

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang telah beberapa kali mengalami perubahan, yang mana perubahan terakhir dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa sesungguhnya telah menempatkan Desa sebagai tonggak pembangunan dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat sehingga diharapkan Desa tidak hanya sebagai objek pembangunan, akan tetapi juga sebagai subjek pembangunan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang ada di Desa. Melalui regulasi tersebut, desa memperoleh kewenangan yang lebih luas dalam mengelola pemerintahan dan keuangannya secara mandiri.

Salah satu instrumen penting dalam mewujudkan kemandirian ekonomi desa adalah Badan Usaha Milik Desa (selanjutnya disebut BUMDesa). BUMDesa merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh desa melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan, guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.¹ Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021, BUMDesa bertujuan mengelola usaha ekonomi, mengembangkan investasi, meningkatkan produktivitas, serta memanfaatkan potensi desa sekaligus

¹ Lihat Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

menyediakan pelayanan publik dan mendorong ekosistem ekonomi digital di tingkat desa.²

Pentingnya peran BUMDesa sebagai instrumen pemberdayaan masyarakat menuntut adanya sistem pengawasan yang kuat dan akuntabel. Hal ini semakin mendesak mengingat sumber modal BUMDesa sebagian besar berasal dari penyertaan modal desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa), yang di dalamnya terdapat Dana Desa dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Berdasarkan Permendes Nomor 7 Tahun 2023 Pasal 1 ayat (2), Dana Desa merupakan bagian dari transfer ke daerah yang digunakan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat desa.⁴ Sejak tahun 2015 hingga 2022, pemerintah telah menggelontorkan total Dana Desa mencapai Rp. 468,9 triliun kepada 74.960 desa di seluruh Indonesia.³

Besarnya alokasi anggaran tersebut ternyata tidak diimbangi dengan sistem pengawasan yang efektif. *Indonesia Corruption Watch* (ICW) mencatat bahwa sepanjang tahun 2023 terdapat 187 kasus korupsi di sektor desa, menjadikan desa sebagai sektor dengan jumlah kasus korupsi terbanyak yang ditangani aparat penegak hukum.⁴ Data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) hingga tahun 2022

² Lihat Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 Tentang BUMDesa

³ Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, "Alokasi Capai Rp468 Triliun, Presiden: Dana Desa Pacu Pertumbuhan Ekonomi di Desa," 29 Maret 2022, diakses [20 September 2025], <https://setkab.go.id/alokasi-capai-rp468-triliun-presiden-dana-desa-pacu-pertumbuhan-ekonomi-di-desa/>.

⁴ Diky Anandya and Kurnia Ramadhan, *Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2023* (Jakarta Selatan, 2024).

mencatat 851 kasus korupsi yang terjadi di desa dengan 973 tersangka yang melibatkan kepala desa dan perangkatnya.⁵ Dalam konteks BUMDesa khususnya, Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) menemukan sejumlah 2.188 BUM Desa tidak beroperasi. Sementara 1.670 BUM Desa yang berjalan belum optimal dalam berkontribusi menggerakkan ekonomi desa namun tetap menerima kucuran penyertaan modal dari APBDesa menunjukkan lemahnya pertanggungjawaban pengelolaan keuangan BUMDesa di lapangan.⁶

Salah satu akar permasalahan yang berkontribusi pada lemahnya sistem pengawasan BUMDesa adalah adanya dualisme kewenangan antara dua kementerian yang sama-sama mengklaim otoritas pembinaan dan pengawasan terhadap desa, yaitu Kementerian Dalam Negeri (selanjutnya disebut Kemendagri) dan Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal (selanjutnya disebut Kemendes PDT). Dualisme ini bermula ketika Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 membentuk Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendes PDTT), yang kemudian memicu klaim kewenangan yang saling bersinggungan antara kedua kementerian dalam urusan desa.⁷

⁵ Kumbul Kusdwijanto Sudjadi (Direktur Pembinaan Peran Serta Masyarakat KPK), pernyataan dalam Webinar "Perluasan Percontohan Desa Antikorupsi," 18 Juli 2024, sebagaimana dikutip dalam: "KPK Wanti-wanti Risiko Tinggi Korupsi di Daerah," *Hukumonline*, 18 Juli 2024, diakses [10 September 2025], <https://www.hukumonline.com/berita/a/kpk-wanti-wanti-risiko-tinggi-korupsi-di-daerah-lt6698f38d15a65/>.

⁶ Fitra Ungkap Persoalan Dana Desa dan BUMDes, Apa Saja?," *Tempo.co*, diakses [10 September 2025], <https://www.tempo.co/arsip/fitra-ungkap-persoalan-dana-desa-dan-bumdes-apa-saja--672288>.

⁷ Endra Wijaya and Mochamad Firmansyah Roni, 'Praktik Pengelolaan Keuangan Desa Dan Faktor-Faktor Yang Memengaruhinya', *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 13.2 (2019), hlm. 5.

Sebagai upaya mengatasi dualisme tersebut, pemerintah menetapkan pembagian kewenangan melalui rapat kabinet terbatas pada 13 Januari 2015 yang menghasilkan pembagian kewenangan dimana Kemendagri mengurus administrasi pemerintahan desa, sedangkan Kemendes PDTT berwenang dalam pembangunan, pembinaan, dan pemberdayaan masyarakat desa.⁸ Namun, kesepakatan tersebut bersifat kebijakan tanpa dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan yang mengikat, sehingga masing-masing kementerian menerjemahkannya ke dalam regulasi teknis yang berbeda dengan ruang lingkup yang saling tumpang tindih.

Kemendagri menerbitkan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa dan Permendagri Nomor 73 Tahun 2020 tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa yang menempatkan BUMDesa dalam kerangka akuntabilitas keuangan publik. Di sisi lain, Kemendes menerbitkan Permendes Nomor 3 Tahun 2021 tentang pendaftaran, pendataan, pemeringkatan, pembinaan, dan pengembangan BUMDesa serta pengadaan barang dan jasa dan Kepmendes Nomor 136 Tahun 2022 tentang Panduan Akuntansi BUMDesa yang memberikan kewenangan pembinaan dan penetapan standar pelaporan keuangan BUMDesa kepada Kemendes.

Persoalan menjadi semakin kompleks setelah BUMDesa ditetapkan sebagai badan hukum melalui Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang BUMDesa. Status badan hukum ini menempatkan BUMDesa pada persimpangan dua rezim hukum sekaligus yaitu rezim keuangan publik desa karena modalnya

⁸ Wijaya and Roni. Ibid, hlm. 7.

bersumber dari APBDesa, dan rezim hukum badan usaha karena ia menjalankan kegiatan ekonomi sebagai entitas hukum mandiri. Pada titik irisan inilah, kewenangan pengawasan Kemendagri yang berbasis pada akuntabilitas keuangan publik dan kewenangan pengawasan Kemendes PDT yang berbasis pada kinerja kelembagaan usaha bertemu dan saling bersinggungan, tanpa ada norma hukum yang secara tegas menentukan batas kewenangan masing-masing.

Manifestasi paling nyata dari dualisme kewenangan ini adalah keberadaan dua sistem pelaporan keuangan BUMDesa yang berjalan secara paralel yaitu Sistem Keuangan Desa (Siskeudes) yang dikelola Kemendagri melalui BPKP, dan Sistem Informasi Akuntansi BUMDesa (SIA BUMDesa) yang dikelola Kemendes PDT.⁹ Siskeudes yang dioperasikan aparat pemerintah desa hanya mencatat penyertaan modal ke BUMDesa sebagai pos pengeluaran APBDesa, sementara SIA BUMDesa yang dioperasikan pengurus BUMDesa mencatat kinerja usaha dan keuangan BUMDesa sebagai badan hukum. Kedua sistem ini tidak terhubung satu sama lain, sehingga tidak ada satu lembaga pun yang memiliki gambaran utuh mengenai perjalanan uang dari APBDesa hingga kinerja usaha BUMDesa. Fragmentasi data pengawasan inilah yang menciptakan *blind spot* dalam pertanggungjawaban keuangan BUMDesa, sementara APIP juga berpotensi melakukan duplikasi pemeriksaan terhadap objek yang sama tanpa koordinasi yang memadai. Kondisi ini bukan sekadar inefisiensi administratif, melainkan merupakan cerminan dari

⁹ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Sistem Keuangan Desa (Siskeudes)*, <https://www.bpkp.go.id/id/produkLayanan/produk/pY/sistem-keuangan-des-siskeudes>, diakses pada tanggal 27 April 2026.

ketidakpastian hukum yang bersumber dari tidak tuntasnya demarkasi kewenangan antara dua kementerian

1.2 Rumusan Masalah

- a. Bagaimana Pengaturan Tata Kelola Pengawasan Pengelolaan Keuangan BUMDesa?
- b. Bagaimana Implikasi Yuridis Adanya Dualisme Kewenangan Kementerian dalam Pengawasan Pengelolaan Keuangan BUMDesa?

1.3 Tujuan Penelitian

- a. Menganalisis dan mendeskripsikan dualisme kewenangan antara Kemendagri dan Kemendes PDT dalam pengawasan pengelolaan keuangan BUMDesa berdasarkan konstruksi normatif peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Menganalisis implikasi yuridis adanya dualisme kewenangan kementerian dalam pengawasan pengelolaan keuangan BUMDesa terhadap kepastian hukum, efektivitas pengawasan, dan tata kelola BUMDesa.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan sebagai upaya pengembangan ilmu hukum khususnya pada lingkup bidang hukum pemerintahan dan diharapkan dapat menjadi sumber tambahan informasi kepustakaan di bidang hukum pemerintahan desa yang dapat dijadikan acuan bagi peneliti selanjutnya yang akan meneliti bidang hukum yang sama terkait BUMDesa.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi peneliti selanjutnya yang hendak menganalisa terkait tumpang tindih kewenangan antara Kemendes PDTT dan Kemendagri dalam melakukan pembinaan dan pengawasan BUMDesa. Dalam segi praktis lainnya, adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan bagi masyarakat dan pemerintah dalam membenahi tata kelola BUMDesa agar bisa dapat secara optimal bekerja pada tatanan Desa

1.5 Keaslian Penelitian

Tabel 1.1 Keaslian Penelitian

No	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang Diusulkan
1	Kompleksitas Kebijakan Pemerintahan Dan Keuangan Desa. (Riswan Yudhi Fahrianta/2017)	1. Bagaimana kompleksitas kebijakan pemerintahan dan keuangan desa dalam implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa? 2. Apa saja faktor-faktor yang menyebabkan munculnya permasalahan dan potensi tumpang tindih dalam pengelolaan pemerintahan dan keuangan desa di Indonesia?	Adanya tumpang tindih kewenangan dan ketidaksinkronan regulasi antara berbagai kementerian serta antara Undang-Undang yang mengatur pemerintahan daerah dan desa, yang menyebabkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan pengelolaan pemerintahan dan keuangan desa.	Penelitian ini hanya berfokus pada kompleksitas kebijakan pemerintah dalam mengelola dana desa pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

		3. Bagaimana peran sinkronisasi regulasi, koordinasi antar-kementerian, serta peningkatan kapasitas sumber daya manusia desa dalam mengatasi kompleksitas kebijakan tersebut?		
2	Harmonisasi Kewenangan Antara Kementerian Desa Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Dengan Kemendagri Dalam Pembangunan Desa. (Abdi Rabihin, Galang Asmara, Minollah/2022)	1. Apa implikasi yuridis adanya tumpang tindih kewenangan antar Kemendagri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi dalam pelaksanaan Pembangunan di Desa? 2. Bagaimana langkah-langkah harmonisasi kewenangan antara Kemendagri dan Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi?	Terjadinya tumpang tindih kewenangan (<i>overlapping authority</i>) antara Kemendagri (Kemendagri) dan Kemendes PDTT (Kemendes PDTT) dalam pelaksanaan pembangunan desa, yang menimbulkan implikasi yuridis berupa ketidakpastian hukum, ketidaksesuaian regulasi, dan tidak tercapainya tujuan Undang-Undang Desa.	Penelitian ini meneliti tentang adanya tumpang tindih kemendagri dan kemendes PDTT dalam pembangunan desa, dimana berfokus pada upaya harmonisasi dalam pembangunna desa.
3	Penguatan Pengawas BUMDesa(BU MDesa) Dalam Mewujudkan Tata Kelola BUMDesa Yang Baik.	1. Bagaimana pengaturan pengawasan BUMDes berdasarkan ketentuan peraturan	Kewenangan pengawas BUMDes, inspektorat, dan BPK.	Penelitian ini bersifat normatif akan tetapi lebih menekankan pada penguatan peran pengawas internal dan eksternal (musyawarah desa,

	(Nikolaus Nong Joni/2024)	Perundang- undangan? 2. Apa tugas dan kewenangan pengawas BUMDes dalam mewujudkan tata kelola BUMDes yang baik?		inspektorat, BPK) untuk mewujudkan tata kelola BUMDes yang baik
--	------------------------------	---	--	---

Sumber : diolah oleh penulis

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang dilakukan secara sistematis dengan menggunakan metode tertentu untuk menganalisis gejala hukum. Dalam penelitian ini digunakan metode hukum normatif atau doktrinal yang berfokus pada peraturan Perundang-undangan sebagai *law in books* serta norma dan kaidah yang berlaku. Jenis penelitian ini juga dikenal sebagai penelitian kepustakaan karena menggunakan data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.¹⁰

Pada penelitian hukum normatif, objek kajian meliputi inventarisasi hukum positif, asas-asas hukum, sistematika dan sinkronisasi peraturan Perundang-undangan, perbandingan hukum, hingga sejarah hukum.¹¹ Penelitian ini secara khusus berfokus pada sinkronisasi peraturan Perundang-undangan antara

¹⁰ Hendri, Yanova Muhammad, Parman Komarudin, and Hendra Hadi, 'Metode Penelitian Hukum: Analisis Problematika Hukum Dengan Metode Penelitian Normatif Dan Empiris', *Badamai Law Journal*, 3.2 (2023), 160.

¹¹ Nur Solikin, *Buku Pengantar Penelitian Hukum* (Pasuruan: CV. Penerbit Qiara Media, 2021).

Kemendes PDT dan Kemendagri sebagai dua kementerian yang memiliki kewenangan di bidang desa, yang dalam praktiknya kerap menimbulkan ketidaksinkronan regulasi akibat tumpang tindih kewenangan dalam pembentukan peraturan.

1.6.2 Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan Perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti guna menilai konsistensi dan kesesuaian antar peraturan.¹² Melalui pendekatan ini, seluruh regulasi yang relevan dikaji secara sistematis untuk menjawab permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk menjawab isu hukum dengan berlandaskan pada kesesuaian antara pendekatan dan permasalahan yang diteliti.¹³ Pendekatan ini bertumpu pada pandangan serta doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, sehingga memungkinkan peneliti menemukan konsep, asas, dan pengertian hukum yang relevan sebagai dasar analisis terhadap isu yang dikaji.¹⁴

¹² Ika Atika, *Metode Penelitian Hukum*, Pertama (Benteng: Haura Utama, 2022).

¹³ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Pertama (Mataram: Mataram University Press, 2020).

¹⁴ Syafliansah And Others, *Metode Penelitian Hukum*, Pertama (Yogyakarta: Zahir Publishing, 2025). Hlm. 34.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data/Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini yaitu melalui studi pustaka (*bibliography study*). Studi pustaka (*bibliography study*) menurut Muhaimin merupakan suatu cara pengkajian informasi yang berbentuk tertulis tentang hukum yang berasal dari berbagai sumber yang dipublikasikan secara luas yang dibutuhkan dalam penelitian normatif.¹⁵ Mengingat penulisan skripsi ini menggunakan penelitian hukum normatif. Maka dalam metode pengumpulan data/bahan hukum dalam hal ini menggunakan dua jenis bahan hukum yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Peter mahmud marzuki mengartikan bahan hukum primer sebagai bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya memiliki otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari Perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan Perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim.¹⁶ Adapun bahan hukum primer yang digunakan pada penelitian ini yaitu:

- 1) Pasal 87 sampai dengan Pasal 90, Pasal 112 ayat (1), Pasal 113 huruf m, serta Pasal 115 huruf g dan huruf m Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengatur tentang BUMDesa serta kewenangan pembinaan dan pengawasan desa.

¹⁵ Muhaimin.

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke (Jakarta: KENCANA, 2024). hlm 181.

- 2) Pasal 373 dan Pasal 374 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur tentang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 3) Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang BUMDesa, yang memberikan kewenangan Kemendes PDT dalam pembinaan, pemeringkatan, dan pengembangan usaha BUMDesa.
- 4) Pasal 16 dan Pasal 17 Peraturan Presiden Nomor 171 Tahun 2024 tentang Kemendes PDT, yang menetapkan fungsi Dirjen Pengembangan Ekonomi dan Investasi Desa yang mencakup pembinaan usaha BUMDesa dan bersinggungan langsung dengan kewenangan Kemendagri.
- 5) Pasal 28 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, yang mengkategorikan penyertaan modal BUMDesa sebagai pembiayaan desa yang tunduk pada mekanisme APBDesa dan pengawasan Kemendagri.
- 6) Pasal 6 dan Pasal 7 ayat (3) huruf c Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 2020 tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa, yang secara eksplisit memberikan mandat kepada APIP kabupaten/kota untuk memeriksa kinerja pengelolaan keuangan BUMDesa.
- 7) Pasal 22 sampai dengan Pasal 25 Peraturan Menteri Desa Nomor 3 Tahun 2021 tentang BUMDesa, yang mengatur kewenangan Kemendes PDT dalam pembinaan, pemeringkatan, dan pengawasan kinerja BUMDesa.

8) Keputusan Menteri Desa PDTT Nomor 136 Tahun 2022 tentang Panduan Akuntansi BUMDesa, yang menetapkan standar akuntansi dan pelaporan keuangan BUMDesa oleh Kemendes PDT.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti Rancangan Undang-Undang, buku teks, hasil-hasil penelitian dalam jurnal dan majalah, atau pendapat para pakar dibidang hukum.¹⁷ Sementara Peter Mahmud menjelaskan bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi; buku teks, kamus hukum, jurnal hukum, dan komentar atas putusan pengadilan.¹⁸

1.6.4 Metode Analisa Data

Metode analisis data dalam penelitian ini bersifat deskriptif dengan menelaah norma hukum yang relevan terhadap permasalahan yang dikaji. Apabila ditemukan kekosongan norma, dilakukan penemuan hukum melalui penafsiran, sedangkan norma yang kabur diperjelas dengan analogi, dan norma yang bertentangan diselesaikan melalui analisis hierarkis secara vertikal maupun horizontal dengan memperhatikan asas hukum. Seluruh proses tersebut bertujuan membangun

¹⁷ Amiruddin, Zainal Asikin (2020). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Depok. Hlm 31.

¹⁸ Marzuki. Loc.Cit, hlm 181.

argumentasi yang sistematis dan rasional guna menghasilkan kesimpulan yang bersifat preskriptif.¹⁹

¹⁹ Muhaimin. Ibid, hlm. 17.