentive and disincentive mechanisms. These reforms are expected to shift BUMDes governance from an administrative compliance approach to results oriented management, enabling BUMDes to become professional, productive, and sustainable drivers of rural economic development.

Keywords: Village-Owned Enterprises (BUMDes), performance management, rural development, digital governance, public policy

1. PENDAHULUAN

Pencapaian transformasi ekonomi nasional yang inklusif dan berkelanjutan harus didukung oleh pembangunan ekonomi perdesaan sebagai pilar yang cukup fundamental. Amanat UU No. 6/2014 jo. UU No. 3/2024, menegaskan bahwa desa di Indonesia dibekali kewenangan otonom untuk membangun ekonomi desanya dengan cara mengkonsolidasikan potensi ekonomi yang ada di desa melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Secara strategis, BUMDes sebagai badan hukum memiliki tugas menjadi *enabler* pertumbuhan ekonomi lokal, menyediakan layanan publik, memfasilitasi agregasi produk desa, serta menghasilkan Pendapatan Asli Daerah (PADes). Implementasinya, pasca penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2021 (PP No. 11/2021) berdasarkan Cipta Kerja, registrasi hukum BUMDes mengalami ekspansi kuantitatif yang cukup signifikan. Data Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (KemendesPDTT) mencatat hingga akhir tahun 2022 telah terbentuk 60.417 BUMDes (meningkat sebanyak 3.129 dari tahun 2021), dengan 47.807 entitas aktif mengelola 156.851 unit usaha yang menyerap 255.177 tenaga kerja lokal serta 18.452 unit sudah memiliki sertifikat badan hukum Kementerian Hukum dan HAM (Laporan pengawasan BPKP, 2024). Angka 60.417 entitas tersebut mencakup 80,5% dari 74.961 desa, didukung alokasi Dana Desa (rata-rata Rp1 miliar/desa/tahun sejak 2015). Sehingga, sekitar 20% desa belum berhasil mengembangkan BUMDes.

Namun, meskipun kuantitasnya melonjak, kondisi ini menimbulkan anomali pembangunan (*development anomaly*) secara signifikan di desa. Secara riil, pertumbuhan BUMDes tidak berbanding lurus dengan kontribusi ekonomi karena mayoritas entitas terjebak dalam administratif (*administrative trap*). Ditengarai terjadi disintegrasi sistemik antara tata kelola, kapasitas manajerial, kelayakan usaha, dan pengawasan. Implikasinya adalah investasi Dana Desa mengalami inefisiensi. Terbukti nyata pada tahun 2022, perputaran ekonomi seluruh BUMDes aktif hanya mencapai Rp1 triliun (0,02% PDB desa), sangat jauh dari potensi optimalnya sebesar Rp3,4 triliun (0,07% PDB desa). Selain jebakan administrasi, kelemahan struktural di tingkat tapak juga ikut berkontribusi memperparah kondisi ini. Evaluasi BPKP (2024) menemukan bahwa 8% BUMDes belum memiliki rencana bisnis (*business plan*) baku dan mayoritas tidak menjalankan pencatatan keuangan sesuai standar akuntansi. Stagnasi operasional BUMDes akibat minimnya kompetensi manajerial, belum optimalnya struktur kerja, serta lemahnya pengawasan masyarakat. Pembinaan saat ini cenderung bersifat formalitas administrasi dan belum berorientasi kinerja (*result oriented*) [1].

Beberapa penelitian sebelumnya telah banyak mengkaji isu pengembangan BUMDes dan manajemen tata kelola sektor publik, namun masih dilakukan secara terpisah, seperti strategi pengembangan BUMDes dalam konteks penguatan lingkungan ekonomi perdesaan [1]. Pada ranah konseptual, pergeseran paradigma pembinaan dari sekadar kepatuhan regulasi menjadi *managing by performance* telah difokuskan dalam literatur *Public Sector Performance Management* [2], [3]. Sementara itu, adopsi ekosistem tata kelola digital [4] serta penguatan kapabilitas kelembagaan berbasis sumber daya [5] telah terbukti krusial untuk meminimalisasi *silos* data dan memodernisasi institusi. Berdasarkan penelusuran literatur tersebut, dapat dilihat bahwa terdapat kesenjangan penelitian yang cukup mendasar, yaitu penelitian-penelitian terdahulu cenderung menganalisis masalah BUMDes hanya dari satu perspektif secara parsial, baik itu mumi dari sisi regulasi, adopsi teknologi, maupun kapasitas pengelola. Sehingga belum ada kajian integratif yang secara komprehensif memformulasikan transformasi BUMDes dengan menyatukan ketiga dimensi tersebut (kerangka regulasi indikator kinerja, sistem informasi terintegrasi, dan meritokrasi SDM) ke dalam sebuah model kebijakan sistemik guna mengurai jebakan administratif yang ada.

Mengisi kesenjangan literatur serta menjawab urgensi permasalahan di lapangan, penelitian ini difokuskan untuk menyelesaikan akar masalah utama yakni belum diterapkannya sistem pembinaan nasional, pengukuran, dan evaluasi BUMDes berbasis kinerja. Oleh sebab itu, penelitian ini diarahkan untuk menganalisis akar masalah dengan memposisikan pemikiran tiga domain literatur utama: (1) Manajemen Kinerja Sektor Publik yang menekankan pergeseran dari sekedar *incorporating performance* menuju *managing by performance* dengan mengukur *output* (omzet), *outcome* (setoran PADes), dan *impact* (penyerapan tenaga kerja) [2] [3], [6]; (2) *Governance Digital* yang mengusung paradigma *Platform Government* dan *Whole-of-Government* untuk eliminasi *silos* data dan mendorong *data driven decision making* [4], [7], [8], [9], [10], [11], [12], [13] ; serta (3) Kapabilitas Kelembagaan dan RBV yang menegaskan bahwa modal Dana Desa akan sia-sia tanpa pengelola yang tersertifikasi dan sistem meritokrasi yang bebas dari bias politik lokal [5], [14], [15], [16], [17], [18]. Sehingga, penelitian ini dapat menjadi dasar penguatan tata kelola BUMDes secara lebih efektif, akuntabel, dan berorientasi pada hasil dalam mendukung pembangunan ekonomi perdesaan yang berkelanjutan.

2. METODE PENELITIAN

2.1 Pendekatan dan Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan riset kebijakan berbasis bukti (*evidence based policy research*) dengan menerapkan metode campuran kualitatif kuantitatif (*mixed methods*). Integrasi *mixed methods* dalam penelitian ini dilakukan melalui desain sekuensial eksploratif (*exploratory sequential design*) [19], dimana eksplorasi kualitatif terhadap literatur dan regulasi digunakan sebagai dasar pembentukan instrumen kuantitatif (skoring), yang hasil agregasinya kemudian diinterpretasikan kembali secara mendalam melalui pendalaman kualitatif.

Desain penelitian diformulasikan secara eksploratif dan evaluatif untuk menganalisis problematik sistemik pembinaan dan pengelolaan BUMDes serta merumuskan strategi transformasi kelembagaan berbasis kinerja. Pendekatan ini dipilih karena mampu mengkombinasikan kekuatan data kuantitatif indikator kinerja fiskal dengan kedalaman analisis kualitatif terhadap kerangka regulasi, kapabilitas kelembagaan, dan tata kelola digital perdesaan. Rancangan penelitian mengadopsi kerangka kerja analisis kebijakan terstruktur yang mengintegrasikan tiga alur utama: (1) identifikasi dan dekonstruksi kausalitas masalah utama; (2) sintesis landasan teoritis manajemen kinerja sektor publik, tata kelola digital, dan kapabilitas kelembagaan berbasis sumber daya; serta (3) formulasi dan penilaian komparatif alternatif kebijakan guna menghasilkan rekomendasi kebijakan yang memiliki daya ungkit.

2.2 Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini mencakup data primer dan data sekunder yang dikumpulkan dari berbagai tingkatan pemangku kepentingan dalam ekosistem pembangunan dan pengawasan BUMDes secara nasional. Data Primer diperoleh melalui penilaian terstruktur oleh Panel Ahli yang terdiri dari 5 (lima) orang pakar multidisiplin yaitu perencana kedsaan (Kementerian PPN/ Bappenas), peneliti ekonomi perdesaan (BRIN), pejabat teknis Kementerian Desa dan PDT, auditor (BPKP), serta praktisi BUMDes. Penelitian kelima ahli ini ditetapkan menggunakan teknik *purposive sampling* dengan kriteria inklusi spesifik: (1) memiliki pengalaman riset, manajerial, atau pengawasan minimal 10 tahun terkait dengan pembangunan perdesaan; (2) merepresentasikan secara berimbang perspektif level makro regulator dan mikro praktisi; serta (3) bebas dari konflik kepentingan politik lokal.

Komitmen menjamin validitas (*content validity*), parameter instrumen penilaian dirumuskan dengan merujuk langsung pada indikator kinerja tata kelola BUMDes yang diatur dalam regulasi nasional. Sementara itu, realibilitas penilaian (*inter rater reliability*) dijaga secara ketat melalui proses *deliberative consensus* dalam diskusi panel, sehingga mampu meminimalisasi bias subjektivitas dari masing-masing individu penilai. Data primer mencakup persepsi tingkat kepentingan masalah (USG) dan penilaian kriteria kelayakan alternatif kebijakan berdasarkan skala Likert. Sedangkan data sekunder yang digunakan meliputi dokumen regulasi nasional (UU No. 6/2014 jo. UU No.3/2024 tentang Desa, PP No. 11/2021 tentang BUMDes, serta PermendesPDT No. 3/2021); laporan data agregat KemendesPDT (2022-2024); laporan pengawasan dan audit BPKP tahun 2023-2024; Statistik Ekonomi Desa BPS (2024); serta publikasi tata kelola pemerintahan OECD (2022-2024).

2.3 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan secara sistematis melalui tiga teknik utama:

- Penelusuran Dokumentasi dan Regulasi (*Documentary and Regulatory Review*) dilakukan dengan cara melakukan penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan, dokumen laporan kinerja kementerian, laporan hasil pengawasan BPKP, dan publikasi ilmiah terkait dengan manajemen kinerja BUMDes untuk membangun garis dasar (*baseline data*) dan peta kesenjangan kebijakan.
- Diskusi kelompok terarah terfokus Panel Ahli dilakukan dengan menyelenggarakan *Focus Group Discussion* (FGD) bersama 5 ahli untuk memberikan bobot penilaian kuantitatif terhadap kinerja USG serta menguji alternatif kebijakan melalui kriteria kelayakan multidimensi.
- Kuesioner dan skoring Likert juga digunakan untuk pengukuran instrumen USG, skala Likert 1–5 (1 = Sangat Rendah hingga 5 = Sangat Tinggi), sedangkan evaluasi alternatif kebijakan Bardach menggunakan skala Likert 1–10 (1 = Sangat Buruk hingga 10 = Sangat Baik) untuk memperoleh agregasi nilai yang presisi.

2.4 Metode Analisis Data dan Formulasi Kebijakan

Teknik analisis data akan menggunakan empat kombinasi instrumen metodologis utama yang ditangkai secara linier:

2.4.1 Metode Skoring USG (*Urgency, Seriousness, Growth*)

Metode USG digunakan untuk menetapkan masalah utama (prioritas tertinggi) di antara berbagai isu strategis BUMDes, yang diadaptasi dari pedoman analisis isu strategis sektor publik (Lembaga Administrasi Negara (LAN)). Kriteria *Urgency* menilai seberapa mendesak masalah harus dianalisis, sedangkan *Serousness* menilai seberapa serius dampak masalah terhadap keberlanjutan BUMDes dan perekonomian desa, dan *Growth* menilai seberapa cepat masalah memburuk jika tidak segera diatasi.

2.4.2 Analisis Akar Masalah (*Root Cause Analysis-RCA*)

Setelah permasalahan utama ditentukan, maka dilakukan dekonstruksi kausalitas secara berjenjang melalui Pohon Masalah (*Problem Tree Analysis*). Metode ini merujuk pada kaidah standar pemecahan masalah RCA[20]. Analisis memetakan penyebab masalah Level 1 (regulasi, sistem informasi, dan kapasitas) hingga penyebab Level 2 untuk mengidentifikasi tiga akar masalah mendasar (*root cause*) yang memiliki daya ungkit (*leverage*) paling tinggi terhadap penyelesaian keseluruhan masalah.

2.4.3 Trialungasi Teoritis dan Pisau Analisis Konseptual

Akar masalah yang ditemukan, dianalisis secara teoritis menggunakan tiga pilar konseptual: (1) *Public Sector Performance Management* [2], [3] untuk mentransformasi orientasi dari kepatuhan administratif menjadi

pengelolaan berbasis hasil (*managing by performance*); (2) *Digital Governance* [4], [10] untuk merancang ekosistem data terintegrasi dan interoperabilitas data (SIAB-DESA); serta (3) *Resource Based View* (RBV) dan *Institutional Capability* [5], [18] untuk standarisasi kompetensi pengelola (SKKNI) dan penerapan *Open Merit System*.

2.4.4 Metode Evaluasi Kebijakan Eugene Bardach (*Eightfold Path*)

Pemilihan alternatif kebijakan terbaik diuji secara sistematis menggunakan metode evaluasi kebijakan *Eightfold Path* dari Eugene Bardach [21]. Instrumen ini mengevaluasi tiga opsi kebijakan (status quo, intervensi parsial SDM, dan reformasi sistemik terpadu) berdasarkan lima kriteria kelayakan: (1) Efektivitas penyelesaian masalah; (2) Kelayakan teknis; (3) Kelayakan ekonomi dan keuangan; (4) Kelayakan politik; dan (5) Kelayakan administratif. Penggunaan parameter ukur yang jelas dari literatur utama Bardach memastikan bahwa seleksi alternatif tidak bersifat asumsional, melainkan replikatif dan terukur.

2.5 Operasionalisasi Tahapan Penelitian

Alur metodologis dan operasional analisis dalam penelitian ini disajikan pada Tabel 1 sebagai berikut:

Tabel 1. Metodologi Penelitian			
Tahap	Fokus Analisis	Metode/ Tools yang Digunakan	Output Metodologis
I	Menetapkan Masalah Utama	Scoring Urgency, Seriousness, Growth (USG) dan Panel Ahli (Likert 5)	asalah Utama Prioritas
II	Meluruskan Masalah	Root Cause Analysis (RCA) dan Problem Tree Dekonstruksi 2 Level	Root Causes (regulasi, digital, SDM)
III	Sintesis dan Kesimpulan	Integrasi teori Performance Mgt, Digital Governance, dan RBV	Interlocking Solutions
IV	Pemilihan Kebijakan	Evaluasi multi kriteria Eugene Bardach (5 kriteria, Likert 1-10)	Alternatif terpilih: Reformasi sistemik

3. ANALISA DAN PEMBAHASAN

3.1 Analisis Kondisi Empiris dan Anomali Pembangunan BUMDes

Berdasarkan kondisi empiris yang disampaikan sebelumnya, dapat dikatakan bahwa pengembangan BUMDes di Indonesia masih menunjukkan adanya kesenjangan yang signifikan antara keberhasilan pembentukan kelembagaan dengan pencapaian kinerja ekonomi. Peningkatan jumlah BUMDes yang relatif tinggi belum diikuti oleh peningkatan produktivitas usaha, kontribusi terhadap PADes, maupun penguatan ekonomi perdesaan secara berkelanjutan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa kebijakan pengembangan BUMDes selama ini lebih berorientasi pada pencapaian target administratif, seperti pembentukan badan hukum dan legalitas kelembagaan, dibandingkan dengan penciptaan nilai ekonomi dan dampak pembangunan.

Rendahnya kualitas perencanaan bisnis, lemahnya tata kelola keuangan, minimnya sistem pembinaan berbasis kinerja, serta terbatasnya adopsi teknologi digital dan integrasi pasar menunjukkan bahwa persoalan yang dihadapi BUMDes bersifat sistemik, bukan sekadar persoalan kapasitas individu pengelola. Dengan demikian, anomali pembangunan BUMDes tidak terletak pada kurangnya jumlah lembaga maupun dukungan pendanaan, melainkan pada belum terbangunnya ekosistem tata kelola yang mampu menghubungkan regulasi, sistem informasi, pembinaan, dan penguatan kapasitas secara terpadu sehingga BUMDes dapat berfungsi sebagai instrumen penggerak ekonomi perdesaan yang optimal dan berkelanjutan. Lebih lanjut, secara sistematis, kondisi pengelolaan BUMDes pada tataran empirik perlu disusun secara sintesis untuk melihat perbandingan antara kondisi yang terjadi di lapangan dengan kondisi ideal yang seharusnya diwujudkan dalam tata kelola BUMDes.

Tabel 2. Sintesis Matriks Kondisi Empiris vs Kondisi Ideal Pengelolaan BUMDes

Dimensi Evaluasi	Kondisi Empiris Eksisting (Realita)	Kondisi Ideal yang Diharapkan	Kesenjangan (Policy Gap)
Berorientasi Tata Kelola	Berorientasi pada kepatuhan administratif dan pendaftaran (compliance-based)	Berorientasi pada pencapaian kinerja bisnis dan sosial (performance-based)	Belum tersedianya indikator kinerja utama (KUI/KPI) nasional yang standarisasi



Dimensi Evaluasi	Kondisi Empiris Eksisting (Realita)	Kondisi Ideal yang Diharapkan	Kesenjangan (Policy Gap)
kontribusi Fiskal Desa	urang dari 12% BUMDes mampu menyektor deviden rutin ke PADes	UMDes menjadi <i>engine growth</i> penyumbang PADes secara berkelanjutan	1% BUMDes stagnan/ akibat inefisiensi investasi ana Desa
istem Informasi dan Data	erfragmentasi, manual, berbasis laporan statis, n <i>data silos</i>	rintegrasi secara <i>real time</i> berbasis platform <i>gital dashboard</i>	etiadaan platform <i>Open BI</i> pemantauan kinerja rian/ bulanan
Kapabilitas Sumber Daya	ngelola rdasarkan kriteria litis local; 74% DP keuangan	dipilih ngelola rsertifikasi SKKNI ng direkrut via <i>Open merit System</i>	elum adanya standar ajib kompetensi kerja isional bagi direksi UMDes
Pemasaran dan Kemitraan	,5% konvensional local ringan <i>offtaker</i>	bisnis rintegrasi ke dalam ntai nilai (<i>value chain</i>) dustri dan e-commerce	mahnya agregasi oduk desa dan kmitraan strategis ngan BUMN/ Swasta

Berdasarkan isu strategis tersebut, dapat diidentifikasi masalah mana yang menjadi prioritas tertinggi untuk segera diselesaikan melalui intervensi kebijakan dengan dilakukan pengujian menggunakan metode skoring *Urgency, Seriousness, Growth* (USG) skala likert 1-5.

Tabel 3. Matriks Penentuan Masalah Utama Pembinaan BUMDes dengan Metode USG

Daftar Masalah Kebijakan Eksisting	<i>Urgency</i> (U)	<i>Seriousness</i> (S)	<i>Growth</i> (G)	Total Nilai	Peringkat
masalah 1: endahanya kontribusi finansial UMDes terhadap PADes dan gginya tingkat moralitas aha	4	5	4	13	2
masalah 2: elum diterapkannya sistem mbinaan, pengukuran, dan aluasi BUMDes berbasis nerja	5	5	5	15	1 (Utama)
masalah 3: erbatasnya penetrasi pasar, ndahnya adopsi digital, dan mahnya integrasi kemitraan ntai nilai	4	4	4	12	3

Sumber: Hasil Pengolahan Data Panel Ahli (Bappenas, KemendesPDT, BPKP, BRIN, dan Asosiasi BUMDes), 2026

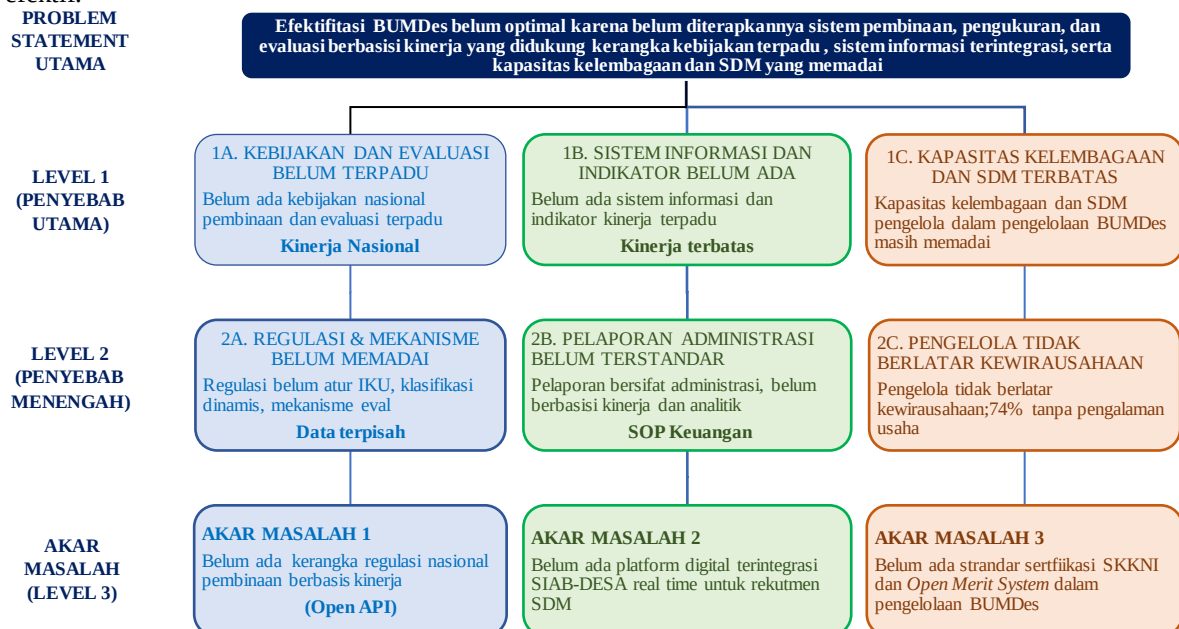
Melalui skoring metode USG pada Tabel 3, hasil konsesnsus pakar menetapkan “Belum diterapkannya sistem pembinaan, pengukuran, dan evaluasi BUMDes berbasis kinerja” sebagai permasalahan utama (skor 15). Masalah ini memicu tingginya moralitas usaha dan rendahnya kontribusi PADes (<12% BUMDes berkontribusi pada PADes, 88% sisanya stagnan/ rugi). Sehingga, dapat disimpulkan permasalahan utama yang dihadapi saat ini adalah belum optimalnya efektivitas pengelolaan BUMDes dalam mendukung penguatan ekonomi perdesaan dikarenakannya belum diterapkannya sistem pembinaan, pengukuran, dan evaluasi berbasis kinerja yang didukung kerangka kebijakan nasional terpadu, sistem informasi terintegrasi, serta kapasitas kelembagaan dan kompetensi pengelola yang memadai.

3.2 Dekonstruksi Akar Masalah dan Analisis Pohon Masalah

Berdasarkan penelusuran kausalitas berjenjang, tidak optimalnya efektivitas BUMDes dalam menggerakkan ekonomi perdesaan bermuara pada tiga akar masalah utama (*root causes*), yaitu:

- Akar Masalah Regulasi dan Evaluasi. Belum tersedianya kerangka regulasi nasional yang menetapkan standar pembinaan, indikator kinerja utama (KPI), klasifikasi tingkat perkembangan dinasmis, dan mekanisme evaluasi BUMDes berbasis kinerja secara terpadu.
- Akar Masalah Sistem Informasi. Belum tersedianya sistem informasi kinerja BUMDes yang terintegrasi (berarsitektur *Open API*) sebagai dasar pemantauan *real time*, evaluasi, dan pengambilan keputusan berbasis bukti (*evidence based policy*).
- Akar Masalah Kapasitas Kelembagaan dan SDM. Belum optimalnya kapasitas kelembagaan serta kompetensi pengelola dalam menerapkan manajemen bisnis berbasis kinerja, yang diakibatkan oleh ketiadaan mandat sertifikasi kompetensi (SKKNI) dari *Open Merit System* dalam rekrutmen.

Sesuai dengan Teori Manajemen Kinerja Sektor Publik (*Public Sector Performance Management*), transformasi kelembagaan publik maupun semi publik harus bergeser dari sekedar *incorporating performance* (penginputan data administrasi secara formalis) menuju *managing by performance* (pemanfaatan informasi kinerja untuk basis keputusan insentif dan pembinaan). Tanpa adanya integrasi antara regulasi KPI, platform data *real time*, dan SDM kompeten, pembinaan yang dilakukan pemerintah akan terus berada pada siklus inkremental yang tidak efektif.



Gambar 1. Diagram Dekonstruksi Pohon Masalah BUMDes

3.3 Analisis Kerangka Regulasi dan Kebijakan Eksisting

Analisis terhadap peraturan perundang-undangan eksisting menemukan beberapa celah hukum (*regulatory gaps*) yang perlu ditutupi melalui instrumen kebijakan baru:

- UU No. 6 Tahun 2014 jo. UU No. 3 Tahun 2024 tentang Desa
Undang-Undang Desa memberikan kewenangan atributif bagi desa untuk mendirikan BUMDes dan mengalokasikan Dana Desa. Namun, regulasi payung ini bersifat makro sehingga memerlukan peraturan turunan teknokratis yang mengatur mekanisme pengukuran imbal hasil (*return on investment*) atas penyertaan modal publik tersebut.
- PP No. 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa
PP No. 11/2021 menetapkan status BUMDes sebagai Badan Hukum *sui generis* dan mengatur pemisahan kekayaan desa. Meskipun memberikan kepastian hukum kelembagaan, PP ini belum mengatur instrumen konsekuensi penganggaran (*reward and punishment*) yang terikat langsung dengan capaian kinerja usaha.
- Permendes PDTT No. 3 Tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pembinaan, dan Pengembangan BUMDes

Permendes PDTT No. 3/2021 menjadi regulasi operasional pembinaan saat ini. Namun, fokus utamanya masih tertuju pada aspek legalitas administrasi pendaftaran. Peraturan ini belum memuat: (1) Indikator Kinerja Utama (KPI) yang terstandarisasi mencakup rasio keuangan, operasional, dan dampak sosial; (2) Mandat penggunaan platform digital pelaporan keuangan yang bersifat *real time*; dan (3) Kewajiban sertifikasi kompetensi (SKKNI) bagi jajaran direksi pelaksana operasional BUMDes.

3.4 Analisis dan Evaluasi Alternatif Kebijakan Eugene Bardach

Permasalahan tersebut dapat diatasi dengan melakukan analisis tiga opsi alternatif kebijakan yang dievaluasi menggunakan kriteria multi analisis Eugene Bardach:

- Alternatif 1: Pola Pembinaan Inkremental/ Status Quo (*Business as Usual*).
- Alternatif 2: Intervensi Parsial Berfokus pada Penguatan Kapasitas SDM dan Pelatihan Pengelola.
- Alternatif 3: Reformasi Sistemik Transformasi BUMDes Berbasis Kinerja Terpadu.

Penilaian dilakukan oleh Panel Ahli yang terdiri dari 5 pakar (perencana kedesraan (Kementerian PPN/ Bappenas), peneliti ekonomi perdesaan (BRIN), pejabat teknis Kementerian Desa dan PDT, auditor (BPKP), serta praktisi BUMDes) menggunakan skala Likert 1-10.

Tabel 4. Matriks Analisis Komparatif dan Evaluasi Multikriteria Alternatif Kebijakan (Skor 1-10)

Kriteria Evaluasi Bardach	Alternatif 1: Status Quo/ Inkremental	Alternatif 2: Intervensi Parsial SDM	Alternatif 3: Reformasi Sistemik Terpadu
Efektivitas Penyelesaian Masalah (<i>Problem Solving Effectiveness</i>)	3,2	6,0	9,4
Layak Teknis (<i>Technical Feasibility</i>)	6,5	7,2	8,6
Layak Ekonomi dan Keuangan (<i>Economic & Financial Possibility</i>)	5,8	6,4	8,4
Layak Politik (<i>Political Feasibility</i>)	5,5	7,0	8,8
Layak Administratif (<i>Administrative Operability</i>)	6,0	6,4	8,2
Total Skor Rata-Rata	27,0	33,4	43,4
Urutan/ Keputusan	3	2	1 (terpilih)

Hasil evaluasi menyatakan bahwa Alternatif 1 dengan skor 27,0 layak secara administrasi, namun meskipun layak, Alternatif 1 tidak mengubah struktur regulasi, alternatif ini memiliki efektivitas penyelesaian masalah yang sangat rendah (3,2). Alternatif ini membiarkan *administrative trap* dan inefisiensi pemanfaatan Dana Desa terus berlangsung. Kemudian Alternatif 2 dengan skor 33,4, memperlihatkan bahwa pelatihan SDM secara parsial meningkatkan pengetahuan pengelola, tetapi efektivitasnya tergolong sedang (6,0). Tanpa didukung sistem pelaporan digital, regulasi KPI, dan *merit system*, peningkatan kapasitas individu terdegradasi *turnover* pengelola dan intervensi politik lokal. Sedangkan Alternatif 3 dengan skor 43,4 terpilih sebagai pilihan terbaik karena memiliki skor tertinggi. Alternatif 3 memiliki *high leverage* karena menyatukan tiga pilar solusi (*interlocking solutions*) seperti reformasi regulasi KPI, *deployment platform* digital SIAB-DESA, dan rekrutmen berbasis SKKNI/ Merit System.

3.5 Formulasi Model *Interlocking Solutions* Transformasi BUMDes

Alternatif 3 mengonsolidasikan pilar-pilar solusi ke dalam satu arsitektur kebijakan terpadu untuk memastikan keberlanjutan hasil. Model *Interlocking Solutions* ini diperlukan karena persoalan utama BUMDes tidak pada ketiadaan lembaga, melainkan pada belum terbangunnya sistem pembinaan, pengukuran, dan evaluasi berbasis kinerja secara terpadu. Arsitektur model *Interlocking Solutions* Transformasi BUMDes dapat dibentuk sebagai berikut:

- Pilar A (Reformasi Regulasi dan KPI): Penerbitan Permendes Pembinaan Berbasis Kinerja, Standar KPI (finansial, operasional, dampak sosial), dan klasifikasi dinamis (pemula, berkembang, mandiri).
- Pilar B (Ekosistem Digital Data SIAB-DESA): Platform SIAB-DESA (*Open API Architecture*), *real time monitoring dashboard* nasional, dan modul pencatatan keuangan digital terstandar.



- c. Pilar C (SDM Profesional dan *Merit System*): mandat sertifikasi kompetensi SKKNI-BNSP dan penyusunan mekanisme *Merit System*.
- d. Pilar D (Skema Insentif dan Disinsentif Berbasis Kinerja): Insentif untuk BUMDes berstatus “Mandiri” dan disinsentif serta audit khusus untuk BUMDes yang berstatus rugi/ stagnan selama 2 (dua) tahun berturut-turut.

4. PENGUJIAN

4.1 Pengujian Kelayakan *Ex-Ante* Pilar Solusi

Guna memastikan bahwa arsitektur kebijakan Reformasi Sistemik Terpadu (Alternatif 3) memiliki tingkat keberterimaan (*feasibility*) yang tinggi dan dapat dilaksanakan tanpa kendala operasional saat diimplementasikan kelak, dilakukan pengujian kelayakan *ex-ante* (*ex-ante feasibility testing*). Pengujian ini tidak dilakukan melalui uji coba *pilot project* secara penuh, melainkan melalui simulasi kelayakan konseptual, analisis normatif komparatif, dan validasi oleh Panel Ahli terhadap empat pilar solusi yang dirumuskan.

Tabel 5. Matriks Pengujian Kelayakan *Ex-Ante* Pilar Solusi Transformasi BUMDes

Pilar Solusi	Parameter Pengujian	Metodologi dan Instrumen Pengujian	Hasil Validasi dan Kesimpulan Kelayakan
Pilar A: Regulasi dan Indikator KPI	Harmony Legal Testing & Alignment Regulasi	Analisis Komparatif (KemendesPDT, Kemenkeu, Kemendagri, Kemenkum)	Yak yuridis, draft Permendes berbasis KPI selaras dengan UU No. 6/2014 jo. UU No. 3/2024 dan PP No. 11/2021 dan siap tindaklanjuti sebagai regulasi perasional nasional
Pilar B: Platform SIAB-DESA	Kelayakan arsitektur Sistem dan teroperabilitas data	Pengujian <i>benchmarking</i> teknis arsitektur <i>cloud</i> berorientasi <i>Open API</i> serta simulasi alur data hulu hilir (Desa ke Dashboard Nasional) yang validasi oleh ahli	Yak teknis, arsitektur <i>Open API</i> dinilai berpotensi tinggi memproses lalu lintas data rian tanpa <i>latency</i> tinggi dan mampu mengintegrasikan sistem data yang terfragmentasi
Pilar C: Standarisasi SDM dan SKKNI	Proyeksi adaptabilitas dan keterjangkauan kurikulum	Penilaian muatan standar kompetensi SKKNI-BNSP dan pemetaan keberterimaan modul pada 5 klaster perwakilan wilayah (barat, tengah, timur, kawasan maju dan kawasan tertinggal) via 3D Panel Ahli	Yak operasional, skema modul SKKNI dinilai adaptif dan rancang proposional sehingga proyeksikan mampu diserap oleh pengelola tingkat desa dengan potensi tingkat kelulusan 100%
Pilar D: Insentif dan Disinsentif Berbasis Kinerja	Proyeksi Dampak Mitigasi Moral Hazard	Modeling berbasis skenario (scenario modeling) terhadap anggaran Dana Desa dan analisis mitigasi risiko tata kelola Bersama Pengawasan/ auditor BPK	Yak finansial dan manajerial, skema <i>performance base incentive</i> dinilai efektif sebagai instrument dorongan (<i>incentive</i>) untuk menekan potensi kerugian negara akibat salah lola

4.2 Pengujian Kerangka Kerja Logis (*Logical Framework Testing*)

Validasi hubungan sebab akibat antara input, aktivitas, output, outcome, dan dampak dilakukan melalui pengujian Matriks Kerangka Kerja Logis (*Logical Framework Matrix*).



Tabel 6. Matriks Pengujian Kerangka Kerja Logis (*Logical Framework Matrix*)

Hirarki Intervensi	Indikator Kinerja Terukur	Sumber Verifikasi Data	Sumbu Utama dan Mitigasi Risiko
Dampak Makro (Impact)	meningkatkan kontribusi desa, peningkatan PADes, dan penyerapan tenaga kerja lokal	laporan statistik keuangan desa, evaluasi BRIN	BPS (Desa), akroekonomi perdesaan dan komitmen politik lintas kementerian
Tujuan Khusus (Outcome)	persentase BUMDes “Mandiri” meningkat; mortalitas usaha menurun (<10%)	real time Dashboard AB-DESA dan audit hunan BPKP	sumbu: Pemdes konsisten menerapkan <i>Merit System</i> dan tidak ada intervensi politik lokal
Hasil Langsung (Output)	Output 1: Regulasi dan IKU PI terbit Output 2: SIAB-DESA beroperasi Output 3: SDM tersertifikasi SKNI Output 4: Jejaring <i>offtaker</i> terbentuk	DIH, Kemendes, sistem akreditasi NSP, portal Satu data Indonesia	sumbu: Infrastruktur internet memadai dan anggaran tersediaan
Persyaratan Input (Inputs)	lokasi, Dana Desa, PBN, anggaran pembinaan PBDes, Pemdes/ Pemda, platform emendesPDT digital <i>cloud</i> , modul SKKNI	APBD, DIPA, emendesPDT	sumbu: Sinergi regulasi antara Kemendes, emendagri, dan Kemenkeu berjalan harmonis

5. KESIMPULAN

Rangkaian analisis dan pengujian dalam penelitian ini memberikan gambaran komprehensif mengenai realita tata kelola BUMDes di Indonesia beserta formulasi solusi berbasis bukti (*evidence based policy*). Berdasarkan hasil kajian dan pembahasan, dapat disimpulkan tiga temuan utama:

- Anomali Kinerja dan Akar Masalah Sistemik. Pengembangan BUMDes secara nasional masih terjebak dalam aspek kepatuhan formalitas sehingga belum memberikan kontribusi optimal terhadap perekonomian desa. Kondisi ini dipicu oleh tiga akar masalah mendasar, yaitu ketiadaan regulasi pembinaan berbasis indikator kinerja utama, belum tersedianya sistem informasi kinerja yang terintegrasi, serta terbatasnya kapasitas kelembagaan dan kompetensi pengelola.
- Kesenjangan Regulasi dan Urgensitas Transformasi Paradigma. Evaluasi terhadap kerangka hukum eksisting (UU Desa, PP No. 11/2021, Permendes No. 3/2021) masih berorientasi pada kepatuhan formalitas pendaftaran sehingga memicu *policy gap*. Diperlukan pergeseran paradigma tata kelola BUMDes dari sekedar pencatatan administratif (*incorporating performance*) menjadi pengelolaan berbasis kinerja dan hasil (*managing by performance*).
- Keunggulan Reformasi Sistemik Terpadu. Pengujian kriteria Bardach menetapkan Alternatif 3 (Reformasi Sistemik) sebagai solusi terbaik dengan skor tertinggi (43,4). Solusi ini mengintegrasikan empat pilar utama: Permendes berbasis KPI, platform digital SIAB-DESA, *Open Merit System* dan sertifikasi SKKNI BNSP, serta skema insentif dan disinsentif penyertaan Dana Desa.

REFERENCES

- [1] R. Febrina, A. Marta, R. M. Amin, and S. Hadi, “Economic development and the rural environment: BUMDES development strategy,” in *E3S Web of Conferences*, EDP Sciences, Mar. 2024. doi: 10.1051/e3sconf/202450602005.
- [2] G. Bouckaert and J. Halligan, “‘MANAGING PERFORMANCE-International comparisons’ (Routledge, London 2008),” 2008. [Online]. Available: www.apsc.gov.au/publications
- [3] W. van. Dooren, Geert. Bouckaert, and John. Halligan, *Performance management in the public sector*. Routledge, 2015.
- [4] S. Kim, K. N. Andersen, and J. Lee, “Platform Government in the Era of Smart Technology,” *Public Adm. Rev.*, vol. 82, Aug. 2021, doi: 10.1111/puar.13422.



- [5] A. Deslatte and E. Stokan, "Sustainability Synergies or Silos? The Opportunity Costs of Local Government Organizational Capabilities," in *Public Administration Review*, Blackwell Publishing Ltd, Nov. 2020, pp. 1024–1034. doi: 10.1111/puar.13237.
- [6] A. H. Citra Wijaya and R. Akbar, "THE INFLUENCE OF INFORMATION, ORGANIZATIONAL OBJECTIVES AND TARGETS, AND EXTERNAL PRESSURE TOWARDS THE ADOPTION OF PERFORMANCE MEASUREMENT SYSTEM IN PUBLIC SECTOR," 2013.
- [7] Z. Fang, "E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development," *International Journal of the Computer, the Internet and Management*, vol. 10, Jan. 2002.
- [8] N. Aoki, M. Tay, and S. Rawat, "Whole-of-government and joined-up government: A systematic literature review," Jun. 01, 2024, *John Wiley and Sons Inc.* doi: 10.1111/padm.12949.
- [9] G. Hammerschmid, E. Palaric, M. Rackwitz, and K. Wegrich, "A shift in paradigm? Collaborative public administration in the context of national digitalization strategies," *Governance*, vol. 37, no. 2, pp. 411–430, Apr. 2024, doi: 10.1111/gove.12778.
- [10] F. Fusi, "When Local Governments Request Access to Data: Power and Coordination Mechanisms across Stakeholders," *Public Adm. Rev.*, vol. 81, no. 1, pp. 23–37, Jan. 2021, doi: 10.1111/puar.13307.
- [11] L. Ramadani, C. F. Breidbach, and S. Kurnia, "Investigating information and communication technology-enabled national development as a multi-level social process," *Information Systems Journal*, vol. 33, no. 1, pp. 130–153, Jan. 2023, doi: 10.1111/isj.12381.
- [12] N. Haug, S. Dan, and I. Mergel, "Digitally-induced change in the public sector: a systematic review and research agenda," *Public Management Review*, vol. 26, no. 7, pp. 1963–1987, 2024, doi: 10.1080/14719037.2023.2234917.
- [13] E. Ruijter, G. Porumbescu, R. Porter, and S. Piotrowski, "Social equity in the data era: A systematic literature review of data-driven public service research," *Public Adm. Rev.*, vol. 83, no. 2, pp. 316–332, Mar. 2023, doi: 10.1111/puar.13585.
- [14] Y. Yan, K. I. Saguin, and M. K. Coban, "Policy Capacity in the Global South: Linking Theory and Empirics," May 01, 2026, *John Wiley and Sons Ltd.* doi: 10.1002/pad.70070.
- [15] T. H. Clausen, M. A. Demircioglu, and G. A. Alsos, "Intensity of innovation in public sector organizations: The role of push and pull factors," *Public Adm.*, vol. 98, no. 1, pp. 159–176, Mar. 2020, doi: 10.1111/padm.12617.
- [16] Q. Thanh Nguyen, "National digital data governance in developing countries: An institutional capability framework and its illustrative relevance to Vietnam," *Information Development*, Jun. 2026, doi: 10.1177/02666669261462053.
- [17] G. Ongena, S. Horst, and P. Ravesteyn, "Digital maturity and performance of public organizations: the mediating role of dynamic capabilities," *International Journal of Public Sector Management*, pp. 1–20, Jan. 2026, doi: 10.1108/IJPSM-07-2025-0322.
- [18] A. Ben Brik and M. Hussein, "Organisational determinants of evaluation maturity in the public sector: A resource-based perspective," *Evaluation*, vol. 31, no. 4, pp. 539–558, Oct. 2025, doi: 10.1177/13563890251347270.
- [19] J. W. Creswell and V. L. Plano Clark, *Designing and conducting mixed methods research*. Los Angeles: SAGE Publications, 2011.
- [20] B. Andersen and T. Fagerhaug, *Root Cause Analysis: Simplified Tools and Techniques, Second Edition*. 2006.
- [21] E. Bardach and E. M. Patashnik, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. SAGE Publications, 2019. [Online]. Available: https://books.google.co.id/books?id=Bip_DwAAQBAJ