



## PROBLEMATIKA YURIDIS PENGATURAN BADAN USAHA MILIK DESA

**Endang Retnowati**

Faculty of Law, Wijaya Kusuma Surabaya University  
e-mail: endangretnowati49@yahoo.co.id

**Edi Krisharyanto**

Faculty of Law, Wijaya Kusuma Surabaya University  
e-mail: edikrisharyanto@yahoo.co.id

### ASBTRAK

Otonomi Desa memberikan peluang yang luas kepada Desa untuk mengatur rumah tangganya, dengan cara menggali dan mengembangkan potensi Desa. Salah satu peluang yang diberikan oleh Undang-Undang Desa adalah pendirian BUM Desa. Dengan adanya BUM Desa maka diharapkan pendapatan desa bertambah, sehingga kemampuan Desa untuk membangun dan memberdayakan masyarakat pun meningkat. Sebagai pelaksanaan Undang-Undang Desa, berkaitan dengan BUM Desa, dibentuk Permendes Nomor 4 Tahun 2015. Namun keberadaan Permendes tersebut dipandang menimbulkan permasalahan atau problematik, khususnya mengenai pengaturan organisasi dan perangkat BUM Desa serta bentuk usahanya, yakni Perseroan Terbatas dan tidak Berbadan Hukum. Adanya tumpang tindih tugas dan kewenangan Perangkat (Penasehat, Pelaksana Operasional, dan Pengawas) serta Pertanggungjawabannya. Tidak adanya kejelasan pemegang saham dan bentuk tidak berbadan hukum yang dimaksud. Penelitian ini merupakan penelitian normatif. Hasil yang didapatkan dari penelitian ini adalah Perseroan Terbatas esensinya adalah perkumpulan modal dan ditujukan untuk keuntungan sebesar-besarnya bagi pemilik modal. Jika unit usaha BUM Desa berbentuk Perseroan Terbatas maka penting menentukan siapa sebagai pemegang saham. Perlu adanya partisipasi masyarakat sebagai bagian dari pemilik saham perseroan.

**Kata Kunci:** BUM Desa; Organisasi dan Perangkat BUM Desa; Bentuk Usaha

### ABSTRACT

*Village autonomy provides a broad opportunity for villages to manage their households, by exploring and developing the village's potential. One of the opportunities provided by the Village Law is the establishment of BUM Desa. With the existence of BUM Desa, village income is expected to increase, so that the ability of the Village to build and empower the community increases. As the implementation of the Village Law, relating to BUM Desa, Permendes No. 4 of 2015. was formed. However, the existence of the Permendes was deemed to cause problems, particularly regarding the organization and equipment of BUM Desa and the form of its business, namely Limited Liability Companies and Non-Legal Entities. The overlapping duties and authorities of the Device (Advisors, Operators, and Supervisors) and their Accountability. The absence of clarity of shareholders and the form of non-legal entity referred to. This research is normative research. The results obtained from this study are limited liability companies essentially are capital associations and are intended for maximum profit for the owners of capital. If the BUM Desa business unit is in the form of a Limited Liability Company, it is important to determine who is the shareholder. There needs to be community participation as part of the company's shareholders.*

**Keywords:** BUM Desa; Organization and Devices of BUM Desa; Form of Business

## PENDAHULUAN

Keberadaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disingkat UU Desa) diharapkan dapat memberikan landasan hukum yang kuat bagi lahirnya desa yang mandiri dan akuntabel, dalam upaya menciptakan pembangunan di desa untuk terwujudnya masyarakat desa yang sejahtera. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, maka pemerintah melaksanakan otonomi di daerah dan desa. Pada dasarnya pelaksanaan otonomi dimaksudkan untuk mempermudah pengaturan di setiap wilayah dengan memberikan kewenangan yang luas berdasarkan peraturan perundangan. Sehingga tiap-tiap daerah dan desa mempunyai kemandirian dalam mengatur urusannya sendiri. Pada otonomi desa, pemerintah mengakui adanya hak asal usul desa yang memberikan ruang kepada desa untuk menggali dan menerapkan kewenangannya sesuai kondisi masa lampau.<sup>1</sup>

Negara Republik Indonesia tersusun dari bagian-bagian atau unit-unit kecil yaitu desa atau dengan sebutan/nama lain. Desa sebagai bagian atau unit terkecil harus diperkembangkan dan dilindungi, diberdayakan, agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis.

Desa merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat.<sup>2</sup>

Desa sebagai subsistem dari sistem pemerintahan yaitu bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa atau marga merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional. Sehingga desa atau marga memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.<sup>3</sup>

Landasan konstitusional otonomi desa adalah Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai pelaksanaannya pada tingkatan yang lebih rendah dibentuk UU Desa, lebih lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014

tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6b Tahun 2014 tentang Desa.

UU Desa lebih mempertegas eksistensi desa sebagai pemerintahan yang otonom. Berkaitan dengan pencapaian nilai keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat, maka desa mempunyai peluang untuk mengelola potensi yang ada di desanya maupun dengan mengerakkan atau penciptaan potensi sesuai dengan kemampuan desanya. Salah satu peluang dalam menggerakkan perekonomian desa yaitu dengan membentuk Badan Usaha Milik Desa (selanjutnya disebut BUMDes).

Peluang ini nampaknya tidak disia-siakan oleh desa, apalagi dengan ditunjangnya dana desa yang diberikan oleh pemerintah. Banyak desa yang mulai menggerakkan roda perekonomiannya dengan mendirikan BUMDes. Namun dalam pelaksanaannya masih ditemui berbagai persoalan, khususnya dari sisi yuridis terkait persoalan eksistensi pengaturan bentuk badan hukumnya. Oleh karena itu maka yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah apakah yang menjadi problematika yuridis dalam pengaturan BUMDes.

## PEMBAHASAN

### Pengertian Desa

Secara etimologis istilah Desa berasal dari kata "*swadesi*" (dalam bahasa Sansekerta) yang artinya wilayah, tempat atau bagian yang mandiri dan otonom.<sup>4</sup> Secara ontologis, desa disusun atas kepentingan hidup lahir dan batin, dengan unsur kepercayaan atau religi. Hal ini memunculkan ikatan emosional yang kuat antar masyarakat, maupun antara masyarakat dengan alam.<sup>5</sup> Desa juga dapat dipandang sebagai sekumpulan masyarakat yang bertempat di suatu wilayah dengan batas-batas tertentu. Nilai gotong royong dan musyawarah menjadi ciri khas masyarakat desa.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Ardhiwinda Kusumaputra. (2017). "Konsep Pengelolaan Sumberdaya Air Berdasarkan Otonomi Desa Guna Mengaktualisasikan Akses Hak Atas Air Bagi Masyarakat". *Tesis*. Bandung: Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pajajaran, h. 1-2.

<sup>2</sup> HAW. Wijaya. (2003). *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: Rajawali Pers, 2003, h. 3.

<sup>3</sup> *ibid.*

<sup>4</sup> P.J. Zoetmulder dan S.O. Robson. (2006). h. 212.

<sup>5</sup> Soetardjo Kartohadikoesoem. (1965). *Desa*. Bandung: Sumur, h. 43 dan 214.

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto. (2010). *Sosiologi Suatu Pengantar*. Edisi 12. Jakarta: Rajawali Pers, h. 55.

Menurut Mashuri Maschab, desa dapat dilihat dari tiga sudut pandang. *Pertama*, secara sosiologis, desa digambarkan sebagai komunitas penduduk yang tinggal menetap dalam suatu lingkungan dengan corak hidup homogen. *Kedua*, secara ekonomi bahwa desa sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam disekitarnya. *Ketiga*, secara politik yaitu sebagai suatu organisasi pemerintahan atau kekuasaan yang mempunyai wewenang karena merupakan bagian dari negara.<sup>7</sup>

Melalui UU Desa diberikan landasan hukum tentang pengertian desa yang ditegaskan pada Pasal 1 angka 1, bahwa: “Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Berdasarkan berbagai pengertian tersebut, dapat diketahui bahwa desa terdiri dari beberapa unsur, yaitu: (a) kesatuan masyarakat hukum; (b) mempunyai batas wilayah; (c) merupakan organisasi pemerintahan; (d) mempunyai ikatan emosional; (e) kewenangan mengatur dan mengurus urusan sendiri; (f) hak asal usul dan/atau hak tradisional.

Hak asal usul adalah hak yang merupakan warisan turun temurun, masih hidup dan prakarsa desa atau prakarsa masyarakat desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat. Dimungkinkan pula untuk menggantinya melalui perspektif historis atau eksistensi desa. Hal ini dimaksudkan sebagai bentuk pengakuan dan penguatan desa sebagai satuan yang otonom.<sup>8</sup> Berdasarkan atas hak asal usul inilah, desa dapat menentukan kewenangannya dengan melihat pada kondisi desa di masa sebelumnya. Tentu dengan disesuaikan pada kebutuhan desa yang bersangkutan.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Mashuri Maschab. (2013). *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*. PolGov Research Centre for Politics and Government, Department of Politics and Government. Yogyakarta: FISIPOL UGM, h. 1-3.

<sup>8</sup> Hanif Nurcholish. (2007). *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo, h. 69-70.

<sup>9</sup> *ibid.*, h. 70.

Eksistensi desa telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Bukti tertulis tentang desa berasal dari abad ke 14 Masehi, yaitu dengan ditemukannya Prasasti *Himad-Walandid* yang berasal dari Tengger.<sup>10</sup> Pada masa itu Indonesia memang masih terdiri dari berbagai kerajaan. Pada awalnya desa merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk dan mempunyai adat istiadat untuk mengelola dirinya sendiri dalam segala aspek kehidupan, seperti pertanian, peternakan, dan pengelolaan sumber daya air. Inilah yang disebut dengan *self-governing community*.<sup>11</sup> Nilai-nilai luhur yang hidup kemudian diadopsi dalam ketatanegaraan Indonesia, seperti musyawarah dan gotong royong.<sup>12</sup>

Pada saat ini pemerintah terus berupaya untuk mewujudkan desa yang mandiri dan akuntabel, baik dari segi ekonomi, sosial budaya maupun pemerintahan berdasarkan *good governance*. Bahwasanya jumlah desa di Indonesia saat ini telah mencapai 79.910 desa,<sup>13</sup> yang mempunyai potensi untuk meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan nasional.

### **Hakikat Otonomi Desa**

Isitilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos* yang artinya “sendiri” dan *nomos* yang artinya “aturan/undang-undang”. Dapat dipahami jika otonomi mempunyai makna membuat peraturan/perundang-undangan sendiri.<sup>14</sup> Namun dalam perkembangannya, otonomi tidak hanya sebatas membuat peraturan sendiri. Otonomi juga mencakup pemerintahan sendiri, atau menjalankan rumah tangganya sendiri (*eigen huisouding*).<sup>15</sup> Menurut Charles Eisman otonomi diartikan sebagai

<sup>10</sup> Bayu Surianingrat. (1981). *Pemerintahan dan Administrasi Desa*. Jakarta: Aksara Baru, h. 13.

<sup>11</sup> Naskah Akademis Undang-Undang No. 6 Tahun 2014, pada BAB I, subbab Dasar Pemikiran (Argumentasi Historitis).

<sup>12</sup> Mohammad Hatta. (2015). *Politik, Kebangsaan, Ekonomi (1926-1977)*. Jakarta: Kompas, h. 281-282.

<sup>13</sup> *ANTARA News Aceh*. Jumat, 11 November 2016. “Berdasarkan Keputusan Mendagri Nomor 140/9756 Tahun 2016 tentang Nama, Kode, dan Jumlah Desa 2016”.

<sup>14</sup> Ni'matul Huda. (2015). *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia sejak Kemerdekaan Hingga era Reformasi*. Malang: Setara Press, h. 46.

<sup>15</sup> M. Laica Marzuki. (2006). *Berjalan-jalan di Ranah Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Kewanitaan Mahkamah Konstitusi RI, h. 161.

kebebasan untuk membuat keputusan sendiri dengan tetap menghormati ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>16</sup>

Hubungan antara pusat dan daerah, dalam konteks otonomi, turut berkaitan dengan pembagian urusan penyelenggaraan pemerintah, atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara pembagian atau penentuan tersebut, dapat melahirkan paham otonomi terbatas ataukah otonomi luas. Secara umum, otonomi terbatas adalah apabila urusan daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara tertentu. Daerah-daerah yang mempunyai otonomi, justru dapat kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas mengenai cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.<sup>17</sup> Pada otonomi luas, secara prinsip didasarkan pada pemahaman bahwa, semua urusan pemerintahan menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.<sup>18</sup>

Istilah tentang otonomi desa merupakan ciptaan dari bangsa Belanda ketika masa Hindia-Belanda. Istilah otonomi desa ini muncul setelah mempelajari kehidupan di desa-desa wilayah Indonesia.<sup>19</sup> Otonomi desa tersebut, merujuk pada tatanan mandiri yang mengatur segenap kehidupan masyarakat desa, misalnya pemerintahan, keamanan, pengairan dan pembagian air, pertanian, peternakan, perikanan, dan agama. Bangsa Belanda juga menemukan bahwa otonomi yang ada pada desa, merupakan otonomi paling tua yang sifatnya sangat luas. Hak otonomi ini pada masa Hindia-Belanda disahkan dengan adanya ketentuan Pasal 71 *Regerings-Reglement*/Pasal 128 *Indische Staatsregeling*.<sup>20</sup>

Hak otonomi atau hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga desa sebagai daerah hukum, adalah kewenangan yang berkaitan dengan kepentingan keduniawian, tetapi juga kerohanian. Tidak hanya berkenaan dengan kepentingan pemerintahan, tapi juga kepentingan penduduknya.<sup>21</sup> Otonomi desa menjadi suatu peluang baru yang dapat

membuka ruang kreativitas bagi mereka dalam mengelola pengembangan desa.

Apabila sedikit melihat pada sejarah masa kerajaan, berdasarkan prasasti *Himad-Walandid*, juga telah ada otonomi pada desa. Pada waktu itu otonomi disebut dengan istilah “*swatantra*”. Hal ini dapat dilihat dari isi prasasti pada bagian 1-8 yang telah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia, yaitu: *Turunlah (perintah) raja kepada penjabat-penjabat desa Walandit, pertama buyut mengenai hal, bahwa tuan-tuan para penjabat desa Walandit itu, tua muda semuanya, bertikai faham dan berselisih dengan para dapur Himad. Pokok pertikaian ialah bahwa sang hiang darma kebuyutan yang sekarang berlainan dari pada semasa dahulu. Yang menjadi tanda bukti yang sekeping prasasti Sindok berencana; isinya untuk menguatkan ketentuan bahwa sang hiang darma kebuyutan itu mempunyai kedudukan swatanter (otonom), tak boleh diganggu gugat dan berkebebasan.*<sup>22</sup>

Tentu ini semakin menguatkan pernyataan bahwa, otonomi desa lahir atas prakarsa masyarakat desa. Sejalan dengan hal tersebut HAW Widjaja, berpendapat bahwa otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Begitu pula pendapat dari Sutardjo, bahwa otonomi desa dalam arti sebenarnya adalah rakyat di desa itu sendiri. Hal ini mengindikasikan bahwa titik berat otonomi desa adalah pada nilai kebersamaan dan kekeluargaan dari masyarakatnya. Dasar itulah yang menciptakan suatu kesatuan masyarakat yang teratur. Kuatnya partisipasi dalam masyarakat yang dibangun melalui prinsip gotong royong. Masyarakat ikut dalam perumusan dan memutuskan urusan di desanya. Inilah yang dikenal sebagai musyawarah.

Keberadaan otonomi desa, bahkan juga menjadi inti dari konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia, termasuk desentralisasi dan otonomi daerah.<sup>23</sup>

Eksistensi otonomi desa semacam itu, bukan berarti menjadikan desa lepas dari kerangka negara kesatuan. Otonomi desa haruslah ditafsirkan sebagai kemandirian, bukan kemerdekaan. Kemandirian merupakan wujud pemberian kesempatan yang

---

<sup>16</sup> Hanif Nurholis. (2007). *op.cit.*, h. 30.

<sup>17</sup> Ni'matul Huda, *op.cit.*, h. 47-48.

<sup>18</sup> *ibid.*

<sup>19</sup> Soetardjo Kartohadikoesoemo, *op.cit.*, h. 212 dan 220.

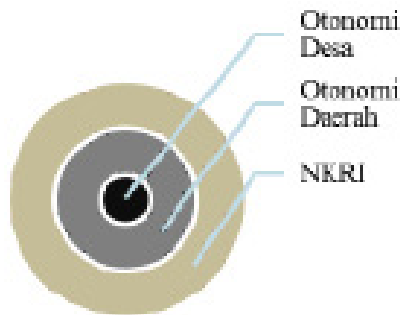
<sup>20</sup> *ibid.*, h. 219-223.

<sup>21</sup> *ibid.*, h. 282.

<sup>22</sup> Bayu Surianingrat, *op.cit.*, h. 16.

<sup>23</sup> Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a. (2010). *Republik Desa Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa*. Bandung: Alumni, h. 11.





**Gambar 1.** Posisi Otonomi Desa dalam Kerangka NKRI

harus dipertanggungjawabkan.<sup>24</sup> Otonomi desa juga bukan sebuah kedaulatan, melainkan pengakuan adanya hak untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri dengan dasar prakarsa dari masyarakat. Adanya otonomi, maka dengan sendirinya dapat menutup intervensi institusi di atasnya. Sebaliknya tidak dibenarkan proses intervensi yang serba paksa, mendadak dan tidak melihat realitas komunitas.<sup>25</sup>

Ada beberapa unsur penting yang ada dalam otonomi desa, antara lain: a) Aturan yang mengikat dan ditaati oleh masyarakat di desa; b) Tanah, pusaka maupun kekayaan desa; c) Sumber-sumber pendapatan desa; d) Urusan rumah tangga desa; e) Pemerintah desa yang dipilih oleh dan dari kalangan masyarakat desa, memegang fungsi “mengurus”; e) Lembaga atau badan “perwakilan” atau musyawarah; f) Adanya prakarsa dan partisipasi masyarakat.<sup>26</sup>

### Aspek Yuridis Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

Sebelum penulis uraikan tentang BUMDes, akan penulis uraikan tentang Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah sebagai suatu perbandingan.

#### a. Badan Usaha Milik Negara

Negara melalui Pemerintah mempunyai usaha yang disebut Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Dasar hukum pengaturan BUMN adalah Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, tanggal 19 Juni 2003, LNRI Tahun

2003 Nomor 70, TLN 4297 (selanjutnya disebut UU BUMN). Sesuai ketentuan Pasal 1 angka 1 UU BUMN, “Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan modal secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”.

Dalam Pasal 9 UU BUMN disebutkan bahwa BUMN dapat berbentuk Persero (PT) dan Perum (Perusahaan Umum).

*“Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut persero, adalah BUMN yang bentuknya perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh negara Republik Indonesia yang tujuannya mengejar keuntungan”.* (Pasal 1 angka 2 UU BUMN).

Berdasarkan ketentuan tersebut maka untuk dapat disebut sebagai milik negara ukurannya adalah jumlah modal, yakni seluruh sahamnya atau paling sedikit 51% saham milik negara. Tujuan pendirian perseroan adalah untuk mencari keuntungan. Karena pada dasarnya Perseroan disini adalah Perseroan Terbatas maka segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya berlaku pula terhadapnya. Undang-Undang Perseroan yang berlaku saat ini adalah Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UUPT).

PT merupakan suatu badan hukum privat. Badan hukum adalah salah satu subyek hukum, untuk dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum PT perlu dilengkapi dengan alat yang dapat melakukan perbuatan hukum tersebut yakni Pengurus atau Organ.

*“Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang undang ini serta Peraturan pelaksanaannya”.* (Pasal 1 angka 1 UUPT)

*Organ Perseroan adalah Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi dan Komisaris.* (Pasal 13 UU BUMN dan Pasal 1 angka 2 UUPT)

<sup>24</sup> Wayan Carwiaka. (2013). “Pelaksanaan Otonomi Desa di Desa Bumi Rapak Kecamatan Kaubun Kabupaten Kutai Timur”. *eJournal Ilmu Pemerintahan*, h. 124.

<sup>25</sup> Dadang Juliantara. (2003). *Pembaharuan Desa, Bertumpu Pada Angka Terbawah*. Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama, h. 116.

<sup>26</sup> Taliziduhu Ndraha. (1991). *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Bumi Aksara, h. 8-9.

*Rapat Umum Pemegang Saham, yang selanjutnya disebut RUPS adalah organ perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada direksi atau dewan komisaris dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang ini dan/atau peraturan pelaksanaannya.* (Pasal 4 angka 4 UUPT)

Dalam UUPT kewenangan RUPS diatur dalam Pasal 75 sampai dengan 91. Beberapa kewenangan RUPS antara lain: Memilih dan memberhentikan Direksi; Memilih dan memberhentikan Komisaris.

Direksi adalah organ perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan untuk kepentingan perseroan, sesuai maksud dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan, baik ke dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar (Pasal 1 angka 5 UUPT). Dengan demikian tugas dan wewenang Direksi antara lain adalah: 1. Mewakili Perseroan di dalam dan di luar pengadilan; 2. Bertanggung jawab atas pelaksanaan tujuan Perseroan. Lebih lanjut tugas Direksi diatur dalam Pasal 92 sampai dengan 107 UUPT.

Khusus untuk BUMN, untuk menjadi Direksi harus memenuhi kualifikasi sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UU BUMN: (1) Anggota Direksi diangkat berdasarkan pertimbangan keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, serta dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan persero; (2) Pengangkatan anggota direksi dilakukan melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan; (3) Calon anggota direksi yang telah dinyatakan lulus uji kelayakan dan kepatutan wajib menandatangani kontrak manajemen sebelum ditetapkan pengangkatannya sebagai anggota direksi.

Dewan Komisaris perseroan adalah organ yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasehat kepada Direksi. (Pasal 1 angka 6 UUPT)

Bentuk BUMN selanjutnya adalah Perusahaan Umum (Perum). Ketentuan Pasal 1 angka 4 UU BUMN, menegaskan yang dimaksud Perusahaan Umum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh 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. Organ Perum meliputi: Menteri, Direktur, dan Dewan Pengawas. (Pasal 37 UU BUMN)

Maksud dan tujuan Perum pada dasarnya adalah untuk menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum dengan harga yang terjangkau serta tetap memperhatikan kualitas. Dalam pengelolaan Perum prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat harus selalu menjadi pedoman. Dengan persetujuan Menteri, Perum dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha lain.

#### **b. Badan Usaha Milik Daerah**

Tidak hanya negara (pemerintah) saja yang mempunyai kewenangan mengelola perusahaan. Di era otonomi daerah, pemerintah daerah pun diberi kesempatan yang luas untuk mengatur rumah tangganya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyatnya, diantaranya melalui aspek ekonomi. Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk mengelola usaha yakni dengan mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disingkat BUMD). Payung hukum BUMD, setelah adanya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya Undang-Undang No. 9 Tahun 2015, Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dinyatakan tidak berlaku lagi.

Pengertian BUMD, menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, memberikan pengertian tentang Perusahaan Daerah; Pasal 2, "Perusahaan daerah ialah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan undang undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang". Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Jadi untuk dapat dikatakan sebagai perusahaan daerah ukurannya adalah jumlah modal, yakni seluruhnya atau sebagian besar adalah kekayaan daerah yang dipisahkan.

Menurut Peraturan Menteri dalam Negeri No. 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD, terdapat 2 (dua) bentuk Perusahaan Daerah yakni Perusahaan Daerah (PD) dan Perseroan Terbatas (PT).

### c. Badan Usaha Milik Desa

Landasan Hukum pendirian tentang BUMDes sebelum adanya UU Desa diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 selanjutnya dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 maupun dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014). Namun pengaturan tentang Badan Usaha dalam undang-undang tersebut masih minim. Pemerintah belum sepenuhnya memberi perhatian dan kesempatan berkembangnya Badan Usaha ini.

Dengan dibentuknya UU Desa, BUMDes telah mendapat kesempatan dan peluang untuk dikembangkan, yang diatur dalam Pasal 87 sampai dengan Pasal 90 UU Desa. Landasan hukum selanjutnya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, (PP No. 43 Tahun 2014) diatur dalam Pasal 132 sampai dengan Pasal 142, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Desa Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan, dan Pengelolaan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa (Permendes No. 4 Tahun 2015).

Pengertian BUMDes, berdasarkan Pasal 1 angka 6 UU Desa adalah badan yang seluruhnya 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.

Tujuan Pendirian BUMDes dimaksudkan sebagai upaya untuk menampung seluruh kegiatan di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum yang dikelola oleh Desa atau dengan melakukan kerjasama dengan pihak lain (masyarakat atau antar desa).

Dari segi ekonomi keberadaan BUMDes sangat strategis, yakni sebagai sarana untuk meningkatkan pendapatan desa melalui keuntungan yang diperoleh dari pengelolaan BUMDes. Jika pendapatan desa meningkat maka upaya desa untuk melakukan pembangunan di desa menjadi terbantuan. Disamping itu desa mempunyai peluang untuk menggali dan mengembangkan potensi yang ada di desanya, penciptaan usaha, terbuka peluang lapangan kerja, dan pelayanan umum yang lebih mudah, murah, dan berkualitas dalam rangka kesejahteraan masyarakat desa.

Dari aspek yuridis UU Desa cukup memberikan landasan yang kuat bagi pendirian BUMDes, apalagi jika dikaitkan dengan prinsip otonomi desa sebagaimana dikemukakan oleh HAW Widjaja, bahwa otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Begitu pula pendapat dari Sutardjo, bahwa otonomi desa dalam arti sebenarnya adalah rakyat di desa itu sendiri. Otonomi desa dalam bingkai NKRI merupakan suatu kemandirian. Kemandirian merupakan wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan. Otonomi desa merupakan bentuk pengakuan adanya hak untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri dengan dasar prakarsa dari masyarakat. Dengan adanya otonomi desa ini maka peluang desa untuk mengembangkan diri sangatlah luas. Tetapi dari aspek substansi normanya nampaknya masih ada beberapa kejanggalan. Termasuk aturan pelaksanaan dari UU Desa.

Pasal 87 UU Desa: (1) Desa dapat mendirikan badan Usaha Milik Desa yang disebut BUMDes; (2) BUMDes dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Penjelasan Pasal 87 ayat (1):

*Alinea kedua: 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.*

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

Penjelasan pasal ini kurang tepat. Karena pada dasarnya BUMDes adalah untuk menegaskan bahwa status badan usaha tersebut adalah milik desa, sama halnya dengan BUMN (bentuknya Persero dan Perum) dan BUMD (bentuknya Perseroan Terbatas

dan PD) Disebut BUMN karena modalnya seluruh atau sebagian besar dimiliki negara, demikian pula dengan BUMD. Sudah selayaknya ada organisasi atau badan tersendiri sebagai pengelolanya yang terpisah dari organ pemerintahan desa. Perseroan Terbatas, CV, atau Koperasi adalah bentuk unit usahanya, yang dikelola oleh BUMDes.

BUMDes harus dikelola oleh sebuah organisasi atau badan tersendiri yang secara khusus mengelola BUMDes. Pengaturan kemana dan siapa yang harus mewakili BUMDes untuk mempertanggungjawabkan tugas dan kewenangan yang diberikan dalam mengelola BUMDes harus jelas.

Berpijak pada Pasal 11 ayat (2) bahwasanya Kepala Desa disamping sebagai Penasehat BUMDes juga sebagai Pengendali dan Pelindung. Maka mestinya Kepala Desa yang bertanggung jawab terhadap keseluruhan pengelolaan BUMDes. Mengingat pula dana yang dipergunakan sebagai modal BUMDes bersumber dari APBD Desa. Pertanggungjawaban harus tertulis dan disampaikan kepada masyarakat melalui Musyawarah Desa. Menghimpun dana dan memberikan pinjaman adalah bagian dari unit usaha BUMDes, yang merupakan usaha dalam bidang Lembaga Keuangan Mikro.

Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) melalui pembentukan Perdes sangat dominan dalam pemberian masukan dan keputusan terhadap pengelolaan BUMDes. Untuk itu BPD harus didukung oleh anggota yang kompeten dan mempunyai kemampuan sebagai wakil dari penduduk desa.

Organisasi pengelola BUMDes lebih lanjut diatur Pasal 132 ayat (3), (4), (5), (6), dan (7) PP No. 43 Tahun 2014 dan berdasarkan Peraturan Menteri Desa (Permendes) No. 4 Tahun 2015, mulai Pasal 9 sampai dengan Pasal 16.

Pasal 132 PP No. 6 Tahun 2014: (1) Organisasi pengelola BUMDes terpisah dari organisasi Pemerintahan Desa; (2) Organisasi pengelola BUMDes sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit terdiri atas: a. penasehat; dan b. pelaksana operasional; (3) Penasehat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf a dijabat secara *ex-officio* oleh Kepala Desa; (4) Pelaksana operasional sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b merupakan perseorangan yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Desa; (5) Pelaksana operasional sebagaimana

dimaksud ayat (6) dilarang merangkap jabatan yang melaksanakan fungsi pelaksana lembaga Pemerintahan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan Desa.

Dalam Permendes No. 4 Tahun 2015, susunan kepengurusan organisasi BUMDes ditambahkan satu lagi yakni Pengawas (Pasal 10 ayat (1) huruf c. Dalam Permendes tersebut tidak ada pengaturan lebih lanjut tentang persyaratan menjadi Pengawas dan siapa yang mengangkat, memberhentikan serta mekanismenya. Jika mendasarkan dan menafsirkan pada ketentuan Pasal 15 ayat (1) Permendes, bahwa Pengawas mewakili kepentingan masyarakat, maka secara otomatis Pengawas harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan kewenangannya kepada masyarakat dan tentunya harus diangkat juga oleh masyarakat.

Dengan memperhatikan tugas dan wewenang Pengawas sebagaimana diatur dalam Permendes sangat urgen dan strategis, sementara ketentuan dalam Permendes belum memberikan pengaturan yang jelas maka untuk mendukung pelaksanaan tugas dan wewengannya dalam Perdes atau dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BUMDes harus diatur di dalamnya.

Pentingnya pembagian tugas dan kewenangan yang jelas antara Kepala Desa, sebagai Penasehat, Pelindung, dan Pengendali dengan tugas dan kewenangan Pengawas, supaya tidak terjadi *overlapping* dan tumpang tindih dalam pengaturan. Sebagai acuan dapat melihat pengelolaan BUMN dan BUMD.

Tentang bentuk Badan Usaha dan Unit Usaha diatur lebih lanjut dalam Permendes No. 4 Tahun 2015, Pasal 7 yang menegaskan: (1) BUMDes dapat terdiri dari unit-unit usaha yang berbadan hukum; (2) Unit Usaha yang berbadan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa lembaga bisnis yang kepemilikan sahamnya berasal dari BUMDes dan masyarakat; (3) Dalam hal BUMDes tidak mempunyai unit-unit usaha yang berbadan hukum, bentuk organisasi BUMDes didasarkan pada Peraturan Desa tentang Pendirian BUMDes, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (3). Pasal 5 ayat (3) Hasil kesepakatan Musyawarah Desa sebagaimana pada ayat (1) menjadi pedoman bagi Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa



untuk menetapkan Peraturan Desa tentang Pendirian BUMDes.

Jika berpijak pada ketentuan pasal tersebut di atas bahwasanya unit usaha BUMDes dapat berbentuk PT, hal ini diinterpretasikan dari kata “saham” yang ditegaskan dari pasal tersebut. Saham merupakan modal dalam PT. Dipertegas ketentuan Pasal 8 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2014. Jika BUMDes berbentuk PT maka segala ketentuan yang mengaturnya tentunya harus tunduk pada UUPT dan peraturan pelaksanaannya. Selain itu unit usaha yang tidak berbadan hukum sesuai yang diatur oleh Peraturan Desa. Dengan demikian unit usaha BUMDes dapat Berbentuk Badan Hukum PT dan Tidak Berbadan Hukum.

Berdasarkan UUPT, pendirian PT harus didirikan berdasarkan perjanjian oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akte notaris, artinya untuk mendirikan perseroan minimal jumlah pemegang saham 2 (dua) orang. Tidak dapat BUMDes sendirian atau seluruh modalnya dimiliki oleh BUMDes, hal ini berbeda dengan BUMN. Sehingga apabila unit usaha BUMDes memilih berbentuk PT maka BUMDes harus menggandeng pihak lain dapat perorangan/masyarakat, atau badan hukum lain, untuk ikut serta sebagai pemegang saham. Hanya saja yang perlu diperhatikan pihak lain selain BUMDes ini harus jelas kriterianya, apakah orang atau badan hukum privat lain di luar masyarakat desa tersebut dapat menjadi pemegang saham. Sebab jika memang diperbolehkan maka keuntungan yang diperoleh nantinya akan dinikmati oleh mereka. Mengingat esensi PT adalah keuntungan pemilik modal. Maka agar masyarakat desa ikut menikmati hasil pengelolaan BUMDes (keuntungan Perseroan) maka salah satu pemegang saham harus diutamakan anggota masyarakat desa tersebut. Pentingnya partisipasi masyarakat sebagai bagian dari pemilik saham sebagai wujud adanya relasi dan interaksi antara masyarakat dengan pemerintah desa. Rasa ikut memiliki atau *rumongso handarbeni*, menjadikan masyarakat bukan hanya ikut menikmati hasilnya tetapi juga akan ikut menjaga dan memelihara kelangsungan usaha.

Jumlah kepemilikan saham sangat berpengaruh terhadap status kepemilikan perusahaan/usaha dan suara dalam RUPS. Agar status badan usaha tersebut adalah milik BUMDes maka jumlah saham BUMDes harus mayoritas, minimal 51%, serta apabila unit

usaha merupakan Lembaga Keuangan Mikro (LKM) minimal saham yang dimiliki oleh BUMDes adalah 60%.

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

Landasan hukum LKM adalah Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (UU LKM). LKM adalah unit/bidang usaha bukan bentuk badan usaha.

Bentuk badan hukum LKM, sesuai ketentuan UU LKM adalah: 1. Koperasi; 2. Perseroan Terbatas (saham paling sedikit 60% dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota atau BUMDes/Kelurahan, sisa kepemilikan saham PT dapat dimiliki oleh WNI atau Koperasi dengan kepemilikan WNI paling banyak sebesar 20%);

Untuk menjalankan usaha sebagai LKM wajib memperoleh izin usaha LKM, Lembaga yang akan menjalankan usaha LKM setelah berlakunya UU LKM wajib memperoleh izin usaha LKM; permohonan izin usaha sebagai LKM disampaikan kepada Kantor Regional/Kantor OJK/Direktorat LKM sesuai tempat kedudukan LKM.

PT adalah badan hukum, sebagai badan hukum maka haruslah mempunyai organ, melalui orang-orang inilah tujuan pengelolaan PT akan dilakukan. Berdasarkan UUPT tersebut organ PT ada 3 (tiga) yaitu RUPS, Direksi, dan Komisaris.

Dalam BUMN, Menteri bertindak sebagai RUPS jika seluruh sahamnya dimiliki oleh negara dan pemegang saham jika tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara, dan Menteri dapat memberikan kuasa baik dengan substitusi kepada pihak lain perorangan atau badan hukum untuk mewakili dalam RUPS. Sedangkan dalam BUMD adalah Gubernur atau Bupati/Walikota atau pihak yang diberi kuasa. Sedangkan dalam BUMDes maka secara *ex officio* Kepala Desa sebagai pemegang saham ataukah kepada pelaksana operasional hal ini harus ditegaskan dalam Perdes atau AD/ART Perseroan supaya tidak terjadi tumpang tindih pengaturan.

Dalam UU Desa maupun dalam peraturan pelaksanaannya serta dalam Permendes No. 4 Tahun 2015 tidak ada ketentuan khusus yang mengatur persyaratan dan kualifikasi menjadi Direksi dan Komisaris, sehingga dalam hal ini tunduk pada ketentuan UUPT serta perlu diatur lebih lanjut dalam Peraturan Desa maupun AD/ART Perseroan. Pentingnya kualifikasi Direksi dan Komisaris, agar pengelolaan BUMDes didasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan (*Good Corporate Governance*). Meskipun yang menjadi kendala dan hambatan pengelolaan BUMDes saat ini masih berputar pada sumber daya manusia.

Dalam pengelolaan BUMDesa berbentuk PT, aturan main harus jelas dan tegas. Baik menyangkut pemegang saham, persyaratan pemilihan dan kualifikasi Direksi dan Komisaris. BUMDes melalui Perdes harus menetapkan lebih lanjut aturannya tentang tugas dan wewenang organnya yakni Penasehat, Pelaksana Operasional, dan Pengawas. Akan sangat riskan jika Kepala Desa sebagai pemegang saham. Dominasi kekuasaan akan lebih menonjol dibandingkan mementingkan kepentingan masyarakat atau desa, mengingat ketentuan Pasal 87 ayat (2) UU Desa; “BUMDes dikelola dengan semangat kekeluargaan dan gotong royong”.

Selain PT, unit usaha BUMDes dapat tidak berbadan hukum. Ketentuan dalam Permendes No. 4 Tahun 2015 tersebut tidak mengatur lebih lanjut yang dimaksudkan bentuk unit usaha yang tidak berbadan hukum. Jika BUMDes dalam UU BUMDes dengan tegas dapat berbentuk PT dan Perum, demikian pula untuk BUMDes dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah maupun Permendagri No. 3 Tahun 1998, dapat berbentuk PT atau PD. Dalam kegiatan usaha pada umumnya bentuk usaha yang tidak berbadan hukum adalah Firma (Fa) dan *Commanditaire Vennotschap*(CV)/Perseroan Komanditer yang diatur dalam Pasal 16 sampai dengan 35 KUHD. Dalam Permendes tersebut hanya mengatur jika unit usaha tidak berbadan hukum maka lebih lanjut organisasinya diatur oleh Peraturan Desa, ketentuan ini menurut penulis sangat tidak jelas.

Pertanggungjawaban dalam usaha yang tidak berbadan hukum tidak terbatas, artinya bentuk tanggung jawab pemodal dapat secara pribadi maupun tanggung renteng. Dalam hal BUMDes membentuk unit usaha yang tidak berbadan hukum

maka jika terjadi kerugian, harta unit usaha tidak cukup untuk membayar seluruh hutang-hutangnya maka harta kekayaan BUMDes harus digunakan untuk menutupnya. Namun jika berbentuk PT, apabila terjadi kerugian, cukup harta perseoan tersebut yang digunakan untuk menutup seluruh hutang-hutangnya, tidak sampai harta BUMDes, kecuali dalam yang diatur dalam Pasal 3 UUPT.

Bentuk badan hukum selain PT adalah Koperasi, dalam Permendes No. 4 Tahun 2015 tidak menyebutkan bahwasanya bentuk unit usaha dapat berbentuk Koperasi. Esensi atau secara filsafati jiwa Koperasi adalah kesejahteraan seluruh anggotanya. Jiwa kolektivisme atau kepemilikan bersama dalam koperasi sangat menonjol. Karena dalam koperasi Rapat Anggota sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, yang didasarkan pada suara anggota yaitu satu anggota/orang satu anggota.

Salah satu esensi dalam otonomi desa adalah adanya partisipasi masyarakat. Otonomi desa diciptakan untuk dapat lebih mengakomodir kepentingan masyarakat. menghimpun, menganalisa, dan melaksanakan ide atau gagasan yang berasal dari masyarakat. Membuka ruang untuk implementasi pendekatan secara *bottom up*.<sup>27</sup> Menurut Phillip Nonet dan Philip Selnik, mengistilahkan partisipasi *bottom up* sebagai *responsive* (responsif). Lembaga atau otoritas yang responsif, selalu mengganggap tekanan sosial (partisipasi masyarakat) sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk melakukan evaluasi. Berusaha untuk menghadapi tantangan transparansi dan integritas, agar mampu berjalan seimbang.<sup>28</sup>

Di dalam sudut pandang tradisional, partisipasi masyarakat bersumber dari nilai gotong royong.<sup>29</sup> Secara sederhana partisipasi masyarakat dalam kaitannya pengelolaan BUMDes, adalah dengan membentuk badan hukum Koperasi. Sehingga pengelolaan BUMDes tidak hanya didominasi oleh satu pihak saja, dalam hal ini Desa melalui bentuk PT.

Organisasi koperasi adalah suatu cara atau sistem hubungan kerjasama antara orang-orang yang mempunyai kepentingan yang sama dan bermaksud mencapai tujuan yang ditetapkan bersama-sama dalam suatu wadah koperasi.

---

<sup>27</sup> Ardhiwinda Kusuma Putra, *op.cit.*, h. 118.

<sup>28</sup> Raisul Muttaqien. (2013). *op.cit.*, h. 87.

<sup>29</sup> Mohammad Hatta. (2015). *op.cit.*, h. 282.

Dalam pengelolaan BUMDes berbentuk Koperasi, ruang BUMDes untuk mengendalikan usaha menjadi terbatas. Untuk menjaga eksistensi dan berkembangnya Koperasi, maka Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Koperasi sebagai landasan aturan main harus tegas dan profesional memuat tentang pengelolaan usaha. Lebih-lebih berkaitan persyaratan dan kualifikasi Pengurus dan Pengawas Koperasi. Landasan Utama pengaturan Koperasi sebagai badan hukum adalah Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 Perkoperasian.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Problematika yuridis terkait pengelolaan BUMDes khususnya yang diatur dalam Permendes No. 4 Tahun 2015 masih terjadi tumpang tindih dan tidak jelas yakni tugas dan kewenangan pengurus dalam hal ini Penasehat, Pelaksana Operasional, dan Pengawas, persyaratan, pengangkatan, pemberhentian dan mekanisme serta pertanggungjawaban Pengurus. Bentuk badan hukumnya, dalam Permendes diatur dua bentuk yaitu PT dan tidak berbadan hukum, tidak dijelaskan yang dimaksud tidak berbadan hukum. Dalam kegiatan usaha pada umumnya yang tidak berbadan hukum ini adalah Firma dan Persekutuan Komanditer. PT esensinya adalah perkumpulan modal dan ditujukan untuk keuntungan sebesar-besarnya bagi pemilik modal. Jika unit usaha BUMDes berbentuk PT maka penting menentukan siapa sebagai pemegang saham. Perlu adanya partisipasi masyarakat sebagai bagian dari pemilik saham perseroan.

### **Rekomendasi**

Perlunya mengkaji kembali Permendes No. 4 Tahun 2015; Desa harus membentuk Peraturan Desa yang jelas dan tegas yang mengatur tentang pengelolaan BUMDes; serta Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga yang jelas sebagai *rule of the game* BUMDes; Mempersiapkan dan menunjuk orang-orang yang kompeten untuk mengelola BUMDes.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

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

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Desa Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan, dan Pengelolaan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa.

### **Buku:**

Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a. (2010). *Republik Desa Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa*. Bandung: Alumni.

Bayu Surianingrat. (1981). *Pemerintahan dan Administrasi Desa*. Jakarta: Aksara Baru.

Dadang Juliantara. (2003). *Pembaharuan Desa, Bertumpu pada Angka Terbawah*. Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama.

Hanif Nurcholis. (2007). *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo.

HAW. Widjaja. (2003). *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: Rajawali Pers.

M. Laica Marzuki. (2006). *Berjalan-jalan di Ranah Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Mashuri Maschab. (2013). *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*. Yogyakarta: PolGov Research Centre For Politics and Government, Department of Politics and Government, FISIPOL UGM.

Mohammad Hatta. (2014). *Politik, Kebangsaan, Ekonomi (1926-1977)*. Jakarta: Kompas.

Ni'matul Huda. (2015). *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*. Malang: Setara Press.

Nonet, Phillip dan Philip Selnik (eds.). (2013). *Hukum Responsif*. Terjemahan Raisul Muttaqien. Bandung.

Soerjono Soekanto. (2010). *Sosiologi Suatu Pengantar Edisi 12*. Jakarta: Rajawali Pers.

- Soetardjo Kartohadikoesoemo. (1965). *Desa*. Bandung: Sumur.
- Taliziduhu Ndraha. (1991). *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jurnal/Tesis/Website:**
- ANTARA News Aceh*, Jumat, 11 November 2016, Berdasarkan Keputusan Mendagri Nomor 140/9756/Tahun 2016 tentang Nama, Kode dan Jumlah Desa 2016.
- Wayan Carwiaka. (2013). “Pelaksanaan Otonomi Desa di Desa Bumi Rapak Kecamatan Kaubun Kabupaten Kutai Timur”. *eJournal Ilmu Pemerintahan*. Volume 1 Edisi 1, h. 123-134.
- Ardhiwinda Kusumaputra. (2017). “Konsep Pengelolaan Sumberdaya Air Berdasarkan Otonomi Desa Guna Mengaktualisasikan Akses Hak Atas Air Bagi Masyarakat”. *Tesis*. Bandung: Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Pajajaran.
- Naskah Akademis Undang-Undang No. 6 Tahun 2014, pada BAB I, subbab Dasar Pemikiran (Argumentasi Historis).