

---

---

**Bumdes di Indonesia : sebuah Pendekatan Politik Hukum****Yati Nurhayati**

*Fakultas Hukum Universitas Islam Kalimantan  
Jalan Adhyaksa 70122 Banjarmasin, Kalimantan Selatan, Indonesia  
Telp/Fax. +62- 3304352 E-mail: [yatinurhayati@uniska-bjm.ac.id](mailto:yatinurhayati@uniska-bjm.ac.id)*

---

*Submitted : 25/09/2019 Reviewed 14/10/2019 Accepted:23/10/2019*

---

**Abstract:** *This study aims to determine the history of the birth BUMDes in Indonesia in legal, political viewpoints. The research method used in this study is a normative research method that only studies the legislation and other relevant norms. The results of this study are BUMDes born with a political and constitutional spirit that the state protects and empowers villages to be reliable, advanced, independent to create a solid foundation in creating village governance with community development towards justice, prosperity, and prosperity. As for achieving the welfare of the village community through BUMDes, it must first be understood that BUMDes must produce profits and benefits that are more easily developed if it is a legal entity.*

**Keywords:** *Law; Village; Company; BUMDes; Welfare.*

**Abstrak:** *Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejarah lahirnya BUMDes di Indonesia dalam sudut pandang politik hukum. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif dimana hanya mengkaji perundangan-undangan dan norma-norma lain yang terkait. Hasil penelitian ini adalah BUMDes lahir dengan semangat politik dan konstitusional bahwa negara melindungi dan memberdayakan desa menjadi kuat, maju, mandiri dalam rangka menciptakan landasan yang kokoh dalam menciptakan pemerintahan desa dengan pembangunan masyarakat menuju adil, makmur dan sejahtera. Adapun untuk mencapai suatu kesejahteraan masyarakat desa melalui BUMDes, maka pertama-tama harus dipahami BUMDes harus menghasilkan profits and benefits yang lebih mudah dikembangkan apabila berbentuk badan hukum.*

**Kata Kunci:** *Hukum; Desa; Perseroan; BUMDes; Kesejahteraan.*

**PENDAHULUAN**

Dalam kurun waktu 5 tahun terakhir, Badan Usaha Milik Desa (BUMDES) menjadi perbincangan hangat karena pemerintah melalui Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 dimana negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradision-

alnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang. Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 inilah yang menjadi landasan dari lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 memberikan aturan khusus mengenai Desa.

Selain itu dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan terakhir diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015, dimana dalam undang-undang pemerintahan daerah BUMDES diakui keberadaannya yaitu dalam Pasal 213 yang berbunyi :

- (1) Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa;
- (2) Badan usaha milik desa sebagaimana dimaksud ayat (1) berpedoman pada peraturan perundang-undangan;
- (3) Badan usaha milik desa sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat melakukan pinjaman sesuai peraturan perundang-undangan.

Penjelasan Pasal 213 tersebut menyebutkan bahwa Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) adalah Badan Hukum sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. BUMDES merupakan lembaga usaha desa yang dikelola oleh masyarakat dan pemerintahan desa dalam upaya memperkuat perekonomian desa dan dibentuk berdasarkan kebutuhan dan potensi desa. BUMDes merupakan pilar kegiatan ekonomi di desa yang berfungsi sebagai lembaga sosial (*social institution*) dan komersial (*commercial institution*). Selain itu BUMDes juga berperan sebagai lembaga sosial yang berpihak pada kepentingan masyarakat melalui kontribusinya dalam penyediaan pelayanan sosial. Sedangkan sebagai lembaga komersial bertujuan mencari keuntungan melalui penawaran sumber daya lokal ke pasar.<sup>1</sup>

Namun sesungguhnya upaya pengembangan ekonomi masyarakat pedesaan telah lama digagas dan diimplementasikan oleh pemerintah melalui berbagai program dan kebijakan. Namun upaya-upaya tersebut belum memenuhi tujuan awal. Salah satu faktor yang paling dominan adalah intervensi Pemerintah terlalu besar, akibatnya justru menghambat daya kreativitas dan inovasi masyarakat desa dalam mengelola dan menjalankan mesin ekonomi di pedesaan. Mekanisme kelembagaan ekonomi di pedesaan tidak berjalan efektif dan berimplikasi pada ketergantungan terhadap bantuan Pemerintah sehingga mematikan semangat kemandirian.<sup>2</sup>

Kemudian pendekatan baru dilakukan pemerintah melalui pendirian lembaga-lembaga ekonomi yang dikelola oleh masyarakat desa dengan sepenuhnya diserahkan tanpa campur tangan pemerintah. Namun sesungguhnya menarik untuk dikaji landasan apa yang melahirkan kebijakan-kebijakan tersebut lahir, khususnya dari sudut pandang politik hukum.

### **Rumusan Masalah**

Sesungguhnya penelitian ini memfokuskan diri pada latar belakang lahirnya BUMDES di

1 Departemen Pendidikan Nasional Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (PKDSP). 2007. *Buku Panduan Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, hlm. 3

2 Ahmad Sofyan. 2019. Landasan Hukum Pendirian Badan Usaha Milik Desa, <http://www.keuangedesa.com/2015/09/landasan-hukum-pendirian-badan-usaha-milik-desa/> diakses pada tanggal 1 September 2019.

Indonesia dari sudut pandang yang berbeda. Maka rumusan masalah yang disajikan adalah Apa yang melatarbelakangi lahirnya BUMDES dari sudut pandang politik hukum di Indonesia?

## METODE

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif<sup>3</sup> yang mengkaji konsep, kaidah, asas-asas, teori dan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan dalam BUMDES. Suatu penelitian yang menekankan pada pada ilmu hukum, tetapi juga berusaha menelaah kaidah-kaidah hukum yang berlaku dalam masyarakat. Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), konsep (*conceptual approach*) dan kasus (*case approach*).<sup>4</sup> Penelitian ini dilakukan dengan cara studi pustaka yang mengkaji teks-teks dokumen hukum untuk selanjutnya dianalisis secara preskriptif dan deskriptif.

## ANALISIS DAN PEMBAHASAN

### Tinjauan Tentang Politik Hukum

Politik hukum berasal dari dua kata, yaitu “politik” dan “hukum”. Dalam Kamus Besar bahasa Indonesia, politik diartikan sebagai segala urusan dan tindakan (kebijakan, siasat, dan sebagainya) mengenai pemerintahan negara atau terhadap negara lain, atau cara bertindak (dalam menghadapi atau menangani suatu masalah); kebijaksanaan.<sup>5</sup> Achmad Mudatsir mengatakan bahwa politik diartikan cerdas atau bijaksana dalam pembicaraan sehari-hari kita seakan-akan mengartikan sebagai suatu cara yang dipakai untuk mewujudkan tujuan, tetapi para ahli politik mengakui menghadapi kesulitan di dalam mendefinisikan politik.<sup>6</sup> Politik memiliki hubungan khusus antara manusia yang hidup bersama. Hubungan tersebut melahirkan hubungan aturan (hukum), kewenangan, kelakuan pejabat, legalitas keabsahan dan akhirnya kekuasaan.<sup>7</sup>

Van Der Tas dalam bahasa Belanda mengartikan politik mengandung arti “*beleid*” yang artinya adalah kebijakan (*policy*) dan politik hukum dimaknai sebagai kebijakan hukum yang disampaikan oleh yang berwenang atau berkuasa untuk itu. Kata “kebijakan” berasal dari kata “bijak” yang berarti selalu menggunakan akal budinya, pandai, mahir. Sementara “kebijaksanaan” artinya kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan, garis haluan atau rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak tentang pemerintahan organisasi dan sebagainya khususnya dalam bidang hukum.<sup>8</sup>

Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara

3 Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad, Dualisme. 2010. *Penelitian Hukum*. Yogyakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 28.

4 Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta:, Kencana, hlm. 119.

5 <https://kbbi.web.id/politik> diakses pada tanggal 29 September 2019.

6 Achmad Mudatsir R. 2017. *Politik Hukum Hubungan Kepala Desa Dan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Undang-Undang Yang Mengatur Tentang Pemerintahan Desa Pasca Reformasi*. Tesis Yogyakarta: Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, hlm.61

7 *Ibid.*

8 Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1995. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*. Jakarta: Balai Pustaka, Hlm.115

yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>9</sup> Sunaryati Hartono melihat politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.<sup>10</sup> Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.<sup>11</sup> Sedangkan Abdul Hakim GN dalam buku Mahfud MD, *Membangun Politik Menegakkan Konstitusi*, mengartikan politik hukum sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu.<sup>12</sup>

Dalam artikel ini, penulis lebih condong memaknai politik hukum sebagaimana pendapat Padmo Wahyono bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Kata kebijakan di atas berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terperinci dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, semuanya diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.<sup>13</sup>

### Desa Dalam Bingkai Historis

Dalam bahasa Sansekerta desa berasal dari kata “deshi” yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran.<sup>14</sup> Sehingga kata “desa” sering dipahami sebagai tempat atau daerah (sebagai tanah asalnya) tempat penduduk berkumpul dan hidup bersama menggunakan lingkungan setempat untuk mempertahankan, melangsungkan, dan mengembangkan kehidupan mereka.<sup>15</sup> Wikipedia mendefinisikan Desa menurut makna universal adalah sebuah aglomerasi pemukiman di area pedesaan (rural).<sup>16</sup>

Mr. Herman Warner adalah orang yang pertamakali menemukan “desa” di Indonesia. Herman adalah seorang Belanda anggota Raad Van Indie pada masa penjajahan colonial Inggris. Dalam laporannya tanggal 14 Juli 1817, dia menyebutkan tentang desa-desa di daerah pesisir

9 Soedarto. 1983. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*. Bandung: Sinar Baru, hlm.20

10 Sunaryati Hartono. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, hlm.1.

11 Satjipto Raharjo. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm.35

12 Mahfud MD. 2010. *Membangun Politik Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm.15.

13 Frans Magnis Suseno. 1994. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm.310-314.

14 Rustiadi dan Pranoto. 2007. *Agropolitan: Membangun Ekonomi Pedesaan*. Bogor: Crestpent Press, hlm. 33.

15 Adon Nasrullah Jamaluddin. 2015. *Sosiologi Perdesaan*. Bandung : Pustaka Setia, hlm.4.

16 <https://id.wikipedia.org/wiki/Desa> diakses tanggal 29 September 2019 Pukul. 11.25.

Pulau Jawa dan juga di daerah-daerah luar Jawa.<sup>1718</sup>

M. Nur Alamsyah dalam penelitiannya mengatakan bahwa pada umumnya pemerintahan desa di seluruh Indonesia zaman dahulu bentuknya menurut hukum adat adalah Desa adalah daerah otonom yang paling tua, dimana desa lahir sebelum lahirnya daerah koordinasi yang lebih besar dan sebelum lahirnya kerajaan (negara), sehingga ia mempunyai otonomi yang penuh dan asli. Sebelum era kolonialisme, struktur politik dan fungsi pemerintahan asli (desa) sudah dikenal luas dalam berbagai masyarakat, bukan hanya di Indonesia tetapi juga di daerah lain di luar Indonesia. Contohnya, barangay di Filipina, panchayat di Indo Pakistan, sultanates di Malaysia, *small kingdoms* di Nepal, gam sabbawas di Sri Lanka, desa di Jawa, dan sakdina di Thailand. Nama-nama di atas merupakan struktur politik dengan fungsi-fungsi tertentu yang sudah dikenal dan dipraktekkan sangat lama dalam masing-masing masyarakat.<sup>19</sup>

Menurut Raharjo, secara umum, desa adalah gejala yang bersifat universal yang terdapat di belahan bumi manapun di dunia ini. Sebagai suatu komunitas kecil yang terikat pada lokalitas tertentu, baik sebagai tempat tinggal (secara menetap), maupun bagi pemenuhan kebutuhannya, terutama bagi yang bergantung pada pertanian. Desa, dimanapun cenderung memiliki karakteristik tertentu yang sama.

Desa pada masa kolonialisme Belanda di bawah Pemerintahan Raffles mengenal pengangkatan dan pemberhentian kepala desa sebagaimana tercantum dalam Stb. 1819 No. 13 yang mengatakan bahwa penduduk desa dan bumi putera diperbolehkan memilih kepala pemerintahannya sendiri. Kemudian untuk mengukuhkannya diterbitkan ketentuan yang lebih jelas mengenai hal tersebut pada tahun 1854 dalam pasal 171 UU Ketatanegaraan Hindia Belanda (*Regerings Reglement 1854*), yang menyebutkan bahwa:<sup>20</sup>

1. Desa-desa bumi putera dibiarkan memilih kepala desa sendiri.
2. Diperbolehkan mengurus rumah tangganya sendiri dan dalam batas tertentu juga diberi wewenang untuk memberikan pidana bagi pelanggaran peraturan desa.
3. Dalam hal suatu desa berada dalam batas wilayah yang telah memiliki dewan pemerintah daerah (wilayah perkotaan yang banyak dihuni oleh masyarakat Eropa), maka hak otonomi itu dicabut atau ditunda pelaksanaannya.
4. Pemerintah menjamin agar hak-hak desa bumi putera tersebut dilindungi.

Sejak era pemerintahan Raffles dan Van den Bosch, desa sudah dipergunakan untuk menjalankan kepentingan kolonial yakni untuk “*landelijk stelsel*” dan “*cultuurstelsel*”, namun desa baru mendapatkan pengakuan secara yuridis-prinsipal dalam *Regeringsreglement* Tahun 1854 seperti yang dikemukakan diatas. Dalam peraturan tersebut ditetapkan bahwa :

1. Desa yang dalam peraturan itu disebut atas pengesahan kepala daerah (residen) berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah desanya sendiri.

---

17 Soetardjo Karthohadikoesoemo. 1984. *Desa*. Jakarta: PN Balai Pustaka, hlm. 36.

18 M. Irwan Tahir. 2012. “Sejarah Perkembangan Desa DI Indonesia : Desa di Masa lalu, Masa Kini, dan Bagaimana Masa Depan” *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 38: 1.

19 M. Nur. Alamsyah. 2011. “Memahami Perkembangan Desa Di Indonesia” *Jurnal Academica Fisip Untad*, 3(2): 647

20 Ibid, hlm. 651-652.

2. Kepada desa itu diserahkan hak untuk mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang keluar dari gubernur jenderal atau dari kepala daerah (residen).

Desa pada masa pendudukan Jepang tidak begitu banyak perubahan yang signifikan selama tidak bertentangan dengan aturan pemerintahan militer Jepang. Satu-satunya aturan yang mengatur mengenai desa yang dikeluarkan oleh pemerintahan Jepang adalah Osamu Seirei Nomor 7 Tahun 2604 pada tahun 1944. Aturan ini mengatur mengenai tata cara merubah Pemilihan Kepala Desa (Ku-tyoo) yang menetapkan masa jabatan kepala desa menjadi empat tahun.<sup>21</sup>

### **BUMDes Dalam Pendekatan Politik Hukum di Indonesia**

Desa merupakan struktur inti terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Republik Indonesia. Dimana struktur sosial, masyarakat adat, dan lain sebagainya merupakan institusi sosial yang berperan sangat signifikan dan penting dalam menggerakkan pembangunan suatu negara. Keberadaan pembangunan desa sesuai juga dengan program Nawacita yang salah satunya adalah membangun Indonesia dari pinggiran dengan cara memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka NKRI.<sup>22</sup>

BUMDes sebagai salah satu perwujudan dari program Nawacita bertujuan untuk mengoptimalkan pengelolaan aset-aset desa yang ada, memajukan perekonomian desa, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Sifat usaha BUMDes adalah berorientasi pada keuntungan. Sifat pengelolaan usahanya adalah keterbukaan, kejujuran, partisipatif dan berkeadilan. Dan fungsi BUMDes adalah: sebagai motor penggerak perekonomian desa, sebagai lembaga usaha yang menghasilkan Pendapatan Asli Desa (PADes), serta sebagai sarana untuk mendorong percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa.<sup>23</sup>

BUMDES lahir dengan semangat yang diamanatkan oleh Undang-Undang Desa yang berkomitmen secara politik dan konstitusional dimana negara melindungi dan memberdayakan desa menjadi kuat, maju, mandiri dalam rangka menciptakan landasan yang kokoh dalam menciptakan pemerintahan desa dengan pembangunan masyarakat menuju adil, makmur dan sejahtera.

Jika mengkaji literatur mengenai pembangunan desa sesungguhnya kita akan mendapati berbagai institusi sosial dan keuangan mikro yang dibentuk oleh pemerintah misalnya BKD, BINMAS, KUPEDes, KIK, KCK, BUUD, KUD, UEDSP, LPD sejak 1985.<sup>24</sup> Belakangan juga hadir berbagai nama dana bergulir yang dikelola kelompok-kelompok masyarakat yang diarahkan pada beberapa proyek sektoral kementerian sebagaimana UPK dan Simpan Pinjam untuk

21 M. Irwan Thahir, Op. Cit, hlm. 9.

22 Ulil Afwa dan Nurani Ajeng Tri Utami. 2015. *Analisis Tata Hukum dan Pembangunan Masyarakat Partisipatif dalam Pembentukan BUMDES di Kecamatan Sumbang*. Purwokerto: Prosiding Seminar Nasional dan Call for Papers “Pengembangan Sumber Daya Perdesaan dan Kearifan Lokal Berkelanjutan VIII” , hlm. 531.

23 Amelia Sri Kusuma Dewi. 2014. “Peranan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Sebagai Upaya dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes) serta Menumbuhkan Perekonomian Desa” *Journal of Rural and Development*, 5(1): 2

24 Sutoro Eko. 2014. *Desa Membangun Indonesia*. Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD) dan ACCES, hlm. 248-257.

Perempuan (SPP) dalam PNPM Mandiri Perdesaan. Semua ini adalah LKM korporatis atau Lembaga Keuangan Mikro (LKM) yang dibentuk oleh pemerintah. Berbagai LKM ini dibentuk oleh pemerintah karena komitmen pemerintah menolong rakyat desa termasuk didalamnya rakyat miskin dari jeratan rentenir dan sekaligus membuka akses kredit bagi rakyat desa mengingat bank-bank komersial tidak begitu pro poor.<sup>25</sup>

BUMDes lahir dari kebijakan di satu sisi dan gerakan lokal di sisi lain. Dimulai dari lahirnya UU No. 32/2004 beserta PP No. 72/2005 dan Permendagri No. 39/2010 merupakan kebijakan yang telah memberikan kesempatan/ruang (*enabling*), petunjuk maupun “payung hukum” terhadap kehadiran BUMDes. UU No. 6/2014 juga melembagakan dan memperkuat BUMDes, baik BUMDes dalam satu desa maupun BUMDes antar desa. Dalam UU mengenai Desa, BUMDes merupakan badan kegiatan usaha yang seluruh dan/atau mayoritas modalnya dimiliki desa. Pada pelaksanaannya modal yang dimaksud bersumber dari kekayaan desa, yang pada prosesnya, kekayaan-kekayaan yang dimaksud dipisahkan dengan tujuan pengelolaan aset, jasa pelayanan, serta usaha-usaha lain untuk kemaslahatan masyarakat desa.<sup>26</sup>

Merunut pada ketentuan Pasal 87 ayat (1) Undang-Undang Desa serta dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak terdapat satu pasal pun yang mengatur mengenai sanksi bagi desa yang tidak membentuk Badan Usaha Milik Desa dan tidak ada implikasi hukumnya. Konsekuensinya bagi desa yang tidak mendirikan Badan Usaha Milik Desa lebih kepada dampak perekonomian desa itu sendiri. Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik desa apabila mampu dan bisa, apabila tidak mampu dan tidak bisa tidak ada keharusan bagi desa untuk membentuk Badan Usaha Milik Desa sebagaimana tercantum pada Pasal 87 ayat (1) Undang-Undang Desa.<sup>27</sup>

Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 disertai dengan perubahan paradigma dan sikap politik menuju “desa baru” yang dicita-citakan. Melalui Konstruksi “desa baru” sesungguhnya pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada daerah khususnya pemerintah desa untuk membangun desa sesuai dengan potensi masing-masing. Kewenangan tersebut didukung dengan kebijakan distribusi uang Negara dari APBN dan APBD kepada desa. Undang-Undang Desa bukan hanya masalah anggaran tetapi juga mengusung misi, asas, kewenangan, tata pemerintahan dan pembangunan desa yang baru.

bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 adalah sejalan. Keuangan negara tidak semata-mata yang berbentuk uang, tetapi termasuk segala hak dan kewajiban (dalam bentuk apapun) yang dapat diukur dengan nilai uang. Pengertian keuangan negara juga mempunyai arti luas yang meliputi keuangan negara yang berasal dari APBN, APBD, BUMN, BUMD, dan pada hakikatnya seluruh harta kekayaan negara sebagai

---

25 Harmono. 2017. “Tinjauan Politik Hukum Atas Implementasi Kebijakan Pembentukan Badan Usaha Milik Desa” *Syntax Literate : Jurnal Ilmiah Indonesia*, 2(9) : 73.

26 *Ibid*, hlm. 74.

27 Ricky Sendityan. 2016. *Politik Hukum Pengaturan Badan Usaha Milik Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, hlm 1.

suatu sistem keuangan negara.<sup>28</sup>

Di Awal-awal lahirnya Undang-Undang Desa, sejumlah testimoni muncul dari banyak pihak yang mengatakan bahwa Undang-Undang Desa ini progresif, lengkap menyentuh seluruh aspek kehidupan dan isu pembangunan, tetapi rumit dan sulit dipahami. Kesulitan pemahaman ini antara lain membuat kesiapan lokal dan keputusan daerah menjadi terhambat.<sup>29</sup> Perdebatan akademik mengenai polemik keberadaan desa selalu berputar diantara 2 hal. Pertama, tentang hakekat, makna dan visi negara atas desa. Sederet masalah konkret (kemiskinan, ketertinggalan, keterbelakangan, ketergantungan) yang melekat pada desa, senantiasa menghadirkan pertanyaan: desa mau dibawa kemana? Apa manfaat desa yang hakiki jika desa hanya menjadi tempat bermukim dan hanya unit administratif yang disuruh mengeluarkan berbagai surat keterangan? Kedua, debat politik-hukum tentang frasa kesatuan masyarakat hukum adat dalam UUD 1945 Pasal 18 B ayat (2) serta kedudukan desa dalam tata negara Republik Indonesia. Satu pihak mengatakan bahwa desa bukanlah kesatuan masyarakat hukum adat, melainkan sebagai struktur pemerintahan yang paling bawah. Pihak lain mengatakan berbeda, bahwa yang disebut kesatuan masyarakat hukum adat adalah desa atau sebutan lain seperti nagari, gampong, marga, kampung, negeri dan lain-lain. Mereka semua telah ada jauh sebelum NKRI lahir.<sup>30</sup>

Untuk menjawab permasalahan tersebut, pemerintah melahirkan Undang-Undang 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun tetap tidak mampu menjawab pertanyaan mengenai hakikat, makna, visi dan kedudukan desa. Kemudian Pemerintah dan DPR pada tahun 2005 memecah Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi 3 UU, yaitu UU Pemerintahan Daerah, UU Pilkada Langsung dan UU Desa. Melalui perdebatan politik yang panjang dalam kurun waktu 2007-2013 akhirnya Undang-Undang Desa disahkan pada 13 Desember 2013 dan diundangkan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang mengandung komitmen politik dan konstitusional bahwa Negara melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, maju, mandiri dan demokratis.

BUMDes sebagai salah satu badan usaha yang diperuntukan bagi desa guna mengelola dan meningkatkan kesejahteraan dan perekonomian desa hingga saat ini masih tercatat hanya sebatas berdiri dan belum memiliki aktivitas usaha sebagaimana yang ditargetkan. Juli 2018 jumlah BUMDes di seluruh Indonesia mencapai 35.000 dari 74.910 desa di seluruh Bumi Nusantara.<sup>31</sup> Terlepas dari permasalahannya sesungguhnya politik hukum lahirnya BUMDes di Indonesia tidak akan lepas dari politik hukum lahirnya Undang-Undang Tentang Desa yang menjadi payung hukum dari BUMDes.

Desa kuat dan desa mandiri, keduanya menjadi visi-misi UU Desa, merupakan dua sisi mata

28 Ifrani. 2011. "Grey Area Antara Tindak Pidana Korupsi dengan Tindak Pidana Perbankan" *Jurnal Konstitusi*, 8(6): 1007.

29 Sutoro Eko. 2015. *Regulasi Baru, Desa Baru. Ide, Misi Dan Semangat UU Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, hlm 7-8.

30 *Ibid*, hlm. 11-13.

31 <http://www.berdesa.com/informasi-lengkap-tentang-bumdes-yang-harus-anda-ketahui/>

uang. Di dalam desa kuat dan desa mandiri terkandung prakarsa lokal, kapasitas, bahkan pada titik tertinggi adalah desa yang berdaulat secara politik. Dalam desa kuat terdapat kemandirian desa, dan dalam desa mandiri terdapat kandungan desa kuat. Kapasitas tentu merupakan jantung dalam desa kuat dan desa mandiri. Tetapi secara khusus dalam desa kuat terdapat dua makna penting. Pertama, desa memiliki legitimasi di mata masyarakat desa. Masyarakat menerima, menghormati dan mematuhi terhadap institusi, kebijakan dan regulasi desa. Tentu legitimasi bisa terjadi kalau desa mempunyai kinerja dan bermanfaat secara nyata bagi masyarakat, bukan hanya manfaat secara administratif, tetapi juga manfaat sosial dan ekonomi. Kedua, desa memperoleh pengakuan dan penghormatan (rekognisi) dan kepercayaan dari pihak negara (institusi negara apapun), pemerintah daerah, perusahaan, dan lembaga-lembaga lain.<sup>32</sup>

### ***Ius Constitutum* dan *Ius Constituendum* BUMDes sebagai Sarana Pembangunan Desa di Indonesia**

Membahas politik hukum tentunya tidak lepas dari adanya suatu proses pergerakan arah hukum dari *ius constitutum* menuju *ius constituendum*. Dalam hal ini penulis merujuk pada dinamika hukum dalam perspektif fenomena sosial. Bahwa hukum dalam perspektif kenyataan (*sein wissenschaft*) merupakan pendorong dan penggerak hukum dalam perspektif dogmatic (*sollen wissenschaft*). Artinya bahwa fenomena-fenomena sosial merupakan bahan pembentukan hukum positif dan keinginan social merupakan landasan politik hukum pembangunan (*law development*). Adapun di Indonesia adanya keinginan social berkenaan dengan pemerataan pembangunan merupakan kenyataan sosial yang telah lama di impikan oleh masyarakat terutama masyarakat pedesaan. Bahwa untuk menjawab hal ini maka politik hukum nasional dalam dekade terakhir mulai berfokus pada kebijakan-kebijakan public bidang ekonomi guna mendorong *sustainable growth*. Adapun salah satu kebijakan tersebut melahirkan program pendanaan desa dan otonomi desa sebagai bentuk pemerintahan terkecil (*smallest governmental point*). Dengan otonomi ini, Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dapat membentuk BUMDes sebagai sumber pemasukan desa agar desa-desa tersebut menjadi swasembada.

Pembentukan BUMDes sendiri sebenarnya bukanlah suatu kewajiban baik bagi desa administratif maupun desa adat, melainkan dapat dimanfaatkan sebagai suatu media bagi desa untuk dapat berkembang dan maju sebagai desa unggul. Adanya kebijakan desentralisasi fiskal ke desa menunjukkan adanya kebijakan publik progresif dengan prioritas peningkatan pembangunan desa dalam pelayanan masyarakat demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dana tersebut dapat digunakan sebagai modal pembangunan desa melalui BUMDes sebagaimana ketentuan Undang-Undang Desa dengan tujuan untuk mendorong peningkatan skala ekonomi usaha produktif masyarakat desa.<sup>33 34</sup>

32 Sutoro Eko, Op.Cit. hlm 86-90.

33 Fajar Sidik. 2015. "Menggali Potensi Lokal Mewujudkan Kemandirian Desa". *Yogyakarta: Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*,19(2):116

34 Agus Surono. 2017. "Peranan Hukum Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Skala Desa Oleh Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Desa". *Jurnal Rechtsvinding*, 6(3): 459-478.

Adapun berdasarkan ketentuan Pasal 1 Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa dan Pasal 1 PERMENDES No.4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan, dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa, dijelaskan bahwa BUMDes 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. Berdasarkan ketentuan tersebut maka menurut hemat penulis ada 2 (dua) komponen utama yang bisa ditarik dari konsep BUMDes dalam konteks Politik Hukum Indonesia dalam perspektif *Ius Constitutum* dan *Ius Constituendum* yakni BUMDes tidak harus berbadan hukum dan BUMDes dibentuk dengan *outcome* kesejahteraan masyarakat Desa.

**Pertama**, BUMDes merupakan “badan usaha” yang bisa berbentuk badan hukum maupun non-badan hukum. Sehingga dalam pembentukannya tiap-tiap Desa bisa secara bebas menentukan bentuk dari BUMDes. Adapun hal ini harus dengan pertimbangan antara lain (a) inisiatif Pemerintah Desa dan/atau masyarakat Desa; (b) Potensi usaha ekonomi Desa; (c) Sumberdaya alam di Desa; (d) Sumberdaya manusia yang mampu mengelola BUMDes; dan (e) Penyertaan modal dari Pemerintah Desa dalam bentuk pembiayaan dan kekayaan Desa yang diserahkan untuk dikelola sebagai bagian dari usaha BUM Desa. Ketiadaan kewajiban pembentukan BUMDes sebagai badan usaha berbadan hukum merupakan bentuk pergeseran arah kebijakan dari PP No Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang pada Pasal 78 ayat (3) mewajibkan bentuk BUMDes sebagai badan hukum, menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa yang memberikan kebebasan bagi desa untuk menentukan bentuk dari BUMDes melalui Peraturan Desa.

Badan Hukum merupakan terjemahan istilah hukum yaitu *rechtspersoon* (Belanda), *persona moralis* (Latin), serta *legal persons* (Inggris). Adapun konsep badan hukum merujuk pada pengakuan yuridis terhadap adanya bentuk lain dalam subjek hukum selain subjek hukum orang perseorangan (*natuurlijke persoon*). Sehingga BUMDes yang berbadan hukum merupakan BUMDes yang memiliki dasar untuk bertindak sebagai pendukung hak dan kewajiban.

Hal ini sejalan dengan pendapat Meijers bahwa badan hukum meliputi sesuatu yang menjadi pendukung hak dan kewajiban. Selanjutnya dijelaskan lebih luas oleh Logemann bahwa badan hukum adalah suatu *personifikatie* (personifikasi) yaitu suatu *bestendigheid* (perwujudan, penjelmaan) hak dan kewajiban. Hukum organisasi (*organisatierecht*) menentukan *innerlijk-structuur* (struktur intern) dari *personifikatie* itu. Badan hukum sebagai pendukung hak dan kewajiban, tetap ada, diteruskan, sedangkan pengurusnya, yang menjadi wakil kontinuitas itu, dapat berganti-ganti.<sup>35</sup>

**Kedua**, BUMDes dibentuk untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa. Ketentuan ini mengandung makna bahwa BUMDes merupakan sarana pemerintah untuk pembangunan desa guna mencapai fungsi suatu *modern legal state* atau yang dikenal dengan konsep *welfare state*. Adapun untuk mencapai suatu kesejahteraan masyarakat desa melalui BUMDes, maka pertama-tama harus dipahami BUMDes harus menghasilkan *profits and benefits*. Adapun BUMDes bisa lebih mudah dikembangkan apabila berbentuk badan hukum. Walaupun ada

35 Chidir Ali. 2005. *Badan Hukum*. Bandung; Alumni, hlm. 14-19.

beberapa pandangan berbeda terkait ketentuan kewajiban badan hukum BUMDes hal ini dikarenakan baik di dalam UU Desa, PP Desa, maupun PERMENDES tidak disebutkan mengenai pengesahan BUMDes sebagai sebuah badan hukum. Sehingga ada beberapa pendapat yang merujuk pada penafsiran hukum Pasal 88 UU Desa bahwa pendirian BUMDes dilakukan melalui musyawarah Desa dan ditetapkan dengan peraturan Desa, maka setelah disahkannya kesepakatan dalam musyawarah Desa dan kesepakatan tersebut ditetapkan dalam suatu Peraturan Desa, maka pada saat itulah lahir Bumdes sebagai badan hukum. Akan Tetapi dalam hal ini menurut hemat penulis seperti halnya badan hukum lain baik Perseroan Terbatas, Yayasan ataupun Koperasi, semuanya mendapatkan statusnya sebagai badan hukum saat mendapatkan pengesahan dari menteri terkait. Maka tidak bisa serta merta setelah ditetapkan dalam Peraturan Desa, BUMDes menjadi badan hukum, hal ini merupakan sesuatu yang tidak mendasar. Sehingga dalam perspektif *Ius Constituendum* menurut hemat penulis pemerintah harus lebih jelas dalam menentukan status BUMDes sebagai badan hukum agar tidak terjadi kekaburan norma yang menyebabkan penafsiran yang berbeda-beda diantara para pengkaji hukum.

Adapun apabila bentuk badan usaha BUMDes berbadan hukum sebaiknya menghindari bentuk-bentuk sebagaimana Yayasan yang merupakan badan hukum nirlaba (non-profits) maka ada 2 (dua) bentuk rekomendasi mengingat historis perkembangan kegagalan dan keberhasilan BUMN yang berkembang dari 3 (tiga) bentuk Perusahaan Jawatan, Perusahaan Umum, dan Persero menjadi condong kearah bentuk Persero karena merugi. Maka menurut hemat penulis bentuk badan hukum yang tepat dalam mendirikan BUMDes adalah dalam bentuk Perusahaan Umum Desa (Perumdes) atau Perseroan Terbatas (Perseroan Desa).

Perumdes ini merupakan salah satu bentuk badan hukum dari BUMDes yang diadopsi dari bentuk badan hukum BUMN yaitu Perusahaan Umum (Perum). Adapun Perusahaan Umum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Maka Perusahaan Umum Desa (Perumdes) merujuk pada BUMDes dalam bentuk Perum sebagaimana BUMN. Perumdes dengan modal seluruhnya dimiliki oleh Pemerintah Desa sebagai kekayaan desa yang dipisahkan dan ditetapkan dengan Peraturan Desa, maka sebagaimana Perum dalam BUMN, modal Perumdes juga tidak terbagi atas saham, dan Perumdes bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Berikutnya adalah Bentuk Perseroan Desa merupakan salah satu bentuk badan hukum BUMDes yang diadopsi dari badan hukum BUMN, yaitu Persero yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Bahwa terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas. Maka terhadap Perseroan Desa yang berbentuk Perseroan Terbatas juga berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

## PENUTUP

BUMDes lahir dengan semangat politik dan konstitusional bahwa negara melindungi dan memberdayakan desa menjadi kuat, maju, mandiri dalam rangka menciptakan landasan yang kokoh dalam menciptakan pemerintahan desa dengan pembangunan masyarakat menuju adil, makmur dan sejahtera. Adapun untuk mencapai suatu kesejahteraan masyarakat desa melalui BUMDes, maka pertama-tama harus dipahami BUMDes harus menghasilkan *profits and benefits* yang lebih mudah dikembangkan apabila berbentuk badan hukum. Akan Tetapi baik di dalam UU Desa, PP Desa, maupun PERMENDESA tidak disebutkan mengenai pengesahan BUMDes sebagai sebuah badan hukum. Sehingga ada beberapa pandangan berbeda terkait ketentuan BUMDes sebagai badan hukum.

Sehingga dalam perspektif *Ius Constituendum* menurut hemat penulis, *legislative drafter* harus lebih jelas dalam menentukan penorma status BUMDes sebagai badan hukum agar tidak terjadi kekaburan norma yang menyebabkan penafsiran yang berbeda-beda diantara para pengkaji hukum. Adapun apabila bentuk badan usaha BUMDes berbadan hukum sebaiknya menghindari bentuk-bentuk sebagaimana Yayasan yang merupakan badan hukum nirlaba (non-profits) maka menurut hemat penulis bentuk badan hukum yang tepat dalam mendirikan BUMDes adalah dalam bentuk Perusahaan Umum Desa (Perumdes) atau Perseroan Terbatas (Perseroan Desa).

## BIBLIOGRAFI

- Departemen Pendidikan Nasional Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (PKD-SP). 2007. *Buku Panduan Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)*, Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya.
- Ahmad Sofyan. 2019. Landasan Hukum Pendirian Badan Usaha Milik Desa, <http://www.keuangdesa.com/2015/09/landasan-hukum-pendirian-badan-usaha-milik-desa/> diakses pada tanggal 1 September 2019.
- ND, Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Raja Grafindo Persada.
- Mahmud, Peter, 2005, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.  
<https://kbbi.web.id/politik> diakses pada tanggal 29 September 2019.
- R, Achmad Mudatsir. 2017. *Politik Hukum Hubungan Kepala Desa Dan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Undang-Undang Yang Mengatur Tentang Pemerintahan Desa Pasca Reformasi*. Tesis. Yogyakarta: Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1995. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*. Jakarta: Balai Pustaka, Cet. Keempat.
- Soedarto. 1983. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*. Bandung: Sinar Baru.
- Hartono, Sunaryati. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni.
- Raharjo, Satjipto. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- MD, Mahfud. 2010. *Membangun Politik Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers

- Suseno, Frans Magnis. 1994. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Rustiadi dan Pranoto. 2007. *Agropolitan: Membangun Ekonomi Pedesaan*. Bogor: Crestpent Press.
- Jamaluddin, Adon Nasrullah. 2015. *Sosiologi Pedesaan*. Bandung: Pustaka Setia.  
<https://id.wikipedia.org/wiki/Desa> diakses tanggal 29 September 2019 Pukul. 11.25.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. 1984. *Desa*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Tahir, M. Irwan. 2012. “Sejarah Perkembangan Desa Di Indonesia: Desa di Masa lalu, Masa Kini, dan Bagaimana Masa Depan” *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 38:1
- Alamsyah, M. Nur. 2011. “Memahami Perkembangan Desa Di Indonesia” *Jurnal Academica Fisip Untad*, 3(2): 647
- Afwa, Ulil dan Nurani Ajeng Tri Utami. 2015. *Analisis Tata Hukum dan Pembangunan Masyarakat Partisipatif dalam Pembentukan BUMDES di Kecamatan Sumbang*. Prosiding Purwokerto: Seminar Nasional dan Call for Papers”Pengembangan Sumber Daya Perdesaan dan Kearifan Lokal Berkelanjutan VIII” 14-15 November 2015.
- Dewi, Amelia Sri Kusuma. 2014. “Peranan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Sebagai Upaya dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes) serta Menumbuhkan Perekonomian Desa” *Journal of Rural and Development*, 5(1): 2
- Eko, Sutoro. 2014. *Desa Membangun Indonesia*. Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD) dan ACCES.
- Harmono. 2017. “Tinjauan Politik Hukum Atas Implementasi Kebijakan Pembentukan Badan Usaha Milik Desa” *Jurnal Ilmiah Indonesia*, 2(9): 73.
- Sendityan, Ricky. 2016. *Politik Hukum Pengaturan Badan Usaha Milik Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia.
- Ifrani. 2011. “Grey Area Antara Tindak Pidana Korupsi dengan Tindak Pidana Perbankan” *Jurnal Konstitusi*, 8(6): 1007.
- Eko, Sutoro. 2015. *Regulasi Baru, Desa Baru. Ide, Misi Dan Semangat UU Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia  
<http://www.berdesa.com/informasi-lengkap-tentang-bumdes-yang-harus-anda-ketahui/>
- Sidik, Fajar. 2015. “Menggali Potensi Lokal Mewujudkan Kemandirian Desa”. *Yogyakarta: Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 19(2):116
- Surono, Agus. 2017, “Peranan Hukum Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Skala Desa Oleh Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Desa”, *Jurnal Rechtsvinding*, 6(3): 459-478.
- Ali, Chidir. 2005. *Badan Hukum*, Bandung: Alumn