

TELAAH KRITIS STATUS BADAN HUKUM DAN KONSEP DASAR BADAN USAHA MILIK DESA

Detania Sukarja¹, Mahmud Siregar², Tri Murti Lubis³

Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara
JL. Universitas No.4, Kampus USU, Medan 20155
Telepon/Fax: (061) 8213571

E-mail: 1detasukarja@usu.ac.id, 2mahmul@usu.ac.id, 3trimurti@usu.ac.id

Abstract

Law No. 6 of 2014 on Villages (Village Law) appears to construct Village-Owned Enterprise or Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) as a new form of business entity within the Indonesian legal sphere. BUM Desa is considered to be different from other variants of business entities in Indonesia. There are multiple interpretations regarding the status of BUM Desa, debating whether they are legal entities or not. This normative legal research discusses the legal aspects of BUM Desa following the promulgation of the Village Law. It concludes that: (1) theoretically BUM Desa meets the criteria as a public legal entity. The issuance of Law No.11 of 2020 on Job Creation confirms the status of BUM Desa as a legal entity; (2) BUM Desa is a public business entity with a unique character to villages different from other forms of business entity with private ownership such as limited companies and cooperatives. However, legal provisions on BUM Desa still contain logical inconsistencies regarding the basic conception of BUM Desa and Law 12/2011 does not yet include Perdes as statutory regulation. The confirmation of the status of BUM Desa legal entities needs to be complemented by synchronization with Law 12/2011 to strengthen the position of Perdes as the legal basis for the establishment of BUM Desa along with various other sectoral regulations

Key words: Village-Owned Enterprise, Village Law, legal entity

Abstrak

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (“UU Desa”) terkesan mengkonstruksikan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) sebagai suatu bentuk badan usaha baru dalam ranah hukum Indonesia. BUM Desa dianggap tidak sama dengan varian badan usaha lain yang ada di Indonesia. Timbul multitafsir mengenai status BUM Desa, apakah berbadan hukum atau tidak berbadan hukum. Penelian hukum normative ini membahas aspek hukum BUM Desa pasca diundangkannya UU Desa. Hasilnya (1) secara teoritis BUM Desa memenuhi kriteria sebagai badan hukum public. Lahirnya UU Cipta Kerja menegaskan status BUM Desa sebagai badan hukum; (2) BUM Desa adalah badan usaha publik bercirikan Desa yang berbeda dengan bentuk-bentuk badan usaha lainnya dimana terdapat kepemilikan privat seperti PT dan koperasi. Namun, ketentuan terkait BUM Desa masih memuat inkonsistensi nalar mengenai konsepsi dasar BUM Desa dan UU 12/2011 tidak mencantumkan Perdes dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Penegasan status badan hukum BUM Desa perlu dilengkapi dengan sinkronisasi dengan UU 12/2011 untuk memperkuat kedudukan Perdes sebagai dasar hukum pendirian BUM Desa dan juga dengan berbagai peraturan sektoral lainnya

Kata kunci: Badan Usaha Milik Desa, BUM Desa, badan hukum

LATAR BELAKANG

Pendirian Badan Usaha Milik Desa (“BUM Desa”) merupakan salah satu bentuk kewenangan lokal berskala Desa. BUM Desa berpotensi besar dalam mendukung terwujudnya kemandirian desa dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pengembangan BUM Desa juga berkaitan erat dengan kebijakan Dana Desa dan Alokasi Dana Desa yang merupakan konsekuensi dari pengakuan terhadap prinsip rekognisi dan subsidiaritas dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa (“UU Desa”).¹

Indonesia bukan negara satu-satunya atau negara pertama yang memiliki konsep entitas ekonomi seperti BUM Desa. Di Tiongkok contohnya, *Township-Village Enterprises* (TVE) yang memiliki kesamaan karakteristik dengan BUM Desa menjadi mesin pendorong utama industrialisasi wilayah pedesaan di negara tersebut. TVE menjadi salah satu mesin penggerak pertumbuhan ekonomi Tiongkok.² Kiprah TVE di Tiongkok memberikan harapan bahwa BUM Desa di Indonesia akan meraih kisah sukses yang sama.

Legalitas suatu badan usaha sangat penting karena merupakan jati diri yang melegalkan atau mengesahkan suatu badan usaha sehingga memperoleh pengakuan oleh masyarakat.³ Dalam dunia usaha terjadi perbedaan pandangan sehubungan dengan

status BUM Desa sebagai badan hukum. UU Desa dan peraturan-peraturan turunannya tidak menyebutkan secara eksplisit status BUM Desa sebagai badan hukum. Peraturan-peraturan turunan dalam hal ini meliputi Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2015 dan terakhir kali oleh Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2019 (selanjutnya disebut “PP 43/2014”), serta Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa (selanjutnya disebut “Permendesa 4/2015”). Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (“UU 32/2004”) berikut peraturan turunannya yang telah dicabut dan sebelumnya menjadi payung hukum bagi BUM Desa justru menyebutkan bahwa BUM Desa harus berbadan hukum.

Selain permasalahan status badan usaha, terjadi miskonsepsi tentang konsep dasar BUM Desa sebagai badan usaha. UU Desa menyebutkan bahwa BUM Desa merupakan badan usaha bercirikan Desa yang tidak sama dengan PT dan Koperasi. Dengan demikian, BUM Desa tidak dapat dijadikan sebagai badan usaha privat seperti PT. BUM Desa

1 Rusman Nurjaman dan Robby Firman Syah, “Desa Sebagai Penggerak Ekonomi Lokal: Potret Transformasi Ekonomi Tiga Desa di Jawa”, *Jurnal Analisis Kebijakan* Vol.2, No.1, (Januari-Juni 2018): 72.

2 Chenggang Xu dan Xiaobo Zhang, “The Evolution of Chinese Entrepreneurial Firms: Township-Village Enterprises Revisited”, *IFPRI Discussion Paper No. 00854*, (2019).

3 Zaeni Asyhadie dan Budi Sutrisno, *Hukum Perusahaan dan Kepailitan*, (Jakarta: Erlangga, 2012), hlm.184.

memiliki karakteristik yang serupa dengan badan usaha publik seperti Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Umum Daerah (Perumda). UU bahkan membatasi ruang lingkup permodalan BUM Desa untuk mencegah kepemilikan privat dalam BUM Desa.⁴ Namun, tidak sedikit pengelola BUM Desa yang tidak memahami hal ini karena kerangka regulasi tidak memberikan kejelasan dan kepastian hukum mengenai konsep dasar BUM Desa itu sendiri sebagai bentuk badan usaha.

Permasalahan status badan hukum menjadikan BUM Desa diragukan kepribadian hukumnya dalam kegiatan usaha atau bahkan kapasitasnya untuk menjadi pemegang saham dari unit-unit usaha yang didirikannya. Pengelola unit usaha BUM Desa yang berbentuk badan hukum seperti PT justru memiliki kewenangan dan keleluasaan yang lebih besar untuk menjalin kerjasama dengan pihak ketiga.⁵ Ketidakjelasan status BUM Desa sebagai badan hukum dapat menghambat BUM Desa dalam mengorganisasi warga, memanfaatkan aset lokal, memperluas jejaring usaha dan meningkatkan PADesa.⁶ Tidak tegasnya batas tanggungjawab Desa sebagai pemilik modal yang dipisahkan dan ditempatkan dalam BUM Desa dapat berimplikasi pada

klaim pihak ketiga yang melebihi modal yang dipisahkan dan disertakan dalam BUM Desa. Sedangkan ketidakjelasan konsep dasar BUM Desa berimplikasi pada ketidakjelasan batasan-batasan hukum dalam pendirian dan tata kelola BUM Desa.

Tulisan ini akan membahas aspek hukum status badan hukum BUM Desa dan mengkaji konsep dasar BUM Desa sebagai badan usaha dalam peraturan perundang-undangan. Kemudian, tulisan ini akan mengidentifikasi langkah-langkah perbaikan apa yang sebaiknya dilakukan oleh pemerintah sehubungan dengan permasalahan tersebut.

Tulisan ini disusun berdasarkan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.⁷ Metode penelitian hukum ini didasarkan pada fakta yuridis yang berlaku di dalam masyarakat, relevan bagi kehidupan hukum dan berdasarkan pengetahuan dari sumber data sekunder yang sebelumnya telah diteliti oleh penulis lainnya.⁸ Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk menelaah regulasi-regulasi yang berhubungan dengan BUM Desa.

4 UU Desa mengatur bahwa modal BUM Desa bersumber dari Desa dan masyarakat Desa.

5 Anom Surya Putra, "Diskursus Pengakuan, Badan Hukum, dan Fenomena Badan Usaha Milik Desa Tirta Mandiri di Desa Pongok", *Jurnal Rechtsvinding Vol.7, No.3*, (Desember 2018): 467.

6 *Ibid.*

7 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, cet.9, (Jakarta: Rajawali Press, 2006), hlm.23

8 Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm.25.

Sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah pandangan-pandangan yang berkembang dalam ilmu hukum terkait dengan badan hukum.

PEMBAHASAN

A. Konsep Badan Hukum

Hukum perdata mengakui orang perorangan dan badan hukum sebagai subjek hukum. Secara sederhana, badan hukum (*rechtspersoon*) adalah orang yang diciptakan oleh hukum.⁹ Sejalan dengan teori fiksi dari Von Savigny, badan hukum dianggap sebagai hal yang abstrak, tidak nyata karena tidak memiliki kekuasaan untuk menyatakan kehendak seperti halnya manusia.¹⁰ Badan hukum adalah murni konsep hukum, yang terdiri dari variabel hak-hak dan kewajiban-kewajiban hukum yang dapat dilaksanakan dalam hubungan hukum murni.¹¹ Tindakan badan hukum dianggap sebagai tindakan manusia. Jika manusia dalam tindakannya memiliki tanggung jawab maka badan hukum juga bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukannya.¹²

Margaret Blair yang dalam kajiannya yang menggunakan istilah *corporate personhood* menyatakan bahwa ada 4 manfaat utama dari kejelasan status badan hukum:¹³

- a. Memberikan keberlanjutan dan garis suksesi yang jelas atas kepemilikan aset dan pemenuhan kontrak.
- b. Memberikan *identifiable persona* untuk dapat bertindak sebagai aktor utama dalam aktivitas usaha. *Persona* inilah yang menjadi pemikul atau pemegang aset-aset tak berwujud yang penting seperti reputasi dan nama dagang, serta menjadi pihak langsung dalam kontrak yang dibuat dengan pihak ketiga. Selain itu, persona inilah yang menjadi penuntut ataupun dituntut di pengadilan.
- c. Memberikan mekanisme untuk memisahkan aset usaha atau bisnis dari aset pribadi para individu yang terlibat dalam perusahaan.
- d. Keterpisahan entitas korporasi membutuhkan mekanisme *self-governance* berupa hierarki manajerial yang memiliki *fiduciary duty*.

Purwosutjipto berpendapat bahwa agar dapat memiliki status sebagai badan hukum, suatu badan harus memenuhi unsur atau persyaratan yang bersifat material dan bersifat formil. Persyaratan material meliputi:¹⁴

- a. Adanya harta kekayaan dengan tujuan yang terpisah dengan harta kekayaan pribadi para sekutu atau pendiri badan;

9 Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, (Jakarta: Intermasa, 1985), hlm.21.

10 Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010), hlm.103.

11 Ngaire Naffine, *Law's Meaning of Life: Philosophy, Religion, Darwin and the Legal Person*, (Oxford: Hart Publishing, 2009), p.36.

12 Muhammad, *loc.cit.*

13 Margaret M. Blair, "The Four Functions of Corporate Personhood", *Vanderbilt University Law School, Public Law and Legal Theory Working Paper No. 12-15*, (2013): 4-6.

14 H.M.N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Jilid 2, (Jakarta: Djambatan, 1982), hlm. 63.

- b. Kepentingan yang menjadi tujuan adalah kepentingan bersama; dan
- c. Adanya beberapa orang sebagai pengurus badan tersebut.

Sedangkan persyaratan formil adalah adanya pengakuan dari negara yang mengakui suatu badan adalah badan hukum.

Dalam nada yang serupa, Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa badan hukum terdiri lima unsur berikut:¹⁵

- a. Harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subyek hukum yang lain;
- b. Unsur tujuan ideal tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- c. Kepentingan sendiri dalam lalu lintas hukum;
- d. Organisasi kepengurusannya yang bersifat teratur menurut peraturan perundang-undang yang berlaku dan peraturan internalnya sendiri; dan
- e. Terdaftar sebagai badan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Arifin P. Soeria Atmadja menjelaskan lebih lanjut bahwa kekayaan badan hukum yang terpisah dari pendirinya memiliki sejumlah akibat hukum, yaitu:¹⁶

- a. Kreditor pribadi dari anggota badan hukum tidak mempunyai hak untuk menuntut pembayaran utang dari harta kekayaan badan hukum tersebut;

- b. Para anggota badan hukum secara pribadi tidak dapat menagih piutang badan hukum terhadap pihak ketiga;
- c. Kompensasi antara hutang pribadi dan hutang badan hukum tidak dimungkinkan;
- d. Hubungan hukum antara anggota dan badan hukum dilakukan seperti halnya hubungan hukum antara badan hukum dengan pihak ketiga; dan
- e. Dalam hal terjadinya kepailitan badan hukum, hanya kreditor badan hukum yang dapat menuntut pembayaran dari harta kekayaan yang terpisah.

Badan hukum dapat dibedakan menjadi badan hukum privat dan badan hukum publik.¹⁷ Menurut Chidir Ali, untuk menentukan apakah suatu badan hukum termasuk badan hukum publik atau badan hukum privat, dapat digunakan 3 (kriteria), yaitu cara pendirian atau terjadinya, lingkungan kerjanya dan wewenang.¹⁸

Kriteria *cara pendirian* adalah mengidentifikasi apakah badan hukum tersebut didirikan berdasarkan hukum publik, yaitu didirikan oleh penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kriteria *lingkungan kerja* adalah mengidentifikasi apakah badan hukum yang didirikan melakukan perbuatan-perbuatan di lingkungan hukum keperdataan dengan kedudukan yang sama dengan subjek hukum lainnya. Jika tidak, maka badan hukum

15 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cet. Ke-2, (Jakarta: Setjen Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 77.

16 Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik, dan Praktik*, (Jakarta: Rajagrafindo, 2009), hlm. 124.

17 Riduan Syahrani, *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, (Bandung: Alumni, 1999), hlm.59.

18 Chidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung: Alumni, 1985), hlm.62.

tersebut dapat diklasifikasikan sebagai badan hukum publik. Sedangkan kriteria *wewenang* adalah mengidentifikasi apakah badan hukum yang didirikan diberikan kewenangan untuk membuat keputusan, ketetapan atau peraturan yang mengikat umum. Jika demikian, maka badan hukum tersebut dapat diklasifikasikan sebagai badan hukum publik.¹⁹

Peter Mahmud Marzuki menggunakan kriteria yang berbeda. Dalam pandangan Marzuki, badan hukum publik adalah Negara dan bagian-bagian Negara, seperti daerah, kota, dan lain-lain. Sedangkan badan hukum privat adalah suatu organisasi yang bergerak di luar bidang politik dan kenegaraan, serta didirikan untuk mencari keuntungan atau untuk tujuan sosial.²⁰ Lebih lanjut, bagi badan usaha yang didirikan oleh negara seperti BUMN, menurut Marzuki pengklasifikasiannya dilakukan berdasarkan tujuan pendiriannya. Untuk BUMN yang didirikan dalam rangka pelayanan publik maka diklasifikasikan sebagai badan hukum publik, dan bagi BUMN yang bersifat nirlaba atau mencari keuntungan diklasifikasikan sebagai badan hukum privat.²¹

Tindakan pembentukan badan hukum yang terpisah/mandiri oleh negara atau daerah adalah untuk kepentingan penganggaran dan pertanggungjawaban keperdataan. Suatu perusahaan yang didirikan oleh negara tidak

hanya memerlukan kepribadian hukum yang terpisah, tetapi juga kewenangan atau kecakapan untuk menggunakan prosedur penganggaran dan pencatatan sendiri yang sesuai dengan prinsip-prinsip komersial yang berlaku dan untuk merumuskan dan menerapkan aturan internalnya sendiri.²²

Pendikotomian publik-privat dengan kriteria yang ditetapkan oleh Peter Mahmud Marzuki sulit diterapkan karena pada umumnya perusahaan-perusahaan seperti BUMN/BUMD didirikan dengan tujuan berganda (*multiple objectives*), yaitu menjalankan fungsi pelayanan umum dan mencari keuntungan sekaligus. BUMN/BUMD yang berbentuk badan hukum privat (PT) meskipun berorientasi pada keuntungan, namun dapat dimandatkan untuk menjalankan *public service obligation* (PSO) oleh pemerintah/pemerintah daerah. Sedangkan BUMN/BUMD yang berbentuk badan hukum publik (perusahaan umum/daerah), meskipun orientasi utamanya adalah pelayanan publik, namun juga mengejar keuntungan dan dikelola secara profesional sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik seperti perusahaan swasta pada umumnya. Demikian pula halnya dengan BUM Desa yang tidak hanya berorientasi komersial, namun juga sosial.²³

¹⁹ *Ibid.*,

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana Prana Media Group, 2008), hlm.207.

²¹ *Ibid.*, hlm.208.

²² Rudhi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas Disertai Dengan Ulasan Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1995*, (Bandung: Alumni, 1995), hlm.114.

²³ Pasal 87 ayat (3) UU Desa menyatakan bahwa BUM Desa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/ atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam Penjelasan Pasal 87 UU Desa lebih lanjut dinyatakan bahwa BUM Desa dalam kegiatannya tidak hanya berorientasi pada keuntungan keuangan, tetapi juga berorientasi untuk mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa.

Berdasarkan kriteria-kriteria badan hukum, maka secara teoritis BUM Desa dapat diklasifikasikan sebagai badan hukum karena memiliki kekayaan yang terpisah dari aset Desa dan memiliki organisasi kepengurusan yang teratur di luar struktur pemerintahan Desa (yaitu pelaksana operasional, pengawas dan penasihat), serta memiliki aturan internal tersendiri (Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga). Untuk dikotomi publik-privat, berdasarkan kriteria cara pendiriannya, maka secara teoritis BUM Desa dapat dikategorikan sebagai badan hukum publik karena didirikan dengan Peraturan Desa yang masuk dalam kelompok hukum publik.

B. Perubahan Konsep BUM Desa Dalam UU Desa

Lahirnya UU Desa mengakibatkan pergeseran konsep Desa yang awalnya adalah *local state government* menjadi pemerintahan masyarakat, yaitu kombinasi antara *self-governing community* dan *local self-government*. Sebelum era UU Desa, model pembangunan desa mengacu pada konsep *government driven development* atau *community driven development* (CDD). Kerangka CDD merupakan konsep pembangunan yang dirumuskan oleh World Bank, yang kemudian dipercaya

oleh pemerintah Indonesia sebagai model penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat.²⁴ Dalam pendekatan ini, negara menjadikan Desa sebagai objek pembangunan yang tidak digerakkan secara kolektif dan sadar oleh masyarakat.²⁵

Village driven development (VDD) kemudian hadir sebagai koreksi atas model CDD. VDD menempatkan desa sebagai subjek utama yang menggerakkan pembangunan dengan mengutamakan kekuatan dari dalam Desa itu sendiri. Kekuatan tersebut berupa modal sosial dan pranata sistem sosial yang telah lama ada dan hidup dalam masyarakat. UU Desa kemudian merekognisinya melalui pemenuhan hak atas asal usul dan kemampuan mengurus kepentingan masyarakat pada level lokal berskala Desa.²⁶

Karena mengusung konsep ‘kekayaan yang dipisahkan’ dari anggaran publik, BUM Desa dianggap memiliki kesamaan karakteristik dengan BUMN dan BUMD. Modal BUM Desa merupakan kekayaan Desa yang dipisahkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa. Peraturan terdahulu mengatur bahwa BUM Desa harus berbadan hukum.²⁷ Bentuk badan hukum

24 Anthony Bebbington, Leni Dharmawan, Erwin Fahmi dan Scott Guggenheim, “Village Politics, Culture and Community-Driven Development: Insights From Indonesia”, *Progress in Development Studies Vol.4, No.3*, (2004): 187-205.

25 Sutoro Eko, dkk, *Desa Membangun Indonesia*, (Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa, 2014), hlm.45-46.

26 Sunaji Zamroni, “Desa Membangun Tanpa Meninggalkan Kelompok Pinggiran”, Makalah, *International Seminar and Workshop Developing from the margins: Exploring marginal groups as part of Indonesia's nation-state*”, pada tanggal 9-10 November 2016 di Universitas Brawijaya Malang Jawa Timur, hlm.3-4.

27 Penjelasan Pasal 213 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa “Badan Usaha Milik Desa adalah badan hukum sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan”.

tidak ditetapkan secara spesifik, namun dapat berupa lembaga bisnis, seperti usaha mikro kecil dan menengah serta lembaga keuangan mikro perdesaan. Hal ini melatarbelakangi lahirnya asumsi bahwa bentuk badan hukum BUM Desa dapat menyerupai BUMN/BUMD, yaitu yang berkarakter hukum privat (seperti Persero/Persero Daerah) dan yang berkarakter hukum publik (seperti Perum/Perum Daerah).

Namun, perlu digarisbawahi bahwa jika kepemilikan pemerintah pada BUMN direpresentasikan oleh Menteri selaku pemegang saham negara, dan kepemilikan pemerintah daerah pada BUMD direpresentasikan oleh kepala daerah, dalam BUM Desa masyarakat Desalah yang berperan langsung dalam pengelolaannya.²⁸ BUM Desa didirikan atas prakarsa masyarakat, bukan instruksi pemerintah.²⁹ Peran Pemerintah dalam hal ini adalah memotivasi dan memfasilitasi untuk memperlancar pendirian BUM Desa. Sedangkan mekanisme operasionalnya diserahkan kepada masyarakat desa.³⁰ BUM Desa didirikan berdasarkan potensi lokal yang ada, sedangkan BUMN dan BUMD merupakan salah satu alat intervensi pemerintah/pemerintah daerah dalam perekonomian.

Eksistensi BUM Desa sebagai lembaga ekonomi sebenarnya sudah diakui sejak tahun 2004. Namun, perubahan paradigma

pemerintahan Desa tampaknya juga turut mengantarkan BUM Desa memasuki dinamika yang baru. Menurut hemat penulis, UU Desa terkesan mengkonstruksikan BUM Desa sebagai suatu bentuk badan usaha baru dalam ranah hukum Indonesia yang berbeda dengan varian badan usaha lainnya, termasuk BUMN dan BUMD.

UU Desa maupun peraturan derivatifnya tidak menyebutkan secara eksplisit status BUM Desa sebagai badan hukum. BUM Desa dijelaskan sebagai badan usaha bercirikan Desa yang dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan. BUM Desa memiliki orientasi komersial (keuntungan keuangan) dan sosial (aspek pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa). Penyertaan modal pada BUM Desa yang bersumber dari pinjaman (utang) dan penyertaan modal (dalam bentuk *shareholding*) dari pihak lain yang bukan bagian unsur masyarakat seperti yang diatur dalam peraturan terdahulu tidak lagi dibolehkan. Penyertaan modal dari masyarakat dibatasi hanya pada bentuk tabungan masyarakat.

C. Diskursus Status Hukum dan Konsep Dasar BUM Desa sebagai Badan Usaha

Permasalahan legalitas badan hukum dari BUM Desa bukanlah masalah baru. Penelitian Amelia Sri Kusuma Dewi

28 Program Desa Lestari, *Pendekatan Utuh Penguatan Kelembagaan Ekonomi Desa*, 2016, <http://www.keuangandes.com/wp-content/uploads/2016/03/Penguatan-Kelembagaan-Ekonomi-Desa.pdf>, diakses pada tanggal 24 Agustus 2019, pukul 15.35 WIB.

29 Versanudin Hekmatyar dan Fentiny Nugroho, "Badan Usaha Milik Desa dan Pembangunan Sosial di Kabupaten Bojonegoro", *Sosio Konsepsia Vol.7, No.3*, (Mei-Agustus 2018): 178.

30 Zulkarnain Ridlwan, "Urgensi Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) dalam Pembangunan Perekonomian Desa". *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Vol.8, No.3*, (2014): 424-440.

(2010) sebelum berlakunya UU Desa telah mengungkapkan permasalahan mengenai ketidaktepatan pemilihan konstruksi hukum yang tepat untuk BUM Desa dalam sejumlah Perda. Tidak jarang dijumpai BUM Desa yang tidak berbadan hukum.³¹ Pasca berlakunya UU Desa, menurut Sukasmanto dan Matutu kedudukan BUM Desa masih juga belum sepenuhnya diatur secara lengkap terutama untuk pilihan bentuk badan hukum yang tepat bagi BUM Desa.³²

Seperti yang telah dikemukakan di atas, UU Desa maupun peraturan derivatifnya tidak menyebutkan secara eksplisit status BUM Desa sebagai badan hukum. Dalam penjelasan Pasal 87 ayat (1) UU Desa disebutkan bahwa:

“BUM Desa secara spesifik tidak dapat disamakan dengan badan hukum seperti perseroan terbatas, CV, atau koperasi.”

Lebih lanjut disebutkan:

“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.”

Lalu Pasal 8 Permendesa 4/2015 menyatakan bahwa:

“BUM Desa dapat membentuk unit usaha meliputi:

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

Dengan demikian, yang dapat berbadan hukum adalah unit usaha BUM Desa. Sedangkan untuk pelayanan usaha antar-Desa, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 Permendesa 4/2105, dapat dibentuk BUM Desa Bersama (milik dua Desa atau lebih).

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut diatas, dapat ditarik beberapa poin permasalahan sehubungan dengan aspek hukum BUM Desa.

Pertama, ketidakjelasan mengenai status BUM Desa, apakah berbadan hukum atau tidak berbadan hukum. Untuk bentuk usaha, BUM Desa disebutkan tidak sama dengan badan hukum privat seperti PT, CV atau koperasi. Pernyataan ini menimbulkan interpretasi bahwa BUM Desa adalah antitesa dari badan hukum privat, yaitu badan hukum publik, seperti perum atau perum daerah.³³

31 Amelia Sri Kusuma Dewi, “Alternatif Bentuk Badan Hukum yang Tepat dalam Pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) sebagai Upaya Meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes)”, *Jurnal Pamator Vol.3, Issue 2*, (Oktober 2010): 115.

32 Sukasmanto dan Banne Matutu, “Mengembangkan BUM Desa untuk Transformasi Ekonomi Desa”, *IRE Policy Brief*, (2016): 3.

33 Dwi Mukti Wibowo, “Mendorong Pengelolaan BUM Desa Secara Profesional, <https://www.wartaekonomi.co.id/read231487/mendorong-pengelolaan-BUMDesaa-secara-profesional.html>, diakses 24 Agustus 2019.

Sebagai kesatuan hukum seperti halnya negara dan daerah, Desa adalah badan hukum publik yang diasumsikan juga dapat mendirikan badan hukum dengan Peraturan Desa (“Perdes”) yang dikeluarkan oleh Kepala Desa bersama-sama dengan Badan Permusyawaratan Desa (“BPD”). Dalam UU Desa, BUM Desa tidak disebut secara eksplisit sebagai badan hukum. Hal ini berbeda dengan UU BUMN yang menegaskan status Perum sebagai badan hukum sejak PP pendiriannya diundangkan dan PP 54/2017 yang menegaskan status Perum Daerah sebagai badan hukum pada saat Perda yang mengatur pendiriannya mulai berlaku.

Pasal 19 UU Desa mengatur bahwa salah satu kewenangan Desa adalah kewenangan lokal berskala Desa, yaitu kewenangan Desa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakasa masyarakat Desa. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa (“Permendesa 1/2015”) lebih lanjut menetapkan bahwa termasuk ke dalam kewenangan lokal berskala Desa di bidang pemerintahan Desa adalah penetapan BUM Desa dan penetapan Perdes. Dengan demikian, Desa berwenang menetapkan Perdes untuk mendirikan BUM Desa.

Berdasarkan ketentuan UU, BUM Desa didirikan dengan Perdes. Namun, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (“UU 12/2011”) tidak memuat nomenklatur Perdes dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1).³⁴ Dalam hubungannya dengan pendirian BUM Desa, hal ini memunculkan wacana hukum tentang dapat atau tidaknya Perdes menjadi dasar hukum pendirian badan hukum publik.

Pasal 8 ayat (1) UU 12/2001 yang mengatur jenis peraturan perundang-undangan lainnya menyatakan:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa termasuk jenis peraturan perundang-undangan. Namun, menurut hemat penulis, peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dalam hal ini adalah Peraturan Kepala Desa.

34 Shidarta, “Peraturan Kepala Desa Sebagai Jenis “Regeling Regel” Terendah”, <https://business-law.binus.ac.id/2016/04/12/peraturan-kepala-desa-sebagai-jenis-regeling-regel-terendah/>, diakses 23 Agustus 2019.

Sehubungan dengan produk hukum yang dikeluarkan pada level Desa, UU Desa menetapkan 3 jenis peraturan di Desa, yaitu Perdes, Peraturan Bersama Kepala Desa dan Peraturan Kepala Desa. Berdasarkan Pasal 69 ayat (3) UU Desa, Perdes merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD. Rancangan Perdes dapat diusulkan oleh Pemerintah Desa maupun oleh BPD. Selain itu Pasal 69 ayat (9) juga mengharuskan agar Rancangan Perdes dikonsultasikan dengan masyarakat Desa.

Sedangkan Peraturan Kepala Desa dibuat dan ditetapkan oleh Kepala Desa sebagai peraturan pelaksana Perdes dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam PP 43/2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa ("Permendagri 111/2014"). Berdasarkan Pasal 27 ayat (1) Permendagri 111/2014, penyusunan rancangan peraturan Kepala Desa adalah kewenangan Kepala Desa yang tidak melibatkan BPD. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Perdes tidak sama dengan Peraturan Kepala Desa. Peraturan yang ditetapkan oleh kepala Desa sebagaimana disebutkan dalam pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 bukanlah Perdes, namun Peraturan Kepala Desa.

Pengundangan UU Desa sayangnya tidak diikuti dengan revisi atau sinkronisasi UU

12/2011 untuk menyertakan Perdes dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini berimplikasi pada tidak diterimanya Perdes sebagai dasar hukum untuk memberikan 'ruh' bagi BUM Desa sebagai badan hukum. Dalam praktek di lapangan, Sistem Registrasi Badan Hukum Dirjen Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan HAM tidak menerima Perdes sebagai dasar hukum penetapan badan hukum BUM Desa.³⁵ Begitu pula halnya dengan pihak-pihak lain yang akan menjalin hubungan kontraktual dengan BUM Desa, seperti bank (untuk penyaluran kredit) ataupun calon mitra kerjasama lainnya. Akibatnya, BUM Desa mengalami kesulitan untuk dapat terlibat sebagai pelaku dalam aktivitas usaha sektor terkait. BUM Desa menjadi tidak memiliki fleksibilitas dan terbatas ruang geraknya dalam aktivitas usaha.

Permasalahan ini dihadapi secara beragam oleh BUM Desa. Salah satunya adalah dengan menggunakan *nominee arrangement* (pinjam nama) untuk membuat perikatan. Namun hal ini dapat berimplikasi pada sejumlah persoalan hukum seperti perpajakan.³⁶ Alternatif lain yang digunakan oleh BUM Desa adalah dengan membuat Akta Notaris pendirian BUM Desa. Ada yang mencantumkan nama-nama para pengurus sebagai pendiri, dan ada pula yang mencantumkan nama Kepala Desa. Mencantumkan nama para pengurus sebagai pendiri dan *legal owner* dari BUM Desa

35 Bumdes.id, 2018, "Bedah Hukum Bumdesa: Menegaskan Kembali Badan Hukum Bumdes", <https://bumdes.id/2018/11/bedah-buku-bumdesa-menegaskan-kembali-badan-hukum-bumdes/>, diakses 30 Agustus 2019.

36 *Ibid.*

membuyarkan konsep kepemilikan komunal pada BUM Desa. Mencantumkan nama Kepala Desa dalam akta pendirian juga tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang tidak mensyaratkan Akta Notaris untuk mendirikan BUM Desa. Pendirian badan usaha dengan dengan Akta Notaris merupakan karakteristik dari badan usaha privat seperti CV, PT ataupun koperasi. Hal ini tentu saja bertolak belakang dengan konsep BUM Desa yang diusung oleh UU Desa.

Apabila ditelaah lebih lanjut, dalam Pasal 135 ayat (2) PP 43/2014 disebutkan bahwa kekayaan BUM Desa merupakan kekayaan Desa yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham. Ketika PP 47/2015 diundangkan dan mengubah PP 43/2014, frasa ‘tidak terbagi atas saham’ dihilangkan. Hal ini disinyalir karena frasa tersebut tidak sinkron dengan konsep BUM Desa Bersama yang didirikan oleh 2 (dua) atau lebih BUM Desa. Namun, hal ini masih bersifat kontradiktif. Meskipun tidak berbentuk PT, bagian atau besaran modal yang diambil oleh masing-masing Desa pada dasarnya merupakan konsep *shareholding* yang tidak berbeda dengan konsep PT ataupun CV, dan porsi tanggung jawab masing-masing Desa adalah sesuai besaran modalnya.

Dalam realitanya sebelum lahirnya UU Desa juga tidak sedikit BUM Desa yang telah berdiri dan berbentuk PT.³⁷ Status BUM

Desa berbentuk PT tentu saja merupakan permasalahan tersendiri karena UU Desa tidak menjelaskan bagaimana status BUM Desa yang telah berbentuk PT sebelum berlakunya UU Desa.

Kedua, frasa “...sangat dimungkinkan pada saatnya...” dalam penjelasan UU Desa mengundang pemahaman bahwa terdapat jeda sebelum tiba masa ketika BUM Desa dapat memperoleh status sebagai badan hukum. Namun, terdapat ketidakjelasan kapan status tersebut akan diperoleh, didasarkan pada penilaian siapa dan dasar hukum yang mana yang akan memberikan status badan hukum tersebut (hukum normatif saat ini atau payung hukum lain yang akan menggantikan atau merevisinya di masa depan). Ruang penafsiran yang terbuka lebar ini juga tidak memberikan penjelasan tentang apakah peluang meningkatkan BUM Desa menjadi badan hukum akan menjadi domain kewenangan Desa atau pemerintah pusat dan legislator yang akan menetapkan batasan-batasan normatifnya.

Ketiga, frasa “...BUM Desa mengikuti badan hukum yang telah ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan...” dalam penjelasan UU Desa menimbulkan interpretasi bahwa bentuk badan hukum akan mengikuti bentuk-bentuk badan hukum yang sudah ada, seperti contohnya PT dan koperasi.

37 Salah satu contohnya seperti PT Sutan Karya Utama yang didirikan oleh Desa Securai Selatan, Kecamatan Babalan, Kabupaten Langkat, Sumatera Utara pada tahun 2014 pendiriannya. Setelah keluarnya Permendesa 4/2015, PT tersebut BUM Desa dengan mekanisme merger yang tidak jelas (Lihat Agus Adhari dan Ismaidar, “Analisis Hukum Pembentukan Badan Usaha Milik Desa Dalam Upaya Meningkatkan Pendapatan Asli Desa di Kecamatan Babalan, Kabupaten Langkat”, *Dialogia Juridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi Vol.9, No.1*, (November 2017): 22.

Jika demikian, hal ini tentu kembali bertolak belakang dengan bagian yang terlebih dahulu telah menyebutkan bahwa BUM Desa tidak sama dengan PT ataupun koperasi yang merupakan badan hukum privat. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, UU terkesan mengkonstruksikan BUM Desa sebagai badan usaha yang unik dan memiliki karakteristik khusus Desa. Dalam hal ini, terlihat inkonsistensi pembuat undang-undang dalam menetapkan konsep dasar BUM Desa itu sendiri.

Keempat, sehubungan dengan pendirian unit-unit usaha BUM Desa yang dapat berbadan hukum berupa PT dan/atau Lembaga Keuangan Mikro (LKM), BUM Desa menjadi holding atau pemegang saham bagi unit-unit usaha berbadan hukum tersebut. Namun, tanpa status badan hukum, BUM Desa tidak memiliki kepribadian hukum untuk melakukan *shareholding* terhadap unit-unit usahanya. Hanya subjek hukum yang sah yang memiliki kepribadian hukum untuk menjadi pengemban hak dan kewajiban dalam hukum.

Apabila BUM Desa dianggap tidak memiliki status badan hukum, hal ini dapat mendatangkan konsekwensi BUM Desa tidak dapat menjadi pemegang saham ataupun bentuk aset lainnya secara sah. Hal ini juga berlaku sama terhadap badan-badan usaha non badan hukum lain seperti firma dan CV. Permasalahan inilah yang juga menyebabkan BUM Desa tidak dapat secara langsung menjalankan usaha sebagai Lembaga Keuangan Mikro, karena Undang-

Undang Nomor 1 tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (“UU LKM”) mengatur bahwa LKM harus berbentuk badan hukum. Pendirian unit usaha BUM Desa untuk menjalankan usaha sebagai LKM sebagaimana diatur dalam Permendesa 4/2015 merupakan solusi yang diambil pemerintah untuk permasalahan ini.

Permasalahan status hukum BUM Desa juga dapat dilihat lebih lanjut dalam ketentuan mengenai kepailitan BUM Desa dan unit usahanya. Aspek hukum kepailitan berkaitan dengan status badan hukum BUM Desa karena hanya subjek hukumlah yang dapat dipailitkan. Pemailitan BUM Desa tanpa ketegasan statusnya sebagai badan hukum secara teoritis berarti BUM Desa tidak dapat dipailitkan dan penjatuhan pailit terhadap BUM Desa dapat berimplikasi pada kepailitan Desa.

Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (“UU Kepailitan”) menentukan bahwa yang dapat dipailitkan adalah orang dan badan hukum. Tanpa *identifiable persona* atau kepribadian hukum, kepailitan badan usaha non badan hukum berarti sama dengan kepailitan para pemodal atau persero. Hal ini juga sejalan dengan hasil penelitian tesis Ira Puspita Sri Wahyuni (2015) berjudul “Kepailitan Badan Usaha Milik Desa” di Universitas Airlangga yang menyimpulkan bahwa BUM Desa dapat diajukan pailit berdasarkan UU Kepailitan apabila bentuk BUM Desa telah ditingkatkan menjadi badan usaha berbadan hukum dan

memenuhi syarat pengajuan pailit berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan.³⁸

UU Desa tidak memuat pengaturan tentang kepailitan BUM Desa. Namun PP 43/2014 dan Permendesa 4/2015 mengatur bahwa BUM Desa dapat dipailitkan. Menurut PP 43/2014, kepailitan BUM Desa hanya dapat diajukan oleh Kepala Desa sesuai mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang kepailitan. Peraturang perundang-undangan yang berlaku dalam hal ini adalah.

UU Desa tidak dapat dikategorikan sebagai *lex specialis* terhadap UU Kepailitan dan sama sekali tidak memuat norma tentang kepailitan BUM Desa. Dengan demikian, kepailitan BUM Desa yang diatur dalam PP 43/2014 maupun Permendesa 4/2015 tidak memiliki payung hukum yang jelas. Ketentuan-ketentuan khusus mengenai kepailitan BUM Desa dalam PP 43/2014 juga tidak dapat dikategorikan sebagai *lex specialis* terhadap UU Kepailitan karena jika dianggap demikian secara teoritis bertentangan dengan asas-asas hukum. Implikasi hukum yang dapat terjadi misalnya adalah ketentuan pembatasan pengajuan kepailitan terhadap BUM Desa hanya dapat dilakukan oleh Kepala Desa dalam PP 43/2014 tidak memiliki kekuatan jika dihadapkan pada UU Kepailitan yang melindungi hak-hak hukum kreditor yang memiliki piutang yang sudah jatuh tempo dan dapat ditagih terhadap BUM Desa apabila yang bersangkutan ingin mengajukan

kepailitan terhadap BUM Desa sebagai upaya memperoleh pemenuhan haknya.

Permendesa 4/2015 tidak menjelaskan lebih lanjut tentang kepailitan BUM Desa, namun mengatur tentang kepailitan unit usaha BUM Desa. Pasal 27 ayat (3) mengatur bahwa unit usaha BUM Desa yang tidak dapat menutupi kerugian dengan aset dan kekayaan yang dimilikinya, dinyatakan pailit sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun dalam hal kepailitan unit usaha, tidak jelas apakah unit usaha yang dimaksud dalam hal ini adalah unit usaha yang telah berbadan hukum atau bukan. Dalam realita yang dijumpai di masyarakat, kebanyakan unit-unit BUM Desa belum berbadan hukum karena skala usahanya masih terlalu kecil. Isu ini tidak diatur lebih lanjut dalam Permendesa 4/2015.

Kerugian yang diakibatkan oleh unit usaha BUM Desa yang tidak berbadan hukum mengakibatkan dimungkinkannya hak tagih pihak ketiga atau kreditor menjangkau kekayaan Desa. Berdasarkan logika hukum, permohonan pailit terhadap unit usaha BUM Desa yang tidak berbadan hukum atau terhadap BUM Desa itu sendiri secara teoritis dapat mengakibatkan kepailitan BUM Desa maupun kepailitan Desa sebagai badan hukum publik karena tidak tegasnya garis pembatasan pertanggungjawaban masing-masing entitas.

Menurut hemat penulis, berbagai isu dan ketentuan-ketentuan yang telah dipaparkan

38 Ira Puspita Sri Wahyuni, "Kepailitan Badan Usaha Milik Desa", *Tesis Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 2015).

menunjukkan inkonsistensi nalar dan ‘kelabilan’ mengenai konsep BUM Desa yang ingin diusung. Kelabilan ini mengakibatkan perbedaan pendapat yang pada justru dapat berpengaruh pada kepastian hukum dan akhirnya dapat menjadi kontra produktif terhadap filosofi dari pendirian BUM Desa itu sendiri.

Kelabilan tersebut kembali ditunjukkan ketika pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reformasi Agraria (“Perpres 86/2018”), dimana Pasal 12 mengatur bahwa salah satu badan hukum yang menjadi subjek reformasi agraria adalah BUM Desa. Dengan kata lain, melalui peraturan ini secara tidak langsung pemerintah menyatakan bahwa BUM Desa adalah badan hukum. Namun sayangnya, hal ini tidak ditindaklanjuti dengan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan tentang BUM Desa.

Akmal Hidayat berpendapat bahwa BUM Desa telah memenuhi unsur badan hukum dan legalitasnya ada pada UU Desa, PP 47/2015 dan Permendesa 4/2015. BUM Desa sah sebagai badan hukum disaat disepakati pendiriannya dalam musyawarah desa oleh Pemerintah Desa, BPD dan unsur masyarakat, yang kemudian disahkan dengan Perdes.³⁹ Pendapat ini didukung oleh Forum BUMDes Indonesia.⁴⁰ Anom Surya Putra, dengan menggunakan pendekatan sosiologis

menyimpulkan bahwa BUM Desa diakui sebagai badan hukum dan dipandang sebagai entitas yang nyata melalui *rule of recognition* pada skala lokal Desa.⁴¹ Perbedaan pendapat tentang status badan hukum dan konsep dasar BUM Desa dapat mengakibatkan BUM Desa akan sulit untuk berkembang. Dalam pandangan Sutoro Eko, *jika BUM Desa dianggap tidak berbadan hukum, maka BUM Desa akan ‘kerdil’ dan hanya bergerak di ranah lokal Desa.*⁴²

Menurut hemat penulis, secara teoritis BUM Desa dapat diklasifikasikan sebagai badan hukum publik. UU Desa sebagai payung hukum belum memberikan kepastian hukum terhadap status BUM Desa sebagai badan hukum. Namun, disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (“UU Cipta Kerja”) kemudian memberikan landasan normatif yang menegaskan status BUM Desa sebagai badan hukum dan seyogyanya dapat mengakhiri perbedaan pendapat mengenai status BUM Desa (akan dijelaskan lebih lanjut dalam bagian berikutnya).

Sayangnya, penegasan status badan hukum BUM Desa belum diikuti dengan pembenahan inkonsistensi nalar mengenai konsep dasar BUM Desa sebagai badan hukum publik dan badan usaha bercirikan Desa yang tidak dapat disamakan dengan badan hukum privat seperti koperasi dan PT.

39 Akmal Hidayat, *Hukum BUM Desa*, (Jakarta: Samudra Biru, 2018), hlm.64.

40 Bumdes.id, *loc.cit.*

41 Putra, *op.cit.*, hlm.476.

42 Sutoro Eko, “Membangun BUMDes yang Mandiri, Kokoh dan Berkelanjutan”, *Policy Paper*, 2013, hlm.2.

Selain itu, juga belum dilakukan sinkronisasi dengan UU 12/2011 dan berbagai UU sektoral lainnya yang belum mengenal nomenklatur BUM Desa sebagai suatu varian bentuk badan usaha. Hal ini dapat berimplikasi pada masih sulitnya BUM Desa diterima sebagai badan hukum dalam praktek.

D. Pengesahan UU Cipta Kerja dan Penyusunan RUU tentang Badan Usaha Milik Desa

Disahkannya UU Cipta Kerja menjelang akhir tahun 2020 memberikan kejelasan dan penegasan terhadap status badan hukum BUM Desa. Pasal 117 UU Cipta Kerja (“UU Cipta Kerja”) mengubah ketentuan Pasal 1 angka 6 UU Desa dan memberikan definisi operasional yang baru bagi BUM Desa, yaitu:

“Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUM Desa, adalah Badan Hukum yang didirikan oleh desa dan/atau bersama desa-desa guna mengelola usaha, memanfaatkan aset, mengembangkan investasi dan produktivitas, menyediakan jasa pelayanan, dan/atau menyediakan jenis usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.”

Permasalahan aspek hukum BUM Desa juga direspon oleh legislator melalui RUU tentang Badan Usaha Milik Desa yang disusun oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI. RUU BUM Desa ditargetkan untuk masuk dalam Prolegnas 2021.⁴³ RUU BUM

Desa juga mengusung definisi operasional BUM Desa yang sama seperti yang diatur berdasarkan UU Cipta Kerja.

Perubahan UU Desa dalam UU Cipta Kerja dan penyusunan RUU BUM Desa bertujuan salah satunya untuk mengakhiri perdebatan dan dilematika mengenai kedudukan BUM Desa sebagai badan hukum. Bagian Penjelasan RUU BUM Desa menyebutkan bahwa:

“...undang-undang tentang BUM Desa ini diharapkan dapat memberikan kepastian atas kedudukan BUM Desa sebagai badan hukum, mewujudkan pengelolaan BUM Desa berdasarkan prinsip tata kelola yang baik, memberikan manfaat kepada masyarakat Desa, dan membuka peluang seluruh pihak untuk dapat ikut serta dalam pengembangan potensi Desa.”

Namun, dalam pandangan penulis, langkah penegasan status badan hukum BUM Desa dalam UU Cipta Kerja dan melalui pengundangan UU tentang BUM Desa nantinya tetap perlu ditindaklanjuti dengan revisi UU 12/2011 untuk memperjelas kedudukan Perdes dalam tata urutan peraturan perundang-undangan untuk memperkuat Perdes sebagai dasar hukum pendirian BUM Desa sebagai badan hukum publik.

Selain itu, UU perlu memperjelas konsepsi dasar BUM Desa itu sendiri. UU Cipta Kerja sayangnya belum menjawab permasalahan ini dan justru memuat norma yang membuka ruang multi tafsir mengenai bentuk usaha

43 Hukum Online, “DPD Berharap RUU Badan Usaha Milik Desa Masuk Prolegnas 2021”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5fae0411990c8/dpd-berharap-ruu-badan-usaha-milik-desa-masuk-prolegnas-2021/>, diakses 28 November 2020.

BUM Desa dan peluang kepemilikan privat didalamnya. Meskipun UU Cipta Kerja memberikan penegasan status badan hukum BUM Desa, namun definisi operasional BUM Desa yang baru dan perubahan Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (“UU PT”) dalam UU Cipta Kerja berpotensi mengaburkan status BUM Desa sebagai badan hukum publik.

Definisi operasional BUM Desa dalam UU Cipta Kerja mengeluarkan atau menghapus frasa “yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan”. Perubahan ini menghilangkan kriteria kepemilikan dan membuka peluang penyertaan modal privat dalam BUM Desa. Lebih lanjut, perubahan UU PT dalam UU Cipta Kerja menimbulkan penafsiran BUM Desa dapat didirikan dalam bentuk atau dijadikan sebagai PT.

Pasal 109 ayat (2) UU Cipta Kerja mengubah Pasal 7 UU PT. Pasal 7 ayat (7) UU PT pasca pemberlakuan UU Cipta Kerja berbunyi sebagai berikut:

“Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi:

- a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara;
- b. Badan Usaha Milik Daerah;
- c. Badan Usaha Milik Desa;
- d. Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga

penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sesuai dengan Undang-Undang tentang Pasar Modal; atau

- e. Perseroan yang memenuhi kriteria untuk Usaha Mikro dan Kecil.”

BUM Desa merupakan badan hukum publik karena didirikan berdasarkan Perdes sebagaimana diatur berdasarkan UU. Apabila didirikan dalam bentuk PT, maka BUM Desa menjadi badan hukum privat. Hal ini tentu saja semakin bertolak belakang dengan jiwa BUM Desa sebagai badan usaha bercirikan Desa yang tidak dapat disamakan dengan koperasi dan PT sebagaimana disebutkan dalam UU Desa dan juga disebutkan kembali dalam bagian penjelasan UU Cipta Kerja. Dengan kata lain, perubahan aspek hukum BUM Desa dalam UU Cipta Kerja masih mengusung inkonsistensi nalar mengenai konsepsi dasar BUM Desa

Naskah RUU BUM Desa yang disusun oleh DPD juga belum menjelaskan dan mengelaborasi hal ini. Naskah RUU tidak memuat bentuk-bentuk badan hukum tertentu bagi BUM Desa, namun tetap membuka peluang unit usaha BUM Desa mengambil bentuk PT, hampir tidak berbeda dengan pengaturan yang sudah ada dalam PP 43/2015 dan Permendesa 4/2015.

KESIMPULAN

Kejelasan kedudukan BUM Desa sebagai badan hukum mempertegas keterpisahan kekayaan Desa dengan kekayaan badan usaha.

Dalam ranah hukum bisnis, keterpisahan ini penting untuk memberikan otonomi bagi pengurus untuk mengelola BUM Desa secara profesional serta memperjelas garis tanggungjawab Desa sebagai pemilik kekayaan yang dipisahkan.

Menurut Peter Cane, *'it is the law, not nature, that tells us what entities are subject to law'*.⁴⁴ Hukum berperan penting dalam memberikan kepastian hukum terkait status badan hukum BUM Desa. Secara teoritis, BUM Desa memenuhi kriteria sebagai badan hukum publik. Secara normatif, lahirnya UU Cipta Kerja menegaskan status BUM Desa sebagai badan hukum. Dengan demikian, BUM Desa memiliki kepribadian hukum dan kapasitas hukum, khususnya dalam lapangan hukum keperdataan. Perdebatan mengenai status badan hukum BUM Desa harus dianggap selesai.

BUM Desa adalah badan usaha publik bercirikan Desa yang berbeda dengan bentuk-bentuk badan usaha lainnya dimana terdapat kepemilikan privat seperti PT dan koperasi. Namun, ketentuan-ketentuan terkait BUM Desa masih memuat inkonsistensi nalar mengenai konsepsi dasar BUM Desa dan UU 12/2011 tidak mencantumkan Perdes dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Momentum penyusunan RUU BUM Desa dapat digunakan untuk memperjelas konsepsi dasar BUM Desa. Penegasan status badan hukum BUM Desa perlu dilengkapi dengan sinkronisasi dengan UU 12/2011 untuk memperkuat kedudukan Perdes sebagai dasar hukum pendirian BUM Desa dan juga dengan berbagai peraturan sektoral lainnya yang belum mengenal nomenklatur BUM Desa. Dengan demikian BUM Desa dapat diterima sebagai badan hukum dalam praktek dan memiliki fleksibilitas sebagai entitas ekonomi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ali, Chidir. *Badan Hukum*. Bandung: Alumni, 1985
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Cet. Ke-2. Jakarta: Setjen Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Asyhadie, Zaeni dan Budi Sutrisno. *Hukum Perusahaan dan Kepailitan*. Jakarta: Erlangga, 2012.
- Atmadja, Arifin P. Soeria. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori: Kritik, dan Praktik*. Jakarta: Rajagrafindo, 2009.
- Cane, Peter. *Responsibility in Law and Morality*. Oxford: Hart Publishing, 2002

44 Peter Cane, 2002, *Responsibility in Law and Morality*, (Oxford: Hart Publishing, 2002), p.40.

- Eko, Sutoro, dkk. *Desa Membangun Indonesia*. Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa, 2014.
- Hidayat, Akmal. *Hukum BUM Desa*. Jakarta: Samudra Biru, 2018
- Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Prana Media Group, 2008.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum Perusahaan Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010.
- Naffine, Ngaire. *Law's Meaning of Life: Philosophy, Religion, Darwin and the Legal Person*. Oxford: Hart Publishing, 2009.
- Prasetya, Rudhi. *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas Disertai Dengan Ulasan Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1995*, Bandung: Alumni, 1995.
- Purwosutjipto, H.M.N. *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*. Jilid 2. Jakarta: Djambatan, 1982.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. cet.9. Jakarta: Rajawali Press, 2006.
- Subekti. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*. Jakarta: Intermedia, 1985.
- Syahrani, Riduan. *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*. Bandung: Alumni, 1999.
- Jurnal**
- Adhari, Agus dan Ismaidar. "Analisis Hukum Pembentukan Badan Usaha Milik Desa Dalam Upaya Meningkatkan Pendapatan Asli Desa di Kecamatan Babalan, Kabupaten Langkat", *Dialogia Juridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi Vol.9, No.1*. (November 2017).
- Bebbington, Anthony dkk. "Village Politics, Culture and Community-Driven Development: Insights From Indonesia". *Progress in Development Studies Vol.4, No.3*, (2004): 187—205.
- Blair, Margaret M. "The Four Functions of Corporate Personhood". *Vanderbilt University Law School Public Law and Legal Theory Working Paper No. 12-15*. (2013).
- Dewi, Amelia Sri Kusuma. "Alternatif Bentuk Badan Hukum yang Tepat dalam Pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) sebagai Upaya Meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes)". *Jurnal Pamator Vol.3, Issue 2*. (Oktober 2010).
- Eko, Sutoro. "Membangun BUMDes yang Mandiri, Kokoh dan Berkelanjutan". *Policy Paper*. (2013).
- Hekmatyar, Versanudin dan Fentiny Nugroho. "Badan Usaha Milik Desa dan Pembangunan Sosial di Kabupaten Bojonegoro". *Sosio Konsepsia Vol.7, No.3*. (Mei-Agustus 2018).
- Nurjaman, Rusman dan Robby Firman Syah. "Desa Sebagai Penggerak Ekonomi Lokal: Potret Transformasi Ekonomi Tiga Desa di Jawa". *Jurnal Analisis*

Kebijakan Vol.2, No.1. (Januari-Juni 2018).

Putra, Anom Surya. “Diskursus Pengakuan, Badan Hukum, dan Fenomena Badan Usaha Milik Desa Tirta Mandiri di Desa Ponggok, *Jurnal Rechtsvinding Vol.7, No.3.* (Desember 2018).

Ridlwani, Zulkarnain. “Urgensi Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) dalam Pembangun Perekonomian Desa”. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Vol. 8, No. 3.* (2014): 424–440.

Sukasanto, dan Banne Matutu. “Mengembangkan BUM Desa untuk Transformasi Ekonomi Desa”. *IRE POLICY BRIEF.* (2016).

Xu, Chenggang dan Xiaobo Zhang. “The Evolution of Chinese Entrepreneurial Firms: Township-Village Enterprises Revisited”. *IFPRI Discussion Paper No. 00854.* (2019).

Makalah

Zamroni, Sunaji. *Desa Membangun Tanpa Meninggalkan Kelompok Pinggiran. International Seminar and Workshop Developing from the margins: Exploring marginal groups as part of Indonesia's nation-state.* (Malang: Universitas Brawijaya, 2016)

Skripsi / Thesis / Disertasi

Wahyuni, Ira Puspita Sri. “Kepailitan Badan Usaha Milik Desa”, *Tesis Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum.* Surabaya: Universitas Airlangga, 2015.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang *Desa*

Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang *Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang *Desa*

Pemerintah Nomor 47 tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang *Desa*

Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang *Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 Tentang *Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa*

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 tahun 2015 tentang *Pedoman Kewenangan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa*

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 tahun 2014 tentang *Pedoman Teknis Peraturan di Desa*

Surat Kabar

Wibowo, Dwi Mukti. "Mendorong Pengelolaan BUM Desa Secara Profesional, <https://www.wartaekonomi.co.id/read231487/mendorong-pengelolaan-BUMDesaa-secara-profesional.html>,

Naskah Internet

Bumdes.id. "Bedah Hukum Bumdes: Menegaskan Kembali Badan Hukum Bumdes", <https://bumdes.id/2018/11/bedah-buku-bumdesa-menegaskan-kembali-badan-hukum-bumdes/>.

Hukum Online. "DPD Berharap RUU Badan Usaha Milik Desa Masuk Prolegnas 2021", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5fae0411990c8/dpd-berharap-ruu-badan-usaha-milik-desa-masuk-prolegnas-2021/>.

[com/berita/baca/lt5fae0411990c8/dpd-berharap-ruu-badan-usaha-milik-desa-masuk-prolegnas-2021/](https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5fae0411990c8/dpd-berharap-ruu-badan-usaha-milik-desa-masuk-prolegnas-2021/).

Program Desa Lestari. 2016. *Pendekatan Utuh Penguatan Kelembagaan Ekonomi Desa*, <http://www.keuangandes.com/wp-content/uploads/2016/03/Penguatan-Kelembagaan-Ekonomi-Desa.pdf>.

Shidarta. 2016. "Peraturan Kepala Desa Sebagai Jenis "Regeling Regel" Terendah", <https://business-law.binus.ac.id/2016/04/12/peraturan-kepala-desa-sebagai-jenis-regeling-regel-terendah/>.