



**DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA**

**BAGIAN PERTAMA
NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
REPUBLIK INDONESIA
NOMOR TAHUN ...
TENTANG
BADAN USAHA MILIK DESA**

2020

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN.....	5
A. LATAR BELAKANG	5
B. IDENTIFIKASI MASALAH	14
C. TUJUAN DAN KEGUNAAN KEGIATAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK	15
D. METODE/PENDEKATAN PENULISAN	15
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	17
A. KAJIAN TEORETIS	17
B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA UNDANG-UNDANG TENTANG BADAN USAHA MILIK DESA	31
C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI YANG ADA, SERTA PERMASALAHAN YANG DIHADAPI MASYARAKAT, DAN PERBANDINGAN DENGAN NEGARA LAIN.....	43
1. Karakteristik BUM Desa di Indonesia.....	44
2. Peran Pemerintah Daerah dalam mengembangkan BUM Desa	45
3. Problem BUM Desa dalam meningkatkan Perekonomian Masyarakat Desa	50
4. Perbandingan pelaksanaan BUM Desa di Indonesia dalam peningkatan perekonomian masyarakat desa dengan pemberdayaan perekonomian masyarakat desa di negara lain	53
5. Kategorisasi Perkembangan BUM Desa.....	55
6. Penguatan peran BUM Desa dalam mengembangkan usaha dan perekonomian masyarakat desa	56
D. KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM BARU YANG AKAN DIATUR DALAM UNDANG-UNDANG TENTANG BADAN USAHA MILIK DESA.....	58
BAB III ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN	64
A. Analisis Peraturan Perundang-undangan terkait Badan Usaha Milik Desa	64
1. Global.....	64
a. <i>Universal Declaration of Human Rights</i>	64
b. <i>International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights</i>	66

2. Tingkat Pusat	68
a. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.....	74
b. Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah kedua kalinya melalui Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2015	77
c. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik	78
d. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	80
e. Undang- Undang 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara	81
f. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.....	81
g. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.....	83
h. Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usah Mikro, Kecil dan Menengah	84
i. Undang- Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian	86
j. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.....	87
k. UU No. 26 Tahun 2007	90
l. UU No. 27 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 1 Tahun 2014	90
m. UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi	90
n. UU Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro..	91
o. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.....	93
p. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah	94
q. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015	95
r. Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 (telah dicabut oleh Permendes 4 Tahun 2015.....	96
s. Permendes Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pendirian, Pengurusan, dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa	97
t. Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Pengesahan Badan Hukum Perkumpulan.....	99
3. Tingkat Daerah	100
B. Evaluasi Peraturan Perundang-undangan tentang BUM Desa	102
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....	110
A. Landasan Filosofis.....	110

B. Landasan Sosiologis	113
C. Landasan Yuridis	118
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, RUANG LINGKUP, DAN MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG.....	124
A. SASARAN	124
B. ARAH DAN JANGKAUAN PENGATURAN	125
C. RUANG LINGKUP DAN MATERI MUATAN	127
BAB VI PENUTUP.....	131
A. SIMPULAN.....	131
B. SARAN	132
DAFTAR PUSTAKA	133

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) adalah regulasi negara yang mengakui dan menghormati desa sebagai wadah dan bagian kesatuan-kesatuan masyarakat yang berpemerintahan dengan hak-hak tradisionalnya. Salah satu bentuk pengakuan dan penghormatan negara terhadap desa terwujud dalam Dana Desa. Komponen ini berfungsi untuk mendorong desa semakin berkembang dan lebih maju melalui strategi secara struktural, demi menjawab tantangan jaman untuk mentransformasi Desa yang siap dalam sistem kompetisi pasar global.

Dalam dimensi ini, Desa tidak hanya sebagai wadah kesatuan-kesatuan masyarakat dan/atau kepemilikan terhadap hak-hak tradisionalnya saja. Desa mengalami perluasan fungsi secara struktural sebagai penyelenggara pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Desa secara struktural menjadi ujung pelaksanaan urusan dan fungsi, kepanjangan tangan yang melaksanakan urusan negara, provinsi, dan kabupaten/kota. Dalam mewujudkan cita-cita ini, negara memberikan Dana Desa paling sedikit 10% dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.

Hal ini mempunyai dampak regulasi yang tidak sederhana, karena Desa sebagai wadah kesatuan-kesatuan masyarakat mempunyai tingkat sumber daya manusia yang minim. Persoalan ini meningkat eskalasinya dengan regulasi dan kebijakan pilihan bagi Desa untuk mendirikan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). Sebuah badan usaha 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.¹

Dengan hadirnya BUM Desa yang berfungsi sebagai badan usaha resmi Desa, maka secara generik menjadi keniscayaan untuk

¹ Definisi BUM Desa dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

membedakan BUM Desa dengan pemerintahan Desa. Pengelolaan BUM Desa tidak dapat disatukan secara beririsan dengan penyelenggara pemerintahan desa, karena fokus mengelola BUM Desa dapat menjadi ancaman serius bagi peningkatan kinerja dan tata pemerintahan Desa yang baik.² Proporsi pengelolaan BUM Desa yang tepat adalah kegiatan ekonomi yang dimiliki pemerintahan Desa yang dikelola oleh warga masyarakat.

Setidaknya ada 3 (tiga) prinsip yang mengatur BUM Desa yaitu, *pertama* bidang usaha BUM Desa mampu berfungsi untuk memfasilitasi dan memberdayakan usaha ekonomi yang dikembangkan oleh warga Desa, melindungi kepentingan umum, memfasilitasi kegiatan pelayanan publik Desa; prinsip *kedua*, bahwa bidang usaha BUM Desa tidak memberikan ancaman terhadap tumbuh kembang usaha yang telah ada, tetapi justru memunculkan kreativitas berusaha yang mampu memberikan jaminan kesejahteraan kepada masyarakatnya, misalnya BUM Desa yang mengelola pasar Desa, mengelola sampah, dan/atau membangun koperasi yang menyediakan barang/jasa yang murah dan terjangkau bagi petani; serta prinsip *ketiga*, bidang usaha BUM Desa secara struktural berfungsi sebagai strategi dalam pemenuhan kebutuhan warga dalam mencari pekerjaan dan akses bekerja yang lebih mandiri dan berkelanjutan, sehingga penanaman modal swasta menjadi keniscayaan yang harus diminimalkan dan bahkan dihindari.

Ketiga prinsip tersebut dijalankan dalam kerangka kewenangan Desa pada azas rekognisi dan subsidiaritas yang tidak mengikuti skema penyerahan atau pelimpahan sebagian kewenangan dari kabupaten/kota, melainkan melalui skema pengakuan (rekognisi) dan subsidiaritas atas kepentingan masyarakat setempat yang diatur dalam UU Desa. Salah satu bentuk kewenangan melekat (atributif) yang dimiliki Desa adalah mengembangkan BUM Desa dalam kerangka mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang berskala lokal (Desa) untuk mencapai tujuan sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.³

Pada tataran realitas, regulasi BUM Desa dalam UU Desa justru melebihi ekspektasi pendirian BUM Desa yang bersifat pilihan. Tercatat

² Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa, hal. 71-72.

³ *Ibid*, hal. 87-88.

dalam data Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendesa PDTT) di akhir tahun 2018 telah mencapai 45.549 unit BUM Desa. Jumlah data pendirian BUM Desa tersebut dimulai sejak tahun 2014 yang hanya berjumlah 1.022 unit BUM Desa. Sehingga jumlah pendirian BUM Desa di tahun 2018 setara dengan 60% lebih dari jumlah Desa di seluruh Indonesia.

Banyaknya pendirian BUM Desa ini linier dengan jumlah Dana Desa yang telah diberikan Pemerintah Pusat kepada 74.957 Desa dengan total Rp. 257 triliun dalam kurun waktu 2015-2019. Berbeda jauh dibandingkan jumlah BUM Desa di tahun 2014 sebelum Dana Desa menjadi kewajiban yang diperintahkan UU Desa. Perbandingan jumlah pendirian BUM Desa dengan alas regulasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hanya mampu tumbuh sekitar 1.022 unit atau tidak lebih dari 1,4% jumlah Desa di seluruh Indonesia.

Pendirian BUM Desa antara tahun 2014 sampai dengan tahun 2018 itu menjadi pertumbuhan yang cukup signifikan yaitu rata-rata lebih dari 10.000 unit BUM Desa setiap tahunnya. Padahal regulasi Dana Desa tidak memfokuskan pendirian BUM Desa saja, tetapi lebih berfungsi untuk pelaksanaan pembangunan, penyelenggaraan pemerintahan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Dengan pendirian BUM Desa yang sedemikian pesat dan massif tentunya dapat mempercepat pencapaian kesejahteraan masyarakat Desa dan secara akumulasi mampu mendorong pertumbuhan perekonomian nasional.⁴ Namun data *Gross Domestic Product* (GDP) atau Produk Domestik Bruto (PDB) masyarakat Desa yang rata-rata mempunyai lahan usaha pertanian, perkebunan, dan kehutanan tidak pernah beranjak dari angka 13% kontribusinya dalam PDB Indonesia

⁴ Dalam 7 (tujuh) tahun—sekitar 2026—Menteri Eko Putro Sandjojo “berimajinasi” bahwa Desa dengan BUM Desa-nya dengan rata-rata pendapatan per kapita 2 juta per bulan, akan mampu menghasilkan penambahan *Gross Nasional Product* (GDP) antara USD 1,2 triliun hingga USD 1,4 triliun. Di tahun 2018, data yang dirilis Kemendesa PDTT bahwa penduduk desa sudah mempunyai pendapatan per kapita Rp.804.000,- yang secara akumulatif seharusnya mampu memberikan tambahan GDP Indonesia sebesar Rp.90 triliun atau sekitar 0,5% GDP. Lihat pernyataan Kemendesa PDTT 2014-2019 dalam <https://news.detik.com/berita/d-4613124/tahun-2026-desa-diprediksi-sumbang-gdp-hingga-usd-14-triliun> diakses pada 20 Maret 2020 pukul 04.38 WIB.

dari tahun 2014 sampai dengan tahun 2019.⁵ Jika dibandingkan PDB Indonesia tahun 2018 dan 2019, masing-masing sebesar Rp. 14.837,4 triliun dan Rp. 15.833,9 triliun, tetapi pertumbuhan signifikannya bukan berasal dari lapangan usaha pertanian, perkebunan, dan kehutanan. Justru pertumbuhan signifikannya berasal dari industri jasa lainnya dan jasa perusahaan, serta industri informasi dan komunikasi dengan total hampir 30% sumbangannya dalam pertumbuhan PDB Indonesia tahun 2019.⁶

Dengan data diatas memperlihatkan bahwa BUM Desa yang semuanya berlokasi di desa masih belum memberikan dampak nyata terhadap pertumbuhan ekonomi di tingkat nasional maupun pertumbuhan ekonomi yang khusus bagi masyarakat Desa. Bahkan Presiden Joko Widodo di akhir tahun 2019 menginformasikan data BUM Desa yang tidak beroperasi mencapai 2.188 unit, serta sejumlah 1.670 unit BUM Desa tidak memberikan kontribusi yang optimal terhadap pendapatan desa.

Pernyataan Presiden Joko Widodo mengenai data BUM Desa tidak dapat dilakukan verifikasi. Namun, informasi tentang BUM Desa yang tidak beroperasi dan tidak mampu berkontribusi ini mulai terbantahkan dengan berita-berita sepanjang akhir tahun 2019 sampai dengan Februari 2020 yang berasal dari para kepala daerah provinsi dan kabupaten/kota. Pernyataan para kepala daerah tersebut membuka kemungkinan data baru bahwa BUM Desa yang tidak beroperasi dan tidak memberikan kontribusi yang optimal lebih dari data statistik yang pernah diinformasikan Presiden Republik Indonesia Joko Widodo.⁷ Jumlah akumulasi BUM Desa yang tidak beroperasi dan

⁵ Data Produk Domestik Bruto Indonesia Triwulanan 2014-2018, hal. 37 <https://www.bps.go.id/publication/download.html?nrbvfeve=MDJkODA3MjRiNzFIYjY4NDYyMGEyZTg4&xzmn=aHR0cHM6Ly93d3cuYnBzLmdvLmlkL3B1YmxpY2F0aW9uLzIwMTgvMTAvMDUvMDJkODA3MjRiNzFIYjY4NDYyMGEyZTg4L3BkYi1pbmRvbmVzaWVzdHJpd3VsYW5hbi0yMDE0LTlwMTgualHRtbA%3D%3D&twoadfnorfeauf=MjAyMC0wMy0xMCAxNToyNTTo0OQ%3D%3D> data diakses 10 Maret 2020 pukul 15.32 WIB. Data BPS lainnya tentang Produk Domestik Bruto Indonesia Triwulanan 2015-2019, hal. 37 juga menunjukkan angka yang tidak berubah.

⁶ Press Release Badan Pusat Statistik: Ekonomi Indonesia 2019 Tumbuh 5,02 Persen. Lihat dalam <https://www.bps.go.id/pressrelease/2020/02/05/1755/ekonomi-indonesia-2019-tumbuh-5-02-persen.html> diakses 10 Maret 2020, pukul 15.51 WIB dan Lihat juga Bahan Tayangnya, yang dapat diunduh melalui alamat ini: https://www.bps.go.id/website/materi_ind/materiBrsInd-20200205114932_.pdf diakses pada 10 Maret 2020 pukul 15.51 WIB.

⁷ Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan menginformasikan ada 2063 BUM Desa tidak aktif. <https://sumsel.antaraneews.com/berita/445574/pemprov-sumsel-catat-ribuan-BUM-Desa-tidak-aktif>, diakses Selasa, 10 Maret 2020 pukul 14.55 WIB.

Lihat juga dalam data di Pemerintah Provinsi Jawa Timur bahwa ada 2.444 unit BUM Desa di Jatim yang tidak beroperasi, dalam

tidak berjalan di Provinsi Sumatera Selatan dan Jawa Timur saja telah melebihi angka 4.000 unit BUM Desa. Bagaimana dengan tumbuh kembang BUM Desa di 32 (tiga puluh dua) provinsi lainnya di Indonesia? Apakah sejumlah 41.691⁸ unit BUM Desa benar-benar merupakan BUM Desa yang beroperasi dan memberikan kontribusi optimal?

Dengan jumlah BUM Desa yang besar dan belum menunjukkan kontribusinya terhadap pertumbuhan perekonomian di tingkat Desa, negara seolah membiarkan tumbuh kembang BUM Desa tanpa melalui perlakuan khusus. Pemerintah melalui kebijakannya (Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri) tidak langsung memberikan bentuk kelembagaan BUM Desa, sehingga dalam prakteknya mengalami permasalahan yang tidak sedikit.

Status BUM Desa sebagai badan usaha tanpa berbadan hukum akan menjadi kendala ketika BUM Desa telah berkembang semakin besar dan membutuhkan ekspansi usahanya.⁹ UU Desa memang tidak memperkirakan bahwa pendirian BUM Desa akan tumbuh mencapai 60% lebih dari total jumlah Desa di seluruh Indonesia setidaknya dalam kurun waktu tidak sampai 5 (lima) tahun sejak disahkan, justru Pemerintah kurang tanggap terhadap kebutuhan BUM Desa dalam tumbuh kembangnya. Melalui Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Permendesa) Nomor 4 Tahun 2015 tentang Badan Usaha Milik Desa, Pemerintah bertahan untuk tidak memberikan kepastian hukum terhadap bentuk BUM Desa. Jangankan memberikan kejelasan bentuk BUM Desa sebagai badan usaha berbadan hukum yang mengelola kekayaan desa yang dipisahkan sebagai bagian dari kekayaan negara, bahkan bentuk badan hukum BUM Desa tidak dibedakan secara khusus dengan badan hukum lainnya seperti Koperasi, Perseroan Terbatas, atau Yayasan. Pemerintah hanya memperbolehkan unit-unit usaha BUM

[https://www.medcom.id/nasional/daerah/ob3xQ5Jk-ribuan-BUM Desa-di-jatim-tak-beroperasi](https://www.medcom.id/nasional/daerah/ob3xQ5Jk-ribuan-BUM_Desa-di-jatim-tak-beroperasi) diakses pada 12 Maret 2020 pukul 10.24 WIB.

⁸ Jika jumlah BUM Desa di tahun 2018 adalah 45.549 unit, dan dikoreksi di akhir tahun 2019 oleh Presiden, maka sisanya sekitar 41.691 unit BUM Desa yang mampu beroperasi dan berkontribusi terhadap pendapatan desa.

⁹ Dengan status badan usaha saja tanpa badan hukum, BUM Desa tidak mempunyai legalitas untuk melakukan kerjasama dengan pihak manapun, termasuk kerjasama dalam rangka perluasan usahanya. Rapat Dengar Pendapat Panitia Perancang Undang-Undang dengan Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Provinsi Jawa Timur, Bapak Mochammad Yasin pada tanggal 22 Januari 2020 pukul 13.00 sampai dengan 15.40 WIB.

Desa saja yang berbadan hukum¹⁰, tetapi untuk BUM Desa tetap dipertahankan berbentuk badan usaha saja. Padahal peraturan dasar pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memberikan pembatasan untuk setidaknya memerlukan pengelolanya berbadan hukum.¹¹ Hal ini seharusnya secara *mutatis mutandis* memposisikan BUM Desa sebagai badan hukum seperti perusahaan negara atau perusahaan daerah yang mengelola kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana ketentuan UU 17/2003.

BUM Desa bukanlah satu-satunya badan usaha yang ada di Indonesia sebagai upaya pelebagaan gerakan ekonomi masyarakat yang berpusat di Desa maupun lokal. Bahkan sejak Indonesia merdeka pun telah digagas model pelebagaan ekonomi masyarakat, salah satunya adalah konsep Muhammad Hatta mengenai koperasi. Ide koperasi Bung Hatta bertahan tidak hanya di masa orde lama saja, orde baru pun masih mengadopsinya sebagai salah satu bentuk pelebagaan gerakan ekonomi masyarakat. Koperasi Unit Desa (KUD) adalah wadah usaha di desa yang memonopoli keseluruhan aktivitas perekonomian di pedesaan¹² dan semakin hilang keberadaannya karena dominasi peran pemerintah terhadap tumbuh kembangnya.

Kegagalan koperasi sebagai upaya pelebagaan gerakan ekonomi masyarakat Desa secara massif menyebabkan geliat ekonomi di pedesaan yang mulai ditinggalkan. Catatan kegagalan koperasi di

¹⁰ Bandingkan status “badan hukum” BUM Desa dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 Permendesa PDPT Nomor 4 Tahun 2015 tentang Badan Usaha Milik Desa; dengan status “badan usaha” dalam penjelasan Pasal 87 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Padahal kepentingan BUM Desa berbadan hukum sebagai salah satu langkah keberlangsungan usahanya di masa depan jika berkembang. Persoalan lain misalnya, BUM Desa yang tidak berbadan hukum tidak memungkinkan bagi Otoritas Jasa Keuangan (OJK) untuk mengawasi BUM Desa yang menyelenggarakan kegiatan jasa keuangan di Indonesia. Implikasi yang lebih besar terletak pada penggunaan kekayaan negara tanpa ada pengawasan intensif dan sanksi yang jelas terhadap dis-manajemen pengelolaan BUM Desa.

¹¹ Pengaturan “kekayaan negara yang dipisahkan” dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tidak banyak diatur apalagi secara rinci, tetapi Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2003 dengan jelas memisahkan kekayaan negara yang dipisahkan tidak termasuk dalam keuangan negara. Namun, salah satu ruang lingkup keuangan negara termasuk kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah sebagaimana dalam Pasal 2 huruf i UU 17/2003, dimana penjelasannya merujuk kepada yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah, yang kesemua bentuknya berbadan hukum. Dengan alur logika yang sama, pengelola kekayaan negara yang dipisahkan harus berbadan hukum, maka secara *mutatis mutandis* seharusnya pengelola BUM Desa berbadan hukum dan tidak berbadan usaha saja.

¹² Agnes Sunarsih Ningsih, *Reorientasi Pembinaan KUD*, JSP, Vol. 2, No. 1, Juli 1998, h. 84. Lihat juga dalam Dodi Faedlulloh, “BUM Desa dan Kepemilikan Warga: Membangun Skema Organisasi Partisipatoris, *Journal of Governance*, Volume 3, Issue 1, P-ISSN: 2528-276X dan E-ISSN: 2598-6465, Juni 2018, h. 3.

Indonesia disebabkan faktor internal dan eksternal sebagai koreksi total pembangunan perkoperasian di Indonesia.¹³ Kondisi internal koperasi didominasi rendahnya ideologisasi koperasi pada anggota, lemahnya kelembagaan (instabilisasi kepemimpinan), modal internal koperasi, penguasaan pasar, terbatasnya inovasi dan kreativitas dalam bisnis, kualitas SDM dan profesionalisme, implementasi dan pemanfaatan Informasi Teknologi (IT), dan rendahnya nilai bisnis. Faktor internal kegagalan koperasi ini semakin mengesampingkan koperasi sebagai gerakan ekonomi masyarakat dan pada saat yang bersamaan muncul faktor eksternal yang tidak mendukung tumbuh kembang koperasi di Indonesia.

Faktor eksternal tersebut berkaitan dengan instabilisasi kebijakan dan kondisi ekonomi, politik, dan keamanan, ketidakberpihakan pemerintah pada koperasi, regulasi yang tidak mendukung ruang gerak kegiatan usahanya, penguasaan sumber daya ekonomi yang tidak adil, infrastruktur penunjang bisnis yang tidak mendukung, kemiskinan dan kesenjangan yang tinggi antar-strata sosial ekonomi, maupun ketimpangan ekonomi koperasi sebagai salah satu pelaku ekonomi (yang seharusnya diprioritaskan) sehingga kemampuannya tidak benar-benar difungsikan untuk menandingi usaha BUMN atau swasta, baik di sektor usaha pertanian maupun pertambangan, atau sektor lainnya.

Dengan kondisi koperasi yang tidak mampu berkembang dengan baik tersebut menyebabkan perubahan pola gerakan masyarakat di Desa dan tingkat lokal beralih menjadi sangat individualistik. Melalui konsep usahawan (*entrepreneurs*) di tingkat lokal dan di Desa terjadi perubahan pelembagaan gerakan ekonomi masyarakat di Desa dan tingkat lokal hanya mengandalkan tumbuh kembang SDM yang mengelola bisnisnya secara individual dengan kemandirian. Jargon *entrepreneurs* melahirkan banyak usaha-usaha kecil, mikro, dan menengah yang dikenal dengan UMKM. Bentuk usaha inilah yang pernah menopang akibat krisis moneter tahun 1997. UMKM dengan terbukti tidak terdampak krisis yang dimunculkan karena modal yang

¹³ HAM Nurdin Halid, "Program Strategis Dewan Koperasi Indonesia", Dekopin, Materi : Rapat Koordinasi Kementerian Koperasi dan UKM RI, Bali 21-23 Maret 2017, tanpa nomor halaman.

dimilikinya tidak tergantung *an sich* kepada Pemerintah¹⁴ dan kemandirian UMKM mampu memutarakan uang secara kontinyu meskipun dengan modal yang tidak tergolong besar. Bahkan di tahun 2015 UMKM mampu memberikan kontribusi PDB sebesar 61,41% dengan jumlah UMKM mencapai 59,2 juta dan mampu menampung tenaga kerja sebanyak 96,71% (Kementerian Koperasi dan UKM, 2015).¹⁵ Namun permasalahan yang pernah dihadapi koperasi tidak diminimalisasi demi mempertahankan dan menumbuhkembangkan UMKM yang telah terbukti mampu memberikan kontribusi terhadap PDB Indonesia. Permasalahan UMKM seperti yang pernah meliputi tumbuh kembang koperasi diantaranya adalah permodalan atau pembiayaan, pemasaran, manajemen dan teknologi, serta kelembagaan. Penyebab lainnya berasal dari kegagalan konsolidasi ekonomi lokal di masyarakat karena tidak adanya upaya untuk menata kekuatan UMKM dalam memasuki era industri menjadi satu kesatuan kekuatan ekonomi di tingkat lokal.¹⁶

Sejarah pelebagaan gerakan ekonomi di Indonesia di tingkat Desa dan lokal seharusnya menjadi pembelajaran dalam tumbuh kembang BUM Desa. Kegagalan dan kesuksesan koperasi dan UMKM sebagai bagian dari sejarah pelebagaan gerakan ekonomi di Indonesia dapat menjadi perbaikan tumbuh kembang BUM Desa dan melengkapi kelembagaannya. Termasuk kondisi faktual yang mendasari pelegalan BUM Desa yang semula berada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi bagian dari politik hukum yang ada dalam UU Desa. Upaya politik hukum UU Desa ingin membangun kembali asas kekeluargaan dan kegotongroyongan di Desa sebagai modal sosial yang harus dilestarikan dan didayagunakan untuk membangun perekonomian di Desa.

¹⁴ M. Syafar Supardjan, "Pemberdayaan Masyarakat pada Program Pembiayaan Mikro (Studi Tentang Pelaksanaan Program Pembiayaan Mikro pada Anggota Koperasi Baytul Ikhtiar Kabupaten Bogor – Jawa Barat)", tesis, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Program Magister Ilmu Kesejahteraan Sosial Depok, Universitas Indonesia, 2012, h. 4-5.

¹⁵ Hendro Wibowo, "Pengembangan Ekonomi Kreatif Desa Melalui Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) Menuju Koperasi Berbasis IT", *Maqdis : Jurnal Kajian Ekonomi Islam - Volume 3, Nomor 1, Januari – Juni 2018*, h. 20.

¹⁶ *Lihat dalam* Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, *Buku Acuan: Kepemimpinan Desa*, 2015, h. 61.

Upaya menumbuhkembangkan BUM Desa di Indonesia setidaknya berkaitan dengan 6 (enam) kondisi obyektif sebelum UU Desa dilahirkan di tahun 2014, yaitu: *pertama*, ketimpangan di desa yang masyarakatnya banyak menggantungkan hidupnya dengan ketersediaan sumber daya lokal (sebanyak 40,45% masyarakat yang tinggal di desa persawahan mempunyai indeks gini di desa sekitar 0,60); *kedua*, proses pelemahan pengetahuan masyarakat desa yang ditandai dengan 52,02 juta buruh atau karyawan korporasi mempunyai pendidikan Sekolah Dasar (SD) ke bawah (Data Sensus Ekonomi BPS, 2014); *ketiga*, kurang lebih 40% (29.178) desa di Indonesia mengalami kerusakan ekosistem; *keempat*, sebanyak 50,2% (atau sekitar 118,77 juta jiwa) penduduk Indonesia bermukim di desa dengan komposisi sebanyak 40,45% masyarakat tinggal di desa persawahan, 17,63% di desa perkebunan, 15,11% di desa terkategori pesisir, 12,92% di desa perladangan, 9,75% di desa perindustrian/jasa, 3,4% di desa perhutanan, sisanya masing-masing sebesar 0,45% desa pertambangan, dan 0,29% desa peternakan). Dengan tipologi sebaran masyarakat di desa yang seperti itu masih kita temui kebijakan program/kegiatan yang tidak mencerminkan pembangunan yang mendukung tipologi Desa tersebut.

Kelima, minimnya pengetahuan dan keterampilan aparat desa dalam tata kelola pemerintahan desa, meliputi: tata ruang, tata kuasa, dan tata izin. Hal ini mempunyai implikasi terhadap kewenangan desa yang semakin lemah dalam penyusunan RTRW, lemahnya kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan SDA dibandingkan dengan pihak investor, dan lemahnya pelayanan publik oleh aparat desa kepada masyarakat desa. Permasalahan yang tentu sangat berkaitan dengan tumbuh kembang BUM Desa adalah persoalan penyusunan RPJMDesa dan RPK Desa yang tidak partisipatif sehingga berdampak untuk memenuhi prinsip-prinsip akuntabilitas dan transparansi penggunaan dana desa. *Keenam*, sistem budaya patron dan klien yang kental di Desa yang sejalan dengan paternalistik akan mempunyai pengaruh yang kuat terhadap pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbangdes) yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat di Desa. Hal ini karena struktur pemerintahan Desa masih mendominasi kehidupan di Desa, sehingga proses partisipatif masyarakat di Desa dalam setiap pengambilan keputusan di Desa

(termasuk perencanaan penggunaan peruntukan Dana Desa) akan lebih banyak ditentukan oleh *political will* dari aparat pemerintahan Desa.¹⁷

Keenam kondisi obyektif tersebut berkaitan dengan tumbuh kembang BUM Desa sebagai wadah yang melembagakan gerakan ekonomi masyarakat di Desa. Fakta bahwa BUM Desa sebagai amanah UU Desa mampu berdiri sebanyak 45.549 unit merupakan fenomena yang tidak dapat dianggap biasa saja. Dalam waktu 4 (empat) tahun (2014-2018) pendirian BUM Desa bisa diwujudkan sampai lebih 60% jumlah Desa di seluruh Indonesia. Namun, dalam data kontribusi PDB Indonesia tahun 2019 masih belum nampak kontribusi yang mampu dihasilkan BUM Desa bagi pertumbuhan perekonomian nasional maupun sebagai wadah yang mampu menggerakkan perekonomian di desa-desa, kecuali dalam kasus-kasus tertentu di Desa yang memang telah mampu memberikan dampak perekonomian yang signifikan.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Permasalahan yang akan dibahas dan diuraikan secara komprehensif melalui penyusunan naskah akademik ini ialah meliputi:

- 1) Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat terkait dengan penyelenggaraan BUM Desa serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- 2) Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Desa sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
- 3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Desa.
- 4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari Rancangan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Desa.

¹⁷ Enam poin yang mengulas sisi dilematis UU Desa, *lihat dalam* Sofyan Sjaf, *Involusi Republik Merdesa*. Bogor, IPB Press, 2019.

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN KEGIATAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Berdasarkan pada rumusan identifikasi masalah yang telah dijabarkan sebelumnya, kegiatan penyusunan naskah akademik Rancangan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Desa memiliki tujuan meliputi:

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat dalam penyelenggaraan BUM Desa serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Desa sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- 3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Desa.
- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Desa.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Desa.

D. METODE/PENDEKATAN PENULISAN

Penulisan naskah akademik ini menggunakan metode/pendekatan yang digunakan melalui studi referensi dan studi regulasi, yang didiskusikan melalui beberapa seri *Focus Group Discussion* (FGD) baik yang bersifat terbuka maupun tertutup. Selain itu, juga dilakukan Rapat Dengar Pendapat dari para pakar dan lokakarya di beberapa wilayah. Adapun sistematika penulisan yang digunakan dalam naskah akademik ini mengikuti sistematika penulisan berdasarkan Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menjelaskan Teknik Penyusunan Naskah Akademik terdiri dari: a) Bagian Pertama: 1. Sampul Depan/Cover, 2. Kata Pengantar, 3. Daftar Isi; b) Bagian Kedua: 1) Bab 1 Pendahuluan: (a) Latar Belakang, (b)

Urgensi dan Identifikasi Masalah, (c) Dasar Pemikiran, (d) Tujuan dan Sasaran Penyusunan, dan (e) Metode/Pendekatan Penulisan; 2) Bab 2 Kajian Teoretis dan Praktik Empiris: menguraikan berbagai teori, gagasan-gagasan, dan konsepsi dari materi hukum yang ditinjau dari berbagai aspek atau bidang kehidupan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian atau observasi, baik yang bersifat empiris maupun normatif; 3) Bab 3 Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan: menguraikan analisis dan evaluasi peraturan perundangan terkait dengan BUM Desa baik pada aras global maupun nasional dan relevansinya untuk penguatan ekonomi lokal di pedesaan; 4) Bab 4 Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis: menguraikan pijakan urgenitas BUM Desa dari aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis; 5) Bab 5 Jangkauan, Arah Pengaturan, Ruang Lingkup, dan Materi Muatan: menguraikan sasaran pengaturan peraturan perundangan, arah dan jangkauan pengaturan perundangan BUM Desa, ruang lingkup dan materi muatannya.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORETIS

Tidak banyak teori yang secara spesifik membahas Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa), karena BUM Desa adalah instrumen baru kebijakan Pemerintah sebagai upaya mengembangkan basis ekonomi di pedesaan. Meskipun telah berumur lebih dari 15 (lima belas) tahun, merujuk pada kelahirannya di tahun 2004 melalui Pasal 213 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tetapi BUM Desa tetap tidak mempunyai bentuk spesifik yang mampu menjelaskan perbedaannya dengan badan usaha dan/atau badan usaha yang telah ada sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengaturan dasar untuk BUM Desa awal mulanya hanya menjadikan BUM Desa sebagai badan usaha yang dimiliki Desa secara langsung yang berfungsi untuk memunculkan nilai tambah potensi yang dimiliki Desa dan bisa juga berfungsi dalam rangka memenuhi atau mencukupi kebutuhan mayoritas masyarakat Desa.

Pada awalnya BUM Desa hanyalah norma yang terdapat dalam Pasal 213 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ada 2 (dua) hal yang diatur dalam norma Pasal 213 UU 32/2004 itu, yaitu pendirian BUM Desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa yang secara optional merupakan upaya Desa agar mampu mandiri dengan memunculkan sumber-sumber pendapatan keuangan desa yang baru. Tampaknya kepentingan negara cukup jelas yaitu supaya kemandirian Desa tetap mampu terjaga dengan mengedepankan asas rekognisi dan subsidiaritas. Pengarusutamaan asas rekognisi dan subsidiaritas berfungsi secara struktur politik untuk melindungi Desa mendapatkan tekanan dan intervensi dari lembaga diatas Desa atau supra struktur Desa, dari Kecamatan sampai Negara.

Kedua, BUM Desa merupakan badan hukum¹⁸ sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang secara pilihan dapat (diperbolehkan) melakukan pinjaman. Sejak awal UU 32/2004

¹⁸ Lihat dalam Penjelasan Pasal 213 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa, "Badan Usaha Milik Desa adalah badan hukum sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan."

telah memberikan rasa kepastian hukum yang paling fundamental untuk kelembagaan BUM Desa. Dalam penjelasan UU 32/2004 bentuk BUM Desa ditegaskan dengan badan hukum yang berlaku dalam peraturan perundang-undangan seperti koperasi, Perusahaan Terbatas, maupun Yayasan. Maksudnya menggambarkan bahwa bentuk badan hukum BUM Desa seperti koperasi, Perseroan Terbatas, atau Yayasan. Meskipun bentuk BUM Desa diidentikan dengan koperasi, Perseroan Terbatas, atau Yayasan, namun pengaturan UU 32/2004 telah melakukan keberpihakan terhadap tumbuh kembang BUM Desa. Kerangka dasar regulasi BUM Desa dalam UU 32/2004 memungkinkan Pemerintah Pusat untuk mengembangkan kebijakan yang mendukung terhadap tumbuh kembang BUM Desa. Termasuk mengenai bentuk badan hukum BUM Desa yang sebangun dengan koperasi, Perseroan Terbatas, Yayasan, atau dengan model yang berbeda dari ketiganya.

Elaborasi kebijakan Pemerintah Pusat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa terkesan mendelegasikan persoalan tumbuh kembang BUM Desa kepada daerah. Namun, pengaturan dalam Pasal 78 sampai dengan 81 PP 72/2005 ini sudah cukup menandai BUM Desa sebagai basis pengembangan ekonomi di pedesaan. Dalam tahap awal ini pengaturannya masih cukup minimalis dan sederhana, sehingga tidak memungkinkan adanya pengaturan tata kelola kelembagaan, apalagi berfikir tentang perluasan dan pengembangan usaha BUM Desa. Bisa dikatakan bahwa BUM Desa di tahapan tersebut masih dalam proses kebijakan inkubasi. Hal ini terlihat dalam rangkaian regulasi PP 72/2005 yang berkecenderungan mendelegasikan persoalan BUM Desa langsung kepada daerah kabupaten/kota.

Sekurang-kurangnya pendelegasian yang diatur Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam Pasal 81 ayat (2) PP 72/2005 terdiri dari:

1. Bentuk badan hukum;
2. Kepengurusan;
3. Hak dan kewajiban;
4. Permodalan;
5. Bagi hasil usaha atau keuntungan;
6. Kerjasama dengan pihak ketiga; dan

7. Mekanisme pengelolaan dan pertanggungjawaban.

Persyaratan ini menjadi mekanisme pembentukan dan pengelolaan BUM Desa yang wajib diatur dalam peraturan daerah kabupaten/kota. Secara mendasar PP 72/2005 memberikan alas hukum terhadap bentuk badan hukum BUM Desa dengan pengaturan lebih lanjut ditangani dalam peraturan daerah kabupaten/kota. Sedangkan hal lainnya sebagai alas pengaturan BUM Desa berfungsi sebagai rambu-rambu perwujudan tata kelola yang lebih baik. Garis kebijakan ini menegaskan ketidakpastian bentuk badan hukum dari BUM Desa bahkan setelah status Desa diangkat di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 pun, kejelasan pengaturan badan hukum BUM Desa masih tetap imajinatif.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) yang mengatur BUM Desa justru menciptakan kebingungan, karena secara spesifik berbeda dengan perseroan terbatas, CV, atau koperasi tetapi pada saatnya mengikuti badan hukum yang telah ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Penggalan frasa ini dapat dilihat secara keseluruhan dalam penjelasan Pasal 87 ayat (1) UU Desa. Namun, penggalan frasa itu terlihat tidak tegas dalam menghadirkan asas kepastian hukum terhadap bentuk badan hukum BUM Desa. Sebab tanpa kejelasan bentuk badan hukum BUM Desa akan menghambat proses tumbuh kembangnya, terutama saat melakukan ikatan kerja sama atau jalinan yang mempunyai akibat hukum lainnya.

“BUM Desa dibentuk oleh Pemerintah Desa untuk mendayagunakan segala potensi ekonomi, kelembagaan perekonomian, serta potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa.

BUM Desa secara spesifik tidak dapat disamakan dengan badan hukum seperti perseroan terbatas, CV, atau koperasi. Oleh karena itu, BUM Desa merupakan suatu badan usaha bercirikan Desa yang dalam pelaksanaan

kegiatannya di samping untuk membantu penyelenggaraan Pemerintahan Desa, juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Desa. BUM Desa juga dapat melaksanakan fungsi pelayanan jasa, perdagangan, dan pengembangan ekonomi lainnya.

Dalam meningkatkan sumber pendapatan Desa, BUM Desa dapat menghimpun tabungan dalam skala lokal masyarakat Desa, antara lain melalui pengelolaan dana bergulir dan simpan pinjam.

BUM Desa dalam kegiatannya tidak hanya berorientasi pada keuntungan keuangan, tetapi juga berorientasi untuk mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa.

BUM Desa diharapkan dapat mengembangkan unit usaha dalam mendayagunakan potensi ekonomi. **Dalam hal kegiatan usaha dapat berjalan dan berkembang dengan baik, sangat dimungkinkan pada saatnya BUM Desa mengikuti badan hukum yang telah ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.**"

Isu mengenai bentuk badan hukum BUM Desa sangat berpotensi menjadi persoalan laten yang dimunculkan seiring pemberlakuan UU Desa. BUM Desa yang berfungsi untuk membangun pilar kegiatan ekonomi di desa yang berfungsi sebagai lembaga sosial (*social institution*) dan komersial (*commercial institution*)¹⁹ justru akan terkendala dalam tumbuh kembangnya. Dalam penalaran yang sama antara kemiripan pengertian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan BUM Desa, Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO)²⁰ memberikan gambaran perbedaan keduanya pada skala kemanfaatan dari hasil usahanya saja. BUMN mempunyai skala kemanfaatan untuk warga negara dan negaranya, sedangkan BUM Desa mempunyai skala yang lebih kecil di tingkat warga desanya dan untuk desanya.

Pendefinisian BUMN dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menjelaskan bahwa,

Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Sedangkan pendefinisian BUM Desa terdapat dalam Pasal 1 angka 6 UU Desa yang menyebutkan bahwa, *Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUM Desa, adalah badan usaha 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.*

Perbandingan kedua definisi tersebut mengingatkan pendapat wakil DPD RI dalam Rapat Kerja I RUU Desa pada tanggal 4 April 2012 yang dihadiri Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi. Sebagai upaya Pemerintah untuk menguatkan desa supaya lebih mandiri, Anang

¹⁹ Buku Panduan Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa, (Malang: Departemen Pendidikan Nasional Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (PKDSP) Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, 2007), hal. 3.

²⁰ Anotasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, hal. 401-402.

Prihantoro sebagai wakil DPD RI menjelaskan analogi desa sebagai “negara kecil” yang memiliki pemerintahan yang kuat sekaligus masyarakat yang kuat.²¹ Dengan BUM Desa yang berbadan hukum dan merupakan turunan legitimasi perintah undang-undang serta bertemu dengan bangun keinginan masyarakat yang beragam di setiap desa, akan memunculkan ragam bentuk dan jenis usaha sesuai dengan karakteristik lokal, potensi, dan sumberdaya yang dimiliki masing-masing desa di seluruh Indonesia.²² BUM Desa tak berkepastian hukum atas bentuk badan hukumnya akan menyulitkan pertemuan bangunan harapan seluruh warga desa untuk berusaha bersama-sama yang sesuai dengan karakteristiknya, potensinya, dan sumberdaya yang dimilikinya masing-masing. Karena bentuk usaha yang ada di desa tidak terfragmentasi seperti kehidupan di kota-kota. Bentuk usaha yang ada di desa itu cenderung homogen atau memiliki karakteristik yang sama.

Pendapat serupa dikemukakan Amelia Sri Kusuma Dewi yang melihat persoalan BUM Desa yang tidak mempunyai kepastian hukum dalam menentukan bentuk badan hukumnya²³ sehingga menyarankan bentuk badan hukum BUM Desa seperti Perusahaan Umum (Perum) atau Perseroan Terbatas sebagai karakteristik BUMN. Solusi itu muncul akibat pengertian yang hampir serupa antara BUM Desa dan BUMN. Namun, ada hal menarik dari premis dasar sebelum sampai pada solusi alternatif bentuk badan hukum BUM Desa seperti layaknya BUMN. Adalah pengertian badan hukum sebagai subyek hukum mempunyai ciri-ciri dan karakteristik sebagai berikut:

1. Perkumpulan orang (organisasi);
2. Dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dalam hubungan-hubungan hukum (*rechtsbetrekking*);
3. Mempunyai harta kekayaan tersendiri yang dipisahkan dengan harta kekayaan pribadi para pendirinya dan/atau anggota-anggotanya;
4. Mempunyai pengurus;
5. Mempunyai hak dan kewajiban;
6. Dapat bertindak sebagai salah satu pihak (penggugat atau tergugat) di depan pengadilan.

²¹ *Ibid*, hal. 404-405.

²² Buku Panduan Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa, *ibid*.

²³ Amelia Sri Kusuma Dewi, Peranan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) Sebagai Upaya dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes) Serta Menumbuhkan Perekonomian Desa, *Journal of Rural and Development*, Volume V No.1 Februari 2014, Universitas Negeri Sebelas Maret, Solo, hal. 1-13.

Adapun pengaturan BUM Desa dalam UU Desa tidak memenuhi ciri-ciri dan karakteristik pengertian badan hukum sebagai subyek hukum, kecuali pada poin ketiga dengan kepemilikan harta kekayaan yang dipisahkan dengan harta kekayaan pribadi dan/atau anggota-anggotanya. Sedangkan perbedaan mendasar badan usaha yang bukan badan hukum dengan badan usaha yang berbadan hukum adalah pada subyek hukumnya dan kepemilikan kekayaan. Badan usaha yang tidak berbadan hukum mempunyai subyek hukum orang-orang yang menjadi pengurusnya karena badan usahanya bukanlah bagian dari subyek hukum. Berbeda dengan badan usaha yang berbadan hukum secara otomatis akan menjadi subyek hukum. Status kepemilikan harta pun demikian juga. Kondisi pailit akan mempunyai dampak pada kekayaan badan usaha yang berbadan hukum secara langsung sehingga penyitaan yang terjadi hanya dilakukan terhadap harta kekayaan badan usaha berbadan hukum tersebut. Berbeda dengan kondisi pailit terhadap badan usaha yang tidak berbadan hukum karena dapat menyeret dan mengikutsertakan harta pribadi pengurus/anggota-anggotanya untuk menutup kekurangannya.

BUM Desa yang berbadan hukum tidak hanya memberikan kepastian hukum terhadap tumbuh kembangnya. Kepastian badan hukum BUM Desa sekaligus menjadi tanda adanya upaya penguatan melalui landasan kebijakan yang kuat untuk tumbuh kembangnya.²⁴ BUM Desa sebagai kelembagaan ekonomi yang sepenuhnya dikelola masyarakat desa dan minim dengan intervensi Pemerintah, serta berfungsi untuk melindungi produsen di pedesaan untuk menikmati selisih harga jual produk dan keuntungan konsumen yang tidak dibebani harga pembelian yang mahal.

Maryunani dan Kabalmay dalam Sasongko²⁵ menjelaskan peran penting BUM Desa sebagai lembaga ekonomi pedesaan yang menciptakan “ruang” alternatif untuk penanggulangan kemiskinan dan atau peningkatan kesejahteraan ekonomi dan sosial. Bahkan praktik BUM Desa di Provinsi Jawa Timur berhasil memotret pola penciptaan dan perluasan “ruang” yang mampu diwujudkan BUM Desa. Dengan

²⁴ Buku Panduan Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa, *Op. Cit*, hal. 1-2.

²⁵ Andrain Dolfriandra Huruta dan Gatot Sasongko, Uang dan Ruang yang Berkelanjutan dalam Pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa), *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, Volume 29 Nomor 4, Universitas Airlangga, Surabaya, 2016, hal. 213.

mengarusutamakan BUM Desa sebagai bagian penting dari penyelenggaraan otonomi desa, Pemerintah Provinsi Jawa Timur memotret 5 (lima) fungsi BUM Desa²⁶, yaitu:

- 1) BUM Desa menjadi sumber pendapatan desa (pades) yang terbarukan. Hal ini bentuk konfirmasi atas regulasi yang ada dalam Penjelasan Pasal 72 ayat (1) huruf a sepanjang memaknai frasa “hasil usaha” yang di dalamnya termasuk hasil dari BUM Desa.
- 2) BUM Desa mampu menciptakan lapangan pekerjaan baru masyarakat desa dan sekitarnya secara langsung;
- 3) BUM Desa sebagai mitra usaha masyarakat desa. BUM Desa memperluas fungsinya menjadi badan usaha yang memfasilitasi pemasaran potensi usaha masyarakat desa;
- 4) BUM Desa sebagai agen pelayanan masyarakat. Kasus Jawa Timur, BUM Desa bekerjasama dengan pihak ketiga dalam rangka peningkatan pelayanan masyarakat seperti PT. Pos, BNI 46, Tokopedia, dan lain sebagainya; dan
- 5) BUM Desa mampu mengoptimalkan potensi desa dengan mengelola dan mengolah potensi untuk menjadi produk unggulan desa.

Penguatan BUM Desa yang tidak hanya terbatas pada kepastian status badan hukumnya, tetapi penguatan pengelolaan, tata kelola, dan perluasan kesempatan tumbuh kembangnya merupakan jalan ketiga yang mereposisi kegagalan pasar dan peran pemerintah yang *misleading* (Stiglitz, 2003). Jalan alternatif ketiga yang mengedepankan pemberdayaan komunitas ini tercipta karena adanya paradoks demokrasi dalam kehidupan ekonomi akibat banyaknya tindakan korup yang merugikan banyak pihak, terutama para elit yang membajak kepentingan-kepentingan umum menjadi milik golongannya saja (Giddens, 1999). Tindakan *moral hazard* seperti korupsi telah memotong jalannya realisasi kepentingan umum dalam program-program yang direalisasikan negara, sehingga pemberdayaan menjadi retorika politik semata. Demokrasi secara tidak langsung telah menyumbang suara massa mengambang yang mudah untuk dimobilisasi dalam semua pengambilan keputusan publik. Pemberdayaan pada akhirnya dimaknai Stiglitz sebagai tidak hanya persoalan ekonomi semata, melainkan beririsan dengan isu politik.

²⁶ Mohammad Yasin, Implementasi dan Kendala BUM Desa serta Relasi dengan Otonomi Daerah, Bahan Paparan yang disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum PPUU DPD RI, 20 Februari 2020, Jakarta.

Pada titik inilah pemikiran Stiglitz menemukan “ruang” yang menggabungkan kebaikan pasar dan tujuan menciptakan regulasi untuk menumbuhkan kepercayaan (*trust*) dan kesetiaan (*loyalty*) yang secara tidak langsung dia sematkan pada entitas yang bernama komunitas. Karena tidak mungkin seorang individu mampu hidup sendiri. Meskipun Stiglitz tidak mampu menjabarkan lebih lanjut mengenai tesis komunitas sebagai jalan ketiga, namun pemikirannya menjadi pondasi perekonomian Amerika dan Eropa yang sudah jenuh berkembang di penghujung abad 20.

Perdebatan arah baru agar pasar kembali bergairah menjadi hal penting di belahan negara Amerika dan Eropa. Efek *trickle down* yang selalu menjadi bagian pemanis *invisible hand* dari mekanisme pasar tidak akan pernah terbukti, karena individu yang dikembangkan dunia barat lebih mengutamakan kedermawanan individu dalam mengembangkan masyarakatnya, dan itu menurut Stiglitz—dalam taraf mempertaruhkan uang yang besar—akan menggerus modal sosial yang ada di masyarakat. Tujuan yang ingin dibagi adalah menciptakan dan pemeratakan faktor kesejahteraan di masyarakat.

Isu tentang kesejahteraan memang tidak bisa berdiri sendiri, karena kesejahteraan memiliki keluasan spektrum yang tidak sederhana. Namun, upaya untuk menuju kesana lebih banyak mengganggu para pemikir-pemikir yang mulai jenuh dengan keadaan dunia. Penggunaan “pembangunan sosial” yang terkait dengan proses pembangunan yang telah dikampanyekan negara maju mulai melihat “aspek sosial” dari pembangunan, seperti pengurangan kemiskinan, meningkatkan angka buta huruf, pemberantasan gizi buruk, peningkatan akses kesehatan dan pendidikan. Pada tahun 2000, KTT PBB di New York menawarkan pembangunan sosial sebagai salah satu hal yang ingin dicapai dalam *Millennium Development Goals* (MDGs).

Hal ini menandai era baru adanya kehidupan sosial yang lebih inklusif, sebagaimana kritik Zygmunt Bauman (Robet, 2016) terhadap modernitas yang semakin membuat manusia tidak bisa hanya dipandang sebagai satuan yang ada dalam angka statistik. Metafor Bauman mengistilahkan dampak modernitas ini dengan turis dan gelandangan dalam rentang pemaknaan yang berbeda meskipun keduanya memiliki artikulasi yang hampir sama. Dunia menerima dengan luas dan lebar bagi mereka yang mau menikmati hidup

sebagaimana mereka mau, dan satu lagi tersisihkan karena kekurangan dan keterbatasannya. Modernitas memberikan dampak pembatasan-pembatasan kepada individu dan terbukti tidak memberikan kesamaan hak yang paling dasarnya.

Jejak modernitas yang ada di Indonesia dapat dilihat melalui tesis klasik Clifford James Geertz dan J.S. Furnivall. C. Geertz (1963) untuk memahami ekonomi Indonesia yang lebih mendasarkan pola ekologi di Indonesia berupa sawah di bagian dalam Indonesia—*inner Indonesia*—(Pulau Jawa bagian barat laut, tengah, dan timur, bagian selatan Bali, dan Lombok bagian barat), dan bentuk ekologi Indonesia yang didominasi ladang—*outer Indonesia*—(Pulau Jawa bagian barat daya dan pulau-pulau selain itu di Indonesia).²⁷ Kondisi ekologi ini yang menyebabkan pembentukan pola ekonomi dualistik (Boeke, 1958).

Pertama, ekonomi komersil (ekspor modal besar), seperti: perkebunan tebu; dan *kedua*, ekonomi subsistem, yakni pertanian masyarakat lokal, yang dipaksa memberi dukungan “subsidi” (upah dan sewa tanah) kepada sektor *pertama* yang lebih banyak difokuskan untuk menghasilkan gula. Ekonomi dualistik adalah upaya untuk menggabungkan ekonomi industri “padat modal” yang identik dengan kapitalisme bentuk lampau dan ekonomi subsisten “padat karya” yang memang merupakan bentuk asli gerakan perekonomian yang lahir di bumi nusantara. Boeke dalam melihat perkembangan dan kebijakan ekonomi Indonesia, terutama pada masa Kolonial Belanda, membagi dua model ekonomi yang secara simultan berjalan bersama, yaitu sistem ekonomi subsisten dan sistem ekonomi kapitalis (Boeke, 1936, 1953).²⁸

J.S. Furnivall (1939) mengatakan bahwa pada kawasan Asia Tenggara (termasuk Indonesia) yang merupakan negara yang memiliki struktur sosial majemuk dan juga memiliki sumber daya alam yang beragam. Oleh karena itu, struktur ekonominya pun, berdampak pada pola struktur ekonomi yang juga majemuk. Komposisi yang jelas terlihat dalam komunitas-komunitas di Indonesia adalah heterogenitas

²⁷ Clifford Geertz, *Agricultural Involution: the Process of Ecological Change in Indonesia*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, and London, the Regents of the University of California, ISBN: 0-520-00459-0 dan ISBN: 0-520-00458-2, 1963, h. 14.

²⁸ Arif Akhyat, “Dualisme Ekonomi pada Kredit Rakyat di Yogyakarta pada Tahun 1912-1990”, *Humaniora*, Volume 27, No. 2, Juni 2015, h. 253.

populasi yang ada di semua populasi²⁹ yang sebenarnya memiliki struktur sosial yang kompleks dan berhimpitan dengan dominasi nilai-nilai ekonomi.³⁰ Pandangan para pakar tersebut bisa menjadi opini yang berpotensi sebagai dasar untuk upaya transformasi ekonomi.

Prinsip penyeragaman (homogenisasi) yang merupakan bagian tak terpisahkan dalam modernisasi ekonomi—dalam dikotomi pemaknaan yang *vis a vis* dengan tren penurunan dan mulai hilangnya minat warga desa menjadi petani. Sesuatu hal yang akan dinilai melawan arus dengan derasnya upaya modernisasi ekonomi yang mempunyai pola, daulat pasar, kompetitif, paham liberalisme/neoliberalisme, kapitalisme/neokapitalisme, fundamental pasar khas Adam Smith, homo economicus, dan hak milik yang bersifat absolut. Keadaan yang seperti ini semakin marak dan merambah dalam semua bidang kehidupan, tak terkecuali dalam bidang politik. Bahkan dalam suasana demokrasi sekalipun, modernisasi ekonomi mampu mempenetrasi ide privatisasi dan liberalisasi. Sebuah upaya yang semakin menjauhkan wajah individu sebagai bagian dari komunitas masyarakatnya—seperti pertapa dalam metafor Stiglitz.

Berbeda dengan upaya perwujudan perekonomian masyarakat yang ada di belahan timur dunia yang lebih berciri komunitas daripada individual. Model masyarakat di belahan timur dunia ini berciri seperti daulat rakyat, kooperatif, homo-socius, homo-economicus, rakyat sebagai sentral substansial, dan hak milik berfungsi sosial. Bahkan interaksi demokrasi sebagai bagian dari modernitas di bidang politik menghasilkan konsep dan implementasi yang sangat berbeda dengan model di dunia barat. Demokratisasi menghasilkan distribusi asset hingga *triple-co* (*co-ownership*, *co-determination*, dan *co-responsibility*) yang identik dengan bentuk gerakan ekonomi koperasi.

Bentuk ini memang menyiratkan adanya penciptaan “pihak ketiga” dalam mengorganisir kebaikan pasar sebagai aktivitas dan peran pemerintah untuk memberikan alas regulasi yang baik. Bentuk ini dapat dilihat jauh ke belakang dengan penguatan isu mengenai

²⁹ Vismann, I, 53 atau Visman, Verslag van de Commissie tot Bestudeering van Stnatsrechtelijke Hervor-. mingen. (The Visman Committee.) 2 vols. (Batavia, 1942.), dalam J.S. Furnivall, *Colonial Policy And Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India*, The International Secretariat, Institute of Pacific Relations, Cambridge at The University Press, 1948, h. 263.

³⁰ J.S. Furnivall, *Ibid.*, h. 263.

negara kesejahteraan (*welfare state*) yang merupakan jawaban sementara untuk menilai bentuk keterlibatan negara dalam memajukan kesejahteraan rakyat. Hal yang semakin tidak mampu diwujudkan karena kegagalan pasar (*market failure*) dan kegagalan negara (*government failure*) sebagai tempat menyembunyikan kepentingan antara pengusaha dan politisi. Isu ini sebenarnya telah mengemuka sejak pertengahan 1990an saat Stiglitz sedang berada dalam lingkaran kekuasaan pemerintahan Amerika Serikat dan konsen terhadap peran pemerintah yang pas dalam melakukan intervensi. Kondisi penurunan pasar tenaga kerja dan banyaknya tuntutan kepada negara untuk menyediakan pengaman sosial bagi kesejahteraan rakyat menjadi beban negara dan segera membutuhkan solusi untuk hal itu.

Penetrasi konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam konteks isu pembangunan sosial setidaknya telah dilakukan oleh negara-negara di Eropa dan Amerika dengan mengarusutamakan koperasi. Organisasi yang dinilai mereka mempunyai peran sebagai pihak ketiga yang mampu menyeimbangkan keburukan pasar dan keburukan pemerintah, karena kebanyakan anggota koperasi berasal dari sebuah komunitas dan biasanya ter-eksklusi sebagai dampak dari modernitas.

Gerakan pemberdayaan komunitas ini, yang disebut Stiglitz sebagai koperasi adalah bentuk gerakan untuk menyuarakan kepentingan kelompok-kelompok dalam masyarakat dan sekaligus sebagai bentuk layanan untuk kelompok-kelompok tersebut memenuhi kebutuhannya. Bentuk-bentuk pemberdayaan kelompok seperti ini telah begitu massif terjadi sebagai afirmasi kegagalan pasar dan pemerintah. Bahkan dalam perkembangan selanjutnya tidak hanya koperasi yang mengemuka di Amerika dan Eropa. Ada bentuk-bentuk organisasi yang tampil dalam bentuk selain koperasi dengan menyandarkan bentuk-bentuk kerjasama yang menciptakan pasar sendiri dan menghindari (minimalisasi) peran pemerintah terhadapnya.

Bentuk-bentuk seperti *economy solidarity* (yang mirip dengan koperasi) cukup banyak dijumpai di Eropa dengan slogan *social entrepreneurship*, *social enterprises*, *local ownership*, atau *social solidarity* yang mempunyai spektrum pemaknaan yang berbeda tetapi mempunyai tujuan yang hampir sama yaitu, upaya menggerakkan

perekonomian dan layanan kepada komunitas agar semakin berdaya sehingga model pengembangannya dengan mendirikan lembaga bisnis yang berfungsi untuk menjawab permasalahan sosial yang ada. Selain itu mempunyai dampak ikutan yang mampu memberikan kebaikan terhadap lingkungan, menciptakan nilai tambah terhadap potensi yang ada dan kemanfaatan yang sebesar-besarnya untuk warga masyarakatnya.

Di Jerman misalnya, terdapat kisah sukses yang menerjemahkan isu global warming dan pemberdayaan komunitas sebagai bentuk *local ownership* dalam bidang energi yang bernama *Elektrizitätswerke Schönau* (EWS Schonau). EWS Schonau merupakan organisasi sejenis koperasi lokal yang didirikan bertujuan untuk membeli jaringan energi lokal sebelum adanya deliberalisasi pasar energi. Upaya yang dilakukan EWS Schonau cukup berat dengan mengumpulkan dana publik untuk menyelesaikan pembelian jaringan listrik sebelum tahun 1997 dan memberikan tarif murah serta jaminan pasokan listrik dengan perluasan jaringan listrik yang meliputi 8 (delapan) desa tetangga dan pelanggan yang mencapai 137.000 orang dan 8.500 untuk pemakai layanan gas.

Platform ini banyak bermunculan di Amerika maupun Eropa pada akhir abad 20, dan diadopsi di Indonesia pada awal abad 21 yang mengadopsinya dalam sebuah gerakan ekonomi di aras lokal. Dengan mengambil Desa sebagai lokus pemberdayaan dan dikembangkan. Desa menjadi bagian yang ingin dikembangkan dan diberdayakan melalui strategi pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). Dilihat dari pembentukannya, BUM Desa yang didirikan melalui Musyawarah Desa dan berkemungkinan adanya satu orang satu suara (*one man one vote*) cukup mirip dengan pelembagaan koperasi. Namun permodalan koperasi yang berasal dari anggotanya tidak berlaku untuk BUM Desa yang menggunakan jalur permodalan yang berasal dari kekayaan desa yang telah dipisahkan. Artinya pemerintah mempunyai peran yang cukup signifikan, jadi tidak sepenuhnya meminimalisir peran pemerintah.

Berbicara mengenai permodalan, di antara persoalan penting yang ditekankan dalam Islam adalah sedekah jariyah, yaitu bentuk ibadah harta yang memberikan manfaat secara berkelanjutan, dimana balasan pahala akan terus diterima orang yang memberi sedekah

jariah tersebut walaupun sudah wafat. Inilah yang secara istilah disebut wakaf. Secara definitif wakaf dapat diartikan dengan “Harta yang dikeluarkan dari perorangan untuk diambil manfaatnya oleh umat Islam khususnya, dan manusia secara umum dalam rangka mencari ridha Allah SWT. Harta wakaf perlu dikelola secara produktif sehingga mampu memandirikan masyarakat yang menerima manfaat harta wakaf tersebut, baik mandiri secara ekonomi, pendidikan dan kesehatan. Pengelolaan ini harus terus diupayakan dan dilakukan secara optimal sampai mendapatkan hasil yang maksimal, dan mampu membantu masyarakat ekonomi lemah dan marjinal. Melalui wakaf diharapkan sumber-sumber ekonomi tidak hanya terkonsentrasi pada orang-orang kaya saja, tapi juga memungkinkan terdistribusi kepada sebagian kalangan yang sangat membutuhkannya. Pemahaman ini didorong oleh realitas adanya sebagian orang-orang kaya yang mewakafkan hartanya untuk disalurkan kepada jalan kebaikan. Oleh karenanya, selain berdimensi ibadah vertikal (ketuhanan), wakaf juga merupakan ibadah horisontal (sosial kemasyarakatan) yang dalam konteks perekonomian, wakaf merupakan sarana yang signifikan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam implementasinya wakaf ada yang bersifat permanen (muabbad) dan ada pula yang sementara (muaqqat). Demikian pula, wakaf ada yang dilaksanakan dalam bentuk barang (tanah, bangunan, dan sumberdaya fisik lainnya), maupun dalam bentuk uang (wakaf uang). Pengelolaan wakaf dilakukan oleh nadzir. Nadzir yang baik adalah nadzir yang mampu melipatgandakan kemanfaatan harta wakaf agar sebesar-besarnya mampu mensejahterakan masyarakat. BUM Desa memiliki potensi memainkan peran nadzir untuk memproduktifkan harta wakaf yang hasilnya dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Pada kenyataannya, di wilayah pedesaan terdapat orang-orang kaya yang sangat mungkin berkeinginan untuk mewakafkan hartanya terkait dengan menumbuhkan usaha produktif yang berrmanfaat bagi masyarakat. Demikian pula tidak sedikit dijumpai di pedesaan adanya aset yang menganggur (idle) seperti lahan jantai (yang tidak diolah karena bertujuan sekedar investasi uang dalam bentuk tanah) atau rumah/bangunan kosong yang dimiliki oleh orang kota. BUM Desa bisa melakukan pendekatan untuk memanfaatkan harta idle tersebut

untuk diusahakan dalam kurun waktu yang diperjanjikan yaitu dalam bentuk wakaf sementara.

Sajogyo pernah menekankan pada medio 1980an, *“jika engkau ingin mengetahui struktur ekonomi suatu bangsa, maka pelajarilah struktur sosial dan politiknya, dan sebaliknya.”* Saat ini, pendanaan negara melalui Dana Desa dan BUM Desa telah mengikuti kedua saran yang disampaikan mantan rektor IPB tersebut?

Data yang bisa menjadi perhatian untuk bisnis BUM Desa adalah, bahwa ekonomi pedesaan di Indonesia mempunyai basis rumah tangga. Data di tahun 2015-2016, terjadi penurunan luas lahan pertanian dari 25.144.961 Ha menjadi 24.806.582 Ha (Data Pertanian Kementerian Pertanian 2018). Antara 2008-2018, terjadi penurunan Presentase Desa berbasis Tipologi Pertanian dari 88,20% menjadi 86,98% (Statistik Potensi Desa Indonesia 2008-2018). Data versi lain menunjukkan jumlah desa dan kelurahan 83.184 (74.754 desa + 8.430 kelurahan) atau sekitar 73,14% berada dalam konteks Desa Tipologi Pertanian. Secara lengkap sebagai perbandingan yakni Tipologi Pertanian–Persawahan, Perkebunan, Perladangan (73,14 persen); Pesisir (15,11 persen); Kehutanan (3,4 persen); Peternakan (0,29 persen); Pertambangan (0,45 persen); dan Perdagangan/Jasa (9,75 persen).

Kondisi data ini tidak mampu menjadikan desa untuk mencapai tahap ketahanan pangan, bahkan desa secara pelan tapi pasti telah mengalami penurunan lahan yang signifikan. Dalam kurun waktu setahun antara tahun 2015-2016, lahan desa yang berkurang mencapai 338.379 Ha, dan secara langsung berdampak pada hasil produksi dan pendapatan dari petani. Dalam konteks yang lebih besar, upaya pemberdayaan masyarakat desa melalui BUM Desa seolah menemui kendala dengan data presentasi kemiskinan antara perkotaan yang bergerak pada kisaran 8-14%; dan data presentasi kemiskinan di pedesaan yang bergerak hampir dua kali lipat di perkotaan yang mencapai 14-20%. Artinya bahwa angka kemiskinan di pedesaan masih belum beranjak sejalan dengan tren maraknya pembentukan BUM Desa yang mencapai 61% jumlah Desa di Indonesia (45.549 unit BUM Desa).

Hal ini mengungkap pembangunan pedesaan melalui BUM Desa yang dirasakan masih kurang sehingga masih banyak pedesaan yang

tertinggal. Padahal telah banyak cara yang telah dilakukan oleh pemerintah untuk mengentaskan masalah ketertinggalan desa tersebut, seperti meningkatkan anggaran untuk pembangunan desa dari tahun ke tahun agar mampu mengurangi jumlah desa yang tertinggal dan beberapa program lainnya. Berdasarkan asumsi tersebut, maka seharusnya eksistensi BUM Desa mendapatkan perhatian yang serius dari pemerintah pusat dengan lahirnya kebijakan-kebijakan terkait pemberdayaan masyarakat yang dilakukan dengan cara menghimpun dan melembagakan kegiatan perekonomian masyarakat.

B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA UNDANG-UNDANG TENTANG BADAN USAHA MILIK DESA

Undang-Undang berlaku dengan ruang lingkup yang sempit terbatas pada materi muatan yang diaturnya saja. Oleh karena itu keberadaan Undang-Undang sebagai salah satu bentuk/jenis peraturan perundang-undangan, dalam proses pembentukannya harus memperhatikan asas formal dan material yang menjadi rujukan utama agar tercipta suatu produk hukum yang baik. Untuk mendapatkan kualitas Undang-Undang yang seperti itu, maka dalam pembentukannya harus didasarkan pada beberapa asas.

Berkaitan dengan asas-asas yang dijadikan pedoman pembentukan perundang-undangan yang baik, Van der Vlies³¹ membaginya dalam 2 (dua) kategori asas-asas, yakni asas-asas formal dan asas material.

Asas-asas formal meliputi:

1. Asas tujuan jelas

Asas ini terdiri dari tiga tingkat: kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang akan dibuat, tujuan tertentu bagi peraturan yang akan dibuat dan tujuan dari berbagai bagian dalam peraturan.

2. Asas lembaga yang tepat

Asas ini menghendaki agar suatu organ memberi penjelasan bahwa suatu peraturan tertentu memang berada dalam kewenangannya,

³¹Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm, 23.

dan agar suatu organ, khususnya pembuat undang-undang, memberi alasan mengapa ia tidak melaksanakan sendiri pengaturan atas suatu materi tertentu tetapi menugaskannya kepada orang lain.

3. Asas perlunya pengaturan

Jika tujuan sudah dirumuskan dengan jelas, masalah berikutnya adalah apakah tujuan itu memang harus dicapai dengan membuat suatu peraturan.

4. Asas dapat dilaksanakan

Asas ini menyangkut jaminan-jaminan bagi dapat dilaksanakannya apa yang dimuat dalam suatu peraturan.

5. Asas Konsensus

Asas ini berisi bahwa perlu diusahakan adanya konsensus antara pihak-pihak yang bersangkutan dan pemerintah mengenai pembuatan suatu peraturan serta isinya.

Asas-asas material meliputi:

1. Asas kejelasan terminologi dan sistematika

Menurut asas ini, suatu peraturan harus jelas, baik kata-kata yang digunakan maupun strukturnya.

2. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali

Menurut asas ini, suatu peraturan harus dapat diketahui oleh setiap orang yang perlu mengetahui adanya peraturan itu.

3. Asas persamaan

Asas ini menjadi dasar dari semua peraturan perundang-undangan, peraturan tidak boleh ditujukan kepada suatu kelompok tertentu yang dipilih secara semauanya.

4. Asas kepastian hukum

Asas ini menghendaki agar harapan (ekspektasi) yang wajar hendaknya dihormati; khususnya ini berarti bahwa peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat, bahwa peraturan tidak diubah tanpa adanya aturan peralihan yang memadai, dan bahwa peraturan tidak boleh diperlakukan surut tanpa alasan yang mendesak.

5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual

Asas ini menyangkut aspek-aspek kemungkinan untuk menegakkan keadilan didalam kasus tertentu yang dapat

diwujudkan dengan memberikan margin keputusan kepada pemerintah di dalam Undang-Undang, memberikan kemungkinan penyimpangan bagi keadaan-keadaan khusus di dalam Undang-Undang, memungkinkan perlindungan hukum terhadap semua tindakan pemerintah.

Kedudukan asas formal dan material merupakan norma hukum, asas-asas ini bersifat normatif karena pertimbangan etik yang masuk ke dalam ranah hukum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi penting untuk diterapkan. Karena dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, atau dalam ini ialah Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Desa. Agar tidak didasari atas intuisi sesaat dan bukan karena kebutuhan masyarakat.

Kemudian, pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*) sebagai berikut:³²

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan dalam pengambilan keputusan pangreh (*principle of equality*);
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*);
6. Asas jangan mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);

³² Ateng Syafrudin, *Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah*, dalam Paulus Effendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B)*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm 38-39.

11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Asas-asas tersebut di atas merupakan landasan dalam penyusunan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Desa yang akan disusun. Asas-asas tersebut akan diakomodir dalam perumusan norma atau pasal yang menjadi materi muatan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Desa.

Lalu, salah satu aspek pokok dalam penyusunan Undang-Undang adalah dalam menentukan materi muatannya. Penentuan materi muatan dari peraturan perundang-undangan, yang apabila didasarkan rujukannya pada ketentuan Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Menentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan atau dalam hal ini Undang-Undang haruslah mengandung asas-asas meliputi:³³

1. Pengayoman, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi mengayomi seluruh masyarakat dan memberikan perlindungan hak asasi manusia yang hakiki;
2. Kemanusiaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus bersifat manusiawi dan menghargai harkat dan martabat manusia serta tidak boleh membebani masyarakat di luar kemampuan masyarakat itu sendiri;
3. Kebangsaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang berasaskan musyawarah dalam mengambil keputusan;
4. Kekeluargaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas musyawarah mufakat dalam setiap penyelesaian masalah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
5. Kenusantaraan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan

³³ Modul 1, *Diklat Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Legal Drafting)*, (Jakarta: Depdagri-LAN, 2007).

- Pancasila atau wilayah/daerah tertentu, sesuai dengan jenis peraturan perundang-undangan tersebut;
6. Kebhinnekatunggalikaan, yaitu setiap perencanaan, pembuatan, dan penyusunan serta materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
 7. Keadilan yang merata, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
 8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan materi muatannya tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat diskriminatif;
 9. Ketertiban dan kepastian hukum; yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan kepastian hukum dan ketertiban dalam masyarakat;
 10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan materi muatannya atau isinya harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat, serta bangsa dan negara.

Berkaitan dengan Rancangan Undang-Undang BUM Desa yang akan dibentuk, kajian terhadap asas-asas yang mendasari pembentukan norma tidak hanya berdasarkan pada asas yang telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tetapi juga perlu ditelusuri asas-asas yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan RUU BUM Desa ini dan prinsip-prinsip dalam pengelolaan suatu badan usaha.

1. Asas dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Pada Pasal 3 dan diuraikan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menegaskan bahwa Pengaturan Desa berasaskan:

- a. rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul;

- b. subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa;
- c. keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat Desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
- d. kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat Desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun Desa;
- e. kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun Desa;
- f. kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa;
- g. musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan;
- h. demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat Desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat Desa atau dengan persetujuan masyarakat Desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin;
- i. kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri;
- j. partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan;
- k. kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran;
- l. pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa; dan
- m. keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan Desa.

Lebih khusus mengenai BUM Desa disebutkan dalam Pasal 87 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 bahwa “BUM Desa

dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan”. Dengan rumusan tersebut, pengelolaan BUM Desa didasari dengan dua prinsip utama yakni kekeluargaan dan kegotongroyongan.

2. Asas-asas *Good Corporate Governance*

Pengelolaan BUM Desa sebagai badan usaha tentu haruslah mengacu pada prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik atau *Good Corporate Governance Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*, sebagai berikut:³⁴

- a. Landasan hukum yang diperlukan untuk memastikan penerapan *Corporate Governance* secara efektif
- b. Hak pemegang saham dan fungsi pokok kepemilikan perusahaan
- c. Perlakuan yang adil terhadap para pemegang saham
- d. Peranan pemangku kepentingan dalam *Corporate Governance*
- e. Pengungkapan informasi perusahaan secara transparan
- f. Tanggung jawab dewan pengurus

Secara sederhana, prinsip dasar *Good Corporate Governance* oleh OECD sebagai berikut:³⁵

a. Akuntabilitas (*Accountability*)

Prinsip ini berkaitan dengan kewenangan dan pelaksanaannya yang dimiliki oleh masing-masing unsur di dalam perusahaan. Dalam hal suatu perusahaan terdapat dewan komisaris dan direksi berkewajiban kepada pemegang saham dan stakeholder lainnya. Direksi bertanggung jawab atas keberhasilan pengelolaan perusahaan dalam rangka mencapai tujuan yang ditetapkan oleh pemegang saham. Komisaris bertanggung jawab atas keberhasilan pengawasan dan wajib memberikan nasehat kepada direksi atas pengelolaan perusahaan sehingga tujuan perusahaan dapat tercapai. Pemegang saham bertanggung jawab atas keberhasilan pembinaan dalam rangka pengelolaan perusahaan.

Pada sudut pandang kelembagaan, Perusahaan harus dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar.

b. Pertanggungjawaban (*Responsibility*)

Prinsip ini menuntut perusahaan maupun organ dalam perusahaan melakukan kegiatan secara bertanggung jawab kepada masyarakat

³⁴ Dedi Kumayadi et.al, *Good Corporate Governance*, 2015, Tasikmalaya: LPPM Universitas Siliwangi

³⁵

dan lingkungan melalui kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, sehingga dapat terjaga keberlangsungan usaha dalam jangka panjang dan mendapatkan pengakuan sebagai good corporate citizen.

Pertanggungjawaban dalam hal ini juga adanya keterbukaan informasi dalam bidang financial, baik dalam hal penggunaan, pengendalian maupun pengawasan. Direksi menjalankan operasional perusahaan, sedangkan komisaris melakukan pengawasan terhadap jalannya perusahaan oleh Direksi, termasuk pengawasan keuangan. Sehingga sudah sepatutnya organ yang berwenang melakukan pengawasan harus independen. Dengan demikian adanya jaminan tersediannya mekanisme, peran dan tanggung jawab jajaran manajemen yang professional atas semua keputusan dan kebijakan yang akan diambil.

c. Keterbukaan (Transparancy)

Informasi merupakan hal yang penting dalam prinsip ini. Informasi yang tersampaikan secara tepat waktu dan akurat antara lain mengenai keadaan keuangan, kinerja keuangan, kepemilikan dan pengelolaan perusahaan. Untuk mendorong prinsip ini dibutuhkan audit atas informasi yang dilakukan secara independen.

Perusahaan harus menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh pemangku kepentingan.

d. Kewajaran (Fairness)

Prinsip ini dimaksudkan sebagai perlakuan yang adil dan setara di dalam pelaksanaan hak-hak stakeholder yang timbul berdasarkan perjanjian serta peraturan perundang-undangan. Disamping itu, prinsip ini untuk memberikan kejelasan hak-hak pihak-pihak yang terkait hingga penyelesaian sengketa yang terjadi.

e. Kemandirian (Independen)

Prinsip ini menuntut para organ di dalam perusahaan agar dapat bertindak secara mandiri sesuai peran dan fungsi yang dimilikinya tanpa adanya tekanan-tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan sistem operasional perusahaan yang berlaku. Perusahaan harus dikelola secara independen sehingga masing-masing organ perusahaan tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain.

Asas-asas yang dirumuskan oleh OECD dipertegas oleh Adrian Sutedi dalam bukunya *Good Corporate Governance*, bahwa prinsip-prinsip dasar yang harus diperhatikan sebagai berikut:³⁶

1. *Transparency* (Keterbukaan)

Penyediaan informasi yang memadai, akurat, dan tepat waktu kepada stakeholders harus dilakukan oleh perusahaan agar dapat dikatakan transparan. Pengungkapan yang memadai sangat diperlukan oleh investor dalam kemampuannya untuk membuat keputusan terhadap risiko dan keuntungan dari investasinya. Kurangnya pernyataan keuangan yang menyeluruh menyulitkan pihak luar untuk menentukan apakah perusahaan tersebut memiliki uang yang menumpuk dalam tingkat yang mengkhawatirkan. Kurangnya informasi akan membatasi kemampuan investor untuk memperkirakan nilai dan risiko serta pertambahan dari perubahan modal (*volatility of capital*).

2. *Accountability* (Dapat Dipertanggungjawabkan)

Akuntabilitas adalah kejelasan fungsi, struktur, sistem dan pertanggungjawaban organ perusahaan sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif. Pengelolaan perusahaan harus didasarkan pada pembagian kekuasaan diantara manajer perusahaan, yang bertanggung jawab pada pengoperasian setiap harinya, dan pemegang sahamnya yang diwakili oleh dewan direksi. Dewan direksi diharapkan untuk menetapkan kesalahan (*oversight*) dan pengawasan.

3. *Fairness* (Kesetaraan)

Secara sederhana kesetaraan didefinisikan sebagai perlakuan yang adil dan setara dalam memenuhi hak-hak stakeholder. Dalam pengelolaan perusahaan perlu ditekankan pada kesetaraan, terutama untuk pemegang saham minoritas. Investor harus memiliki hak-hak yang jelas tentang kepemilikan dan sistem dari aturan dan hukum yang dijalankan untuk melindungi hak-haknya.

4. *Sustainability* (Kelangsungan)

Kelangsungan adalah bagaimana perusahaan dapat terus beroperasi dan menghasilkan keuntungan. Ketika perusahaan negara (*corporation*) exist dan menghasilkan keuntungan dalam jangka mereka juga harus menemukan cara untuk memuaskan pegawai dan komunitasnya agar tetap bisa bertahan dan berhasil. Mereka harus tanggap terhadap lingkungan, memperhatikan hukum, memperlakukan

³⁶ Adrian Sutendi, *Good Corporate Governance*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011),

pekerja secara adil, dan menjadi karyawan yang baik. Dengan demikian, akan menghasilkan keuntungan yang lama bagi stakeholder-nya.

Prinsip Good Corporate Governance menurut (Komite Nasional Kebijakan Governance) KNKG dalam Zarkasyi, yaitu :³⁷

1. Transparansi (*Transparancy*)

Untuk menjaga objektivitas dalam menjalankan bisnis, perusahaan harus menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara membuka akses yang mudah dipahami oleh pemangku kepentingan. Perusahaan harus mengambil inisiatif untuk mengungkapkan tidak hanya masalah yang diisyaratkan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga hal yang penting untuk pengambilan keputusan oleh pemegang saham, kreditur dan pemangku kepentingan lainnya. Disini ada 2 indikator yang dipakai dalam menilai transparansi perusahaan yaitu informasi dan kebijakan dalam perusahaan.

2. Akuntabilitas (*Accountability*)

Perusahaan harus dapat mempertanggung jawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar. Untuk itu perusahaan harus dikelola secara benar, terukur dan sesuai dengan kepentingan perusahaan dengan tetap memperhitungkan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lainnya. Akuntabilitas merupakan persyaratan yang diperlukan untuk mencapai kinerja yang berkesinambungan. Dalam menilai akuntabilitas sebuah perusahaan bisa dilihat dari 2 indikator yaitu basis kerja dan audit.

3. Responsibilitas (*Responsibility*)

Perusahaan harus mematuhi peraturan perundang-undangan serta melaksanakan tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan sehingga dapat terpelihara kesinambungan usaha dalam jangka panjang dan mendapat pengakuan Good Corporate Citizen CSR (Corporate Social Responsibility) dan kepatuhan (compliance) terhadap peraturan perundangundangan.

4. Independensi (*Independency*)

Untuk melancarkan pelaksanaan prinsip GCG, perusahaan harus dikelola secara independen sehingga masing-masing organ perusahaan tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain.

³⁷ Zarkasyi, Wahyudin. (2008). Good Corporate Governance Pada Badan Usaha Manufaktur, Perbankan, dan Jasa Keuangan Lainnya. Bandung : Alfabeta

Ada 2 indikator untuk menilai independensi perusahaan yaitu pengaruh internal dan pengaruh eksternal.

5. Kesetaraan dan Kewajaran (*Fairness*)

Dalam melaksanakan kegiatannya, perusahaan harus senantiasa memperhatikan kepentingan pemegang saham, pemangku kepentingan lainnya dan semua orang yang terlibat didalamnya berdasarkan prinsip kesetaraan dan kewajaran. Untuk menilai kesetaraan dan kewajaran yang terjadi dalam perusahaan ada 2 indikator yang bisa dilihat yaitu shareholder dan stakeholder.

Berdasarkan uraian prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate governance*), asas-asas di dalamnya telah tercakup dalam asas-asas pengaturan Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Tentunya dengan dilandasi atas asas yang mencerminkan karakteristik pemerintahan Desa. Dengan demikian, adapun asas-asas pengaturan dalam RUU BUM Desa adalah:

- a. rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul atas pengelolaan usaha di Desa;

Desa berhak untuk memanfaatkan, mendukung dan memperkuat usaha ekonomi desa yang sudah ada dan tidak lagi dilandasi oleh tindakan intervensi dari paradesa atau struktur di atas desa seperti yang bertahun-tahun terjadi pada desa-desa di seluruh nusantara.³⁸

- b. subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan penyelenggaraan BUM Desa berskala lokal dan pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan BUM Desa secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa;

Asas ini dimaksudkan bahwa adanya penetapan kewenangan lokal berskala desa melalui Peraturan Bupati/Walikota maupun Peraturan Desa tentang Kewenangan Lokal Berskala Desa dengan memasukkan pendirian, penetapan, pengurusan dan pengelolaan BUM Desa di dalamnya. Subsidiaritas ini harus lahir melalui wewenang pemerintah desa, BPD dan masyarakat Desa melalui Musyawarah desa dalam mengembangkan prakarsa untuk pendirian, penetapan, pengurusan dan pengelolaan BUM Desa.³⁹

- c. keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat Desa, tetapi dengan tetap

³⁸ Aryadji, *Pingin Tahu Asas Rekognisi dan Subsidiaritas, Ini Penjelasannya*, <http://www.berdesa.com/pingin-tahu-asas-rekognisi-dan-subsidiaritas-penjasannya/>, diakses pada 30 Maret 2020.

³⁹ *Ibid.*

mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;

Berbagai sistem nilai yang terkandung di masyarakat desa merupakan dasar mewujudkan pembangunan dan pengembangan ekonomi melalui penyelenggaraan BUM Desa. Keberagaman nilai tersebut juga harus selaras dengan kepentingan umum demi mewujudkan pembangunan dan pengembangan ekonomi nasional.

- d. kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat Desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun Desa;

Pembangunan ekonomi desa tidak dapat berjalan hanya pada satu unsur Desa, tetapi perlu adanya keterlibatan seluruh unsur desa, pemerintahan desa dan masyarakat desa. Penyelenggaraan BUM Desa merupakan salah satu tonggak perekonomian masyarakat desa, dengann demikian seluruh unsur desa harus bersama-sama pengelola dan mengembangkan BUM Desa demi kemakmuran desa.

- e. kekeluargaan, yaitu kesadaran diri warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan BUM Desa;

Antar masyarakat desa memiliki keterikatan emosional, termasuk pada keterikatan terhadap sumber daya di desa. Dengan demikian ikatan keluarga antar massyarakat desa inilah yang mendasari penyelenggaraan BUM Desa, sehingga setiap unsur desa berperan aktif dalam pengembangan BUM Desa.

- f. kegotongroyongan, yaitu saling tolong menolong oleh unsur Desa, Pemerintah, masyarakat umum dalam penyelenggaraan BUM Desa untuk membangun Desa;

Penyelenggaraan BUM Desa tidak hanya dititikberatkan kepada unsur desa yakni pemerintah desa dan masyarakat desa, tetapi untuk membangun perekonomian desa diperlukan bantuan dari Pemerintah maupun unsur masyarakat umum seperti perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, dan kelompok massyarakat.

- g. musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan penyelenggaraan BUM Desa, yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan;

- h. kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dan usaha

melalui BUM Desa dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri;

- i. partisipasi, yaitu keikutsertaan masyarakat desa dan masyarakat umum dalam penyelenggaraan BUM Desa untuk pembangunan ekonomi dan masyarakat desa;
- j. kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran dalam penyelenggaraan BUM Desa;
- k. pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa; dan
- l. keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan penyelenggaraan BUM Desa.

C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI YANG ADA, SERTA PERMASALAHAN YANG DIHADAPI MASYARAKAT, DAN PERBANDINGAN DENGAN NEGARA LAIN

Pada dasarnya implementasi pengaturan BUM Desa dalam UU Desa terdapat beberapa kendala dan permasalahan yang terjadi di daerah. Permasalahan yang terjadi pada praktiknya dikatakan beragam, terjadi pada stakeholders, baik Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten sebagai regulator serta pengurus BUM Desa sebagai pelaksana.

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa untuk BUM Desa sendiri diharapkan dapat menciptakan suatu peningkatan kesejahteraan desa, karena BUM Desa merupakan badan usaha 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.

Akan tetapi pada kenyataannya, pembangunan pedesaan melalui BUM Desa dirasa masih kurang sehingga masih banyak pedesaan yang tertinggal. Padahal telah banyak cara yang telah dilakukan oleh pemerintah untuk mengentaskan masalah ketertinggalan desa tersebut, seperti meningkatkan anggaran untuk pembangunan desa dari tahun ke tahun agar mampu mengurangi jumlah desa yang

tertinggal dan beberapa program lainnya. Berdasarkan asumsi tersebut, maka seharusnya eksistensi BUM Desa mendapatkan perhatian yang serius dari pemerintah pusat dengan lahirnya kebijakan-kebijakan terkait pemberdayaan masyarakat yang dilakukan dengan cara menghimpun dan melembagakan kegiatan perekonomian masyarakat.

Kemudian BUM Desa masih dihadapi permasalahan dalam pengembangan lembaga BUM Desa itu sendiri, diantara permasalahan yang sering muncul adalah Iklim usaha belum kondusif, keterbatasan informasi dan akses pasar, rendahnya teknologi dan produktivitas, Keterbatasan modal dan rendahnya jiwa dan semangat kewirausahaan masyarakat.

Selanjutnya dapat digambarkan praktik pelaksanaan BUM Desa yang terjadi di beberapa daerah, Studi pada 3 (tiga) desa di setiap masing-masing kabupaten bberbeda yaitu Kabupaten Sambas (Desa Sungai Serabek, Desa Sebagu, dan Desa Sebayan), Kabupaten Gunung Kidul (Desa Bleberan, Desa Karangrejek, dan Desa Bejiharjo) serta Kabupaten Pangkajene Kepulauan (Desa Pitue, Desa Pitusunggu, dan Desa Bulucindea) yang dimulai dari Karakteristik BUM Desa di Indonesia, peran pemerintah daerah dalam mengembangkan BUM Desa. Problem Problem BUM Desa dalam meningkatkan Perekonomian Masyarakat Desa.

1. Karakteristik BUM Desa di Indonesia

Berdasarkan hasil temuan di lapangan, terdapat karakteristik yang berbeda antara BUM Desa yang ada di Pulau Jawa dengan luar Pulau Jawa dalam jenis usahanya. BUM Desa yang berada di luar Jawa kebanyakan bergerak dalam bidang pengolahan hasil alam. BUM Desa memberdayakan masyarakat sekitar dengan melakukan pendampingan dan pelatihan produk olahan hasil alam menjadi produk yang memiliki nilai tambah. BUM Desa mengelola produk-produk olahan hasil perikanan dan menciptakan pasar bagi produk yang dihasilkan oleh penduduk desa setempat. BUM Desa berperan sebagai “marketing” produk olahan warga setempat. Salah satu BUM Desa yang berhasil meberdayakan hasil alam menjadi produk yang memiliki nilai lebih adalah Badan Usaha Milik Desa Pitue, Kabupaten Pangkajene dengan produknya berupa makanan olahan hasil laut.

Berbeda dengan di luar Jawa, BUM Desa di Pulau Jawa, dikarenakan minim sumber daya alam, lebih banyak bergerak dalam bidang jasa, yaitu memaksimalkan potensi alam yang ada menjadi destinasi wisata baru. Dengan menciptakan kawasan wisata baru, secara tidak langsung akan bertumbuh aktivitas ekonomi baru yang pada gilirannya, secara tidak langsung akan meningkatkan kegiatan perekonomian desa. Salah satu BUM Desa yang berhasil mengelola potensi alamnya menjadi destinasi wisata baru diantaranya adalah Badan Usaha Milik Desa Ponggok, Klaten yang berhasil memanfaatkan kelebihan debit air pegunungan menjadi destinasi wisata waterboom.

Demikian juga dengan model pengelolaannya, BUM Desa di luar pulau Jawa masih mengandalkan peran aktif pemerintah desa. Dalam perjalanannya, BUM Desa di luar Jawa masih sering terlibat dalam menentukan kegiatan yang dilakukan oleh BUM Desa. Sedangkan di Pulau Jawa, Pemerintah Desa secara perlahan mengurangi peranannya dan memaksimalkan potensi SDM yang ada di BUM Desa.

Dalam kenyataannya, pendamping di tingkat kabupaten secara kuantitas masih sedikit dibanding dengan desa yang diharuskan didampingi. Meskipun terdapat pendamping desa di, namun secara kualitas, perlu dilakukan peningkatan.

2. Peran Pemerintah Daerah dalam mengembangkan BUM Desa
 - a. Peran Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Desa

Percepatan penerapan kebijakan otonomi daerah menjadi fokus Pemerintah Pusat dan Daerah sejak beberapa tahun yang lalu, tepatnya sejak diberlakukannya Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini mendorong pemerintah baik pusat ataupun daerah gencar melakukan gerakan-gerakan untuk memaksimalkan potensi-potensi yang ada di daerah untuk bisa lebih dikelola dengan lebih optimal. Untuk itu saat ini pemerintah mengeluarkan Undang-Undang baru No. 6 tahun 2014 mengenai Desa sebagai payung hukum otonomi desa yang baru.

Elemen penting otonomi desa adalah adanya kewenangan desa. Kewenangan desa merupakan hak yang dimiliki desa untuk mengatur secara penuh urusan rumah tangga sendiri.

Kewenangan ini dapat oleh diartikan Pemerintah Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa tanpa adanya intervensi dari pihak luar. Kewenangan desa tersebut meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa.

Selain memiliki hak untuk mengatur secara penuh urusan rumah tangga sendiri, Desa juga mempunyai kewajiban untuk mewujudkan tujuan pengaturan desa diantaranya meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum, memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional dan memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan. Untuk mewujudkan tujuan-tujuannya, desa dipandang perlu melakukan berbagai strategi. Strategi ini penting agar alokasi, potensi dan sumber daya yang ada di desa dapat diefektifkan untuk mendukung perwujudan pembangunan desa yang merata. Dimana pembangunan desa diupayakan untuk dapat meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat desa. Dan salah satu hal yang diperlukan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi masyarakat desa adalah dengan mendirikan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). BUM Desa sebagai lembaga sosial berpihak kepada kepentingan masyarakat melalui kontribusinya dalam penyediaan pelayanan sosial. Sedangkan sebagai lembaga komersial bertujuan mencari keuntungan melalui penawaran sumber daya lokal (barang dan jasa) ke pasar. Dalam menjalankan usahanya prinsip efisiensi dan efektifitas harus selalu ditekankan. BUM Desa sebagai badan hukum, dibentuk berdasarkan tata perundangundangan yang berlaku, dan sesuai dengan kesepakatan yang terbangun di masyarakat desa. Dengan demikian, bentuk BUM Desa dapat beragam di setiap desa di Indonesia. Ragam bentuk ini sesuai dengan karakteristik lokal, potensi, dan sumber daya yang dimiliki masing-masing desa. Pengaturan lebih lanjut tentang BUM Desa diatur melalui

Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Desa (Perdes) sebagai legalitas berdirinya BUM Desa. Selanjutnya tugas dan peran Pemerintah Desa adalah melakukan sosialisasi dan penyadaran kepada masyarakat desa selaku perwakilan pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten tentang arti penting BUM Desa bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan peran pemerintah desa ini masyarakat diberi motivasi, disadarkan dan dipersiapkan untuk membangun kehidupannya sendiri. Dalam hal ini pemerintah desa memfasilitasi dalam bentuk pendidikan dan pelatihan dan pemenuhan lainnya yang dapat memperlancar pendirian BUM Desa.

Selain sebagai fungsi fasilitator, pemerintah daerah dan desa juga menjadi pemberi informasi kepada pengurus BUM Desa untuk menyampaikan kabar berita mengenai perkembangan aturan ataupun berita dari pusat yang diharapkan sesegera mungkin bisa diimplementasikan di dalam BUM Desa. Informasi yang diberikan kepada pihak desa diharapkan dapat membantu meningkatkan kinerja pelaksana BUM Desa khususnya dan masyarakat desa pada khususnya untuk mendorong kreatifitas mereka menuju kesejahteraan masyarakat yang mereka harapkan. Fungsi lain yang tidak kalah penting dari pemerintah dalam hal pengelolaan BUM Desa adalah fungsi pemerintah desa dan/atau kabupaten sebagai badan yang memonitoring dan mengevaluasi kinerja Badan Usaha Milik Desa. Proses monitoring dilakukan secara berkelanjutan, sehingga bisa memantau kegiatan BUM Desa secara baik. Evaluasi dilakukan per-triwulan atau sewaktu-waktu jika dianggap perlu sesuai ketentuan AD/ART. Dalam fungsi monitoring dan evaluasi ini juga, pemerintah bersama-sama dengan dewan komisaris, dewan penasihat (Kepala Desa), dan masyarakat sama-sama ikut mengawasi berjalannya pengelolaan BUM Desa untuk kemudian bersama-sama juga memberikan laporan secara transparan dan terbuka kepada masyarakat lewat pengesahan laporan pertanggungjawaban BUM Desa dia akhir periode atau setiap akhir tahun. Untuk mencapai tujuan itu, Pemkab menciptakan pelatih-pelatih di tingkat desa untuk membina proses manajerial BUM Desa.

Selain itu, setiap desa juga harus melatih orang di desa agar proses regenerasi terus berjalan. Hal itu bertujuan sebagai salah satu solusi untuk meningkatkan kapasitas pengurus BUM Desa.

Oleh karena itu, salah satu output dari pelatihan tersebut adalah untuk mengantisipasi permasalahan badan hukum yang dijelaskan di atas yaitu dengan pendirian badan hukum usaha. Demikianlah fungsi dan peran pemerintah baik pemerintah daerah ataupun pemerintah desa dalam membantu lembaga Badan usaha milik desa untuk memberikan informasi, menjadi fasilitator BUM Desa, ataupun memberikan laporan kepada masyarakat luas. Semoga kerja sama diantara pemerintah, pengelola BUM Desa, dan masyarakat dapat terus berjalan dan dipertahankan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat yang diinginkan.

b. Peran Camat

Camat Sebagai Kepala Wilayah Kecamatan, berperan dan berfungsi sebagai pembina dan pengawas kegiatan pemerintahan desa/kelurahan. Hal itu sesuai UU Nomor 23 Tahun 2014, dimana peran dan fungsi camat terhadap desa bertugas untuk meningkatkan kualitas pelayanan terhadap dan pembinaan masyarakat. Pemerintah kecamatan merupakan tingkat pemerintahan yang mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan pelayanan terhadap masyarakat, hal ini yang kemudian menjadikan Camat sebagai ujung tombak dalam pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan serta sebagian urusan otonomi yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota untuk dilaksanakan dalam wilayah kecamatan.

Namun, tugas tersebut tidak dengan serta merta memposisikan Camat sebagai kepala wilayah yang mempunyai otonomi tersendiri. Selain melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan Camat juga melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintahan di atasnya untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek Perizinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, pengawasan, fasilitasi, penetapan, penyelenggaraan, kewenangan lain yang dilimpahkan. Pelimpahan sebagian

wewenang ini dilakukan berdasarkan kriteria eksternalitas dan efisiensi. Eksternalitas yang dimaksud adalah kriteria pelimpahan urusan pemerintahan dengan memperhatikan dampak yang timbul sebagai akibat dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan.

Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat internal kecamatan, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan camat. Sedangkan yang dimaksud dengan efisiensi adalah kriteria pelimpahan urusan pemerintahan dengan memperhatikan daya guna tertinggi yang dapat diperoleh dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan dilingkup kecamatan. Apabila urusan pemerintahan lebih berdayaguna ditangani oleh kecamatan, maka urusan tersebut menjadi kewenangan camat. Strategi ini penting agar alokasi, potensi dan sumber daya yang ada di desa dapat diefektifkan untuk mendukung perwujudan pembangunan desa yang merata. Dimana pembangunan desa diupayakan untuk dapat meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat desa.

Kemudian salah satu hal yang diperlukan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi masyarakat desa adalah dengan mendirikan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). 70 BUM Desa sebagai lembaga sosial berpihak kepada kepentingan masyarakat melalui kontribusinya dalam penyediaan pelayanan sosial. Sedangkan sebagai lembaga komersial bertujuan mencari keuntungan melalui penawaran sumber daya lokal (barang dan jasa) ke pasar. Dalam menjalankan usahanya prinsip efisiensi dan efektifitas harus selalu ditekankan. BUM Desa sebagai badan hukum, dibentuk berdasarkan tata perundangundangan yang berlaku, dan sesuai dengan kesepakatan yang terbangun di masyarakat desa. Dengan demikian, bentuk BUM Desa dapat beragam di setiap desa di Indonesia. Ragam bentuk ini sesuai dengan karakteristik lokal, potensi, dan sumber daya yang dimiliki masing-masing desa. Pengaturan lebih lanjut tentang BUM Desa diatur melalui Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Desa (Perdes) sebagai legalitas berdirinya BUM Desa.

Selanjutnya tugas dan peran Camat adalah melakukan sosialisasi dan penyadaran kepada masyarakat desa selaku perwakilan pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten tentang arti penting BUM Desa bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan peran Camat ini masyarakat diberi motivasi, disadarkan dan dipersiapkan untuk membangun kehidupannya sendiri. Selain sebagai fungsi fasilitator, Camat juga menjadi pemberi informasi kepada pengurus BUM Desa untuk menyampaikan kabar berita mengenai perkembangan aturan ataupun berita dari pusat yang diharapkan sesegera mungkin bisa diimplementasikan di dalam BUM Desa. Informasi yang diberikan kepada pihak desa diharapkan dapat membantu meningkatkan kinerja pelaksana BUM Desa khususnya dan masyarakat desa pada khususnya untuk mendorong kreatifitas mereka menuju kesejahteraan masyarakat yang mereka harapkan.

3. Problem BUM Desa dalam meningkatkan Perekonomian Masyarakat Desa

a. Ketidakterpaduan Regulasi Desa dengan Peraturan Perundang-Undangan Lain

Salah satu hal penting yang sering muncul adalah banyak aturan yang tumpang tindih atau ketidaksinkronan peraturan-peraturan yang mengatur tentang desa. Hingga saat ini masih belum jelas siapa sebenarnya lembaga pusat yang membawahi pemerintah desa. Hal ini berbeda dengan pemerintah daerah dimana lembaga pengampunya adalah Kemendagri. Padahal desa sudah mempunyai otonominya sendiri sesuai dengan UU Nomor 6 Tahun 2014. Oleh karena itu, UU Nomor 6 Tahun 2014 dirasakan perlu diharmonisasi lagi dengan UU Nomor 23 Tahun 2014. Karena UU Nomor 23 Tahun 2014 lahir lebih belakangan dari pada UU Nomor 6 Tahun 2014. Secara mandatory, sesuai dengan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, pengurusan Desa seharusnya dipegang oleh satu Kementerian yang secara khusus berkait dengan urusan Desa. Namun fakta saat ini menghendaki adanya dua Kementerian yaitu Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi.

b. Rendahnya Inisiatif Internal Masyarakat dalam Menggerakkan Ekonomi Desa

Undang-Undang Desa mengkonstruksikan Desa sebagai organisasi campuran (hybrid) antara masyarakat berpemerintahan (self-governing community) dengan pemerintahan lokal (local self government). Desa juga tidak identik dengan Pemerintah Desa dan kepala Desa, namun meliputi pemerintahan lokal dan sekaligus mengandung masyarakat, yang keseluruhannya membentuk kesatuan hukum. Konstruksi ini juga membawa perbedaan antara aspek kajian BUM Desa dan Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD) yang merupakan badan usaha yang berperan sebagai alat intervensi pemerintah pada tataran perekonomian nasional atau daerah. Inisiatif dalam membentuk usaha desa juga seharusnya hadir bersamaan di internal desa (pemerintah desa dan masyarakat) dalam musyawarah desa sehingga kehadirannya bisa menggali potensi dan menjawab permasalahan yang dihadapi oleh desa. Dalam studi ditemukan inisiatif pembentukan lebih banyak muncul dari pihak luar desa. Walaupun ada juga inisiatif yang hadir dari internal desa (pemerintah desa dan masyarakat), seperti di Desa Bleberan, Gunung Kidul. Inisiatif tersebut hadir karena dilatarbelakangi oleh kondisi dan permasalahan yang ada di desa. Menjadi penting dalam pembentukan BUM Desa harus memahami potensi dan kondisi desa yang kemudian atas inisiatif bersama (perangkat desa dan masyarakat) membentuk BUM Desa. Penyelenggaraan musyawarah desa dalam pembentukan BUM Desa tidak sebatas memenuhi administratif semata, namun perlu dilihat faktor-faktor produksi yang akan mendorong pertumbuhan ekonomi. Terlampauinya target pembentukan BUM Desa harus dibarengi dengan kualitas serta optimalnya usaha yang dijalani.

c. Ketidakjelasan Posisi BUM Desa sebagai Institusi Sosial dan Komersial

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 memberikan keleluasaan jenis usaha yang akan dikelola. Dalam melaksanakan fungsinya, BUM Desa tidak hanya sebagai

institusi komersial semata, tetapi juga juga sebagai institusi sosial yang tujuannya akhirnya dapat berkontribusi dalam menyejahterakan masyarakat. Hanya saja kedua fungsi ini tidak banyak dibahas dalam peraturan Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri. Pemahaman terhadap terhadap BUM Desa yang harus menghasilkan profit akan mengerahkan pada pilihan jenis usaha yang dapat menghasilkan keuntungan semata. Hal ini akan menjadi trade off bagi keterlibatan dan partisipasi warga dalam pengelolaan dan manfaat dari usaha yang dipilih BUM Desa. Pemerintah perlu untuk memperjelas fungsi BUM Desa sebagai institusi sosial dan institusi komersial. Kejelasan aturan terkait dua fungsi tersebut akan menguatkan BUM Desa, terutama dalam melakukan kerja sama usaha dengan pihak lain. Selain itu, kejelasan tersebut akan dapat menghilangkan kebingungan bagi pengelola BUM Desa.

d. Kebijakan yang Belum Mengarahkan Profesionalisme BUM Desa

Struktur pengelolaan BUM Desa belum seluruhnya menyesuaikan dengan Permendes Nomor 4 Tahun 2014 tentang BUM Desa. Hasil itu dapat dilihat dengan masih ada pengelola operasional BUM Desa yang dijabat oleh aparatur Pemerintahan Desa. Selain itu, tidak diperjelasnya unsure pengawas BUM Desa dalam Permendes, terlebih dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kondisi ini membuat “semu” proses pertanggungjawaban BUM Desa. Pasal 31 Permendes tersebut menyatakan bahwa salah satu tugas anggota BPD adalah menjadi pengawas BUM Desa yang merupakan bagian/organ dari BUM Desa, maka dapat dikatakan anggota BPD itu melakukan pengawasan terhadap dirinya sendiri, meskipun proses pertanggungjawabannya melalui pemerintah desa. Kejelasan pengawasan diperlukan untuk mengantisipasi potensi moral hazard (penyelewengan/penyalahgunaan) oleh pelaksana BUM Desa. Kejelasan ini akan mewujudkan pengelolaan BUM Desa yang demokratis dan sesuai dengan prinsip kegotongroyongan. Oleh karena itu, sepatutnya direksi BUM Desa memperhatikan dan

menerapkan standar manajemen yang professional dan menjunjung tinggi prinsip transparansi dan akuntabilitas.

e. Sanksi

Pengaturan yang jelas terkait sanksi terhadap pengurus diperlukan apabila terdapat pengurus BUM Desa melakukan penyelewengan ataupun penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaannya yang mengakibatkan kerugian bagi desa.

4. Perbandingan pelaksanaan BUM Desa di Indonesia dalam peningkatan perekonomian masyarakat desa dengan pemberdayaan perekonomian masyarakat desa di negara lain

a. Thaliand

Berbicara BUM Desa, sebaiknya kita dapat melihat bagaimana program Khorngkār hñu᳚ng tábl hñu᳚ng phlitp᳚hant᳚h' atau One Tambon One Product (OTOP) di Thailand diluncurkan sebagai terobosan untuk menggerakkan produksi dalam negeri, khususnya dengan mengembangkan produk khas lokal yang telah dilaksanakan secara turun temurun di wilayah bersangkutan oleh masyarakatnya. Program OTOP mendorong setiap Tambon (Subdistrict) untuk memanfaatkan sumber daya lokal (alam, manusia, dan teknologi) dengan mengandalkan tradisi setempat. Misi program OTOP dikembangkan berdasarkan tiga prinsip dasar berikut:

- 1) Merupakan produk lokal yang mengglobal;
- 2) Menghasilkan produk atas kreativitas dan dengan kemampuan sendiri; dan
- 3) Mengembangkan kemampuan sumber daya manusia.

b. Jepang

Mengenal dengan program *Isson Ippin Undō (One Village One Commodity)*. OVOC merupakan program dengan memadukan konsep kawasan komoditas unggulan, yang pertama kali dikembangkan di Prefektur Oita dengan menggerakkan program satu desa satu komoditas, dan sukses

mengangkat harkat desa miskin Oyama karena adanya hasil pertanian unggulan meskipun dengan skala kecil.⁴⁰

Kedua konsep diatas tidaklah lepas dari peran lembaga perekonomian masyarakat untuk membangun dan meningkatkan kualitas sumber dayanya melalui pemanfaatan konsep kawasan komoditas unggulan untuk pengembangan usaha dan perekonomian masyarakat yang berdampak sosial dan ekonomi. Oleh karenanya, BUM Desa diharapkan mampu dikembangkan secara potensial melalui lintas sektoral kementerian untuk melakukan intervensi kebijakan, sehingga mampu menetapkan langkah-langkah kongrit bagi BUM Desa untuk:

- a) Mencermati peluang pasar, baik lokal maupun ekspor;
- b) Mendapatkan dukungan dana yang memadai dari berbagai program pusat yang relevan dengan ciri khas dari masing-masing BUM Desa sebagai komoditas unggulannya;
- c) Memanfaatkan teknologi informasi; dan
- d) Mendapat dukungan dan koordinasi yang solid dari berbagai institusi pemerintah. Berangkat dari hasil penelitian Burhanuddin yang menyatakan bahwa penyelenggaraan program OTOP di Thailand maupun OVOP di Jepang, sudah menjelma menjadi gerakan ekonomi masyarakat di pedesaan. Berdasarkan asumsi tersebut, maka program-program tadi telah menunjukkan setidaknya terdapat tiga prinsip dasar yang layak dipenuhi sebelum dikembangkan lebih lanjut di Indonesia, yaitu:
 - (1)komoditas di kelola dengan basis sumber daya lokal, namun berdaya saing global (locally originated but globally competitive);
 - (2)Inovatif dan kreatif yang berkesinambungan; dan
 - (3)Menedepankan proses pengembangan SDM (human resources development). Selanjutnya, apabila ditinjau

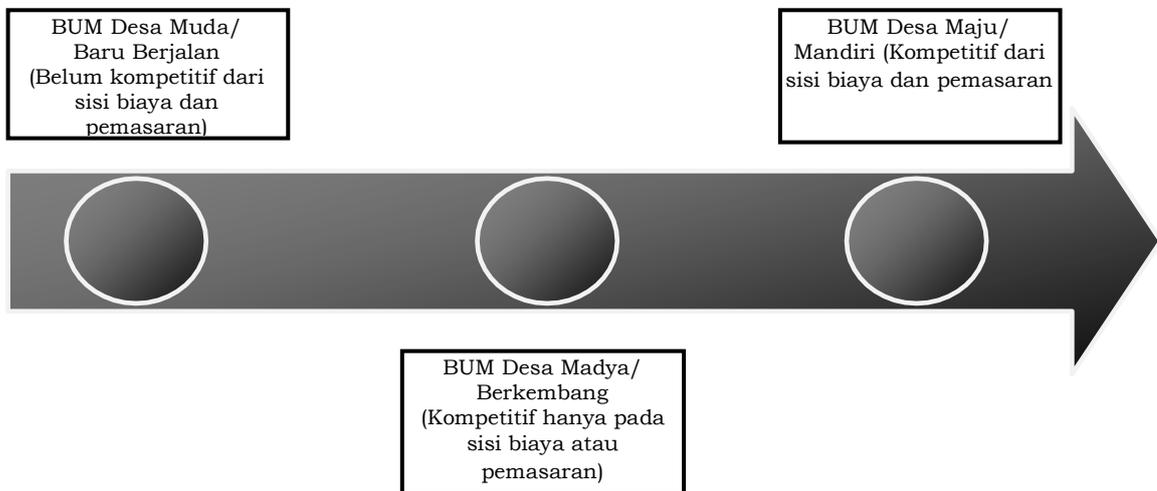
⁴⁰ Tambunan, et. al., 2003. Pasar Global, Apakah Ancaman atau Tantangan Bagi UKM?- Ekonomi Kerakyatandalam KancanGlobalisasi.Jakarta:KementerianNegaraKoperasidanUKM.

secara kelembagaan, maka OTOP maupun OVOP tidak terlepas dari peluang dalam mereplikasi program⁴¹.

5. Kategorisasi Perkembangan BUM Desa

Agar BUM Desa ini dapat berkembang dan menjadi lembaga perekonomian masyarakat desa yang berdaya saing, maka perlu adanya kategorisasi tingkat perkembangan BUM Desa berdasarkan status perkembangannya. Pengkategorisasian ini menjadi penting sebagai dasar pengambilan kebijakan dan pembinaan BUM Desa menurut tingkat kemajuan yang telah dicapai. Sehingga dengan pengelompokkan ini pemerintah dapat kebijakan anggaran, kredit dan lain-lain yang sesuai dengan kebutuhan BUM Desa pada masing-masing kelompok. Berikut peta jalan untuk kategorisasi perkembangan BUM Desa:

Gambar. Kategorisasi Perkembangan BUM Desa



Pentingnya kategorisasi agar menjadi petunjuk bagi pemerintah untuk mengklasifikasi kekuatan dari masing-masing BUM Desa, salah satu skenario yang dapat dilihat dalam *box* berikut:

⁴¹ Burhanuddin. 2008. Pemanfaatan Konsep Kawasan Komoditas Unggulan Pada Koperasi Pertanian. Jurnal Infokop. Volume 16 (9), 143-154.

Kebijakan Pemerintah Pusat mengenai Energi:

Kebijakan energi baik dalam penentuan harga bahan bakar dan tarif listrik belum berpihak pada BUM Desa. Kenaikan Tarif Dasar Listrik (TDL) dan penyerahan harga bahan bakar kepada pasar membuat BUM Desa berjalan tertatih-tatih (khususnya bagi kelompok BUM Desa Muda dalam hal ini yang belum efisien dari sisi biaya).

Solusi:

Perlu dibuat kebijakan Tarif Dasar Listrik (TDL) dan harga bahan bakar yang disesuaikan dengan status perkembangan BUM Desa. Dimana BUM Desa yang masuk ke dalam kategori BUM Desa Muda/ Baru Berjalan, seharusnya mendapat keringan pembiayaan yang berkenaan energi tersebut, dibandingkan dengan BUM Desa yang sudah Berkembang atau Mandiri.

Selain permasalahan pada *box* diatas, maka perlu adanya langkah-langkah antisipasi jangka pendek, agar BUM Desa dapat bertahan dan tidak tersingkir akibat persaingan yang tidak seimbang, dimana langkah-langkah yang dapat diambil misalnya:

- a. Kategori BUM Desa Muda dan BUM Desa Madya, agar tidak dikenai pajak atau diberikan PPh sebesar 0% (bebas pajak).
 - b. Program bantuan pemerintah harus lebih fokus dan menyantuni kebutuhan BUM Desa yang masuk dalam kategori BUM Desa Madya/Berkembang; dan
 - c. Penyesuaian Tarif Dasar Listrik (TDL) dan harga bahan bakar untuk BUM Desa kategori BUM Desa Muda/ Baru Berjalan.
6. Penguatan peran BUM Desa dalam mengembangkan usaha dan perekonomian masyarakat desa
- a. Penguatan Kapasitas Pengelola BUM Desa dalam Mencari Model Bisnis Baru

Peningkatan kapasitas bagi pengurus BUM Desa yang telah berdiri dipandang sangatlah penting. Selain untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan pengurus dalam pengelolaan BUM Desa secara baik, mengoptimalkan pemanfaatan potensi sumber daya alam dan modal yang dimiliki desa demi kesejahteraan masyarakat desanya, tetapi juga membantu menciptakan lapangan kerja baru guna

menurunkan angka kemiskinan. Permasalahan memilih dan menentukan jenis usaha yang akan dijalankan oleh BUM Desa merupakan masalah yang harus dituntaskan. Ketika BUM Desa berdiri biasanya ada beberapa kemungkinan. Kemungkinan BUM Desa sudah memiliki jenis usaha sebelumnya, sudah memiliki usaha pada saat pendiriannya, atau belum memiliki usaha ketika BUM Desa didirikan. Bagi BUM Desa yang sudah memiliki atau menjalankan suatu jenis usaha tentu tidak akan menjadi masalah tetapi bagi BUM Desa yang belum menentukan akan bergerak di bidang usaha tertentu pasti menjadi persoalan. Kedepannya, perlu terus ditingkatkan kapasitas pengelola-pengelola BUM Desa terhadap tata kelola BUM Desa dalam mencari model bisnis baru.

- b. Menjelaskan Fungsi BUM Desa sebagai Institusi Sosial dan Komersial

Sosial dalam arti memberikan manfaat (benefit) bagi masyarakat desa dan komersial dalam arti memberikan keuntungan (profit) dalam menjalankan usahanya. Adanya dua fungsi itu yang membedakan BUM Desa dengan badan usaha lainnya. Oleh karena itu, kedua fungsi tersebut perlu diperjelas dalam Peraturan Menteri yang menjelaskan aspek usaha yang dijalankan BUM Desa. Selain itu, perlu memperjelas aturan yang berkaitan dengan kerja sama antarBUM Desa dan pihak ketiga.

- c. Memperkuat Eksistensi BUM Desa yang Hadir atas Inisiatif Sendiri

Pemerintah harus memberikan rekognisi terhadap usaha desa yang sudah ada dan berjalan selama ini, terlepas dari bentuk usaha yang dijalankannya. Membangkitkan dan memfasilitasi tumbuh dan berkembangnya gerakan ekonomi lokal secara emansipatoris jauh lebih penting dari pada institusionalisasi BUM Desa secara serentak dari atas. Selain itu, pemerintah juga harus memperjelas model partisipasi yang ditawarkan dalam pengelolaan BUM Desa.

- d. Melakukan Identifikasi Awal Faktor Ekonomi Desa

Pemerintah harus melakukan identifikasi awal terhadap embrio ekonomi (faktor-faktor produksi) desa secara jelas.

Identifikasi ini sangat diperlukan untuk mencegah jangan sampai BUM Desa didirikan, namun tidak melakukan aktivitas apapun dikarenakan tidak memahami potensi usaha yang bisa dikembangkan. Oleh karena itu, pemerintah perlu membuat kebijakan tentang panduan identifikasi potensi desa dan tahapan dalam pengembangan BUM Desa.

e. Menyinkronkan dan Menyelaraskan Aturan Pengelolaan BUM Desa

Pengelola BUM Desa dituntut bersikap profesional seperti halnya pengelolaan badan usaha lainnya. Oleh karena itu, pemerintah perlu menyelaraskan peraturan mengenai organ pengelola BUM Desa dan mempertegas peran dan tanggung jawab masing-masing organ. Kebijakan tentang BUM Desa juga sepatutnya dapat meminimalisir peluang resiko (legal hazard) dalam menjalankan usahanya maupun tendensi BUM Desa sebagai alat kepentingan politik desa.

Pengembangan serta pengelolaan BUM Desa yang tepat dan baik, merupakan kerangka bangun terwujudnya perekonomian desa yang demokratis dan sejahtera, dengan kata lain memiliki dampak berkesesuaian dengan misi kesejahteraan sosial yang mengharuskan masyarakat siap dan berdaulat dalam konsekuensi apapun. Oleh karena itu tujuan dari terselenggaranya BUM Desa sebagai lembaga perekonomian masyarakat desa, dapat membawa pengaruh besar terhadap pembangunan ekonomi nasional, dan pada akhirnya Indonesia berdaulat secara ekonomi yang siap menghadapi tantangan globalisasi dalam skala perekonomian regional maupun internasional.

D. KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM BARU YANG AKAN DIATUR DALAM UNDANG-UNDANG TENTANG BADAN USAHA MILIK DESA

1. Aspek Kehidupan Masyarakat

Implikasi penerapan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Desa, akan dikaji kaitannya terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

Terhadap aspek kehidupan masyarakat, pengaturan mengenai Badan Usaha Milik Desa dalam suatu Undang-Undang tentu akan memberikan kekuatan hukum dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan Badan Usaha Milik Desa. Akan tetapi, di lain pihak keberadaan pengaturan baru ini akan berkonsekuensi logis terhadap penyesuaian kelembagaan atas BUM Desa yang telah ada sebelumnya, pola pengelolaan dan tata kelola BUM Desa yang dilaksanakan berdasarkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik, pola kerja sama yang membuka peluang BUMN, BUMD, pihak swasta, dan perorangan. Disamping itu undang-undang ini juga akan mengatur pola pendampingan BUM Desa.

Oleh karena itu, pembentukan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Desa juga harus disertai dengan ketentuan peralihan. Apabila dalam materi muatannya nanti akan mengubah secara radikal susunan kelembagaan dalam BUM Desa. Sehingga, BUM Desa yang telah ada sebelumnya di dalam masyarakat dapat memperoleh waktu yang cukup dalam melakukan transisi.

2. Dampak Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.

Untuk mendorong pendirian dan pengelolaan BUM Desa di setiap Desa, diperlukan anggaran pendukung dari Pemerintah Pusat. Anggaran pendukung tersebut diambil dari anggaran diluar Dana Desa yang setiap tahun telah ditransfer secara langsung ke Desa melalui APBD Kabupaten/kota.

Komponen pendapatan Desa yang berasal dari Dana Desa dan alokasi dana desa dirasa belum secara optimal untuk mendorong pembentukan BUM Desa dan mengefektifkan potensi desa untuk dapat mendirikan BUM Desa. Walaupun, dengan ditentukan alokasi dana BUM Desa dalam APBN di luar Dana Desa akan memberikan dampak bertambahnya beban keuangan negara, namun alokasi dan penyaluran dana BUM Desa yang bersumber dari anggaran pendapat belanja negara perlu ditentukan indikatornya. Salah satu indikatornya adalah hasil pemetaan potensi desa.

Sejak berlakunya UU Nomor 6 Tahun 2014 hingga tahun 2020, pendanaan penyelenggaraan Desa bersumber dari 7 (tujuh) komponen yakni: 42

⁴² Pasal 72 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

- a. Pendapatan asli desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa
- b. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan. Besaran alokasi APBN sebesar 10% (sepuluh pereratus) dari dan di luar dana transfer daerah (on top) secara bertahap. Anggaran ini dihitung berdasarkan jumlah Desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilyah dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan.
- c. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, paling sedikit 10 % (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah;
- d. Alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota, paling sedikit 10% (sepuluh perseratus), dalam APBD setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus;
- e. Bantuan keuangan dari APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota;
- f. Hibah dan sumbangan yang tidak mengingat dari pihak ketiga; dan
- g. Lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Pengertian Dana Desa dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam ketentuan tersebut, unsur definisi Dana Desa sebagai berikut:

- a. Berumber dari APBN;
- b. Dana yang diperuntukan bagi desa;
- c. Ditransfer melalui APBD kota/kabupaten; dan
- d. Digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

BUM Desa sebagai salah satu sarana pembangunan⁴³ dan pengembangan ekonomi Desa, serta pemberdayaan masyarakat⁴⁴

⁴³ Pasal 85 ayat (1) UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

merupakan bagian yang menjadi prioritas dalam pengalokasian Dana Desa yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah setiap tahunnya⁴⁵ yang ditransfer melalui APBD Kabupaten/kota. Seperti halnya pada tahun 2019, melalui Permendes PDTT Nomor 11 Tahun 2019 sebagaimana telah diubah dengan Permendes PDTT Nomor 6 Tahun 2020 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2020, salah satu prioritas penggunaan Dana Desa untuk pendirian, penyertaan modal, penguatan permodalan, dan kegiatan pengembangan BUM Desa dan/atau BUM Desa Bersama lainnya yang sesuai dengan kewenangan Desa yang diputuskan dalam musyawarah Desa.⁴⁶

Keberadaan Dana Desa menjadi harapan besar untuk memajukan Desa. Setidaknya, pendapatan yang diperoleh Negara dari masyarakat kembali kepada masyarakat. Dana Desa menjadi primadona dalam komponen pendapatan Desa. tidak ada ketentuan yang tegas mengenai jumlah maupun presentase Dana Desa yang diperuntukan pendirian dan pengembangan BUMDesa dan/atau BUMDesa Bersama. Dengan demikian tidak adanya jaminan terkait dengan jumlah minimal pengalokasian Dana Desa untuk pendirian dan pengembangan BUM Desa dan/atau BUMDesa Bersama. Meskipun jumlah pengalokasiannya disepakati dalam Musyawarah Desa.

Pada saat penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang BUM Desa ini, kondisi perekonomian dunia sedang tidak stabil dikarenakan adanya pandemi Covid-19. Hal ini juga berdampak kepada kondisi perekonomian di Indonesia, termasuk terkait pengalokasian Dana Desa. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid- 19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang, Pasal 28 angka 8

⁴⁴ Pasal 26 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁴⁵ Pasal 95 ayat (1) dan ayat (2), *ibid.*

⁴⁶ Lampiran I Huruf F angka 3 huruf c. Permendes PDTT Nomor 11 Tahun 2019 sebagaimana telah diubah dengan Permendes PDTT Nomor 6 Tahun 2020 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2020,

dinyatakan bahwa ketentuan Pasal 72 ayat (2) beserta penjelasan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dinyatakan tidak berlaku sepanjang berkaitan dengan kebijakan keuangan negara untuk penanganan penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID- 19) dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini. Ketentuan ini dianggap menghapuskan Dana Desa. Padahal dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undnag tersebut adalah penyesuaian alokasi dana transfer dan dana desa sebagai kebijakan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka menghadapi ancaman membahayakan perekonomian negara, diantaranya dalam kondisi pandemi covid 19 saat ini. DI lain sisi, tidak menutup kemungkinan jika Dana Desa akan dihapuskan.

Dana Desa pada tahun 2021 masih akan disampaikan kepada Desa. Dalam APBN tahun 2021, alokasi dana desa mencapai Rp.72.000.000.000.000 (tujuh puluh dua milyar rupiah). Permendes PDTT Nomor 13 Tahun 2020 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2021 memprioritaskan pengalokasian Dana Desa diarahkan untuk program dan/atau kegiatan percepatan pencapaian SDGs, salah satunya adalah Pemulihan ekonomi nasional. Selanjutnya, ketentuan penggunaan Dana Desa diperuntukan untuk pemulihan ekonomi nasional sesuai dengan kewenangan Desa sebagaimana Pasal 5 ayat (2) huruf a, bahwa penggunaan dana desa diprioritaskan untuk pencapaian SDGs Desa, sebagai berikut:

- a. pembentukan, pengembangan, dan revitalisasi badan usaha milik Desa/badan usaha milik Desa bersama untuk pertumbuhan ekonomi Desa merata;
- b. penyediaan listrik Desa untuk mewujudkan Desa berenergi bersih dan terbarukan; dan
- c. pengembangan usaha ekonomi produktif yang diutamakan dikelola badan usaha milik Desa/badan usaha milik Desa bersama untuk mewujudkan konsumsi dan produksi Desa sadar lingkungan

Keberadaan BUM Desa sebagai entitas pendorong perekonomian nasional dari Desa memberikan dampak terhadap keuangan daerah maupun negara. Dampak yang akan terjadi adalah dengan adanya penambahan bidang urusan atau kegiatan yang perlu

dialokasikan dalam APBN. Dana BUM Desa dimasukkan dalam komponen Dana Alokasi Khusus dan Dana Desa. Disisi lain, melalui keberadaan dan pengembangan BUM Desa, Desa berkontribusi besar dalam memenuhi kebutuhan pembangunan baik Desa, Kabupaten/kota, Provinsi hingga Nasional. Hal ini akan ditunjukkan dengan keselarasan kegiatan BUM Desa dengan prioritas pembangunan pada setiap tingkatan pemerintah.

Dana BUM Desa yang bersumber dari Dana Desa pada prinsipnya telah menjadi prioritas, namun besarnya tidak ditentukan. Sehingga perlu ditentukan secara eksplisit sekurang-kurangnya 10 % dari Dana Desa yang diterima setiap Desa. Sehingga Desa dipacu untuk mengelola potensi Desa melalui entitas ekonomi pedesaan yakni BUM Desa.

Dana BUM Desa yang bersumber dari Dana Alokasi khusus merupakan komponen belanja negara baru melalui Undang-Undang ini untuk mendukung pendirian dan mendorong pengelolaan BUM Desa lebih baik, efektif dan optimal. Besaran dana BUM Desa pada dasarnya diserahkan kepada Pemerintah untuk menentukannya, namun sekurang-kurangnya adalah 10% (sepuluh perseratus) dari Dana Alokasi Khusus untuk Desa. Pembagian dana ini berdasarkan indikator yang ditentukan Pemerintah, salah satu indikator yang harus menjadi pertimbangan adalah hasil kajian potensi desa.

BAB III

ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Analisis Peraturan Perundang-undangan terkait Badan Usaha Milik Desa

Analisa peraturan perundang-undangan dilakukan untuk mengembangkan filterisasi untuk menilai kualitas regulasi yang mengatur tentang Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). Analisis dilakukan dengan melakukan inventarisasi regulasi, baik di tingkat global, dan nasional (pusat dan daerah), kemudian diidentifikasi, baru di analisis mengenai kualitasnya dan potensi, sehingga dapat direkomendasikan keperluannya untuk dicabut sebagai tindak lanjut atau diubah atau bahkan justeru keberadaannya perlu dipertahankan dan dikuatkan dengan peraturan lain atau peraturan pelaksana sebagai teknis implementatif.

Tahap pertama yaitu inventarisasi regulasi terkait BUM Desa. Setelah dilakukan pengumpulan bahan hukum primer, diperoleh regulasi di tingkat global, nasional dan daerah yang materi muatannya mengatur soal BUM Desa atau berelasi dengan itu, sebagai berikut:

1. Global

a. *Universal Declaration of Human Rights*

Universal Declaration of Human Rights dideklarasikan pada tahun 1948 oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dengan tujuan untuk melindungi, paling tidak 4 (empat) hak, yaitu hak individu, hak kolektif, hak sipil dan politik, serta hak ekonomi, sosial dan budaya.⁴⁷ Melalui *Universal Declaration of Human Rights*, 4 (empat) hak itu disebut sebagai hak asasi manusia dasar dan dikategorikan sebagai hak yang paling penting untuk diprioritaskan di dalam berbagai hukum dan kebijakan, baik di tingkat nasional maupun internasional. Hak-hak asasi manusia dasar

⁴⁷ Siti Musdah Mulia, Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Beragama, diakses pada tanggal 20 Februari 2020 melalui https://lama.elsam.or.id/downloads/1363164069_HAM_dan_Kebebasan_Beragama._Musdah_Mulia.pdf.

itu merupakan serangkaian hak yang memastikan kebutuhan primer material dan non-material manusia dalam rangka mewujudkan eksistensi kemanusiaan manusia yang utuh, yaitu manusia yang berharga dan bermartabat.⁴⁸

Sampai saat ini, *Universal Declaration of Human Rights* masih terus berlaku dan menjadi pedoman bagi perlindungan hak asasi manusia di seluruh dunia untuk negara-negara anggota PBB. Terkait dengan Badan Usaha Milik Desa ini sebagai konteks permasalahan yang mengemuka melalui penelitian ini, *Universal Declaration of Human Rights* memiliki norma yang dapat dijadikan sumber materiil. Permasalahan BUM Desa tidak dapat dilepaskan dari perlindungan hak asasi dasar manusia yang berupa hak ekonomi, sosial dan budaya. Mengingat, Desa merupakan elemen penting dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tentu eksistensi dari desa dan masyarakatnya menjadi hal penentu bagi berlangsungnya pembangunan dan kemajuan bangsa dan Negara Republik Indonesia.

Pasal 29 *Universal Declaration of Human Rights* yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 29

- (1) Setiap orang mempunyai kewajiban terhadap masyarakat tempat satu-satunya di mana ia memperoleh kesempatan untuk mengembangkan pribadinya dengan penuh dan leluasa.
- (2) Dalam menjalankan hak-hak dan kebebasan-kebebasannya, setiap orang harus tunduk hanya pada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang layak terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat yang adil dalam hal kesusilaan, ketertiban dan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.
- (3) Hak-hak dan kebebasan-kebebasan ini dengan jalan bagaimana pun sekali-kali tidak boleh dilaksanakan bertentangan dengan tujuandan dasar Perserikatan Bangsa-Bangsa.”
(diterjemahkan)

⁴⁸ *Ibid.*

Berdasarkan ketentuan yang tertuang dalam *Universal Declaration of Human Rights*, terutama Pasal 29, setiap orang mempunyai kewajiban untuk mengembangkan pribadinya dengan penuh dan leluasa di masyarakat. Namun, keleluasaan itu harus tunduk hanya pada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang layak terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat yang adil dalam hal kesusilaan, ketertiban dan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratis. Apabila direlasikan dengan konsep BUM Desa, maka ketentuan ini menjadi dasar untuk keberadaan BUM Desa di desa-desa Indonesia, sebagai wadah untuk pengembangan kapasitas pribadi masyarakat desa, termasuk untuk kreatifitas dan dorongan inovasi yang ditujukan bagi kemajuan dan kesejahteraan dalam suatu masyarakat desa. Selain itu, ketentuan ini menjadi dasar bagi pembentukan undang-undang BUM Desa yang akan menjadi jaminan pengakuan dan perlindungan terhadap keberadaan BUM Desa, yang memang bertujuan untuk melindungi dan memberdayakan masyarakat desa sesuai dengan potensinya tanpa menghilangkan hak asal-usul dari desa. Dengan demikian, baik pengembangan potensi BUM Desa maupun kapasitas sumber daya pengelola dan pengembangnya lebih menjadi kekuatan dan mampu menambah nilai baik bagi BUM Desa itu sendiri, pengelola, masyarakat, dan terutama desa itu sendiri secara keseluruhan, bahkan bangsa Indonesia sebagai tujuan.

b. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights yang telah disahkan dan berlaku di Indonesia sebagai hukum nasional melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. apabila dielaborasi dengan konsep BUM Desa, maka ketentuan Pasal 10 dan Pasal 11 mampu menjadi dasar bagi perlindungan hak atas perlindungan dan

bantuan yang seluas mungkin bagi keluarga, ibu, anak, dan orang muda dimanapun berada, baik itu di desa maupun di kota, sekaligus sebagai jaminan bagi hak atas standar kehidupan yang memadai. Dengan ketentuan ini, BUM Desa harus diberdayakan untuk melindungi hak dan bantuan termasuk dalam bentuk ekonomi bagi keluarga, ibu, anak, dan orang muda yang berada di desa, bahkan desa terpencil. Ini artinya, melalui pengaturan mengenai BUM Desa, BUM Desa akan menjadi instrument bagi pemenuhan jaminan hak atas standar kehidupan yang memadai bagi masyarakat desa.

Pasal 6 sampai dengan Pasal 15 dari *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* yang telah disahkan dan berlaku di Indonesia sebagai hukum nasional melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya mengakui hak asasi setiap orang di bidang ekonomi, sosial, dan budaya, yakni hak atas pekerjaan (Pasal 6), hak untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan menyenangkan (Pasal 7), hak untuk membentuk dan ikut serikat buruh (Pasal 8), hak atas jaminan sosial, termasuk asuransi sosial (Pasal 9), hak atas perlindungan dan bantuan yang seluas mungkin bagi keluarga, ibu, anak, dan orang muda (Pasal 10), hak atas standar kehidupan yang memadai (Pasal 11), hak untuk menikmati standar kesehatan fisik dan mental yang tertinggi yang dapat dicapai (Pasal 12), hak atas pendidikan (Pasal 13 dan 14), dan hak untuk ikut serta dalam kehidupan budaya (Pasal 15).

Sedangkan, Pasal 6 sampai dengan Pasal 15 memberikan deskripsi secara normatif bahwa setiap orang dimanapun memiliki hak atas pekerjaan dan hak untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan menyenangkan, hak atas standar kehidupan yang memadai bahkan untuk standar kesehatan fisik dan mental yang tertinggi yang dapat dicapai, serta hak atas pendidikan. Hal ini tentu diharapkan dan dicitakan dapat diwujudkan oleh BUM Desa melalui dampak atau implikasi keberadaannya. Artinya, secara ekonomi BUM Desa dicitakan memiliki implikasi yang komprehensif, dibandingkan dengan hanya menaikkan

Pendapatan Asli Desa (PAD).

Dengan demikian, substansi dari hukum global yang tersebut, harus diejawantahkan melalui hukum nasional yang berdasar dan bersumber pada filosofi bangsa yaitu Pancasila dan aturan dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945, terutama bagi keberadaan BUM Desa agar membawa manfaat bagi masyarakat desa dan desa itu sendiri bahkan bangsa Indonesia.

2. Tingkat Pusat

Dalam konteks hukum nasional, dibagi menjadi 2 (dua) yaitu nasional di tingkat pusat dan di tingkat daerah. Ini semata-mata mengingat jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia yang sesungguhnya dapat dibedakan, jenis peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan tingkat daerah. Jenis peraturan perundang-undangan di tingkat pusat, memiliki hierarki yang lebih tinggi dibandingkan dengan jenis peraturan perundang-undangan di tingkat daerah.

Apabila menggunakan pendekatan teori dan konsep yang digunakan oleh Hans Nawiasky, norma hukum dalam sebuah negara yang berlaku mengikat di masyarakat secara langsung ialah Undang-Undang. Hal ini dikarenakan secara karakteristik, Undang-Undang tidak lagi memiliki norma hukum yang tunggal tetapi berpasangan, yang artinya dapat dilekati dengan sanksi, serta pembentukannya berdasar pada aturan dasar negara, dan pembentuknya ialah legislatif.

Pembentukan undang-undang harus berdasar dan bersumber pada norma hukum yang lebih tinggi. Dalam konteks Indonesia ialah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, jenis peraturan perundang-undangan di tingkat pusat, mulai dari jenis Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang, kemudian selanjutnya ialah Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden. Lalu dibawahnya, yaitu Peraturan Daerah merupakan jenis peraturan perundang-undangan di tingkat daerah, sampai dengan peraturan Bupati/Walikota. Kekuatan mengikat dari masing-masing jenis peraturan perundang-undangan itu, sesuai dengan hierarkinya.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditempatkan sebagai jenis peraturan yang memiliki hierarki tertinggi di Indonesia. Artinya, Undang-Undang Dasar memiliki kekuatan mengikat yang lebih dibandingkan dengan jenis peraturan perundang-undangan yang lain. Jika undang-undang dalam pembentukannya berdasar dan bersumber pada Undang-Undang Dasar, maka peraturan perundang-undangan jenis lain yang hierarkinya berada di bawah Undang-Undang, pembentukannya berdasar dan bersumber pada undang-undang dan pengaturannya merupakan ketentuan lebih lanjut dari pada ketentuan undang-undangan, sehingga lebih sering disebut sebagai peraturan pelaksana daripada undang-undang.

Perubahan keempat UUD 1945 pada tahun 2002 menegaskan bahwa UUD 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal. Dalam Pembukaan berisikan cita negara dan dasar negara Indonesia yaitu yang disebut Pancasila. Cita negara dan dasar negara tersebut dirumuskan dalam pasal-pasal UUD 1945. Dengan demikian analisa yang dilakukan haruslah terhadap Pembukaan maupun pasal-pasal. Rumusan Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan landasan utama dalam merumuskan substansi pembentukan peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan cita negara. Apabila meminjam istilah dari Barda Nawawi Arief, Pancasila merupakan nilai-nilai yang filosofis fundamental bagi Sistem Hukum Nasional Indonesia, sehingga norma hukum yang lebih rendah ber-ruh-kan, berjiwakan atau berdasar pada kelima sila dalam Pancasila yang merupakan satu kesatuan.

Pembentukan RUU BUM Desa haruslah didasari nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, permusyawaratan perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kelima nilai tersebut menjadi satu kesatuan dalam mewujudkan tujuan negara yang salah satunya ialah memajukan kesejahteraan umum masyarakat Indonesia.

Terkait untuk pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang BUM Desa, tentu harus merujuk pada pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai sumber dan dasar pembentukannya. Pasal 18 ayat (5) yang berbunyi "Pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas-

luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.” Dapat diartikan bahwa terdapat batasan bagi Pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangannya untuk menjalankan otonomi daerah. Batasan itu ialah ketentuan undang-undang yang menentukan bahwa suatu urusan itu merupakan urusan Pemerintah Pusat.

Dengan demikian, melalui Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, didapatkan sumber pembentukan bagi Rancangan Undang-Undang tentang BUM Desa. Bahwa, BUM Desa termasuk dalam otoritas pemerintah daerah dalam satuannya yang terkecil daripada bagian wilayah Kabupaten. Oleh karena itu, untuk menjalankan sebagian otonomi daerah untuk mewujudkan BUM Desa di desa-desa yang ada di Kabupatennya, Pemerintah Daerah dapat membentuk Peraturan Daerah. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, untuk pembentukan Peraturan Daerah tentu diperlukan pengaturan sebelumnya mengenai hal dimaksud dengan jenis peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi, yaitu Undang-Undang.

Bunyi pasal 18 ayat (5) dan ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi argumentasi yuridis untuk pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang BUM Desa, mengingat data dari Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) yang mencatat bahwa hingga Desember 2018, sebanyak 61 persen desa telah memiliki peraturan desa yang dibentuk untuk pendirian BUM Desa, atau telah terbentuk sebanyak 45.549 unit BUM Desa yang tersebar di 74.000 desa. Bahkan, ada Peraturan Daerah yang dibentuk sebagai dasar bagi keberadaan BUM Desa. Sedangkan, undang-undang yang merupakan dasar bagi pembentukan Perda terkait BUM Desa, belum mengatur secara signifikan mengenai BUM Desa.

Pasal lain yang memiliki relasi sebagai dasar argumentasi yuridis perlunya pengaturan mengenai BUM Desa ialah Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal ini berbunyi bahwa “hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya

antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.” Berdasarkan pasal ini, RUU tentang BUM Desa dapat dibentuk dan dikategorikan sebagai undang-undang yang mengatur pelaksanaan hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan lainnya antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, mengingat saat ini, BUM Desa didirikan dengan modal yang bersumber dari APBDesa, sedangkan itu bersumber dari dana desa yang notabene bersumber dari APBN.

BUM Desa saat ini pun menjalankan usahanya, tidak hanya di bidang ekonomi, tetapi juga sangat dibuka ruang untuk menjalankan usahanya di bidang pelayanan umum dengan memanfaatkan sumber daya alam, dan lainnya, misalnya penyediaan air bersih, konsep-konsep desa wisata. Artinya, RUU tentang BUM Desa juga menjadi instrument untuk menyelenggarakan ketentuan lebih lanjut dari Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan ketentuan soal pengakuan dan penghormatan negara atas kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur undang-undang, memberikan legitimasi bagi pembentukan RUU BUM Desa. Ketentuan ini tentu membutuhkan penyelenggaraan lebih lanjut melalui bentuk Undang-Undang agar negara hadir dengan pengakuan dan penghormatannya terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain itu, RUU tentang BUM Desa harus mengembalikan filosofis dari pembentukan BUM Desa, bahwa bukan semata-mata untuk kepentingan pendapatan dan finansial. Melainkan, untuk kepentingan ekonomi secara signifikan. Maksudnya ialah, ketika kemampuan ekonomi dari masyarakat desa sudah bertumbuh dan berkembang melalui sarana BUM Desa, diharapkan masyarakat desa akan dapat menikmati hak-hak ekonomi, sosial dan budaya,

diantaranya, kesehatan, pendidikan, pekerjaan dan kondisi pekerjaan yang menyenangkan. Bahkan, bukan hal yang mustahil kemudian masyarakat desa sampai pada tingkat mengasuransikan hidupnya, karena perekonomiannya sudah berdaya.

Dengan hal tersebut, konteks BUM Desa tentu sangat berpotensi untuk memberikan ruang kepada kesatuan masyarakat hukum adat, apalagi di Indonesia terdapat keberadaan desa adat yang tidak lain dan tidak bukan ialah kesatuan masyarakat hukum adat. Artinya, BUM Desa kemungkinan berdiri di desa adat, seperti nagari, desa adat di Bali, dan Lombok. Hadirnya RUU tentang BUM Desa dapat menghadirkan pengakuan dan penghormatan negara soal BUM Desa adat, yang sangat diyakini pengaturannya tidak dapat disamakan secara administratif dan teknis dengan desa yang bukan desa adat.

Pasal lain yang menjadi dasar dan pembentukan bagi RUU BUM Desa ialah Pasal 28C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28C itu mengatur tentang hak setiap orang untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. Dari Pasal 28C ini, RUU BUM Desa memiliki posisi sebagai perlindungan dan pemenuhan hak setiap orang di Indonesia untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

Pemenuhan dan perlindungan hak itu dilakukan dengan wadah yang disebut BUM Desa. Dengan kata lain, melalui RUU BUM Desa, negara harus menjamin bahwa BUM Desa secara ideal ditempatkan sebagai pemenuhan kebutuhan dasar untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat desa dan kesejahteraannya. Bunyi pasal tersebut, secara komprehensif didukung oleh Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 33 ini menjadi titik penting untuk dikuatkan melalui instrument undang-undang terkait perekonomian bangsa dan negara Indonesia. Melalui Pasal 33, BUM Desa di dalam RUU nya harus dijamin akan menjadi perekonomian

nasional Indonesia yang disusun sebagai usaha bersama dengan dasar prinsip kekeluargaan. Sebagai perekonomian nasional, tentu BUM Desa orientasi usahanya harus berkontribusi terhadap hajat hidup masyarakat desa (paling tidak) untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berada di desa. Artinya, sudut pandang yang dibangun dalam hal pembentukan RUU BUM Desa ialah untuk mewujudkan perekonomian nasional berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip-kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Itu semua dimulainya di desa sebagai akar (grassroot).

Dengan demikian, perlu dibentuk RUU tentang BUM Desa sebagai upaya untuk melaksanakan yang diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (5) UUD 1945, yang menentukan, bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. Berdasarkan analisis ketentuan pasal-pasal dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat beberapa pasal yang menjadi dasar dan sumber pembentukan RUU tentang BUM Desa. Pembentukan itu, tidak lain dan tidak bukan sebagai “penguatan” pengaturan dari Undang-Undang Dasar, agar ketentuannya dapat berlaku mengikat di masyarakat serta mampu membawa masyarakat Indonesia mencapai cita yang ideal yaitu keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali.

Dalam konteks dasar kewenangan, disamping lembaga DPR RI yang merupakan lembaga pembentuk UU bersama Presiden berdasarkan Pasal 20 dan Pasal 5 UUD 1945. lembaga pembentuk undang-undang, materi RUU BUM Desa merupakan untuk memberikan justifikasi hukum yang lebih kuat dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum melalui sektor ekonomi dari lingkup daerah terdekat dengan masyarakat yakni desa. Berdasarkan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, DPD dapat mengusulkan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah kepada DPR RI. Usul pembentukan RUU BUM Desa yang diinisiasi oleh DPD RI adalah konstitusional. Disamping itu, usul pembentukan RUU BUM Desa yang diajukan oleh DPD RI dan telah disepakati bersama Presiden dan DPR RI dalam Prolegnas 2020-2024. Selain

kewenangan pengusulan RUU, DPD RI berdasarkan Passal 22D ayat (2) UUD 1945 juga berwenang ikut membahasnya.

Selanjutnya, di tingkat yang lebih rendah daripada hierarki dari jenis Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang substansinya terkait dengan BUM Desa, dapat dikategori sebagai berikut:

a. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjadi tiang pancang bagi Indonesia untuk memperjuangkan perubahan dan pemberdayaan desa. Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menjadi subjek pembangunan, melalui asas rekognisi dan subsidiaritas.

Asas rekognisi dan subsidiaritas yang dikandung oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menjamin tetap diakuinya keberagaman karakteristik dan jenis desa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas rekognisi dan subsidiaritas yang dikandung oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, memberikan pengakuan kepada Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan entitas yang berbeda dengan kesatuan masyarakat hukum yang disebut daerah, yang sudah ada sebelum NKRI lahir pada tahun 1945, yang sudah memiliki susunan asli maupun membawa hak asal-usul.

Asas Rekognisi tidak hanya pengakuan terhadap keberadaan desa saja, tetapi juga menjadi dasar berbagai bentuk tindakan dari Pemerintah untuk keadilan kultural demi menyejahterakan masyarakat desa dan mewujudkan masyarakat desa yang mandiri dan inovatif. Tindakan mensejahterakan masyarakat desa dilakukan dengan bentuk Alokasi Dana Desa yang merupakan salah satu komponen APBDesa.

Selain Asas rekognisi juga terdapat asas subsidiaritas. Melalui asas subsidiaritas, terdapat penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 jo Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

tentang Desa, Permendesa PDTT Nomor 1 Tahun 2015 menyatakan batasan kewenangan desa tanpa melalui mekanisme penyerahan dari kabupaten/kota. Ini artinya, Pemerintah mendorong, memberikan kepercayaan dan mendukung prakarsa dan tindakan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

Desa tidak berkedudukan sebagai pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota. Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, desa berkedudukan dalam wilayah kabupaten/kota. Sesuai dengan asas rekognisi dan subsidiaritas, desa memiliki kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa, yang tentu sangat berbeda dengan kewenangan pemerintah daerah. Dalam hal tata-pemerintahan, desa memiliki musyawarah desa, sebagai sebuah wadah kolektif antara pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, lembaga adat dan komponen-komponen masyarakat luas, untuk menyepakati hal-hal strategis yang menyangkut hajat hidup desa. Semua ini memberikan gambaran bahwa karakter desa sebagai *self governing community* jauh lebih besar dan kuat.

Melalui Undang-Undang tentang Desa pula, Desa diberikan kemungkinan untuk mendirikan sebuah badan usaha yang disebut dengan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). Hal ini tertuang di dalam Pasal 87 sebagai berikut:

- 1) Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa.
- 2) BUM Desa dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan.
- 3) BUM Desa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dapat dilihat pada Pasal 87 ayat (3) dibuka kemungkinan bagi BUM Desa untuk menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum. Tentu ketentuan ini berpotensi menimbulkan disorientasi arah bahkan sifat dan bentuk usaha

dari BUM Desa. Ketika BUM Desa menjalankan usaha di bidang ekonomi, maka orientasi dari pendiriannya ialah mencari keuntungan. Namun, sebaliknya jika BUM Desa didirikan untuk melakukan pelayanan umum. Permasalahannya ialah jika BUM Desa menjalankan usaha di bidang ekonomi dan pelayanan umum. Perlu difikirkan sifat, jenis dan bentuk usaha yang sesuai bagi BUM Desa. Hal ini karena setiap BUM Desa akan memiliki karakteristik yang berbeda sesuai dengan asal-usul desa tempat BUM Desa itu akan bereksistensi. Alternatif norma yang perlu ditawarkan ialah badan usaha dari BUM Desa itu, agar ketika menjalankan kegiatan di bidang ekonomi tidak hanya berorientasi pada keuntungan.

BUM Desa yang dimaksud pada Pasal 87 Undang-Undang Desa itu didirikan melalui Musyawarah Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa. Itu jelas tertuang dalam Pasal 88 sebagai berikut:

- 1) Pendirian BUM Desa disepakati melalui Musyawarah Desa.
- 2) Pendirian BUM Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Di dalam Pasal 88 ayat (2) diatur mengenai pendirian BUM Desa dengan Peraturan Desa. Sebelumnya, BUM Desa ini disepakati melalui Musyawarah Desa. Potensi masalahnya dengan norma ini ialah, Peraturan Desa dipahami sebagai cara dari berdirinya BUM Desa. Kesepakatan untuk berdirinya BUM Desa terjadi di musyawarah desa. Dengan kata lain, pendiri dari BUM Desa ialah masyarakat dan Pemerintah Desa yang menjelma menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Artinya, BUM Desa ini tidak dapat dimiliki perorangan, karena menurut Pasal 89, hasil usaha BUM Desa dimanfaatkan untuk:

- a. pengembangan usaha; dan
- b. Pembangunan Desa, pemberdayaan masyarakat Desa, dan pemberian bantuan untuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial, dan kegiatan dana bergulir yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Oleh karena itu, Pasal 90 menentukan bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa mendorong perkembangan BUM Desa dengan:

- a. memberikan hibah dan/atau akses permodalan;
- b. melakukan pendampingan teknis dan akses ke pasar; dan
- c. memprioritaskan BUM Desa dalam pengelolaan sumber daya alam di Desa.

Pasal 89 mengenai pemanfaatan hasil BUM Desa, dan Pasal 90 tentang dukungan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa untuk BUM Desa. Peluangnya ialah melalui BUM Desa, masyarakat desa berpeluang untuk mengembangkan kapasitas diri dan desanya, dan ini harus didukung oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa.

- b. Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah kedua kalinya melalui Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2015

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah merupakan Undang-Undang pengganti dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Undang-Undang Pemerintah daerah memang cukup mencatat perjalanan histori dalam mengejawantahkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.

Terkait dengan permasalahan BUM Desa, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengatur yang signifikan mengenai BUM Desa. Di dalam Undang- Undang ini hanya mengatur mengenai belanja hibah yang berpotensi akan bermasalah karena hibah dapat diberikan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Desa kepada BUM Desa. Pengaturan ini terdapat di Pasal 298 ayat (5) yang menyatakan bahwa “belanja hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat diberikan kepada:

- a. Pemerintah Pusat;
- b. Pemerintah Daerah lain;
- c. badan usaha milik negara atau BUMD; dan/atau
- d. badan, lembaga, dan organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum Indonesia.”

Dengan ketentuan ini, BUM Desa harus jelas posisinya sebagai badan hukum atau bukan, karena jika tidak, belanja hibah tidak dapat diberikan sebagai bentuk dukungan.

c. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Sebagai negara yang memiliki cita sesuai dengan konsep negara kesejahteraan, penerapan sistem ekonomi yang mandiri, produktif dan efisien dengan pendapatan individu yang memungkinkan masyarakat untuk menabung, setelah kebutuhan dasarnya tercukupi menjadi strategi. Oleh karena itu, harus diselenggarakan pelayanan publik (*public service*) yang berkualitas agar cita negara yang sesuai dengan konsep negara kesejahteraan dapat tercapai.⁴⁹

Harapan sekaligus tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, prosedur yang jelas, cepat dan biaya yang pantas terus mengemuka dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan, sehingga kesadaran dari warga negara untuk mendapatkan pelayanan yang baik dan berkualitas terus meningkat.⁵⁰

Dewasa ini, pelayanan publik di Indonesia diatur melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi

⁴⁹ Spicker, Paul, 1995, *Social Policy: Themes and Approaches*, London: Prentice Hall, dikutip oleh Edi Suharto, Phd, *Negara Kesejahteraan Dan Reinventing Depsos*, disampaikan dalam Seminar yang bertajuk “Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia” dilaksanakan di Wisma MM-UGM, Yogyakarta, 2006. Dikutip kembali oleh Nuriyanto, 2014, *Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia, Sudahkah Berkonsep Welfare State?*, Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 3, hal. 432-433.

⁵⁰ Sirajuddin, Didik Sukriono dan Winardi, 2011, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, (Malang; Setara Press), hal. 219

perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pelayanan Publik menurut Undang-Undang adalah “kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.” Dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009, ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, termasuk pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya. Definisi dan cakupan produk pelayanan publik tersebut menunjukkan bahwa secara tidak langsung Indonesia sudah mengadopsi konsep negara kesejahteraan modern seperti dipraktikkan negara-negara oleh maju Eropa dan Amerika.

Dalam melaksanakan pelayanan publik, menurut ketentuan Pasal 15 Undang-Undang No. 25 tahun 2009 penyelenggara berkewajiban:

- a. Menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
- b. Menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan;
- c. Menempatkan pelaksana yang kompeten;
- d. Menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
- e. Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;
- f. Melaksanakan pelayanan sesuai dengan standard pelayanan;
- g. Berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan

- penyelenggaraan pelayanan publik;
- h. Memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
 - i. Membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya;
 - j. Bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;
 - k. Memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan
 - l. Memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan bunyi pasal-pasal tersebut, dan dielaborasi dengan Undang-Undang tentang Desa mengenai BUM Desa, maka pengaturan mengenai BUM Desa yang menyelenggarakan kegiatan usaha di bidang pelayanan umum, berpotensi akan berhimpitan dengan substansi Undang-Undang ini. BUM Desa berpeluang menjadi badan usaha yang melakukan kegiatan pengadaan dan penyaluran barang publik atau penyediaan jasa publik.

- d. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menentukan salah satunya meliputi kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain Berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.

Pasal 24 Undang-Undang tentang Kekayaan Negara juga

menentukan Pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah. Berdasarkan ketentuan itu, BUM Desa akan dikategorikan sebagai perusahaan daerah atau bukan? Jika iya, BUM Desa harus diposisikan sebagai perusahaan desa tetapi bagian dari daerah. Sedangkan jika bukan, permasalahannya BUM Desa berpotensi tidak didirikan dari dana desa, karena itu terkategori sebagai keuangan negara, begitu pula dengan pemberian pinjaman.

- e. Undang-Undang 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman atau hibah kepada Pemerintah Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah sesuai dengan yang tercantum/ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN. Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman atau hibah kepada lembaga asing sesuai dengan yang tercantum/ditetapkan dalam Undang-Undang tentang APBN.

Pemberian pinjaman dan hibah diberikan kepada Pemda BUMN/BUMD, bukan kepada BUM Desa. Dengan kata lain, BUM Desa belum terkategori sebagai badan usaha yang dapat menerima pinjaman dan/atau hibah dari Pemerintah.

- f. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf

Definisi wakaf secara normatif dalam Pasal 1 angka 1, adalah suatu perbuatan hukum oleh wakif untuk memisahkan dan/ atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah. Wakif merupakan pihak yang mewakafkan harta benda miliknya, yang terdiri atas perseorangan, organisasi dan badan hukum sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004.

Dalam Pasal 15 disebutkan bahwa harta benda wakaf hanya dapat diwakafkan apabila dimiliki dan dikuasai oleh Wakif secara sah. Adapun harta benda wakaf dikelompokkan menjadi 2

(dua) yakni: 1) benda tidak bergerak; dan 2) benda bergerak. Masing-masing diuraikan dalam Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3) sebagai berikut:

Benda tidak bergerak:	Benda bergerak (tidak bisa habis karena dikonsumsi)
<p>a. hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik yang sudah maupun yang belum terdaftar;</p> <p>b. bangunan atau bagian bangunan yang berdiri di atas tanah sebagaimana dimaksud pada huruf a;</p> <p>c. tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah;</p> <p>d. hak milik atas satuan rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;</p> <p>e. benda tidak bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.</p>	<p>a. uang;</p> <p>b. logam mulia;</p> <p>c. surat berharga;</p> <p>d. kendaraan;</p> <p>e. hak atas kekayaan intelektual;</p> <p>f. hak sewa; dan</p> <p>g. benda bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.</p>

Sehubungan dengan permodalan BUM Desa, keberadaan sistem wakaf menjadi salah satu pendukung untuk pendirian dan pengembangan BUM Desa. Hal tersebut selaras dengan tujuan wakaf yakni untuk memanfaatkan harta benda wakaf sesuai dengan fungsinya. Selain tujuan, wakaf berfungsi mewujudkan potensi dan manfaat ekonomis harta benda wakaf untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Dalam permodalan BUM Desa melalui wakaf merupakan salah satu bentuk upaya pencapaian tujuan dan fungsi wakaf

untuk kemajuan dan peningkatan ekonomi umat dan kemajuan kesejahteraan umum lainnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Wakaf.

g. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Pasal 1 angka 2 tentang konsep penanaman modal. Penanaman Modal merupakan segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia. Para pihak yang terlibat dalam proses penanaman modal diantaranya adalah pemerintah pusat, pemerintah daerah, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dll. Kegiatan penanaman modal dapat dilakukan investor dengan beberapa macam diantaranya dengan mengambil bagian saham pada saat pendirian perseroan terbatas, membeli saham, serta melakukan cara lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang penanaman Modal mengklasifikasikan investasi menjadi beberapa bentuk yaitu:

- a. Penanaman modal langsung (*direct investment*) yaitu suatu kegiatan penanaman modal yang dilakukan secara langsung di suatu negara. Eksistensi penanaman modal secara langsung dengan melakukan kegiatannya dengan mendirikan perusahaan sendiri, maupun patungan (*joint venture company*) dengan perusahaan dalam negeri, kerja sama operasi (*joint operation scheme*), konversi penyertaan utang menjadi saham pada perusahaan, serta memberikan bantuan teknis dan manajerial (*technical and management assistance*).
- b. Penanaman modal tidak langsung (*indirect investment*) yaitu suatu kegiatan penanaman modal yang dilakukan secara tidak langsung di suatu negara. Penanaman modal tidak langsung ini dilakukan dengan pembelian surat berharga di pasar modal maupun pasar uang dengan membeli saham maupun obligasi serta valuta asing dengan prinsip mencari keuntungan dan penanam modal tidak ikut terlibat secara langsung dalam kegiatan pengelolaan usahanya.

Sumber pembiayaan penanaman modal menurut Undang-

Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, dapat dikategorikan menjadi 2 (dua) yaitu penanaman modal dalam negeri dan penanam modal asing., sebagai berikut:

- a. Penanam modal dalam negeri yaitu perseorangan warga negara Indonesia, badan usaha Indonesia, negara Republik Indonesia, atau daerah yang melakukan penanaman modal di wilayah negara Republik Indonesia. Ada beberapa contoh penanam modal dalam negeri yang melakukan kegiatannya yakni UMKM, PT. Djarum, PT. Kereta Api Indonesia, PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah.
- b. Penanam modal asing yaitu perseorangan warga negara asing, badan usaha asing, dan/atau pemerintah asing yang melakukan penanaman modal di wilayah negara Republik Indonesia. Contoh penanam modal asing yang melakukan kegiatannya yakni PT. Unilever Tbk, dan PT. Petronas Niaga Indonesia.⁵¹

Berdasarkan ketentuan ini, peluangnya ialah bahwa pada BUM Desa dimungkinkan adanya penanaman modal, tetapi harus ditentukan bahwa itu dilakukan oleh siapa dan dalam bentuk apa. Hal ini mengingat, bahwa BUM Desa bukanlah badan usaha yang berbentuk Perseroan Terbatas. Namun, BUM Desa dapat saja menjadi wadah bagi badan usaha yang berbentuk badan hukum, baik itu PT atau koperasi.

- h. Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usah Mikro, Kecil dan Menengah

Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) dapat dipandang sebagai media penyelamat dalam proses pemulihan ekonomi nasional. UMKM berperan dalam mendorong laju pertumbuhan ekonomi dan sebagai program pengentasan kemiskinan maupun penyerapan tenaga kerja. UMKM merupakan suatu bentuk usaha kecil masyarakat yang pendiriannya berdasarkan inisiatif seseorang.

UMKM dapat menyerap banyak tenaga kerja dan memanfaatkan berbagai sumber daya alam yang potensial di suatu daerah. Usaha mikro tergolong jenis usaha marjinal, yang penggunaan teknologinya relatif sederhana, tingkat modal yang

⁵¹ Agus Saiful Abib, Endah Pujiastuti dan Tri Mulyani, 2017, Konsep Penanaman Modal Sebagai Upaya Menstimulasi Peningkatan Perekonomian Indonesia, Jurnal Humani, Volume 7, Nomor 1, hal. 22-24.

rendah, akses terhadap kredit rendah, serta cenderung berorientasi pada pasar lokal. Oleh karena itu, perlu ada strategi yang tepat untuk memberdayakan UMKM agar kesejahteraan masyarakat semakin terangkat.

Menurut Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, yang dimaksud dengan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah yaitu:

- a. Usaha Mikro adalah Usaha Produktif milik orang perorangan dan atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini.
- b. Usaha Kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari Usaha Menengah atau Usaha Besar yang memenuhi kriteria Usaha Kecil sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang ini.
- c. Usaha Menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha kecil atau Usaha Besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Pasal 5 UU No 20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan

Menengah (UMKM) menentukan mengenai tujuan pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, sebagai berikut:

- a. Mewujudkan struktur perekonomian nasional yang seimbang, berkembang dan berkeadilan;
- b. Menumbuhkan dan mengembangkan kemampuan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah menjadi usaha yang tangguh dan mandiri;
- c. Meningkatkan peran Usaha Mikro, Kecil dan Menengah dalam pembangunan daerah, penciptaan lapangan kerja, pemerataan pendapatan, pertumbuhan ekonomi dan pengentasan rakyat dari kemiskinan.

Kaitannya dengan BUM Desa ialah bahwa berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang UMKM, BUM Desa tidak berpeluang sebagai usaha mikro, kecil dan menengah. Padahal, BUM Desa semangatnya ialah memberdayakan masyarakat desa melalui UMKM. Artinya, BUM Desa hanya dimungkinkan menjadi wadah bagi UMKM yang ada di desa.

i. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian

Mahkamah Konstitusi sebagai the *guardians of ideology* belum lama ini membatalkan keberlakuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian (selanjutnya disebut UU 17/2012) karena bertentangan dengan prinsip-prinsip Koperasi sebagai soko guru ekonomi khas Indonesia, khususnya prinsip gotong-royong atau kekeluargaan sebagai prinsip dasar perekonomian Indonesia yang dimuat dalam Pancasila dan ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 serta memberlakukan kembali Undang-Undang Perkoperasian sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (selanjutnya disebut UU 25/1992).

Salah satu pokok permasalahan dalam Perkara Nomor 28/PUU-XI/2013 adalah adanya degradasi terhadap prinsip-prinsip utama Koperasi. Hal tersebut dapat dilihat dari perbandingan karakteristik Koperasi dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (UU 25/1992) yang masih kental akan semangat kolektivisme dengan pengaturan Koperasi dalam UU 17/2012.⁵²

Oleh karena itu, dalam analisis ini digunakan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Koperasi adalah “badan usaha yang beranggotakan orang seorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan asas kekeluargaan.”

Dari pengertian koperasi menunjukkan bahwa koperasi bukanlah bentuk kerjasama modal melainkan kumpulan orang-orang yang keadaan ekonominya lemah dengan bernaung dalam

⁵² Rahadian Prima Nugraha, 2017, Pembaharuan UU Perkoperasian Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XI/2013 (Reform of The Law On Cooperatives Upon The Constitutional Courts Decision Number 28/PUU-XI/20130, Jurnal Legislasi, Volume 14, Nomor 1, Maret, hal 33-34.

suatu wadah yang digerakkan secara bersama-sama dan hasilnya diperuntukkan bagi anggota koperasi. Koperasi bukanlah kerjasama yang bersifat “profit oriented” tetapi kerjasama yang bersifat “non-profit oriented”, dikarenakan koperasi berdiri sebagai badan usaha yang tidak berfokus pada modal dan keuntungan, tetapi lebih untuk anggota.

Koperasi harus menjalankan kegiatan secara terus-menerus, terang-terangan, berhubungan dengan pihak ketiga, dan memperhitungkan rugi laba serta mencatat semua kegiatan usahanya tersebut kedalam suatu pembukuan.

Berdasarkan ketentuan di atas, dapat dinyatakan bahwa BUM Desa tidak dapat dikategorikan sebagai Koperasi, karena BUM Desa tidak beranggotakan orang-perorang atau badan hukum, melainkan “badan usaha 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.”

j. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Subjek hukum adalah pemegang hak dan kewajiban. Orang pribadi dapat dikatakan sebagai subjek hukum sejak dilahirkan sampai dengan meninggal dunia. Sedangkan, badan hukum dinyatakan sebagai subjek hukum sejak disahkannya oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Setelah disahkan, badan hukum kemudian memiliki hak-hak, kewajiban dan harta kekayaan sendiri, terlepas dari hak-hak dan kewajiban-kewajiban serta harta kekayaan para pendiri, pemegang saham maupun para pengurusnya dan berakhir sebagaimana tertuang dalam Anggaran Dasar serta Akta Pendirian badan hukum.

Terdapat dua macam pembentukan sebuah badan hukum dikaitkan dengan tujuannya, yaitu untuk mengejar kepentingan ekonomi dan yang mengejar sesuatu yang bersifat ideal.

Perseroan Terbatas (PT) merupakan salah satu badan hukum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 1 angka 1 tentang konsep Perseroan Terbatas, menentukan bahwa,

“badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.”

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang PT, mengatur tentang tata cara pendirian Perseroan Terbatas. Bahwa,

“(1) Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam Bahasa Indonesia”. (2) Setiap pendiri Perseroan wajib mengambil bagian saham pada saat Perseroan didirikan.(3)Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak berlaku dalam rangka Peleburan.(4)Perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya keputusan menteri mengenai pengesahan badan hukum Perseroan.(5)Setelah Perseroan memperoleh status badan hukum dan pemegang sahammenjadi kurang dari 2 (dua) orang, dalam jangka waktu paling lama 6 (enam)bulan terhitung sejak keadaan tersebut pemegang saham yang bersangkutan wajib mengalihkan sebagian sahamnya kepada orang lain atau Perseroan mengeluarkansaham baru kepada orang lain.(6)Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) telah dilampaui, pemegang saham tetap kurang dari 2(dua) orang, pemegang saham bertanggung jawab secara pribadi atas segala perikatan dan kerugian Perseroan, dan atas permohonan pihak yang berkepentingan, pengadilan negeri dapat membubarkan Perseroan tersebut.(7)Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang

ataulebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan ketentuan pada ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi: a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara; atau b. Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang Pasar Modal.

Apabila diharmonisasikan dengan UU Desa yang mengatur tentang pendirian BUM Desa, maka UU PT ini berpotensi disharmoni, karena BUM Desa didirikan dengan ditetapkan menggunakan Peraturan Desa. Sedangkan, UU tentang PT tidak mengatur demikian. PT didirikan dengan menggunakan akta notaries.

Apabila BUM Desa akan dijadikan badan hukum, maka setidaknya harus memenuhi unsur sebagai berikut:

- a. Organisasi yang teratur. Organisasi yang teratur ini dapat dilihat dari adanya organ perusahaan yang ketentuannya dapat diketahui melalui ketentuan UUPT, Anggaran Dasar Perseroan, Keputusan Rapat Umum Pemegang Saham, Keputusan Dewan Komisaris, Keputusan Direksi dan peraturan-peraturan perusahaan lainnya yang dikeluarkan dari waktu ke waktu.
- b. Harta Kekayaan Sendiri yang berupa modal dasar yang terdiri atas seluruh nilai nominal saham yang terdiri atas uang tunai dan harta kekayaan dalam bentuk lain.
- c. Melakukan Hubungan Hukum Sendiri dengan pihak ketiga yang diwakili oleh pengurus yang disebut Direksi dan Komisaris. Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan dan tujuan perseoran serta mewakili perseoran, baik di dalam maupun di luar Pengadilan.

d. Mempunyai Tujuan Sendiri yang ditentukan dalam Anggaran Dasar Perseroan.

k. UU No. 26 Tahun 2007

Undang-Undang ini mengatur tentang mengatur mengenai prinsip-prinsip dan/atau pengelolaan ruang darat, ruang laut, dan ruang udara.

Direlasikan dengan BUM Desa, karena lokasi usaha BUM Desa harus mengacu pada RTRW Kabupaten, bahkan diperlukan rencana tata ruang di tingkat desa. Undang-Undang ini menjadi rujukan penentuan lokasi jenis usaha yang akan dilakukan BUM Desa.

l. UU No. 27 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 1 Tahun 2014

Undang-Undang ini pengaturannya terkait ruang laut yang secara khusus mengatur mengenai wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Lokasi usaha BUM Desa yang terkait dengan wilayah pesisir harus mengacu pada RTRW Kabupaten, bahkan diperlukan rencanatata ruang di tingkat desa. Undang-Undang ini menjadi menjadi rujukan penentuan lokasi jenis usaha yang akan dilakukan BUM Desa.

m. UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

Undang-Undang ini dalam satu pasalnya mengatur tentang pengabdian masyarakat. Pasal 47 menentukan bahwa pengabdian kepada masyarakat merupakan salah satu tridarma perguruan tinggi. Pengabdian kepada masyarakat setidaknya bertujuan untuk mengamalkan dan membudayakan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pasal 48 Undang-Undang tentang Pendidikan Tinggi mengatur mengenai Kerja sama Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat, bahwa Perguruan Tinggi berperan aktif menggalang kerja sama diantaranya dengan dunia usaha, dunia industri dan Masyarakat.

Melalui Permenristekdikti Nomor 44 Tahun 2015, Pendidikan Tinggi menetapkan standart Nasioanl Pengabdian Masyarakat. Bahkan melalui Pasal 62, Perguruan Tinggi

diwajibkan untuk memiliki rencana strategis pengabdian masyarakat yang merupakan bagian dari rencana strategis dari Perguruan Tinggi.

Pelaksanaan pengabdian masyarakat dan kerja sama dengan dunia usaha ditataran masyarakat desa masih sangat minim. Hal ini dikarenakan terkendala dengan biaya pelaksanaan, keterjangkauan lokasi, dan yang paling utama adalah kemauan civitas pendidikan tinggi untuk melaksanakan kegiatan. Selain itu juga karena standart yang telah ditetapkan oleh Dikti sendiri, misalnya Perguruan Tinggi di Indonesia daam pelaksanaan pengabdian masyarakatnya harus memenuhi standart isi, hasil, proses, penilaian, pelaksana, sarana dan prasarana, pengelolaan, pendanaan dan pembiayaan.

Dengan bunyi ketentuan tersebut, Perguruan Tinggi dapat berperan untuk mewujudkan BUM Desa sesuai dengan tujuan idealnya pembentukan BUM Desa melalui pengabdian masyarakat. Bahkan melalui program pengabdian masyarakat, perguruan tinggi dan BUM Desa serta desa secara keseluruhan dapat bersinergi untuk mewujudkan kesejahteraan dan transfer ilmu pengetahuan.

n. UU Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro

Microfinance atau pembiayaan mikro mengalami perkembangan yang sangat pesat dua dasawarsa terakhir. Sejak keberhasilan program Grameen Bank yang diperkenalkan oleh Muhammad Yunus (peraih nobel perdamaian tahun 2006) di Bangladesh pada awal tahun 1980, institusi keuangan dunia mulai menaruh perhatian yang besar kepada pembiayaan mikro dalam upaya mengentaskan kemiskinan, dan juga memperoleh keuntungan.

Lembaga Keuangan Mikro (LKM) jika mengacu pada Undang Undang No.1 tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro di definisikan sebagai lembaga keuangan yang khusus didirikan untuk memberikan jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, baik melalui pinjaman atau pembiayaan dalam usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan simpanan, maupun pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha yang tidak semata-mata

mencari keuntungan.

Definisi tersebut menggambarkan bahwa LKM merupakan sebuah institusi *profit oriented* yang juga bersifat *social oriented*, yang kegiatannya lebih bersifat *community development* tanpa mengenyampingkan perannya sebagai lembaga intermediasi keuangan. LKM juga melaksanakan kegiatan simpan pinjam, yang aktifitasnya disamping memberikan pinjaman namun juga dituntut untuk memberikan kesadaran menabung kepada masyarakat, terutama masyarakat berpenghasilan rendah.⁵³

Di Indonesia, institusi yang terlibat dalam keuangan mikro dapat dibagi menjadi tiga, yakni institusi bank, koperasi, serta non bank/non koperasi. Institusi bank termasuk di dalamnya bank umum, yang menyalurkan kredit mikro atau mempunyai unit mikro serta bank syariah dan unit syariah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013, Lembaga Keuangan Mikro secara normatif melalui Pasal 1 angka 1 diartikan sebagai berikut:

Lembaga Keuangan Mikro yang selanjutnya disingkat LKM adalah lembaga keuangan yang khusus didirikan untuk memberikan jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, baik melalui pinjaman atau pembiayaan dalam usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan simpanan, maupun pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha yang tidak semata-mata mencari keuntungan.

Pasal 3 menentukan bahwa LKM bertujuan untuk:

- a. Meningkatkan akses pendanaan skala mikro bagi masyarakat;
- b. membantu peningkatan pemberdayaan ekonomi dan produktivitas masyarakat; dan
- c. membantu peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat terutama

⁵³ I Gde Kajeng Baskara, 2013, Lembaga Keuangan Mikro di Indonesia, Jurnal Buletin Studi Ekonomi, Vol. 18, Nomor. 2, Agustus, hal. 115-119.

masyarakat miskin dan/atau
berpenghasilan rendah

Relasinya dengan BUM Desa ialah, LKM dapat bekerja sama dengan BUM Desa untuk memberikan jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat dengan tujuan untuk membantu peningkatan pemberdayaan ekonomi dan produktivitas masyarakat, dan membantu peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat terutama masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah.

Sedangkan, jika BUM Desa akan melakukan kegiatan usaha seperti LKM, maka itu akan tertutup kemungkinannya. Hal ini disebabkan, LKM harus berbentuk badan hukum, baik itu dalam bentuk Koperasi atau Perseroan Terbatas. Sedangkan BUM Desa, bentuk badan hukumnya bukan Koperasi ataupun PT.

o. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Badan Usaha Milik Negara menurut UU Nomor 19 Tahun 2003 didirikan dengan tujuan:

1. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
2. mengejar keuntungan;
3. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
4. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
5. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Menurut Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, dan bersumber dari:

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

2. kapitalisasi cadangan;
3. sumber lainnya.

Pasal 9 UU BUMN menentukan bahwa BUMN terdiri dari Persero dan Perum. Pasal 10 menentukan, untuk pendirian BUMN yang berbentuk Persero diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan. BUMN persero didirikan dengan maksud dan tujuan sebagai berikut:

1. menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat;
2. mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.

Sedangkan menurut Pasal 35 ayat (1) UU BUMN, Pendirian BUMN yang berbentuk Perum diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan. BUMN berbentuk Perum memperoleh status badan hukum sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah tentang pendiriannya. Adapun maksud dan tujuan pendirian BUMN berbentuk Perum sebagai berikut:

1. menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.
 2. Untuk mendukung kegiatan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dengan persetujuan Menteri, Perum dapat melakukan penyertaan modal dalam badan usaha lain.
- p. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Badan Usaha Milik Daerah menurut PP Nomor 54 Tahun 2017 ini didirikan untuk mencapai tujuan sebagai berikut:

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan

- perekonomian Daerah;
- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Pendirian BUMD didasarkan pada kebutuhan Daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

- q. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir melalui Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019, pengaturan mengenai BUM Desa tertuang dalam Pasal 132 sampai dengan Pasal 142.

Menjadi perhatian penting ialah ketentuan yang tertuang dalam Pasal 132 yang menyatakan bahwa organisasi pengelola BUM Desa terpisah dari organisasi Pemerintahan Desa. Organisasi ini paling sedikit terdiri atas penasihat, dan pelaksana operasional. Penasihat dijabat secara *ex-officio* oleh kepala Desa, dan pelaksana merupakan perseorangan yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala Desa, dan dilarang merangkap jabatan yang melaksanakan fungsi pelaksana lembaga Pemerintahan Desa dan lembaga kemasyarakatan Desa.

Melalui ketentuan ini dapat diartikan bahwa pengelolaan BUM Desa harus mandiri dan bebas dari kepentingan. Meskipun, kepala desa masih dititik beratkan sebagai pemeran penting untuk mengawasi jalannya BUM Desa dan menempatkan personal untuk melaksanakan pengelolaan BUM Desa.

Di pasal berikutnya, yaitu Pasal 135, terdapat ketentuan

yang patut diperhatikan, mengenai modal dan kekayaan desa. Pasal 135 menentukan bahwa “Kekayaan BUM Desa merupakan kekayaan Desa yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham. Modal BUM Desa terdiri atas penyertaan modal Desa, dan penyertaan modal masyarakat Desa.” Artinya, tegas sekali dalam ketentuan ini bahwa BUM Desa bukan berbentuk PT. Namun, berdasarkan PP Nomor 47 Tahun 2015, norma “tidak terbagi atas saham” tidak lagi dibunyikan. PP Nomor 47 Tahun 2015 mengatur bahwa penyertaan modal desa merupakan kekayaan desa yang dipisahkan dan berasal dari APBDesa.

Namun, ketentuan yang cukup patut dipertanyakan ialah mengenai kepailitan yang ditentukan oleh Pasal 140 PP ini. Ditentukan oleh PP ini bahwa Kepailitan BUM Desa hanya dapat diajukan oleh kepala Desa. Apabila mengacu kepada Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan, maka yang dimungkinkan mengajukan permohonan kepailitan untuk kepentingan umum ialah Kejaksaan. Sedangkan, syarat kepailitan ialah permohonan yang dilakukan oleh dirinya sendiri atau salah satu atau lebih kreditornya.

- r. Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 (telah dicabut oleh Permendes 4 Tahun 2015

Pasal 5 Permendagri ini mengatur tentang syarat pendirian BUM Desa. Termasuk soal jenis usahanya BUM Desa, sebagaimana ditentukan melalui Pasal 12 Permendagri Nomor 39 Tahun 2010. Di Permendagri diatur mengenai dasar pembentukan BUM Desa yaitu melalui Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tentang Pedoman Tata Cara Pembentukan dan Pengelolaan BUM Desa. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sekurang-kurangnya memuat bentuk organisasi, kepengurusan, hak dan kewajiban, permodalan, bagi hasil usaha, keuntungan dan kepailitan, kerjasama dengan pihak ketiga, mekanisme pertanggung jawaban, pembinaan dan pengawasan masyarakat.

Pasal 6 dan 7 Permendagri ini yang mengatur mengenai organisasi pengelola. Melalui aturan inilah kemudian timbul

nomenklatur Komisaris dan Direksi dalam organisasi pengelola BUM Desa. Di dalam Pasal 18 Permendagri ini diatur mengenai Kerjasama. Inilah yang kemudian menjadi embrio dari nomenklatur BUM Desama. Tetapi pada perkembangannya, Permendagri ini dicabut oleh Permendes Nomor 4 Tahun 2015.

- s. Permendes Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pendirian, Pengurusan, dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa

Permendes ini menjadi pengganti dari Permendagri Nomor 35 Tahun 2010 yang mengatur tentang BUM Desa. Permendes ini berisi 6 bab, sebagai berikut:

Bab I Pendirian BUM Desa

Bab II Bentuk Organisasi BUM Desa

Bab III Pengurusan dan Pengelolaan BUM Desa, yang terdiri dari bagian pengaturan sebagai berikut:

1. Organisasi Pengelola BUM Desa
2. Modal BUM Desa
3. Klasifikasi Jenis Usaha BUM Desa
4. Alokasi Hasil Usaha BUM Desa
5. Kepailitan BUM Desa
6. Kerjasama BUM Desa Antar-Desa
7. Pertanggungjawaban BUM Desa

Bab IV Pembinaan dan Pengawasan

Bab V Ketentuan Peralihan

Bab VI Ketentuan Penutup

Di dalam Bab II Permendes ini diatur mengenai pendirian BUM Desa yang dimaksudkan sebagai upaya menampung seluruh kegiatan di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum yang dikelola oleh Desa dan/atau kerja sama antar-Desa. Pasal 4 lebih mengkonkritkan pendirian BUM Desa ini yaitu dengan menggunakan Peraturan Desa tentang pendirian BUM Desa.

Pasal 6 Permendes ini mengatur mengenai BUM Desa bersama. Menurut Pasal 6, BUM Desa bersama merupakan milik 2 (dua) Desa atau lebih yang berdirinya disepakati melalui Musyawarah antar-Desa yang difasilitasi oleh badan kerja sama

antar-Desa.

Sedangkan, di Bab III Permendes mengatur tentang pengurusan dan pengelolaan BUM Desa. Menurut Pasal 7, BUM Desa dapat terdiri dari unit-unit usaha yang berbadan hukum. Unit usaha yang berbadan hukum dapat berupa lembaga bisnis yang kepemilikan sahamnya berasal dari BUM Desa dan masyarakat. Dalam hal BUM Desa tidak mempunyai unit-unit usaha yang berbadan hukum, bentuk organisasi BUM Desa didasarkan pada Peraturan Desa tentang Pendirian BUM Desa.

Bahkan Pasal 8 mengatur tentang BUM Desa dapat membentuk unit usaha meliputi:

- a. Perseroan Terbatas sebagai persekutuan modal, dibentuk berdasarkan perjanjian, dan melakukan kegiatan usaha dengan modal yang sebagian besar dimiliki oleh BUM Desa, sesuai dengan peraturan perundangundangan tentang Perseroan Terbatas; dan
- b. Lembaga Keuangan Mikro dengan andil BUM Desa sebesar 60 (enam puluh) persen, sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang lembaga keuangan mikro.

Dari ketentuan tersebut, unit-unit usaha yang berbadan hukum, artinya kalau merujuk pada ketentuan KUHPerdato soal perusahaan, ketentuan ini sangat menutup kemungkinan bahwa BUM Desa berbentuk perusahaan perseorangan, persekutuan perdata, persekutuan dengan firma dan persekutuan komanditer. Tetapi sudah menyasar pada bentuk perusahaan yang berbadan hukum, seperti PT (dan ini terlihat di Pasal 8) atau Koperasi. Issued berikutnya ialah mengenai organisasi pengelola BUM Desa. Pertanyaan menggelitikanya ialah, bagaimana bila BUM Desa ini berbentuk PT, tetapi tunduk pada organisasi pengelola BUM Desa yaitu penasihat, pelaksana operasional dan pengawas? Karena ketentuan ini kemudian tidak dikonstruksikan pada BUM Desa berbentuk badan hukum, yaitu PT. Pasal 19 mengenai jenis usaha BUM Desa yaitu bisnis sosial (social business) sederhana yang memberikan pelayanan umum (*servicing*) kepada masyarakat dengan memperoleh keuntungan finansial. Pertanyaannya ialah bagaimana sebuah PSO berorientasi pada keuntungan finansial. Ada pergeseran dogmatis secara ekstrem ke arah kapitalistik di dalam

pengelolaan BUM Desa.

- t. Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Pengesahan Badan Hukum Perkumpulan

Pasal 1 angka 1 menentukan konsep tentang perkumpulan sebagai berikut:

“perkumpulan adalah badan hukum yang merupakan kumpulan orang didirikan untuk mewujudkan kesamaan maksud dan tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan dan tidak membagikan keuntungan kepada anggotanya.”

Dilihat dari konsep perkumpulan saja, BUM Desa tidak dapat dikategorikan sebagai perkumpulan, karena di dalam pengelolaan BUM Desa masih berorientasi pada profit atau keuntungan. Meskipun, profit itu tidak sepenuhnya berupa uang, tetapi dapat berupa *multiflier effect* terhadap keadaan masyarakat desa yang semakin berdaya.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut, dikemukakan bahwa pembentukan RUU tentang BUM Desa menjadi titik penguat untuk mewujudkan kesejahteraan bangsa. Tentu, ini sebagai cita dari didirikannya negara kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dituangkan dalam pembukaan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain itu, pembentukan RUU BUM Desa menjadi pemecah kebekuan normatif yang diakibatkan oleh tumpang tindih beberapa materi muatan yang mengatur mengenai BUM Desa. bahkan di dalam satu batang tubuh peraturan yang mengatur mengenai BUM Desa saling bertumpang tindih.

Dari ketentuan tersebut juga dapat diketahui bahwa terdapat issued yang perlu diakomodasi dalam konstruksi norma di RUU tentang BUM Desa, seperti bidang usaha BUM Desa, antara ekonomi dan/atau pelayanan umum atau hanya salah satunya. Ini akan terkait dengan UU tentang Pelayanan Publik, jika BUM Desa melakukan orientasi usaha di pelayanan umum. Berikutnya ialah mengenai kejelasan BUM Desa sebagai badan hukum atau bukan, karena jika tidak, belanja hibah tidak dapat diberikan sebagai bentuk dukungan. Hal ini penting agar

tidak terjadi ketidakpastian hukum, bahkan ketidaksinkronan antar peraturan perundang-undangan.

Termasuk soal BUM Desa menjadi perusahaan daerah dan jika dalam bentuk PT, karena pengaturannya tentu harus disesuaikan dengan UU tentang PT. Issue besar lainnya yang perlu ditindak lanjuti melalui pembentukan RUU tentang BUM Desa ialah soal kepengurusan dan modal dari BUM Desa. Kemunculan issue-issue tersebut yang bersumber dari hasil analisis, tentu menjadi pertimbangan di dalam mengkonstruksi norma hukum soal BUM Desa, sehingga dengan pengaturan mengenai BUM Desa melalui RUU, akan mengurai permasalahan yang dihadapi secara normatif terkait dengan BUM Desa, dan menjadikan peluang dari BUM Desa sebagai nilai tambah secara normatif. Jika demikian, hasil akhirnya ialah suatu kebijakan yang dapat mengatasi permasalahan dan meningkatkan peluang bagi pengaturan mengenai BUM Desa. Hasil akhirnya tentu saja ialah untuk kesejahteraan masyarakat desa melalui instrument BUM Desa, dan dapat meningkatkan kualitas pembangunan, baik secara fisik maupun kapasitas sumber daya manusia di desa, sehingga membangun dari pinggir itu menjadi langkah strategis bagi kemajuan bangsa Indonesia.

3. Tingkat Daerah

Saat ini, sebagian besar daerah telah memiliki BUM Desa yang pengaturannya merujuk pada peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan diatur lebih lanjut dalam peraturan masing-masing Pemerintah Daerah, Kepala daerah, dan/atau Desa. Terdapat pengaturan yang berbeda antara satu desa dengan desa lainnya, diantaranya terdapat peraturan desa yang menyebutkan jenis usahanya sebagaimana Permendes 4 Tahun 2015 ada juga yang tidak menyebutkan, mengenai pengaturan kepailitan, pembubaran BUM Desa.

Adapun evaluasi dan analisis terhadap peraturan daerah mengenai BUM Desa diantaranya sebagai berikut:

- a. Perdes Bojonggenteng Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan BUM Desa Desa Bojonggenteng Kecamatan Jampangkulon Kabupaten Sukabumi telah mengatur

BUM Desa sesuai dengan Permendes 4 Tahun 2015, namun dalam Perdes ini tidak mengatur mengenai pembagian hasil dari BUM Desa hanya mendelegasikan kembali dalam AD/ART BUM Desa. Berbeda dengan ketentuan dalam Peraturan Desa Dukuh, Kecamatan Watulimo, Kabupaten Trenggalek yang menegaskan pembagian hasil BUM Desa dalam Permen Desa Dukuh Nomor 2 Tahun 2018 tentang Badan Usaha Milik Desa, Pasal 23 ayat (2) disebutkan bahwa Pembagian Hasil usaha digunakan secara proporsional dengan acuan sebagai berikut :

- 1) Biaya operasional sebesar 50 % (lima puluh persen) digunakan untuk gaji atau sebutan lain bagi pengelola maupun karyawan sebesar 40 % dan biaya pengelolaan lainnya sebesar 10 %;
 - 2) pemupukan modal usaha sebesar 20 %;
 - 3) kontribusi ke desa sebagai Pendapatan Asli Desa sebesar 20 %;
 - 4) pengembangan SDM dan penunjang kegiatan kelembagaan sebesar 4 %;
 - 5) dana sosial sebesar 3 %;
 - 6) dana cadangan sebesar 3 %.
- b. Perbup Kabupaten Sambas Nomor 33 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan BUM Desa. Karena bagaimanapun Permendesa PDTT Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan, dan Pengelolaan, dan pembubaran BUM Desa tidak bisa dijadikan acuan sepenuhnya, karena Permendes tersebut bersifat umum secara nasional. Ketika kita berbicara lebih spesifik ke tingkat daerah hingga ke tingkat desa, Permendes tersebut harus diturunkan lagi ke dalam Perbup. Di dalam Perbup Nomor 33 Tahun 2018 tersebut secara jelas disebutkan bahwa BUM Desa adalah lembaga yang terpisah dari Pemerintahan Desa. Esensi dari tujuan pendirian Badan Usaha BUM Desa yaitu untuk meningkatkan perekonomian desa, meningkatkan pendapatan asli desa dan meningkatkan pengelolaan potensi desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat menjadi tulang punggung pertumbuhan dan pemerataan ekonomi desa. Dengan adanya Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) akan menarik masyarakat sehingga secara perlahan angka kemiskinan akan menurun.

Berbagai pengaturan BUM Desa yang dirumuskan dalam Peraturan Desa di berbagai daerah masih mengalami permasalahan sebagaimana diuraikan dalam BAB II. Salah satunya disebabkan tidak konsisten perumusan norma, sehingga diperlukan justifikasi hukum yang lebih kuat tidak hanya pada tataran peraturan menteri saja.

B. Evaluasi Peraturan Perundang-undangan tentang BUM Desa

Peraturan perundang-undangan merupakan kebijakan yang dikeluarkan oleh negara, baik melalui lembaga negara ataupun pejabatnya yang berwenang. Setiap kebijakan memerlukan evaluasi, agar dapat diketahui pelaksanaan kebijakan itu. Selain itu, untuk mengetahui ketercapaian sasaran serta dapat mencapai tujuan. Dengan kata lain, melalui evaluasi dapat diketahui pelaksanaan kebijakan dan pengukuran hasil-hasil yang dicapai. Seperti yang dikemukakan oleh Samodra Wibawa dkk, bahwa evaluasi kebijakan dimaksudkan untuk mengetahui aspek proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan, dan efektivitas dampak kebijakan.

Pengertian dari evaluasi itu sendiri yang dirumuskan oleh William Dunn adalah prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk menghasilkan aksi di masa lalu dan atau masa depan. Sementara, menurut Abdillah Hanafi dan Mulyadi Guntur, evaluasi dapat dirumuskan sebagai penilaian yang dimaksudkan untuk mengukur efek suatu program dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan merupakan penilaian untuk mengetahui ketercapaian tujuan yang telah ditetapkan sebagai pertimbangan dalam peninjauan dan peningkatan pelaksanaan kebijakan pada masa yang akan datang.⁵⁴

Evaluasi mencakup beberapa hal penting, yaitu:

1. Untuk mengukur performance dan hasil yang diperoleh dari pelaksanaan satu atau sebagian program;
2. hasil evaluasi merupakan pertimbangan dalam peninjauan kembali suatu program dan peningkatan pelaksanaan program di masa yang akan datang.

⁵⁴ Hayat, *Kebijakan Publik: Evaluasi, Reformasi dan Formulasi*, (Malang: Intrans Publishing, 2018), hlm. 36-44.

3. Secara lebih rinci beberapa persoalan yang harus dijawab oleh suatu kegiatan evaluasi menurut Ripley sebagai berikut:
4. Kelompok dan kepentingan mana yang memiliki akses di dalam pembuatan kebijakan?
5. Apakah proses pembuatannya cukup rinci, terbuka, dan memenuhi prosedur?
6. Apakah program didesain secara logis?
7. Apakah sumber daya yang menjadi input program telah cukup memadai untuk mencapai tujuan?
8. Apa standar implementasi yang baik menurut kebijakan tersebut?

Dampak kebijaksanaan terhadap “biaya” tidak langsung (*indirect costs*) sebagaimana yang dialami oleh anggota-anggota masyarakat. Seringkali biaya seperti ini jarang dinilai, hal ini sebagian disebabkan karena sulitnya hal tersebut dikuantifikasikan (diukur). Riga A. dalam bukunya *Analisa Dampak Lingkungan Sosial*, mengklasifikasikan dampak dalam tiga hal yaitu:⁵⁵

1. Analisis dampak sosial ekonomi. Analisis ini menggunakan metodologi bersifat kualitatif dan sudah lebih berkembang jika dibandingkan dengan metode analisis dampak lingkungan sosial yang lain.
2. Analisis dampak psiko-sosial yang menekankan pada dampak psikologi termasuk dampak terhadap nilai, sikap, dan kepercayaan serta persepsi mengenai perubahan pada tingkatan individu dan kelompok;
3. Analisis dampak sosial budaya yang menekankan pada aspek kualitatif dan dampak terhadap individu, penduduk daerah dengan menggunakan konsep dari berbagai disiplin ilmu termasuk psikologi, sosiologi, antropologi, dan ilmu sosial lainnya.

Dalam penelitian evaluasi, evaluator melakukan perbandingan antara dampak aktual dengan dampak yang diharapkan, baik itu dampak positif dan mendukung perubahan dampak yang diharapkan

⁵⁵ Riga Adiwoso, “*Analisa Dampak Lingkungan Sosial*”, diakses melalui <https://id.scribd.com/doc/201477020/analisis-dampak-lingkungan-sosial>.

maupun itu dampak negatif yang bertentangan dengan perubahan yang diharapkan. Sebagai langkah awal dalam melakukan evaluasi terhadap suatu program harus ditetapkan suatu indikator penilaian.⁵⁶ Indikator utama yang akan digunakan ialah tujuan awal diberlakukannya peraturan perundang-undangan serta hasil atau output dari pelaksanaan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan program tersebut.

Beberapa kriteria yang dapat dipakai untuk memilih dampak yang dijadikan fokus analisis sebagai berikut:⁵⁷

1. Peluang terjadinya dampak;
2. Jumlah orang yang akan terkena dampak;
3. Untung rugi yang diderita subjek dampak;
4. Ketersediaan dana untuk melakukan analisis;
5. Relevansi terhadap kebijakan.

Di dalam kebijakan publik peran pemimpin begitu besar, sehingga dapat dikatakan bahwa jika tanpa pemimpin dengan kepemimpinannya yang baik, maka kebijakan publik akan sia-sia. Pemimpin berperan mulai dari memastikan perumusan kebijakan dibuat sesuai dengan seharusnya, kemudian memastikan bahwa implementasi dilaksanakan sesuai dengan rencana, hingga pelaksanaan evaluasi, sehingga nantinya kebijakan tersebut dapat diperbaiki.

Khusus dalam konteks ini, yang dievaluasi ialah Undang-Undang tentang Desa, Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah dan Permendes Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pendirian, Pengurusan, dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa. Tiga peraturan ini dianggap penting untuk dievaluasi karena menjadi sumber pembentukan bagi Peraturan Daerah tentang BUM Desa.

Berdasarkan pemahaman tentang evaluasi, tiga peraturan ini harus dinilai mengenai hasil penerapannya, kelompok dan kepentingan yang memiliki akses untuk implementasi ketentuan-ketentuannya, sumber daya untuk implementasinya, dampak terhadap nilai, sikap, dan kepercayaan serta persepsi mengenai perubahan pada tingkatan individu dan kelompok.

⁵⁶ Hayat, *Op.Cit.*

⁵⁷ Riga Adiwoso, *Op.Cit.*

Adapun indikator utama yang akan digunakan dalam evaluasi peraturan perundang-undangan ini ialah tujuan awal diberlakukannya peraturan perundang-undangan tersebut serta peluang terjadinya dampak, jumlah orang yang akan terkena dampak, dan untung rugi yang diderita subjek dampak.

Melalui data sekunder didapatkan bahwa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dibentuk salah satunya dengan tujuan untuk melindungi dan memberdayakan desa yang telah berkembang dengan berbagai bentuk agar menjadi kuat, maju dan mandiri serta demokratis, sehingga dapat tercapai masyarakat adil, makmur dan sejahtera. Mewujudkan itu, salah satu ketentuan dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengatur mengenai BUM Desa. Melalui Pasal 87 sampai dengan 90 diatur mengenai BUM Desa bahwa Desa dapat mendirikan BUM Desa melalui kesepakatan yang diperoleh di Musyawarah Desa lalu ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Sedangkan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sama sekali tidak mengatur secara signifikan mengenai BUM Desa. Namun sebagai peraturan pelaksana, Permendes Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pendirian, Pengurusan, dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa mengatur secara teknis mengenai BUM Desa sebagaimana yang didelegasikan melalui Pasal 142 PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Permendes Nomor 4 Tahun 2015 lebih mengatur soal teknis pendirian, pengelolaan, dan pembubaran BUM Desa. Hanya saja pengaturan dalam ketentuan-ketentuan Permendes tersebut menunjukkan adanya “kebingungan” pengaturan. Misalnya saja soal BUM Desa yang dapat terdiri dari unit-unit badan usaha yang berbadan hukum, seperti PT, LKM. Sedangkan, BUM Desa sendiri di Permendes belum jelas bentuk badan usahanya. Belum lagi soal pengaturan BUM Desa bersama.

Tumpang tindih muatan lain dalam Permendes ialah soal kepengurusan BUM Desa yang menurut Pasal 9 terpisah dari organisasi Pemerintah Desa. Namun, di Pasal 10 ayat (1) disebutkan mengenai organisasi pengelola BUM Desa yang salah satunya ialah Penasihat. Di dalam Pasal 11 ayat (1) ditentukan bahwa posisi Penasihat dijabat secara *ex officio* oleh kepala desa setempat.

Lalu di Pasal 17 yang mengatur soal modal BUM Desa. Ayat (1) Pasal 17 menentukan bahwa modal awal BUM Desa bersumber dari APBDesa, sedangkan di ayat (2) Pasal 17 menyatakan bahwa modal BUM Desa terdiri atas penyertaan modal desa dan penyertaan modal masyarakat desa. Belum lagi permasalahan klasifikasi jenis usaha BUM Desa yang terkesan hanya insidental tanpa perlu memikirkan soal potensi desa untuk menunjukkan kekhasan dari suatu desa, termasuk soal sumber dayanya.

Data sekunder menunjukkan bahwa Undang-Undang tentang Desa dan Permendes Nomor 4 Tahun 2015 terkait dengan pengaturan mengenai BUM Desa, hasil penerapannya belum maksimal. Hal ini dapat dilihat dari website resmi Kabupaten Buleleng yang menyatakan bahwa dalam menjalankan usahanya BUM Desa dapat menghimpun tabungan dalam skala lokal masyarakat Desa, antara lain melalui pengelolaan dana bergulir dan simpan pinjam. BUM Desa diharapkan dapat mengembangkan unit usaha dalam mendayagunakan potensi ekonomi, dalam hal kegiatan usaha dapat berjalan dan berkembang dengan baik, sangat dimungkinkan pada saatnya BUM Desa mengikuti badan hukum yang telah ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan, secara normatif itu belum ditentukan dalam Undang-Undang tentang Desa dan Permendes Nomor 4 Tahun 2015. Bahkan di dalam penjelasan Undang-Undang tentang Desa dinyatakan bahwa,

“BUM Desa secara spesifik tidak dapat disamakan dengan badan hukum seperti perseroan terbatas, CV, atau koperasi. Oleh karena itu, BUM Desa merupakan suatu badan usaha bercirikan Desa yang dalam pelaksanaan kegiatannya di samping untuk membantu penyelenggaraan Pemerintahan Desa, juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Desa.”

Mengenai pendirian BUM Desa, seperti data yang didapatkan dari website resmi Kabupaten Buleleng, dibentuk Perda Kabupaten Buleleng untuk memberikan ketentuan yang lebih teknis mengenai proses pendirian BUM Desa, siapa saja yang berhak mengelola BUM Desa, permodalan BUM Desa, jenis usaha yang diperbolehkan, sampai dengan

pelaporan dan pertanggung jawaban pelaporan BUM Desa.⁵⁸

Sedangkan, masih ada di Kendal, sekitar 119 desa belum memiliki BUM Desa. Landasan pembentukan BUM Desa sendiri di Jawa Tengah masih berdasar pada Peraturan Gubernur No 18 Tahun 2018.⁵⁹ Landasan teknis bagi pendirian BUM Desa masih terkendala, karena di berbagai daerah juga berdasar pada Peraturan Gubernur atau Peraturan Bupati. Belum lagi, terdapat BUM Desa yang tidak berkembang dan tidak memiliki prospek ke depan.⁶⁰

Permasalahan lain yang membuat tujuan pengaturan mengenai BUM Desa belum tercapai ialah masih banyak masyarakat desa yang tidak memiliki pengetahuan akan pentingnya BUM Desa. Kepemimpinan kepala desa yang kapasitasnya tidak mendukung perkembangan BUM Desa.⁶¹ Lalu, masalah lain ialah pemilihan unit usaha desa yang belum sesuai dengan potensi desa. Persoalan yang hampir terjadi dan dialami oleh BUM Desa-BUM Desa ialah pengelola atau sumber daya yang kurang kapasitasnya, sehingga analisis usaha untuk unit usaha sangat minimal dilakukan, laporan keuangan yang belum memenuhi standart sederhana dan kurang mengakselerasi dengan perkembangan teknologi dan informasi.

Berdasarkan kajian empiris yang dilakukan melalui *focus group discussion* diketahui bahwa terdapat 2 (dua) kelembagaan di Pusat yang membuat masyarakat desa kebingungan, yaitu antara Kementerian Dalam Negeri atau Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.

Ketentuan mengenai BUM Desa di dalam Undang-Undang tentang Desa dan Permendes Nomor 4 Tahun 2015, dapat dinyatakan berdampak terhadap masyarakat desa. Menurut Eko Putro Sandjojo, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi dalam sebuah wawancara yang didokumentasikan melalui media online, sudah banyak yang berhasil, seperti di daerah Pandeglang, Sumba Timur,

⁵⁸ [https://bulelengkab.go.id/detail/artikel/BUM Desa-36](https://bulelengkab.go.id/detail/artikel/BUM%20Desa-36), diakses pada tanggal 13 Maret 2020.

⁵⁹ Adib Auliawan Herlambang, "119 Desa di Kendal Belum Miliki BUM Desa," [https://www.ayosemarang.com/read/2020/02/26/52803/119-desa-di-kendal-belum-miliki-BUM Desa](https://www.ayosemarang.com/read/2020/02/26/52803/119-desa-di-kendal-belum-miliki-BUM-Desa), diakses pada tanggal 13 Maret 2020.

⁶⁰ [https://www.radarlamsel.com/analisis-unit-usaha-syarat-wajib-pendirian-BUM Desa/](https://www.radarlamsel.com/analisis-unit-usaha-syarat-wajib-pendirian-BUM-Desa/), diakses pada tanggal 13 Maret 2020.

⁶¹ [https://www.liputan6.com/bisnis/read/3430721/pendirian-BUM Desa-masih-terkendala-pengetahuan-masyarakat](https://www.liputan6.com/bisnis/read/3430721/pendirian-BUM-Desa-masih-terkendala-pengetahuan-masyarakat), diakses pada tanggal 13 Maret 2020.

Kendal dan Malang.⁶² BUM Desa yang juga berdampak ialah BUM Desa yang berada di Kabupaten Way Kanan, Lampung. BUM Desa itu mengelola air bersih dari sumur bor untuk warga. Usaha ini lahir dari keterbatasan warga Sri Rezeki, Kecamatan Blambangan Umpu, Kabupaten Way Kanan, Lampung untuk mendapat air bersih, apalagi di musim kemarau, dan kesulitan modal di penggalian sumur. Saat ini, BUM Desa yang tersebut sudah memiliki 4 (empat) unit usaha dan dapat memberikan pemasukan buat BUM Desa, pemerintah kampung, dan termasuk pengelola serta karyawan.⁶³

Di Riau juga terdapat BUM Desa yang berhasil dan berdampak bagi masyarakat desa, terutama petani. BUM Desa itu berhasil menggulirkan dana Rp4,5 miliar per September 2019 yang bersumber dari dana Usaha Ekonomi Kelurahan Simpan Pinjam (UEK-SP).⁶⁴

Sedangkan, kondisi sebaliknya berhasil didapat melalui media online. Menurut Laporan Amal Taufik dinyatakan bahwa dari 341 desa di Pasuruan, hanya 170 yang memiliki BUM Desa, dan hanya 7 yang tercatat berhasil. Artinya, ini belum sesuai harapan dan belum mampu mendorong perekonomian masyarakat, sehingga belum menunjukkan dampak yang signifikan bagi masyarakat desa itu.⁶⁵ Tidak jarang pula terdapat kejanggalan di dalam pengelolaan BUM Desa karena kurang menerapkan prinsip transparansi.

BUM Desa yang belum berkontribusi terhadap desa dan masyarakat desanya bukan hanya terjadi di Pasuruan Jawa timur, melainkan juga terjadi di seluruh wilayah Republik Indonesia. Dengan kata lain, sebarannya merata. Bahkan masih banyak desa yang belum memiliki badan usaha milik desa tersebut. Ini akan berdampak pada pengembangan potensi dan perekonomian masyarakat desa yang tidak bisa dilakukan secara optimal.

Berdasarkan hal tersebut, secara optimal memang tujuan dari

⁶² Gita Amanda, "Mendes Minta Desa Contoh BUM Desa yang Berhasil," [https://republika.co.id/berita/pgotju423/mendes-minta-desa-contoh-BUM Desa-yang-berhasil](https://republika.co.id/berita/pgotju423/mendes-minta-desa-contoh-BUM-Desa-yang-berhasil), diakses pada tanggal 13 Maret 2020.

⁶³ Nurcholis Ma, "Cuma Modal Air, BUM Desa Di Lampung Sukses Sejahterakan Warga Kampung," [https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4741425/cuma-modal-air-BUM Desa-di-lampung-sukses-sejahterakan-warga-kampung](https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4741425/cuma-modal-air-BUM-Desa-di-lampung-sukses-sejahterakan-warga-kampung), diakses pada tanggal 13 Maret 2020.

⁶⁴ Hendrawan, "BUM Desa Berhasil Gulirkan Dana Rp 4,5 Miliar," diakses melalui <https://riaupos.jawapos.com/riau/11/10/2019/210856/BUM-Desa-berhasil-gulirkan-dana-rp45-miliar.html>, pada tanggal 13 Maret 2020.

⁶⁵ Amal Taufik, "Mengapa Banyak BUM Desa yang Ambyar," <https://www.wartabromo.com/2019/12/25/mengapa-banyak-BUM-Desa-ambyar/>, diakses pada tanggal 13 Maret 2020.

dirumuskannya ketentuan mengenai BUM Desa belum tercapai, meskipun dampak positif sudah dapat dirasakan. Belum tercapainya tujuan dari rumusan ketentuan mengenai BUM Desa disebabkan oleh berbagai permasalahan, diantaranya ialah materi muatan ketentuan yang masih tumpang tindih, rumusan yang tidak jelas sehingga menimbulkan berbagai interpretasi. Selain itu ialah mengenai sumber daya yang belum sesuai dengan kapasitas ideal, kepemimpinan kepala desa yang tidak merata, kurang akselerasi terhadap teknologi dan informasi, belum meratanya infrastruktur, dan kurang perhatian terhadap potensi desa.

Berbagai permasalahan tersebut, perlu diselesaikan tidak hanya berbasis tindakan tetapi juga secara normatif sebagai alas tindakan yang akan dilakukan oleh berbagai pihak yang akan bekerja sama, bermitra dan menjadi penanggung jawab dalam BUM Desa. Alas normatif itu, tidak dalam jenis peraturan pelaksana atau peraturan teknis, tetapi dalam jenis Undang-Undang.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis dalam pembentukan Undang-Undang merupakan suatu keniscayaan ketika pembentuk Undang-Undang dihadapkan pada sebuah pertanyaan: “Apakah hukum itu? Dan apa pula keadilan itu?” Suatu produk peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas. Politik hukum yang dijadikan dasar pijakan juga harus mapan, sehingga dapat dijadikan pegangan. Sudah menjadi tugas para pembentuk peraturan hukum untuk dapat menjelaskan esensi hukum atau keadilan yang dilandasi oleh pengetahuan hukum. Tugas filsafat dalam hal ini adalah menguji secara kritis dan mendalam (radikal) terhadap suatu Undang-Undang yang akan dibentuk. Murphy dan Coleman berpendapat:⁶⁶

Tujuan filsafat adalah mengartikulasi dan mempertahankan standar kritik rasional serta menyibak kegelapan yang menyelubungi praktek (hukum) ketika praktek itu mulai dipersoalkan, tidak dalam kaitannya dengan alasan yang bersifat publik dan objektif, melainkan dalam kaitan dengan perasaan, dogma, kepercayaan, dan konvensi yang tak teruji.

Hal ini mengindikasikan bahwa analisis filsafat terhadap hukum dimaksudkan untuk memberi pertanggungjawaban rasional atas konsep yang digunakan dalam praktek hukum. Sekali lagi, fungsi filsafat sebagai sebuah landasan peraturan hukum (dalam hal ini Undang-Undang) bukan untuk melaporkan implementasinya, tetapi melalui refleksi kritis merekonstruksi dan mengoreksi penggunaan umum atas konsep tersebut. Refleksi kritis ini menjadi penting karena dua hal, yaitu [1] masyarakat berkepentingan atas tegaknya kepentingan umum berupa tertib sosial yang merupakan prakondisi bagi pelaksanaan hak dan perwujudan kepentingan warga negara; [2] mengontrol potensi kesewenang-wenangan penguasa.

Dalam ilmu hukum sendiri, masih terdapat perdebatan keterkaitan antara moralitas dan hukum. Penganut mazhab positivis cenderung memisahkan keduanya. H.L.A. Hart, misalnya, berpendapat bahwa hukum

⁶⁶ Murphy & Coleman, 1990: 2.

sebagai sistem harus adil tanpa harus mengingkari kenyataan bahwa hukum produk partikular dapat saja tidak adil.⁶⁷ Franz Magnis-Suseno berpendapat bahwa hukum pada kenyataannya dapat saja tidak adil, namun hukum sebagai hukum maunya adil.⁶⁸

Dalam produk hukum berupa Undang-Undang, analisis kritis harus dimulai dari pembentukan Undang-Undang itu sendiri, oleh karena itu dalam konsiderans menimbang suatu Undang-Undang selalu dicantumkan secara eksplisit tentang landasan filosofis pembentukannya. Ada latar belakang yang menjadi landasan pembentukan Undang-Undang. Dengan demikian, Undang-Undang bukan dibentuk hanya atas dasar “intuisi sesaat” dari pembentuk Undang-Undang, tetapi lahir dari kebutuhan untuk melindungi kepentingan umum. Dalam peraturan perundang-undangan, landasan filosofis ini diletakkan dalam konsiderans menimbang yang didahului kata “bahwa”.

Selain sebagai sumber dari segala sumber hukum, Pancasila juga sebagai cita hukum yang bersifat hirarkhis. Cita hukum (*rechtsidee*) mengandung arti bahwa pada hakekatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat yang berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta, dan fikiran dari masyarakat itu sendiri. Jadi cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta, dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum. B.Arief Sidharta⁶⁹ menjelaskan bahwa cita hukum Pancasila yang berakar dalam pandangan hidup Pancasila, dengan sendirinya akan mencerminkan tujuan menegara dan nilai-nilai dasar yang secara formal dicantumkan dalam Pembukaan, khususnya dalam rumusan lima dasar kefilosofatan negara, dan dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. Tujuan bernegara tersebut diwujudkan dengan penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah.

Berdasarkan Mukadimah UUD 1945, salah satu tujuan negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum masyarakat, sebagaimana yang terdapat dalam konsep Negara Kesejahteraan. Selain itu, ketentuan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.

⁶⁷ H.L.A. Hart, 1961: 181-207

⁶⁸ Magnis-Suseno, 1987: 81-84

⁶⁹ B. Arief Sidharta. *Ilmu Hukum Indonesia*. Bandung : Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010, hlm. 85.

Kemudian, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 juga menjadi sorotan terkait dengan pembangunan perekonomian nasional. Dimana perekonomian dikehendaki disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang.

Berangkat dari landasan filosofis konstitusi, penyelenggaraan Badan Usaha Milik Desa membawa semangat Mukaddimah UUD 1945, ketentuan pasal 18A ayat (2) serta pasal 33 UUD 1945 sebagaimana dimaksud pada paragraf sebelumnya.

Selanjutnya bila dikaitkan dengan kewenangan maka Menurut Philip Selznick dan Philippe Nonet didalam teori hukum dan kekuasaan, ada beberapa pentahapan perkembangan hukum antara lain, dari pentahapan hukum yang represif menjadi hukum yang lebih otonom dan kemudian menuju hukum yang responsif. Dari tahapan-tahapan tersebut jelas tergambar bahwa timbulnya hukum responsif lebih diakibatkan adanya reaksi dan kehendak dari masyarakat yang disebabkan oleh karena kekakuan-kekakuan yang terjadi pada hukum modern yang bersifat refresif, dan atas dasar reaksi dari masyarakat yang menghendaki adanya perubahan maka akhirnya terjadi pergeseran menjadi hukum yang lebih otonom dan kemudian menuju hukum responsif.

Demikian halnya dengan gagasan hukum progresif, menurut Satjipto Rahardjo⁷⁰ gagasan hukum progresif dimulai dari asumsi dasar filosofis bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Dengan demikian keberadaan hukum adalah untuk melayani dan melindungi manusia, bukan sebaliknya. Hukum dianggap sebagai suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia. Hukum progresif menganut ideologi hukum yang pro-keadilan dan hukum yang pro-rakyat⁷¹.

Asumsi yang mendasari progresifitas hukum adalah: *pertama* hukum ada untuk manusia dan tidak untuk dirinya sendiri; *kedua* hukum selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final; *ketiga* hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan, dan bukan teknologi yang tidak berhati nurani⁷². Memperhatikan hal-hal yang mendasari progresivisme hukum diatas, pada prinsipnya keberadaan hukum

⁷⁰ Gagasan tentang hukum progresif pertama kali muncul tahun 2002 melalui artikel yang ditulis oleh Satjipto Rahardjo pada harian Kompas dengan judul "Indonesia Membutuhkan Penegakan Hukum Progresif", tanggal 15 Juni 2002.

⁷¹ Satjipto rahardjo. "Hukum Progresif sebuah Sintesa Hukum Indonesia, 2009. Genta Publishing, Yogyakarta, hlm 6.

⁷² *Op. cit.* Hukum Progresif. hlm. Viii.

sesungguhnya adalah untuk melindungi manusia sebagai pengguna (*user*) atas hukum. Hukum dibuat untuk manusia, sehingga hukum yang dibuat haruslah hukum yang berkemanusiaan.

Atas dasar asumsi tersebut, kriteria hukum progresif adalah: *pertama*, mempunyai tujuan besar berupa kesejahteraan dan kebahagiaan manusia; *kedua*, memuat kandungan moral kemanusiaan yang sangat kuat; *ketiga*, hukum progresif adalah hukum yang membebaskan meliputi dimensi yang amat luas yang tidak hanya bergerak pada ranah praktik, melainkan juga teori; *keempat*, bersifat kritis dan fungsional, oleh karena hukum progresif tidak henti-hentinya melihat kekurangan yang ada dan menemukan jalan untuk memperbaikinya.

Pembentukan hukum progresif tersebut paling tepat dilakukan apabila melalui pembentukan Undang-Undang, dan bukan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Terlebih untuk melepaskan diri dari hukum yang kaku dan tidak otonom, kemudian hukum tidak hanya membahas praktik namun juga substansi-substansi teoritis juga tidak mungkin terakomodir dalam peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang melainkan hanya dapat terakomodir melalui pengaturannya dalam Undang-Undang.

Berangkat dari paparan di atas jelas bahwa landasan filosofis pembentukan Undang-Undang Badan Usaha Milik Desa adalah bahwa untuk mewujudkan kesejahteraan umum melalui pembentukan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Sehingga, Badan Usaha Milik Desa harus diatur dalam Undang-Undang sebagaimana konstitusi mengarahkannya untuk demikian.

B. Landasan Sosiologis

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi kalimat-kalimat mati belaka. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak

dipatuhi dan ditaati. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan "hukum yang hidup" (*living law*) dalam masyarakat

Suatu Undang-Undang dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini selaras dengan aliran *Sociological Jurisprudence* yang memandang hukum sebagai sesuatu yang tumbuh di tengah-tengah rakyat sendiri, yang berubah menurut perkembangan masa, ruang dan bangsa. Selanjutnya tentang hal ini, Mochtar Kusumaatmadja⁷³ mengemukakan, sebagai berikut:

“Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (the living law) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu”.

Oleh karenanya, proses pembentukan Undang-Undang sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan semestinya berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut bisa berupa fakta sosial maupun aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Berkaitan dengan hal tersebut, satu hal yang harus diingat bahwa kenyataan yang hidup dalam masyarakat sebagai dasar sosiologis harus termasuk pula kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukkan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam keadaan seketika (*moment opname*). Keadaan seperti itu akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum. Hukum akan tertinggal dari dinamika masyarakat, bahkan peraturan perundang-undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah mengukuhkan kenyataan yang ada. Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat

Philippe Nonet dan Philip Selznick mengemukakan suatu model hukum responsif yaitu hukum yang baik seharusnya menawarkan sesuatu

⁷³ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986, hlm. 5.

yang lebih daripada sekadar keadilan prosedural. Hukum yang baik harus berkompeten dan juga adil; hukum semacam itu seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen bagi tercapainya keadilan substantif.⁷⁴

Dari sudut pandang teori legitimasi, Habermas memusatkan diri pada hal-hal yang berhubungan dengan klaim kesahihan normatif. Klaim tentang kesahihan normatif dari norma-norma hukum ini berpijak pada teori proseduralistis, yaitu bahwa dasar legitimasi hukum itu mengikuti pola yang diatur oleh hukum itu sendiri.⁷⁵ Kalau hukum harus dipatuhi, hukum itu juga harus diterima secara inter-subjektif oleh para targetnya. Kesahihan atau legitimitas yang berasal dari penerimaan intersubjektif tersebut memberinya daya ikat.

Proses pembentukan Undang-Undang sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan semestinya berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut bisa berupa fakta sosial maupun aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Proses pembentukan hukum jelas hasil yang paling utama adalah terbentuknya sebuah peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan alat untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, sehingga untuk keperluan tersebut sebuah produk hukum haruslah sangat mapan kandungan kelayakan substansial, sosial dan politiknya. Sebab, bila sebuah produk hukum tidak memiliki kemapanan yang cukup tersebut akan membelenggu dan merugikan masyarakat sebab di dalamnya banyak terjadi pertentangan (paradoks) yang sebenarnya tidak perlu. Hal ini berkaitan dengan sifat hukum itu sendiri yang pada dasarnya dapat dan harus dipaksakan dalam penerapannya (sifat hukum yang imperatif). Kemampuan konseptual tersebut penting agar dalam pemaksaan pada penerapannya itu tidak terjadi kerugian-kerugian bagi masyarakat, tapi justru dengan pemaksaan itu justru berdampak pada dinamika masyarakat yang lebih teratur dan tertib tanpa ada satu pihak merugikan pihak lain.

⁷⁴ Philippe Nonet dan Philip Selznick, 2008: 84.

⁷⁵ F. Budi Hardiman: 2009, 65

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan memerlukan landasan sosiologis agar mendapat “legitimasi sosial” dari masyarakat. Dengan landasan sosiologis, maka akan dapat diukur potensi ketataatan masyarakat atas suatu peraturan perundang-undangan. Jangan sampai dibentuk suatu peraturan yang justru akan mendapatkan resistensi dari masyarakat itu sendiri.

Menurut Syaukani dan Thohari⁷⁶, bila hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat. Hart⁷⁷ mengemukakan eksistensi sebuah sistem hukum merupakan fenomena sosial yang selalu menghadirkan dua aspek, yang harus kita perhatikan agar tinjauan kita mengenainya menjadi realistis. Aspek-aspek itu mencakup sikap dan perilaku yang berwujud pengakuan atas peraturan-peraturan dan juga sikap dan perilaku yang lebih sederhana berupa sekadar kepatuhan atau penerimaan secara diam. Karena dengan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek sosiologis, karena pada dasarnya menurut Gilissen dan Gorle⁷⁸ sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.

Seiring dengan pendekatan teoretik tersebut, berdasarkan perspektif fakta yang berkembang dalam masyarakat diketahui bahwa kondisi sosiologis keberadaan BUMDes dalam sistem kelembagaan masyarakat desa berdasarkan data yang bersumber dari bahan hukum sekunder didapatkan bahwa keberadaan BUMDes saat ini kurang lebih sekitar 39.000 (data dirilis pada September 2018).⁷⁹ Bahkan secara jelas, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) mencatat bahwa hingga Desember 2018, sebanyak 61 persen desa telah memiliki BUMDes, atau telah terbentuk sebanyak 45.549 unit BUMDes di Indonesia.⁸⁰

⁷⁶ Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2008, hlm. 25.

⁷⁷ H.L.A. Hart. *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*. Bandung: Nusamedia, 2009, hlm. 311.

⁷⁸ John Gilissen dan Fritz Gorle. *Historische Inleiding Tot Het Recht*, atau *Sejarah Hukum* Terj. Freddy Tengker. Bandung: PT Refika Aditama, 2007, hlm 23.

⁷⁹ Yudho Winarto, Ed., “Saat ini Jumlah BUMDes Telah Meningkatkan Menjadi 39.000,” diakses melalui <https://nasional.kontan.co.id/news/saat-ini-jumlah-bumdes-telah-meningkat-menjadi-39000>, tanggal 14 Januari 2020.

⁸⁰ Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, *Op.Cit.*

Meningkatnya jumlah BUMDes mengingatkan pada jumlah dana desa yang dalam empat tahun ini negara telah mengeluarkan sebesar Rp. 187 triliun. Bahkan di tahun 2018, dana desa dianggarkan Rp. 60 triliun.⁸¹ Dana desa yang besar tidak hanya difokuskan untuk program ekonomi, melainkan juga untuk pembangunan infrastruktur, meningkatkan kualitas pelayanan publik termasuk memberantas gangguan pertumbuhan anak-anak di desa akibat stunting. Setidaknya, dari referensi, terdapat empat bidang prioritas yang harus dilakukan desa dalam program dana desa, salah satunya ialah dengan membentuk BUMDes. Artinya, BUMDes dimaksudkan sebagai lembaga usaha yang akan mendorong produktivitas ekonomi warga desa. Menggunakan modal penyertaan dari desa, BUMDes memiliki berbagai pilihan untuk dijadikan sebagai usaha sesuai dengan potensi yang dimiliki dan peluang pasar yang dibidik. Jenis usaha yang bisa dijalankan BUMDes yakni:⁸²

1. Bisnis Sosial/ *Serving*;
2. Keuangan/ *Banking*;
3. Bisnis Penyewaan/ *Renting*;
4. Lembaga Perantara/ *Brokering*;
5. Perdagangan/ *Trading*;
6. Usaha Bersama/ *Holding*; dan
7. Kontraktor/ *Contracting*.

Dari eksistensi BUMDes tersebut, ternyata terdapat permasalahan yang menjadi hambatan bagi BUMDes untuk tumbuh sesuai yang diidealisasikan, dan mampu menghadapi tantangan yang diberikan oleh pertumbuhan ekonomi, pasar dan kebutuhan masyarakat. Berdasarkan data sekunder, permasalahan yang dihadapi oleh BUMDes dan berhasil diidentifikasi sebagai berikut:

1. sebagian besar BUMDes yang belum beroperasi secara optimal;
2. diperlukan panduan bagi pendirian dan pengembangan BUMDes;
3. benturan kepentingan antar aktor utama, Pemerintah Desa yang kurang terbuka dan kurang melibatkan masyarakat dalam penentuan kebijakan.

⁸¹ Berdesa, "Informasi Lengkap Tentang BUMDes yang Harus Anda Ketahui, diakses melalui <http://www.berdesa.com/informasi-lengkap-tentang-bumdes-yang-harus-anda-ketahui/>, tanggal 14 Januari 2020.

⁸² *Ibid.*

4. akuntabilitas pengelolaan dana BUMDes, sehingga terdapat ketidaksesuaian antara laporan dengan pelaksanaan aktivitas, pencairan dana yang tidak didukung bukti, dan verifikasi laporan tidak dilakukan setiap bulan, yang mengindikasikan bahwa akuntabilitas masih relatif belum berjalan dengan baik;
5. masalah tata kelola (*Corporate Governance/CG*) BUMDes;
6. Usaha Kecil Mikro yang memiliki karakteristik berbeda dengan BUMDes;
7. Relasi BUMDes dengan Koperasi, terkait dimungkinkannya BUMDes mendirikan koperasi di desa-desa;
8. Peran Kepala Desa terhadap perkembangan BUMDes;
9. Iklim usaha belum kondusif bagi BUMDes;
10. BUMDes masih mengalami keterbatasan informasi dan akses pasar;
11. Rendahnya produktivitas (teknologi rendah) dan keterbatasan modal; serta
12. Rendahnya jiwa dan semangat kewirausahaan masyarakat.

Terlepas dari adanya aspirasi penolakan terhadap wacana pengaturan Badan Usaha Milik Desa dalam Undang-Undang, dikarenakan kekhawatiran bahwa Undang-Undang *a quo* akan mengalami tumpang tindih terhadap Undang-Undang Desa. Namun, hal tersebut tidaklah sepenuhnya benar sebab berdasarkan fakta yang berkembang yang ada dalam masyarakat menunjukkan bahwa politik hukum Badan Usaha Milik Desa belumlah terarah secara baik dan benar. Terlebih dengan isu bahwa Badan Usaha Milik Desa, merupakan salah satu prioritas dalam penyelenggaraan Desa. Maka, kebutuhan akan politik hukum yang jelas semakin kentara berdasar pendekatan sosiologis yang ada.

Adapun secara sosiologis landasan Undang-Undang ini dirumuskan sebagai berikut, bahwa agar penyelenggaraan Badan Usaha Milik Desa berdasar atas asas kekeluargaan dan optimalisasi Badan Usaha Milik Desa sebagai sumber pendapatan asli Desa.

C. Landasan Yuridis

Dicantumkannya Badan Usaha Milik Desa sebagai salah satu topik dalam Prolegnas Longlist 2019-2024 menimbulkan pertanyaan terkait, kenapa Badan Usaha Milik Desa harus diatur dengan Undang-Undang dan bukan cukup diatur dengan peraturan perundang-undangan di bawah

Undang-Undang? Berdasarkan pertanyaan mendasar tersebut, terlebih dahulu akan dijabarkan mengenai kondisi *existing* yang saat ini berlaku terkait pengaturan terhadap Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) yang kemudian akan bermuara pada urgencitas kebutuhan pembangunan legislasi atas BUMDes.

BUMDes merupakan salah satu materi muatan yang diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Bahkan, dalam ketentuan Pasal 87 sampai dengan Pasal 90 dalam UU *a quo* secara khusus membahas mengenai BUMDes. Pengaturan yang dilakukan terkait dengan:

1. kewenangan pendirian BUMDes;
2. prinsip pengelolaan;
3. pemanfaatan hasil usaha; dan
4. peran Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta Pemerintah Desa terhadap BUMDes.

Namun, dalam UU *a quo* pengaturannya masihlah bersifat umum. Bahkan, penjabaran terhadap tata cara pendirian dan pengelolaan BUMDes belum dijabarkan secara rinci. Kemudian, pada Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dilakukan pengaturan terhadap BUMDes pada ketentuan Pasal 132 sampai dengan Pasal 142, pada PP *a quo* dilakukan pengaturan terkait:

1. pendirian dan organisasi pengelola;
2. modal dan kekayaan desa;
3. anggaran dasar dan anggaran rumah tangga;
4. pengembangan kegiatan usaha;
5. pendirian BUMDes bersama; dan
6. delegasi pengaturan lebih lanjut dengan Peraturan Menteri.

Pengaturan pada PP *a quo* menimbulkan suatu isu besar khususnya pada materi muatan pengembangan kegiatan usaha, sebab pada ketentuan Pasal 139 dalam PP *a quo* ditentukan bahwa “kerugian yang dialami oleh BUMDes menjadi tanggung jawab pelaksana operasional BUMDes”. Selain itu, baik pada UU maupun PP yang terkait. Belum dilakukan penjabaran mengenai bentuk BUMDes yang dapat dibentuk, standar akuntansi pelaporan keuangan dan pelaporan administrasi lainnya.

Lalu, berdasarkan ketentuan Pasal 142 PP No. 43 Tahun 2014 yang memberikan delegasi untuk pengaturan lebih lanjut dengan Peraturan Menteri terkait pendirian, pengurusan dan pengelolaan, serta pembubaran BUMDes. Delegasi tersebut direspon dengan disahkannya Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi No. 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa. Permen *a quo* meliputi pengaturan terkait:

1. pendirian BUMDes.
2. pengurusan dan pengelolaan BUMDes, meliputi:
 - a. bentuk organisasi BUMDes;
 - b. organisasi pengelola BUMDes;
 - c. modal BUMDes;
 - d. klasifikasi jenis usaha BUMDes;
 - e. alokasi hasil usaha BUMDes;
 - f. kepailitan BUMDes;
 - g. kerja sama BUMDes Antar-Desa; dan
 - h. pertanggungjawaban pelaksanaan BUMDes.
3. pembinaan dan pengawasan.

Permen *a quo* memunculkan pengaturan terkait bentuk organisasi BUMDes, yang memungkinkan BUMDes untuk membentuk unit-unit usaha yang berbentuk badan hukum meliputi:

1. perseroan terbatas; dan
2. lembaga keuangan mikro dengan andil BUMDes sebesar 60%.

Memang pada pelaksanaannya, pembentukan unit-unit usaha tersebut dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya, pembentukan unit usaha berbentuk perseroan terbatas dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan terkait perseroan terbatas, dan begitupun terhadap pembentukan unit usaha BUMDes berbentuk lembaga keuangan mikro.

Akan tetapi, aras politik hukum dalam konteks bentuk organisasi BUMDes tersebut berpotensi besar mengakibatkan pertentangan/disharmonisasi. Sebagai salah satu gambarnya, dalam hal BUMDes membentuk unit usaha berbadan hukum (Pasal 7 dan Pasal 8 PermenDPDTT No. 4/2015) dengan bentuk perseroan terbatas. Tentunya,

sebagai konsekuensi logis perseoran terbatas dijalankan sesuai dengan rezim hukum perseoran terbatas yang berlaku di Indonesia. Artinya, dalam pengambilan keputusan strategis dilakukan berdasarkan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

Dilain pihak, BUMDes juga memiliki mekanismenya sendiri yang menitikberatkan Musyawarah Desa sebagai landasan/fondasi fundamental dalam operasionalisasi BUMDes. Sisi pengambilan keputusan yang demikian ini, merupakan salah satu contoh isu penting dalam potensi disharmonisasi hukum yang dibawa melalui Permen *a quo*. Selain itu, apabila merujuk pada ketiga peraturan perundang-undangan terkait BUMDes diantaranya sebagaimana diatur dalam:

1. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa;
2. Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa; dan
3. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi No. 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa.

Ketiga peraturan perundang-undangan tersebut, belumlah memberikan politik hukum yang jelas maupun tegas terkait aras pengembangan BUMDes yang dikehendaki sebagai wujud pembangunan nasional. Salah satu contoh yang dapat diberikan ialah gambaran mengenai forum fundamental dalam pengambilan keputusan strategis yang berbanding terbalik, yang apabila BUMDes memiliki unit usaha berbentuk perseoran terbatas, maka pengambilan keputusan unit usaha didasarkan pada RUPS (sebagai konsekuensi logis dari ketentuan Pasal 8 huruf a PermenPDPTT No. 4/2015). Padahal seharusnya Musyawarah Desa menjadi fondasi operasionalisasi BUMDes sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 87 ayat (2) dan Pasal 88 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Selain itu, dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini, juga belum memberikan aras politik hukum yang jelas terkait mekanisme BUMDes. Sebagai contoh, dalam hal penentuan kepailitan/kerugian BUMDes, pada PP No. 43/2014 khususnya dalam ketentuan Pasal 139 ditentukan bahwa “kerugian yang dialami oleh BUMDes menjadi tanggung jawab pelaksana operasional BUMDes”. Sedangkan, pada Pasal 27 ayat (1) PermenDPDPTT No. 4/2015 ditentukan bahwa “kerugian yang dialami BUMDes menjadi beban BUMDes”. Dalam

aras peraturan perundang-undangan yang masih berakar pada UU yang sama yaitu UU No. 6/2014, kedua peraturan perundang-undangan tersebut menghasilkan disharmonisasi dalam hal penentuan pembebanan kerugian. Bagaimana implementasi atas pembentukan unit usaha yang berbadan hukum dan tunduk pada rezim hukum yang mengaturnya itu terhadap aras operasionalisasi BUMDes sebagaimana diamanatkan UU Desa? Tentu, potensi disharmonisasi hukum akan lebih besar lagi.

Selain itu, pengaturan-pengaturan terhadap hal-hal mendasar seperti sistem akuntansi dari BUMDes yang menjadi tanggung jawab dari pelaksana operasional BUMDes belumlah diatur secara jelas. Bahkan, berdasarkan pengalaman penulis yang pernah menjadi Narasumber dari kegiatan Pelatihan Peningkatan Kapasitas Teknis Desa (P2KTD) di Lampung Tengah, dan berlangsung di Desa Mekar Jaya, Kecamatan Bangunrejo yang berfokus pada peningkatan kapasitas teknis pelaksana operasional BUMDes. Kebingungan terhadap sistem pelaporan dan keuangan merupakan isu hangat yang selalu menjadi sumber pokok kebingungan dalam operasionalisasi BUMDes.

Kemudian, isu-isu terkait aras pengembangan BUMDes juga menjadi isu pokok yang selalu dipertanyakan oleh pelaksana operasional BUMDes. Kehadiran peraturan perundang-undangan terkait BUMDes yang saat ini eksis, belum mampu memberikan politik hukum yang jelas dalam menentukan aras pengembangan BUMDes yang minim potensi disharmonisasi. Kehadiran RUU BUMDes menjadi upaya untuk mengatasinya.

RUU BUMDes, tentunya akan mampu memberikan politik hukum yang mumpuni dalam penentuan aras pengembangan BUMDes yang sesuai dengan semangat kekeluargaan dan gotong royong serta Musyawarah Desa sebagai fondasi dalam operasionalisasi BUMDes. Kemudian, melalui pembentukan RUU BUMDes dapat menjadi suatu *lex specialis* yang menghindarkan operasionalisasi BUMDes maupun unit-unit usahanya untuk mengalami *overlapping* atau disharmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Bukannya tidak mungkin, melalui RUU BUMDes tetap dapat mengarahkan pengembangan BUMDes melalui unit-unit usahanya yang berbadan hukum. Namun, mekanisme pembentukan unit-unit usaha berbadan hukum tersebut disederhanakan sehingga menghasilkan suatu model *hybrid* dari unit usaha berbadan hukum dan

mengakomodir prinsip fundamental dari operasionalisasi BUMDes sebagaimana yang diamanatkan UU Desa.

Lalu, penuntasan permasalahan-permasalahan implementatif seperti tata cara pelaporan, sistem akuntansi maupun kepailitan. Juga dapat menjadi materi muatan yang strategis sebab berdasarkan kenyataan sampai saat ini, peraturan perundang-undangan yang ada terkait BUMDes belum mampu memberikan pengaturan yang jelas dan/atau selaras dengan prinsip operasionalisasi BUMDes sebagaimana yang diamanatkan oleh UU Desa. Bahkan, peraturan perundang-undangan yang ada saat ini memunculkan disharmonisasi yang serius terkait pembebanan kerugian BUMDes sebagaimana yang telah dijelaskan pada paragraf-paragraf sebelumnya.

Kemudian, kegelisahan terkait kekhawatiran disharmonisasi atau tumpang tindih antara Undang-Undang Badan Usaha Milik Desa terhadap Undang-Undang Desa tidaklah serta merta akan terjadi. pengaturan lebih lanjut suatu materi muatan Undang-Undang dalam suatu Undang-Undang lain. Bahkan dalam Undang-Undang yang bersifat *lex specialis* bukanlah suatu hal yang baru di Indonesia. Sebagai contoh, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang diperkuat dengan adanya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014.

Terlebih amanat konstitusi pasal 33 UUD 1945. Menentukan bahwa pelaksanaan perekonomian sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang. Oleh karena itu, dapat diformulasikan suatu landasan yuridis terkait Undang-Undang Badan Usaha Milik Desa sebagaimana berikut “bahwa untuk menyelenggarakan Badan Usaha Milik Desa sebagai kegiatan perekonomian berdasar atas asas kekeluargaan perlu diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang”.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, RUANG LINGKUP,
DAN MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

A. SASARAN

Penulisan naskah akademik ini diwujudkan untuk melakukan pengaturan yang lebih komprehensif mengenai BUM Desa, dan lebih memberikan kepastian hukum terhadap seluruh aspek yang menyangkut BUM Desa. Mulai dari asas dan tujuannya, pendirian, organ, pengaturan mengenai unit usaha BUM Desa, Pengelolaan BUM Desa baik dari segi permodalan, kerja sama, pengembangan BUM Desa, lalu aspek tata kelola BUM Desa mulai dari segi transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, kewajaran, hingga mencakup fasilitasi yang dapat diberikan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pendampingan BUM Desa, kepailitan, pembubaran, hingga ketentuan peralihan dan penutup.

Adapun sasaran pengaturannya adalah:

- 1) Memberikan kejelasan iklim berusaha yang lebih baik kepada BUM Desa dalam hal kepastian berusaha dalam segala bidang yang mendukung tumbuh kembang BUM Desa.
- 2) Menumbuhkan praktek-praktek musyawarah desa yang lebih baik untuk memetakan seluruh potensi yang ada di Desa sebagai bagian dari modal memulai usaha yang bermanfaat dan berkesinambungan.
- 3) Memberikan kejelasan dalam menyusun rancang bangun usaha yang tepat berdasarkan perhitungan-perhitungan yang memungkinkan untuk tumbuh kembang dan keberlangsungan berusaha.
- 4) Memberikan kejelasan yang rinci dalam upaya membentuk modal usaha BUM Desa, baik yang berasal dari kekayaan yang dipisahkan dan aset yang dimiliki Pemerintah sampai Pemerintah Desa maupun yang berasal dari masyarakat dan swasta.
- 5) Memberikan kejelasan mengenai aspek-aspek pengorganisasian dalam menumbuh-kembangkan BUMDesa mencapai sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.

- 6) Memberikan kejelasan terhadap ranah kebijakan Pemerintah sampai Pemerintah Desa yang mempengaruhi tumbuh kembang BUM Desa.

B. ARAH DAN JANGKAUAN PENGATURAN

Arah dan jangkauan pengaturan RUU BUM Desa ingin memberikan penguatan terhadap materi UU Desa yang dinilai tidak cukup memberikan kepastian hukum terhadap tumbuh kembang BUMDesa. Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa, "*materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang, salah satunya berisi untuk pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat*" menjadi dasar argumentasi untuk menghadirkan solusi dengan memperjelas regulasi mengenai BUMDesa.

Masalah menjamurnya pendirian BUM Desa yang ada di Indonesia dalam kurun waktu tahun 2014-2018 yang mencapai 61% dari jumlah desa di Indonesia tidak dapat dipandang sebagai hal yang biasa yang luput dari proses pengaturan lebih lanjut. Bahwa peraturan pelaksana UU Desa cukup banyak materi kebijakan Pemerintah mengenai perlakuan terhadap penggunaan dana desa di Desa, sehingga luput dalam kebijakan yang akan mengembangkan BUM Desa sebagai gerakan (pemberdayaan) ekonomi desa yang berfungsi untuk mendayagunakan segala potensi ekonomi, kelembagaan perekonomian, serta potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa (*Vide* Penjelasan Pasal 87 ayat (1) UU Desa).

Meminimalisir praktek politik pada tumbuh kembang BUM Desa. Pilihan kebijakan sebagai peraturan turunan UU Desa yang menempatkan posisi jabatan Kepala Desa sebagai *ex officio* penasihat BUM Desa dalam Pasal 132 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 adalah salah satu bentuk kebijakan yang berpotensi punya pengaruh terhadap tumbuh kembang BUMDesa.

Upaya ini berfungsi BUM Desa agar gerakan pemberdayaan ekonomi masyarakat desa terpisah dari penyelenggaraan urusan Pemerintahan Desa yang nantinya akan fokus pada pembangunan desa dan penyelenggaraan tugas pembantuan administratif.

Arah dan jangkauan pengaturan RUU BUMDesa yang ingin diwujudkan adalah:

- 1) Penguatan BUM Desa tidak menjadi regulasi opsional dalam UU Desa, tetapi tidak dalam rangka mewajibkan BUM Desa untuk semua desa. Dengan regulasi yang seperti ini, pendirian BUM Desa tidak dilakukan dalam rangka menyerap dana desa saja. Urgensi pendirian, pengurusan, dan pengelolaan BUMDesa benar-benar untuk mengafirmasi Penjelasan Pasal 87 ayat (1) UU Desa, sehingga BUM Desa mempunyai ketegasan alas hukum.

BUM Desa sebagai badan usaha yang berfungsi untuk mengkonversi potensi-potensi di desa menjadi salah satu sumber pendapatan desa, pelayanan, dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Penegasan BUM Desa sebagai bentuk gerakan pemberdayaan dan perekonomian masyarakat di desa justru akan menguatkan ruh UU Desa yang terdapat dalam Pasal 72 tentang sumber pendapatan desa.

- 2) Mengangkat BUM Desa sebagai badan usaha yang berbadan hukum, dengan berlandaskan aspek kelembagaan dan tata kelola yang jelas dan terarah. Keuntungan berbadan hukum yaitu, *pertama*, semakin luasnya akses perolehan modal; dan *kedua*, manfaat perluasan kerja sama untuk pengembangan BUM Desa di era global.

Dalam Penjelasan Pasal 87 ayat (1) telah disinggung mengenai kemungkinan BUM Desa menjadi badan usaha yang berbadan hukum. Ada 2 (dua) syarat yaitu, kegiatan usahanya dapat berjalan dan berkembang dengan baik; dan status badan hukum BUMDesa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BUM Desa sebagai badan usaha yang berbadan hukum nantinya harus dibedakan dengan Koperasi, Yayasan, dan Perseroan Terbatas; serta dibedakan dengan badan usaha bukan badan hukum seperti Firma, CV, atau UMKM. Fungsi BUM Desa nantinya akan mirip seperti perpaduan Badan Layanan Umum (BLU) dan Badan Usaha Milik Daerah/Negara dengan status sebagai badan hukum.

- 3) Memberikan kepastian hukum pengaturan mengenai pengelolaan BUM Desa berdasarkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik,

yaitu transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian dan kewajaran.

- 4) Memberikan kepastian hukum pengaturan mengenai tanggung jawab kepailitan dan pembubaran BUM Desa. Materi ini tidak diatur dalam UU Desa tapi berpengaruh terhadap tumbuh kembang BUM Desa.

Pengaturan ini menjadi penting karena tidak sedikit BUM Desa yang telah berkembang maju dan membutuhkan kejelasan persoalan ini. Kebijakan Pemerintah dalam Pasal 27 Permendes 4/2015 tidak selaras dengan Pasal 139 PP 43/2014. Permendes memperluas tanggung jawab kepailitan kepada desa, padahal PP hanya melokalisir tanggung jawab kepada pelaksana operasional BUM Desa.

- 5) Memperjelas kerangka peran Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa, tenaga pendamping Desa maupun pihak swasta dalam berkontribusi dalam pengembangan BUM Desa.

C. RUANG LINGKUP DAN MATERI MUATAN

Ruang lingkup dan materi muatan RUU tentang BUM Desa adalah sebagai berikut:

1. BAB I Ketentuan Umum. Ketentuan Umum yang memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa yang terkait dengan BUM Desa.
2. BAB II Azas dan Tujuan. Asas dan Tujuan BUM Desa tidak secara spesifik diatur dalam UU Desa. Dalam muatan RUU BUM Desa akan diperlukan asas dan tujuan dari BUM Desa yang tidak akan melemahkan UU Desa, tetapi justru menguatkan UU Desa. Kehadiran RUU BUM Desa akan menjawab atau setidaknya merupakan langkah maju untuk membangun adanya peralihan fungsi desa yang mulai ditinggalkan sebagai lokus utama membangun peradaban sebuah negara. Desa yang mulai ditinggalkan sebagai wadah bermasyarakat dan berperadaban karena kehidupan modern yang ditopang perekonomian pasar meminggirkan peran desa untuk menjadi distributor (produsen) kehidupan perkotaan dan hanya menyisakan peran desa sebagai konsumen.

Desa yang tidak mampu mempertahankan fungsinya sebagai produsen kehidupan perkotaan terasing dari faktor-faktor ekonominya, sehingga desa tak ubahnya seperti tanah terlantar tanpa sentuhan sumber daya manusianya. Peralihan pekerjaan warga desa yang biasanya bertani, berkebun, berternak, dan upaya-upaya framing lainnya mulai ditinggalkan untuk menjadi buruh pabrik, pekerja kasar, dan buruh pekerja bidang perdagangan.

Dampak nyata dari perkembangan dunia yang semakin cepat justru semakin menjauhkan desa sebagai pusat-pusat pertumbuhan yang seharusnya. Desa semakin tidak tersentuh arus besar modernisasi, sehingga keberdayaan desa semakin tidak ada. Manfaat desa sebagai penyangga kehidupan perkotaan semakin hilang dalam hiruk pikuk mekanisme pasar. Cara pandang modernisasi terhadap desa melihat melalui mekanisme pasar dan sebagai bagian terkecil dari sebuah negara. Sepanjang desa tidak memiliki potensi yang mampu menggerakkan dunia modern, maka desa hanyalah sebuah hamparan tanah yang setiap saat menjadi lahan untuk ditanami modal. Jauh dari nilai-nilai lokal desa yang awalnya berfungsi sebagai tempat tinggal warganya untuk bermasyarakat dan berperadaban.

3. Bab III Ruang Lingkup. Ruang lingkup RUU ini meliputi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, kelembagaan dan unut usaha.
4. Bab IV Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam bab ini akan diatur mengenai kewenangan dari Pemerintah Pusat, Pemeritah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
5. BAB V Kelembagaan. UU Desa hanya meregulasi pendirian BUM Desa yang diserahkan dalam persetujuan Musyawarah Desa dan ditetapkan dalam Peraturan Desa, tapi tidak melakukan elaborasi tentang potensi-potensi yang ada di desa dan langkah pembangunan di desa yang sejalan dengan visi misi pembangunan supra struktur di atasnya desa. Hal ini cukup berpengaruh terhadap kreasi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa yang dilakukan melalui cara-cara teknokratik.

UU Desa belum mengeksplorasi aspek kelembagaan BUM Desa yang lebih detail. Isu-isu mengenai pendirian, organ, unit usaha BUM Desa akan diatur secara tuntas dalam bab ini.

6. BAB VI Unit Usaha BUM Desa. Pada bab ini akan diatur tentang pembentukan unit usaha BUM Desa, Modal unit usaha BUM Desa, Penutupan dan pembubaran unit usaha BUM Desa.
7. BAB VII Pengelolaan BUM Desa. Pada bab ini diuraikan mengenai sifat dan jenis BUM Desa.
8. BAB VIII Tata Kelola. Bab ini akan mengatur transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, dan kewajiban.
9. BAB IX Fasilitasi. Pada bab ini akan diatur mengenai hal-hal yang berkaitan dengan berbagai bentuk kemudahan yang dapat diperoleh BUM Desa dalam proses pendirian dan pengembangan usaha. Fasilitasi BUM Desa dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah provinsi, dan/atau Pemerintah Daerah kabupaten/kota didasari atas lingkup kewenangannya. Pemerintah memfasilitasi BUM Desa dalam penyediaan standar manajemen. Pemerintah Daerah memfasilitasi dalam bentuk bantuan hukum penyusunan perjanjian; bimbingan teknis manajerial pelaksanaan dan pendayagunaan aset; pengembangan bisnis; dan/atau peningkatan kapasitas teknis sumber daya manusia.
10. BAB X Pendampingan BUM Desa. Bab ini akan mengatur mengenai bentuk pendampingan BUM Desa yang meliputi penyusunan pemetaan Potensi Desa, kelayakan BUM Desa, pengembangan bisnis, dan/atau menjaga kesehatan bisnis. Selanjutnya, uraian tentang pendamping BUM Desa yang meliputi pendamping dengan perjanjian kerja, dan pendamping mandiri.
11. BAB XI Kepailitan. Bab ini secara pokok mengatur mengenai kepailitan dan kerugian yang dialami oleh BUM Desa menjadi tanggung jawab pelaksana operasional.
12. BAB XII Penggabungan dan Pembubaran. Bab ini mengatur mengenai penggabungan dan pembubaran BUM Desa secara lebih rinci.
13. BAB XIII Ketentuan Peralihan. Mengatur tentang segala bentuk kegiatan usaha yang dikelola oleh pemerintah desa sebelum diberlakukannya undang-undang ini ditetapkan sebagai kegiatan BUM Desa. Selanjutnya, BUM Desa atau sebutan lain yang telah

ada tetap dapat menjalankan kegiatannya dan menyesuaikan dengan undang-undang ini paling lama satu tahun sejak undang-undang ini diundangkan.

14. BAB XIIV Ketentuan Penutup. Ketentuan dalam bab ini mengamanatkan agar segala ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan BUM Desa wajib mendasarkan dan menyesuaikan dengan undang-undang ini. Kemudian, dilakukan penormaan untuk menegaskan asas *ignorantia legis excusat neminem*.

BAB VI

PENUTUP

A. SIMPULAN

Hari ini BUM Desa masih dihadapi permasalahan dalam pengembangan lembaga BUM Desa itu sendiri, diantara permasalahan yang sering muncul adalah:

- 1) Iklim usaha belum kondusif;
- 2) Keterbatasan informasi dan akses pasar;
- 3) Rendahnya produktivitas (teknologi rendah);
- 4) Keterbatasan modal; dan
- 5) Rendahnya jiwa dan semangat kewirausahaan masyarakat.⁸³

Kini untuk mengerucutkan problem fundamental BUMDes, maka sebelum beranjak menunggu buah ranum keberhasilannya di masa mendatang, maka harus digali dua enam akar masalahnya. Tidak bisa berharap banyak pohon dan cabangnya, melalui Undang-Undang dan Peraturan, tanpa menyibak apa yang menjadi substansi perakaran masalah laten itu. Enam akar sengkarut BUMDes yakni BUMDes tidak berpijak pada kekuatan *livelihood* warga desa;

- 1) Terjadi disorientasi kebijakan BUM Desa;
- 2) Kepemimpinan desa yang tidak visioner;
- 3) BUM Desa tidak membuat Desa menjadi berdaya, akibatnya laju pembangunan pertanian dan Desa melambat;
- 4) BUM Desa tidak didukung perencanaan bisnis berbasis data presisi;
- 5) BUM Desa tidak mampu mengubah *mindset* generasi muda; dan
- 6) rendahnya sumber daya manusia di pedesaan.

Enam carut marut itu yang akhirnya berimbas pada BUM Desa belum menjadi fokus bagi gerakan ekonomi kerakyatan. Oleh karena itu, dibutuhkan aras baru dalam pengembangan BUM Desa yang dapat menyelesaikan permasalahan negara dalam penyelenggaraan BUM Desa tersebut. Sehingga, penanganan permasalahan tersebut perlu dilakukan melalui pembangunan hukum yang terealisasi melalui pembentukan Undang-Undang tentang BUM Desa.

⁸³ Harmiati dan Abdul Aziz Zulkhakim, *Op cit.*, tanpa nomor halaman.

B. SARAN

Merujuk pada kenyataan bahwa kebutuhan akan Rancangan Undang-Undang tentang BUM Desa, sangatlah vital untuk diadakan. Karena keberadaannya dapat menjadi solusi tuntas dalam mengatasi kelesuan dan ketidakefektifan penyelenggaraan BUM Desa. Maka, disarankan agar penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Desa menjadi skala prioritas dalam Program Legislasi Nasional. Selain itu, perlu dilakukan pemilahan dalam ruang lingkup materi muatan yang akan dibentuk untuk ditentukan, bagian-bagian dari materi muatan mana saja yang perlu untuk diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Sehingga, Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Desa dapat berfungsi secara optimal nantinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Artikel yang ditulis oleh Satjipto Rahardjo pada harian Kompas dengan judul "Indonesia Membutuhkan Penegakan Hukum Progresif", tanggal 15 Juni 2002.
- B. Arief Sidharta. *Ilmu Hukum Indonesia*. Bandung : Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010.
- Clifford Geertz, *Agricultural Involution: the Process of Ecological Change in Indonesia*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, and London, the Regents of the University of California, ISBN: 0-520-00459-0 dan ISBN: 0-520-00458-2, 1963.
- Dinas Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Provinsi Jawa Timur, "*Strategi Pemberdayaan BUMDes di Jawa Timur*", 23 Desember 2019.
- Dodi Faedlulloh, "BUMDes dan Kepemilikan Warga: Membangun Skema Organisasi Partisipatoris, *Journal of Governance*, Volume 3, Issue 1, P-ISSN: 2528-276X dan E-ISSN: 2598-6465, Juni 2018.
- Duncan Clark, *Alibaba: Kerajaan yang Dibangun oleh Jack Ma*, Suryo Waskito (Penerj.), PT Elex Media Komputindo, Kompas Gramedia, ISBN: 978-602-04-1373-0, 2017.
- H.L.A. Hart. *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*. Bandung: Nusamedia, 2009.
- Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2008.
- John Gilissen dan Fritz Gorle. *Historische Inleiding Tot Het Recht, atau Sejarah Hukum Terj. Freddy Tengker*. Bandung: PT Refika Aditama, 2007.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Buku Saku Dana Desa: Dana Desa untuk Kesejahteraan Rakyat*, 2017.

Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986

Mochtar Lubis, *Manusia Indonesia*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, ISBN: 978-979-461-818-9, 2012, jumlah halaman: viii + 140 halaman.

Poverty & Equity Brief East Asia & Pacific, "Indonesia", Oktober 2019.

Satjipto Rahardjo. *Hukum Progresif sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.

Sofyan Sjaf, *Involusi Republik Merdesa*, IPB Press, ISBN: 978-602-440-912-8, 2019.

Sofyan Sjaf, *Involusi Republik Merdesa*. Bogor, IPB Press, 2019.

Vismann, I, 53 atau Visman, Verslag van de Commissie tot Bestudeering van Stnatsrechtelijke Hervor-. mingen. (The Visman Committee.) 2 vols. (Batavia, 1942.), dalam J.S. Furnivall, *Colonial Policy And Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India*, The International Secretariat, Institute of Pacific Relations, Cambridge at The University Press, 1948.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum dan setelah amandemen).

Undang- Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usah Mikro, Kecil dan Menengah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 Tentang Badan Usaha Milik Desa.

Permendes Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pendirian, Pengurusan, dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa.

Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Pengesahan Badan Hukum Perkumpulan.

JURNAL

Agnes Sunarsih Ningsih, "Reorientasi Pembinaan KUD", *JSP*, Vol. 2, No.1, Jull 1998, h. 84.

Arif Akhyat, "Dualisme Ekonomi pada Kredit Rakyat di Yogyakarta pada Tahun 1912-1990", *Humaniora*, Volume 27, No. 2, Juni 2015, h. 253.

Deni Sudrajat dan Tine Badriatin, "Implementation of Village Business Management Board (Bumdes) Village of Cibalanarik, Tanjungjaya District Tasikmalaya Region", *PICS : Pasundan International Community Service*, Volume 1, No. 1, E-ISSN : 2686-6405, ISSN : 2686-2697, Desember 2019. h. 2.

Gustav Ranish, "Is Dualism Worth Revisiting?", *Center Discussion Paper* No. 870, September 2003, h. 1.

Harmiati dan Abdul Aziz Zulhakim, "Eksistensi Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) dalam Mengembangkan Usaha dan Ekonomi Masyarakat Desa yang Berdaya Saing di Era Masyarakat Ekonomi ASEAN", *Jurnal Unihaz Bengkulu, Cluster Ekonomi*, Setnas ASEAN, 2017, tanpa nomor halaman

Iman Suhartono, "Strategi Pengembangan Koperasi Berorientasi Bisnis", *Among Makarti*, Vol.4 No.7, Juli 2011, h. 35.

Muhammad Fajar Nandra Caya dan Ety Rahayu, "Dampak Bumdes Terhadap Kesejahteraan Masyarakat di Desa Aik Batu Buding, Kabupaten Belitung, Provinsi Bangka Belitung", *Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial*, Jilid 20, Nomor 1, April 2019, h. 2.

Nurhadi, "Mengembangkan Koperasi untuk Mengentaskan Kemiskinan", *Cakrawala Pendidikan*, Nomor 3, Tahun XIII, November 1994, h. 114.

Yoichi Itagaki, "A Review of the Concept of the Dual Economy", tanpa tahun, tanpa nomor halaman.

Zulkarnain Ridwan, "Urgensi Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dalam Membangun Perekonomian Desa", *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 8, Nomor 3, ISSN: 1978-5186, Juli-September 2014,

WEBSITE

<https://www.cnbcindonesia.com/news/20180716175739-4-23806/bps-tingkat-ketimpangan-di-desa-meningkat-ini-warning>, diakses 16 Desember 2019, 10:01 WIB.

<https://ekbis.sindonews.com/read/1420561/33/gini-ratio-turun-ketimpangan-di-desa-lebih-rendah-1563194541>, diakses 16 Desember 2019, 10:10 WIB.

<https://www.liputan6.com/bisnis/read/3590755/rasio-gini-turun-tingkat-ketimpangan-di-pedesaan-naik-tipis>, diakses 16 Desember 2019, 10:015 WIB.

<https://money.kompas.com/read/2019/07/15/181500526/sejak-2015-angka-ketimpangan-indonesia-terus-turun>, diakses 16 Desember 2019, 10:05 WIB.

<https://www.desapedia.id/pakar-ipdn-sebut-nasib-bumdes-akan-seperti-kud/>, diakses 14 Januari 2020, 9:23 WIB.

<https://www.cnbcindonesia.com/news/20191211141345-4-122208/jokowi-geram-ribuan-bumdes-mangkrak>, diakses 14 Januari 2020, 21.28 WIB

<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190816174300-532-422071/pemerintah-akan-ubah-arah-pemanfaatan-dana-desa-di-2020>, diakses 25 Januari 2020, 16.22 WIB

<https://ekbis.sindonews.com/read/1245357/34/jokowi-minta-800-anak-usaha-bumn-dijual-1507108867>, diakses 25 Januari 2020, 17.24 WIB

<https://www.cnbcindonesia.com/news/20191211170236-4-122287/jokowi-geram-ribuan-bumdes-mangkrak-ini-kata-kakak-cak-imin>, diakses 25 Januari 2020, 19.20 WIB

Jokowi geram dan seterusnya lihat :
<https://www.cnbcindonesia.com/news/20191211141345-4-122208/jokowi-geram-ribuan-bumdes-mangkrak>, sedangkan Jokowi pelototi dan seterusnya lihat : detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4818841/jokowi-pelototi-ribuan-bumdes-mati-suri, diakses 25 Januari 2020, 20.30 WIB.

Yudho Winarto, Ed., “Saat ini Jumlah BUMDes Telah Meningkatkan Menjadi 39.000,” diakses melalui <https://nasional.kontan.co.id/news/saat-ini-jumlah-bumdes-telah-meningkat-menjadi-39000>, tanggal 14 Januari 2020.

Berdesa, “Informasi Lengkap Tentang BUMDes yang Harus Anda Ketahui, diakses melalui <http://www.berdesa.com/informasi-lengkap-tentang-bumdes-yang-harus-anda-ketahui/>, tanggal 14 Januari 2020.