

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa memiliki implikasi yang luar biasa pada pembangunan Desa. Undang- undang tersebut mendasarkan pada asas rekognisi dan asas subsidiaritas yang memungkinkan desa sebagai subjek dan pelaku terhadap pembangunan, undang-undang desa memberikan kedaulatan dan kewenangan kepada desa untuk mengatur dirinya baik melalui kewenangan asal usul, kewenangan skala lokal desa, dan penugasan. Dengan demikian desa menjadi ujung tombak dalam pembangunan desa salah satunya yaitu Badan Usaha Milik Desa<sup>1</sup>.

Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) merupakan institusi yang dibentuk oleh pemerintah desa beserta masyarakat untuk mengelola institusi tersebut berdasarkan kebutuhan dan ekonomi desa. BUMDesa sebagai pilar lembaga perekonomian di desa yang berfungsi sebagai badan usaha dengan mengedepankan prinsip efisiensi dan efektifitas yang dapat diharapkan menjadi salah satu yang berkontribusi pada lingkup desa. Semenjak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, BUMDesa menjadi salah satu alat pembangunan di desa untuk meningkatkan perekonomian desa, meningkatkan pendapatan desa, meningkatkan pengelolaan potensi desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta dapat menjadi tulang punggung pertumbuhan dan keseimbangan dalam ekonomi desa<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> W. Harjanti et al., “Menakar Tata Kelola Badan Usaha Milik Desa Di Indonesia,” *Jurnal Ekonomi dan Bisnis* 22, no. Oktober (2019): 257–288.

<sup>2</sup> Hafiez Sofyani, Uji Nury Nur Azlin Ali, and Septiari Dovi, “Implementasi Prinsip-Prinsip Tata Kelola Yang Baik Dan Peranannya Terhadap Kinerja Di Badan Usaha Milik Desa (BUMDes),” *Jurnal Ilmiah Akuntansi* 5 (2020).

Peraturan pelaksanaannya, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 Pasal 1 Angka 1<sup>3</sup> Tentang Badan Usaha Milik Desa, menyatakan bahwa Badan Usaha Milik Desa, 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.

Pendirian BUMDesa harus disertai dengan upaya penguatan kapasitas dan didukung oleh kebijakan (kabupaten/kota) yang memfasilitasi dan melindungi usaha BUMDesa tersebut, mengingat badan usaha merupakan lembaga ekonomi baru yang beroperasi di pedesaan, dan masih membutuhkan landasan yang kuat untuk tumbuh dan berkembang. Selain dilakukannya pendirian BUMDesa yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan asli desa (PA Desa) dan perekonomian masyarakat desa, tentunya dibutuhkan keahlian dalam mengelola BUMDesa, hal tersebut tentunya akan terwujud apabila dilakukan pengawasan BUMDesa oleh Pemerintah Daerah<sup>4</sup>.

Aturan negara telah memperkuat posisi desa dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, diperkuat berbagai peraturan hingga Peraturan Desa, tetap saja desa butuh waktu menerjemahkannya menjadi BUMDes, karena proses melahirkan BUMDesa harus menempuh proses partisipatif, legal, dan sesuai

---

<sup>3</sup> Lihat Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Badan Usaha Milik Desa, n.d.

<sup>4</sup> Ibid. hal 6

dengan koridor yang telah dibuat pemerintah. Setelah melewati proses inilah desa baru bisa melangkah pada proses melahirkan lembaga BUMDesa.

Di Kabupaten Pamekasan terdapat 130 desa yang memiliki Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa), dan dapat digolongkan dalam tiga jenis klasifikasi yaitu Pemula, Berkembang dan Maju. Terdapat 65 BUMDesa yang berstatus pemula, 38 BUMDesa yang bersatus berkembang dan 27 BUMDesa yang berstatus maju dan dari 130 desa yang memiliki Badan Usaha Milik Desa hanya 27 BUMDesa yang telah berbadan hukum dan tersisa 103 BUMDesa yang belum berbadan hukum<sup>5</sup>.

Ketentuan badan hukum merupakan suatu hal yang penting, karena status badan hukum atau tidak memiliki badan hukum akan menentukan apakah suatu badan usaha tersebut memiliki kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum. Dalam praktiknya, pelaku kegiatan ekonomi yang besar dilakukan oleh badan usaha yang berbadan hukum. Oleh karenanya, tatanan hukum tentang usaha berbentuk badan hukum penting untuk dikembangkan agar dapat memberi kepastian dalam kegiatan usaha. Selain memberikan kepastian dalam kegiatan usaha, kepastian badan hukum BUMDesa juga menjadi tanda adanya upaya penguatan melalui landasan kebijakan yang kuat untuk tumbuh kembangnya penyelenggaraan pemerintahan desa<sup>6</sup>.

Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 yang mengatur tentang Badan Usaha Milik Desa yang selanjutnya disebut (BUMDesa) untuk menjalankan ketentuan Pasal 117 Undang-Undang Nomor 6 Tahun

---

<sup>5</sup> M. Rachman, "Wawancara," 14 September 2023.

<sup>6</sup> Putu Sunari. Asih and Tanaya Putu Edgar, "Peran Dinas Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Dalam Penguatan Badan Usaha Milik Desa Sebagai Badan Hukum," *Jurnal Kertha Semaya* 11 (2023).

2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang dalam rangka percepatan pendaftaran badan hukum Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa). Dalam peraturan turunannya sebagaimana juga termuat dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemeringkatan, Pembinaan dan Pengembangan, Dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama. Keberadaan peraturan perundang-undangan tersebut guna dalam rangka untuk menjawab pertanyaan mengenai penguatan BUMDesa sebagai badan hukum serta peran pemerintah melalui Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa selanjutnya disebut (DPMD) dalam mengimplementasikan regulasi tersebut.

Khususnya di Kabupaten Pamekasan, di pandang perlu adanya penjelasan teknis mengenai strategi percepatan agar BUMDesa yang ada dapat mempersiapkan diri melakukan penyelesaian internal, restrukturisasi, dan mendaftarkan badan hukum. Kesalahan-kesalahan yang terjadi di dalam pengelolaan BUMDesa Di Kabupaten Pamekasan adalah adanya pengurus operasional BUMDesa yang tidak melaksanakan tugas dengan baik yaitu dalam hal pencatatan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga belum terlaksana, sehingga BUMDes-BUMDes yang ada belum terdaftar validitas badan usahanya maka sehubungan dengan hal tersebut diperlukan pendampingan desa bagi pengurus operasional BUMDesa oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan. Berdasarkan latar belakang diatas tersebut, dapat diangkat suatu judul mengenai **“Implementasi Kebijakan**

## **Pemerintah Daerah Dalam Upaya Penguatan Badan Hukum Badan Usaha Milik Desa Di Kabupaten Pamekasan”**

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan tentang penguatan badan hukum BUMDesa di Kabupaten Pamekasan?
2. Bagaimana upaya yang dilakukan pemerintah daerah dalam penguatan badan hukum BUMDesa di Kabupaten Pamekasan?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan tentang penguatan badan hukum BUMDesa di Kabupaten Pamekasan
2. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan pemerintah daerah dalam penguatan badan hukum BUMDesa di Kabupaten Pamekasan

### **1.4. Manfaat/Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan tambahan informasi kepustakaan di bidang Badan Usaha Milik Desa mengenai pentingnya status badan hukum bagi Badan Usaha Milik Desa, selain itu dapat menambah karya ilmiah bagi perkembangan Badan Usaha Milik Desa di Indonesia

## 2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan praktis sebagai berikut :

- a. Memberikan masukan terkait pendaftaran Badan Usaha Milik Desa sebagai badan hukum agar dapat lebih fleksibel dalam mengelola aktifitas usahanya dan dapat diterima dengan mudah dalam melakukan kerjasama dengan pihak ketiga.
- b. Penelitian ini diharapkan dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya yang mempunyai hubungan atau korelasi pembahasan yang sama.
- c. Secara praktis penelitian ini dapat bermanfaat bagi praktisi hukum atau instansi pemerintah.

### 1.5. Keaslian Penelitian

Suatu hasil penelitian dalam bentuk karya tulis diharuskan memiliki suatu karakteristik atau ciri khas tersendiri sebagai hal pembeda dengan penelitian yang dimiliki oleh orang lain yang telah dilakukan pada sebelumnya. Hasil penelitian terdahulu yang masih berkesinambungan baik dari tema maupun topik dapat dijadikan suatu perbandingan agar terhindar dari kesamaan substansi yang akan dibahas. Agar tidak terjadi suatu kesamaan substansi dengan penelitian sebelumnya yang akan dilakukan, maka berikut ini disajikan dalam bentuk tabel terkait keaslian penelitian ini dengan hasil penelitian sebelumnya sebagaimana diuraikan pada tabel sebagai berikut.

## 1.1. Tabel Keaslian Penelitian :

| No | Judul Penelitian Sebelumnya                                                                                                                                     | Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya                                                                                                                                                                                                                                                                              | Isu Hukum Penelitian Sebelumnya                                                                                                                                                                                                                                                               | Perbedaan dengan Tugas Akhir yang Diusulkan                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Safwa Salsabila Abbas. Strategi Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Desa, Dan Transmigrasi Provinsi Lampung dalam Pengembangan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). 2022 | 1. Bagaimanakah implementasi strategi Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Desa, Dan Transmigrasi Provinsi Lampung dalam Pengembangan BUMDes?<br>2. Apa saja yang menjadi faktor penghambat dari implementasi strategi Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Desa, dan Transmigrasi Provinsi Lampung dalam Pengembangan BUMDes? | Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Desa dan Transmigrasi Provinsi Lampung belum mampu meningkatkan pengembangan BUMDes. Dilihat dari anggaran dalam pelaksanaannya Dinas PMDT Provinsi Lampung kurang transparansi terhadap realisasi anggaran yang digunakan untuk menjalankan program E-Samdes. | Pembeda penelitian ini dengan sebelumnya yaitu penelitian sebelumnya berfokus pada implementasi strategi Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Desa, dan Transmigrasi Provinsi Lampung dalam pengembangan BUMDes serta apa saja yang menjadi faktor penghambat dari implementasi strategi Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Desa, dan Transmigrasi Provinsi Lampung Dalam Pengembangan BUMDes. Sedangkan penelitian ini berfokus pada Implementasi Kebijakan Hukum Pemerintah Daerah dalam Upaya Penguatan Badan Hukum Badan Usaha Milik di Kabupaten Pamekasan. |
| 2  | Vinky Feraisy Putri. W.                                                                                                                                         | Bagaimana eksistensi BUMDes                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Belum optimalnya pemanfaatan semua unit usaha                                                                                                                                                                                                                                                 | Pembeda penelitian ini dengan sebelumnya yaitu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

|   |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   | Eksistensi BUMDes Dalam Meningkatkan Pemberdayaan Masyarakat (Studi Kasus Negeri Sakti Gedong Tataan Kabupaten Pasarawan). 2022.                                    | Mutiara Sakti dalam Meningkatkan Pemberdayaan Ekonomi Pada Masyarakat Desa Negeri Sakti?                                                                                                                             | yang ada di BUMDes kepada masyarakat, sehingga peningkatan kesejahteraan masyarakat kurang maksimal. Kemudian dampak dari BUMDes akan kesejahteraan masyarakat desa belum merata, karena tidak semua masyarakat bisa memanfaatkannya dengan baik. Maka BUMDes tersebut dirasa belum optimal dalam meningkatkan pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat. | penelitian ini berfokus pada Bagaimana eksistensi BUMDes Mutiara Sakti dalam meningkatkan Pemberdayaan Masyarakat Desa sedangkan penelitian ini berfokus pada Bagaimana kebijakan yang dilakukan pemerintah daerah dalam mensertifikasi badan hukum BUMDes di Kabupaten pamekasan.       |
| 3 | Faradilla Ananda Safitri Tinjauan Yuridis Terhadap Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) yang belum Berbadan Hukum (Studi Di Kabupaten | 1. Bagaimana pengelolaan dan pertanggungjawaban pada BUMDes yang belum berbadan hukum di Kabupaten Semarang?<br>2. Bagaimana kontribusi pemerintah dan masyarakat terhadap pengelolaan BUMDes di Kabupaten Semarang? | Menurut sumber dari Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Provinsi Jawa Tengah Tahun 2015, Kabupaten Semarang terdapat 187 BUMDes yang mendapat bantuan APBD Provinsi Jawa Tengah dalam Periode 2010-2015, namun sebagian besar masih                                                                                                                    | Pembeda penelitian ini dengan sebelumnya yaitu penelitian ini berfokus pada Bagaimana Pertanggungjawaban pada BUMDes yang belum berbadan hukum di Kabupaten Semarang. Sedangkan penelitian ini berfokus pada bagaimana pengaturan sertifikasi badan hukum BUMDes di Kabupaten Pamekasan. |

|  |                    |  |                          |  |
|--|--------------------|--|--------------------------|--|
|  | Semarang)<br>2016. |  | belum berbadan<br>hukum. |  |
|--|--------------------|--|--------------------------|--|

## 1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian diperlukan dalam penelitian yang bersifat ilmiah. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini diuraikan sebagai berikut:

### 1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, disebut dengan penelitian lapangan yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam masyarakat. Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada peristiwa hukum tertentu yang diperoleh dari hasil lapangan.<sup>7</sup> Penelitian ini dilandasi oleh pemikiran bahwa dalam pengimplementasian penguatan badan hukum BUMDesa di Kabupaten Pamekasan masih belum cukup berjalan lancar.

### 1.6.2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan sosio legal, pendekatan *sosio legal* yaitu mengkaji suatu masalah hukum, serta manfaatnya adalah memberikan konteks konfigurasi sosial dan politik yang mempengaruhi hukum dan pelaksanaannya.<sup>8</sup> Serta sejumlah ilmu lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini yang akan didekati secara sosio legal adalah implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam upaya penguatan badan hukum BUMDesa di Kabupaten Pamekasan yang akan dikombinasikan dengan pendekatan dalam ilmu hukum, seperti hierarki perundang-undangan.

---

<sup>7</sup> ND. Mukti & Achmad Yulianto Fajar, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013).

<sup>8</sup> Herlambang P. Wiratraman, "Peneitian Sosio-Legal Dan Konsekuensi Metodologisnya," *Hukum dan Keadilan* 5, no. 3 (2018): 1–2.

### 1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, jenis data yang digunakan adalah data primer, karena didalam penelitian empiris menggunakan data primer yang dilakukan melalui wawancara kepada narasumber, bahan hukum yang mengikat serta yang mencakup semua dari hasil wawancara narasumber terkait dengan topik masalah yang diangkat. Namun tidak dapat dipungkiri dalam penelitian ini juga menggunakan data sekunder sebagai pelengkap dari data primer yaitu dengan hasil olahan pendapat dari pakar hukum atau bahan-bahan kepustakaan. Adapun sumber data primer dan sumber data sekunder dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Sumber Data Primer : Data Primer adalah data yang didapat langsung dari masyarakat sebagai sumber utama dengan melakukan penelitian di lapangan. Perolehan data primer dari penelitian lapangan dapat dilakukan baik melalui pengamatan (observasi) dan wawancara.
2. Sumber Data Sekunder : data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan. Dalam penelitian ini bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Jenis data sekunder yang digunakan untuk penelitian ini adalah:
  - a. Bahan Hukum Primer : Berdasarkan peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi, penelitian ini tercantum dalam:
    1. Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

2. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa
3. Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemeringkatan, Pembinaan dan Pengembangan, dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/ Badan Usaha Milik Desa Bersama.
- b. Bahan hukum sekunder: bahan hukum yang mendukung penelitian ini berasal dari buku-buku, jurnal, serta literatur yang berhubungan dengan pelaksanaan penguatan badan hukum BUMDes. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, Focus Group Discussion, dan dokumentasi.

#### 1.6.4. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan suatu tempat dilakukannya penelitian. Penelitian ini dilakukan di 3 kecamatan yang berada di Kabupaten Pamekasan, yang pertama yaitu kecamatan Pamekasan pada BUMDesa Toronan dan BUMDesa Bersahaja. Kedua kecamatan Pademawu BUMDesa Sumedangan dan BUMDesa Tambhung. Dan yang Ketiga Kecamatan Larangan yaitu BUMDesa Tentenan Barat dan BUMDesa Tentenan Timur.

#### 1.6.5. Teknik pengumpulan dan pengolahan data

##### a. Studi lapangan

Pengumpulan dan pengolahan data yang dilakukan peneliti dilakukan dengan cara terjun langsung ke lapangan melalui wawancara dan focus group

discussion yang tertuju pada pembuat kebijakan setifikasi yaitu kemenkumham

b. Studi kepustakaan

Pengumpulan dan pengolahan data yang dilakukan peneliti dilakukan dengan cara mencari sumber-sumber data dari buku atau literatur lainnya yang berkesinambungan dengan penelitian ini.

1.6.6. Metode Analisa Data

Analisis data merupakan suatu metode yang dilakukan dengan cara menelaah semua data yang diperoleh dari berbagai sumber seperti hasil observasi, wawancara dan lainnya. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data deskriptif yaitu dengan mengemukakan data dan informasi kemudian peneliti menganalisis dengan beberapa kesimpulan sebagai temuan dari hasil penelitian, teknik analisis deskriptif ini digunakan untuk menguraikan data yang sudah diperoleh dari dokumentasi serta interview atau wawancara kepada narasumber saat kegiatan Focus Group Discussion.