

# Analisis Yuridis Perlu Tidaknya Peraturan Desa tentang Penyertaan Modal BUM Desa: Studi Kasus di Kabupaten Kudus (*Juridical Analysis of the Need for Village Regulations Regarding Capital Participation of BUM Desa: A Case Study in Kudus Regency*)

Moh Ali Khomsin

TAPM P3MD Kementerian Desa PDTT Kabupaten Kudus

[khomsinaly@gmail.com](mailto:khomsinaly@gmail.com)



## Riwayat Artikel

Diterima pada 7 Agustus 2023

Revisi 1 pada 11 Agustus 2023

Revisi 2 pada 18 Agustus 2023

Disetujui pada 21 Agustus 2023

## Abstract

**Purpose:** find legal arguments whether or not a (special) village regulation on capital participation to BUM Desa is necessary?

**Methodology:** Using a normative juridical approach, to find legal arguments about whether or not a (special) village regulation on capital participation is necessary according to Peraturan Bupati Kudus Nomor 30 Tahun 2018 concerning Village Financial Management with Peraturan Pemerintah Number 11 of 2021 concerning Badan Usaha Milik Desa

**Results:** Based on the legal principle of *lex superior derogat legi inferiori*, several articles in Peraturan Bupati Kudus 30/2018 (including Permendagri 20/2018), especially those concerning the establishment and capital participation of BUM Desa, are declared invalid. Because there is already a higher regulation, namely PP Number 11 of 2021 concerning BUM Desa. It is explicitly stated in Article 77 of PP 11/2021, that all implementing regulations governing BUM Desa / joint BUM Desa are declared to still apply, as long as they do not conflict with the provisions in PP 11/2021. Thus, there is no need for a special village regulation on BUM Desa capital participation. Because the BUM Desa regulation with PP 11/2021 is very clear, the establishment of BUM Desa is stipulated by *perdes*, which in the *perdes* contains a determination of the amount of village capital participation. And if there is an increase in capital, an amendment to the *peraturan desa* regarding the BUM Desa articles of association (*peraturan desa* establishment) is made.

**Limitations:** This research only focuses on the regulation of BUM Desa both regarding capital and the process of establishing BUM Desa after PP 11/2021 in Kudus Regency.

**Contribution:** Provide legal arguments for the lack of need for *peraturan desa* on BUM Desa capital participation in Kabupaten Kudus.

**Keywords:** *capital participation, BUM Desa, village*

**How to Cite:** Khomsin, M, A. (2023). Analisis Yuridis Perlu Tidaknya Peraturan Desa tentang Penyertaan Modal BUM Desa: Studi Kasus di Kabupaten Kudus. *Jurnal Studi Pemerintahan dan Akuntabilitas*, 3(1), 31-39.

## 1. Pendahuluan

UU No 6/ 2014 tentang Desa (UU Desa) dianggap sangat penting dan istimewa karena telah mencakup hal yang sangat luas, antara lain asas pengaturan desa, kedudukan dan jenis desa, penataan desa, kewenangan desa, penyelenggaraan pemerintahan desa, hak dan kewajiban desa dan masyarakat desa, keuangan desa dan aset desa, pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan (Sukabawa & Karyoto, 2022). UU Desa memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada desa disertai dengan pemberian kewenangan, hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi desa

dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara Indonesia guna menggarap potensi, keanekaragaman desa, peluang dan tantangan persaingan global (Widadi & Eldo, 2023). UU Desa telah menjadi legal standing desa membangun, dalam arti yang sesungguhnya, yaitu desa bertindak sebagai subjek dan bukan lagi sebagai objek pembangunan desa. Melalui UU Desa, pemerintah telah memberikan pengakuan kepada desa menjadi pemerintahan tersendiri (rekognisi), dan diberikan kewenangan untuk menjalankan pembangunan desa (subsidiaritas). Asas rekognisi, pengakuan terhadap hak asal usul desa, dan asas subsidiaritas, adanya penetapan kewenangan lokal dan pengambilan keputusan secara lokal berskala desa untuk kepentingan masyarakat desa (Pasal 3 UU 6/2014). Dengan memiliki 2 kewenangan yang besar itu, desa memiliki otoritas untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri (Kementerian Desa PDTT, 2015).

Dalam perspektif kepentingan masyarakat desa, asas rekognisi dan asas subsidiaritas itu, menjadi kesempatan kepada desa yang luar biasa besar, yakni kesempatan untuk mewujudkan kehendak bersama dalam semangat desa membangun. Desa sekarang tampil dengan gagah sebagai subyek yang merencanakan, menyusun prioritas pembangunannya sendiri, (seharusnya) terlepas dari instruksi pemerintah maupun pemerintah daerah. Dalam konteks itu, demokrasi dibutuhkan untuk mengembangkan modal sosial masyarakat desa dalam mengelola 'kekuasaan' di desa. Melalui demokrasi, diharapkan tumbuh kesadaran dalam masyarakat desa akan posisinya sebagai sumber serta pemilik kekuasaan yang sejati (Kementerian Desa PDTT, 2015). Delivery kewenangan untuk menjalankan roda pembangunan di desa dari pemerintah pusat ini, menjadi mandat bagi desa dalam menentukan program dan kebijakan sendiri. Desa bukan lagi menjadi target program dan kegiatan dari supra desa. Salah satunya adalah kewenangan desa mendirikan BUM Desa (Pasal 87 ayat (1) UU 6/2014). Yang dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan (Pasal 87 ayat (2) UU 6/2014). BUM Desa dalam menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum (Pasal 87 ayat (3) UU 6/2014) tentu membutuhkan modal. BUM Desa adalah badan hukum yang didirikan desa dan/atau bersama desa-desa guna mengelola usaha, memanfaatkan aset, mengembangkan investasi dan produktivitas, menyediakan jasa pelayanan, dan menyediakan jasa pelayanan dan/atau menyediakan jenis usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa (Pasal 1 ayat (1) PP 11/2021). BUMDes merupakan institusi sosial ekonomi desa yang didirikan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan desa, yang mampu berkompetisi ke luar desa (Afero et al., 2022).

Fahmi dalam (Hasti et al., 2022) mengatakan struktur modal merupakan deskripsi pada berbagai bentuk proporsi finansial perusahaan berupa modal yang dimiliki dengan sumber dari utang dan modal berupa sumber biaya sebuah perusahaan. Dana yang dibutuhkan dapat menguatkan struktur modal perusahaan yang sumbernya dapat dari internal atau eksternal. Sumber dana internal maupun eksternal tentu sangat dibutuhkan untuk memperkuat struktur modal sebuah perusahaan, dengan syarat yang ditentukan sumber dana tersebut aman (safety position) dan bilamana digunakan memiliki nilai motivasi saat menguatkan struktur modal keuangan perusahaan. Dapat dikatakan menjadi BUM Desa, bilamana seluruh atau sebagian besar kepemilikan modal usahanya dimiliki oleh Desa atau bersama Desa-Desa (Pasal 39 ayat (1) PP 11/2021). Sebagian besar kepemilikan modal BUM Desa/BUM Desa bersama adalah paling sedikit 51% (Penjelasan Pasal 39 ayat (1) PP 11/2021). Dan besaran kepemilikan modal BUM Desa/BUM Desa bersama itu dinyatakan dalam Anggaran Dasar BUM Desa/BUM Desa bersama (Pasal 39 ayat (2) PP 11/2021).

### ***1.1 Pernyataan Masalah Penelitian***

Menurut Pasal 40 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, bahwa Penyertaan modal Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a bersumber dari APB Desa atau APB Desa masing-masing Desa, yang ditetapkan dengan Peraturan Desa atau Peraturan Bersama Kepala Desa. Dan Pasal 44 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 menyebutkan bahwa penambahan modal BUM Desa/BUM Desa bersama ditetapkan dalam perubahan Peraturan Desa atau Peraturan Bersama kepala Desa mengenai Anggaran Dasar BUM Desa/BUM Desa bersama. Klausul ini diartikan, tidak perlu adanya peraturan Desa (khusus) tentang penyertaan modal, diluar peraturan desa tentang pendirian dan yang mengatur Anggaran Dasar. Sementara, menurut Pasal 33 ayat (4) huruf c Peraturan Bupati Kudus Nomor 30 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengelolaan

Keuangan Desa menyebutkan adanya Peraturan Desa tentang Penyertaan Modal BUM Desa sebagai salah satu tata cara penyertaan modal pada BUM Desa. Klausul ini dengan sangat jelas menyebutkan adanya peraturan desa tentang penyertaan modal, sehingga diartikan, perlu sekali adanya peraturan desa tentang penyertaan modal desa. Perbedaan regulasi inilah yang menjadi isu hukum sekaligus rumusan masalah dan tujuan studi ini, yaitu perlu atau tidaknya peraturan desa (khusus) tentang penyertaan modal kepada BUM Desa. Dalam penelitian hukum, isu hukum itu tepat sekali untuk penelitian hukum normatif, karena mempersoalkan antar proposisi yang ada di hukum (Budiono, n.d.). Dengan penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif, penulis hendak mencari dan menganalisa bahan hukum yang ada secara yuridis normatif, karena peneliti bertujuan menemukan argumentasi hukum (sebagaimana dimaksud (Budiono, n.d.)) tentang perlu tidaknya peraturan desa (khusus) tentang penyertaan modal menurut Peraturan Bupati Kudus Nomor 30 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa.

### ***1.2 Tujuan Penelitian***

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan argumentasi hukum apakah perlu atau tidak perlu adanya peraturan desa (khusus) tentang penyertaan modal kepada BUM Desa?

## **2. Tinjauan pustaka**

### ***2.1 Klausul Perlu Adanya Peraturan Desa Khusus tentang Penyertaan Modal BUM Desa***

Peraturan Menteri Dalam Negeri Tahun 20 Tahun 2018 (Permendagri 20/2018) merupakan regulasi yang mengatur tentang pengelolaan keuangan desa. Dimana, BUM Desa, dimaknakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa (Pasal 1 ayat (21) Permendagri 20/2018). Permendagri 20/ 2018 mengatur struktur APB Desa terdiri dari pendapatan desa, belanja desa, dan pembiayaan desa (Pasal 9 Permendagri 20/2018). Dan pembiayaan desa terdiri dari dua kelompok, yakni penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan (Pasal 24 ayat (2) Permendagri 20/2018). Pengeluaran pembiayaan memuat pembentukan dana cadangan dan penyertaan modal (Pasal 26 Permendagri 20/2018). Dimana pengeluaran pembiayaan ini adalah 'rumah' (kode rekening) untuk penyertaan modal BUM Desa dianggarkan.

Penyertaan modal menurut Permendagri 20/2018, digunakan untuk menganggarkan kekayaan pemerintah Desa yang diinvestasikan dalam BUM Desa untuk meningkatkan pendapatan Desa atau pelayanan kepada masyarakat (Pasal 28 ayat (1) Permendagri 20/2018). Dan, penyertaan modal tersebut merupakan kekayaan Desa yang dipisahkan (Pasal 28 ayat (2) Permendagri 20/2018). Penyertaan modal menurut Permendagri 20/2018 boleh berupa tanah kas desa dan bangunan. Namun penyertaan modal dalam bentuk tanah kas Desa dan bangunan itu tidak dapat dijual (Pasal 28 ayat (3) Permendagri 20/2018). Sehingga penyertaan modal pada BUM Desa itu harus melalui proses analisis kelayakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 28 ayat (4) Permendagri 20/2018). Dan tata cara penyertaan modal BUM Desa itu diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati/Wali Kota mengenai pengelolaan keuangan Desa (Pasal 28 ayat (5) Permendagri 20/2018). Lebih lanjut, Peraturan Bupati Kudus Nomor 30 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa mengatur soal modal itu diatur dengan memperhatikan ketentuan indikator penyertaan modal yang dapat disertakan dan indikator analisa kelayakan penyertaan modal (Pasal 33 ayat (2) Permendagri 20/2018). Indikator penyertaan modal yang dapat disertakan adalah adanya ketersediaan anggaran yang dapat digunakan untuk penyertaan Modal pada BUM Desa dan tentu harus sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 33 ayat (3) Permendagri 20/2018).

Sementara indikator analisa kelayakan penyertaan modal itu terdiri dari: pertama, adanya Peraturan Desa tentang Pendirian BUM Desa yang paling sedikit mengatur tentang: organisasi pengelola BUM Desa dan/atau struktur organisasi BUM Desa; modal usaha BUM Desa; jenis usaha BUM Desa; Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BUM Desa dan pengisian calon pengurus BUM Desa (Pasal 33 ayat (4) huruf a Permendagri 20/2018). Kedua, adanya kajian mengenai proyeksi pendapatan, biaya operasional, dan keuntungan BUM Desa (Pasal 33 ayat (4) huruf b Permendagri 20/2018).

Ketiga, adanya Peraturan Desa tentang Penyertaan Modal BUM Desa yang paling sedikit mengatur tentang: jumlah modal yang disertakan; mekanisme pengembalian modal; alokasi keuntungan untuk desa setiap periode pengelolaan; hak dan kewajiban pihak desa dan BUM Desa secara kelembagaan; dan jangka waktu penyertaan modal (Pasal 33 ayat (4) huruf c Permendagri 20/2018). Permendagri 20/2018 ini dalam konsideran mengingatnya masih menggunakan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan belum disesuaikan dengan UU Cipta Kerja. Bahkan Permendagri ini masih mendefinisikan BUM Desa sebagai badan usaha, sebagaimana Pasal 1 ayat (6) UU Desa Nomor 6 Tahun 2014, yang mana pasal tersebut telah diubah sebagaimana Pasal 117 UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (yang sebelumnya disebut UU Cipta Kerja 11/2020). Definisi BUM Desa di atas telah memberikan kepastian hukum atas status BUM Desa. Perubahan status BUM Desa dari badan usaha menjadi badan hukum, menjadi pondasi awal konstruksi pengaturan BUM Desa kedepannya, serta menjadi langkah kunci dalam melahirkan regulasi-regulasi (memberikan kepastian hukum) yang mendukung pengembangan BUM Desa itu sendiri.

## ***2.2 Klausul Tidak Perlu Adanya Peraturan Desa Khusus tentang Penyertaan Modal***

UU Cipta Kerja menjadi postulat baru, merekonstruksi ulang pengaturan serta memberi kepastian hukum BUM Desa. Dalam bahasa lain, BUM Desa telah di-install ulang oleh UU Cipta Kerja. UU Cipta Kerja menjadikan BUM Desa tampak gagah perkasa, dengan mengubah beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pertama, memastikan bahwa BUM Desa adalah badan hukum, regulasi sebelumnya tidak pernah menyebut BUM Desa itu adalah badan hukum atau tidak badan hukum. Sehingga definisi BUM Desa menjadi 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 (Pasal 1 angka 6 UU 6/2014). Ini menunjukkan bahwa BUM Desa yang sekarang bukan BUM Desa yang dahulu. Kedua, BUM Desa didesain dapat membentuk unit usaha berbadan hukum sesuai dengan kebutuhan dan tujuan (Pasal 87 UU 6/2014). Melanjutkan semangat regulasi yang lama (Peraturan Menteri Desa Nomor 4 Tahun 2015) bahwa BUM Desa dapat terdiri dari unit-unit usaha yang berbadan hukum. Dan yang ketiga, mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai BUM Desa diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa (PP BUM Desa) menjadi kitab sucinya BUM Desa, dan menegaskan diri bahwa, pada saat PP BUM Desa mulai berlaku, semua peraturan pelaksanaan yang mengatur mengenai BUM Desa/ BUM Desa bersama dinyatakan masih tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini (Pasal 77 PP 11/2021). Bab awal, pendirian, BUM Desa didirikan oleh satu Desa berdasarkan Musyawarah Desa dan pendiriannya ditetapkan dengan Peraturan Desa (Pasal 7 ayat (1) PP 11/2021), sementara BUM Desa bersama didirikan oleh dua Desa atau lebih berdasarkan Musyawarah Antar Desa dan pendiriannya ditetapkan dengan Peraturan Bersama Kepala Desa (Pasal 7 ayat (2) PP 11/2021). Baik peraturan desa maupun Peraturan Bersama Kepala Desa paling sedikit memuat: penetapan pendirian BUM Desa/BUM Desa bersama; anggaran dasar BUM Desa/BUM Desa bersama; penetapan besarnya penyertaan modal Desa dan/atau masyarakat Desa dalam rangka pendirian BUMDesa/BUM Desa bersama (Pasal 7 ayat (6) PP 11/2021).

Bab kedua, anggaran dasar, PP BUM Desa mengatur bahwa anggaran dasar paling BUM Desa/ BUM Desa Bersama paling sedikit memuat: nama; tempat kedudukan; maksud dari tujuan pendirian; modal; jenis usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum; nama dan jumlah penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas; hak kewajiban, tugas, tanggung jawab dan wewenang serta tata cara pengangkatan, penggantian, dan pemberhentian penasihat, pelaksana operasional, dan/atau pengawas; dan ketentuan pokok penggunaan dan pembagian dan/atau pelaksanaan dan pemanfaatan hasil usaha (Pasal 11 ayat (2) PP 11/2021). Dan ketika dikemudian hari nanti ada perubahan anggaran dasar BUM Desa/ BUM Desa bersama, diberitahukan melalui sistem informasi Desa yang terintegrasi dengan sistem administrasi badan hukum kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia (Pasal 11 ayat (3) PP 11/2021). Bab ketiga, modal. Modal BUM

Desa/BUM Desa bersama terdiri atas: penyertaan modal Desa; penyertaan modal masyarakat Desa; dan bagian dari laba usaha yang ditetapkan dalam Musyawarah Desa/Musyawah Antar Desa untuk menambah modal (Pasal 40 ayat (1) PP 11/2021). Untuk modal awal BUM Desa/BUM Desa bersama itu dapat berasal dari: penyertaan modal Desa; dan penyertaan modal Desa dan penyertaan modal masyarakat Desa (Pasal 40 ayat (2) PP 11/2021).

Penyertaan modal Desa bersumber dari APB Desa atau APB Desa masing-masing Desa, yang ditetapkan dengan Peraturan Desa atau Peraturan Bersama Kepala Desa (Pasal 40 ayat (3) PP 11/2021). Sementara penyertaan modal masyarakat Desa dapat berasal dari lembaga berbadan hukum, lembaga tidak berbadan hukum, orang perseorangan, gabungan orang dari Desa dan/atau Desa-Desa setempat (Pasal 40 ayat (4) PP 11/2021). Penyertaan modal Desa dan/atau masyarakat Desa dapat dilakukan untuk: modal awal pendirian BUM Desa/BUM Desa bersama; dan/atau penambahan modal BUM Desa/BUM Desa bersama (Pasal 41 ayat (1) PP 11/2021). Penyertaan modal Desa baik modal awal pendirian maupun penambahan modal BUM Desa - dibahas dan diputuskan dalam Musyawarah Desa dan/atau Musyawarah Antar Desa (Pasal 41 ayat (4) PP 11/2021) - berupa: uang; dan/atau barang selain tanah dan bangunan (Pasal 41 ayat (2) PP 11/2021). Tapi penyertaan modal masyarakat Desa berupa: uang; dan/atau barang baik tanah dan bangunan maupun bukan tanah dan bangunan (Pasal 41 ayat (3) PP 11/2021).

Penyertaan modal yang berasal dari Desa dan/atau masyarakat Desa disalurkan langsung kepada BUM Desa/BUM Desa bersama paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak keputusan Musyawarah Desa/Musyawah Antar Desa yang membahas mengenai penyertaan modal awal untuk pendirian dan/atau untuk penambahan modal BUM Desa/BUM Desa bersama (Pasal 43 ayat (1) PP 11/2021). Penyaluran langsung modal tersebut jika dalam bentuk uang ditempatkan dalam rekening BUM Desa/BUM Desa bersama (Pasal 43 ayat (2) PP 11/2021), dan jika dalam bentuk barang dicatat dalam laporan keuangan BUM Desa/BUM Desa bersama (Pasal 43 ayat (3) PP 11/2021). Bab keempat, persetujuan dan penetapan modal, PP BUM Desa menegaskan bahwa yang berwenang memberikan persetujuan atas penyertaan modal pada BUM Desa/ BUM Desa bersama hanyalah Musyawarah Desa/ Musyawarah Antar Desa (Pasal 17 huruf h PP 11/2021). Seluruh atau sebagian besar (paling sedikit 51%) kepemilikan modal BUM Desa/BUM Desa bersama dimiliki oleh Desa atau bersama Desa-Desa ((Pasal 39 ayat (1) PP 11/2021), dan besaran kepemilikan modal tersebut dinyatakan dalam Anggaran Dasar BUM Desa/BUM Desa bersama (Pasal 39 ayat (2) PP 11/2021).

Dalam hal terdapat penambahan modal, yang bertugas dan berwenang menyusun dan menyampaikan analisis keuangan, rencana kegiatan dan kebutuhan dalam rangka perencanaan penambahan modal Desa dan/atau masyarakat Desa untuk diajukan kepada Musyawarah Desa/Musyawah Antar Desa adalah pelaksana operasional bersama dengan penasihat dan pengawas (Pasal 23 huruf e, Pasal 27 ayat (2) huruf g, Pasal 31 ayat (1) huruf e PP 11/2021). Secara teknis pelaksana operasional menyampaikan rencana kebutuhan kepada penasihat dan pengawas (Pasal 44 ayat (1) PP 11/2021) rencana penambahan modal tersebut disampaikan kepada Musyawarah Desa/Musyawah Antar Desa - dibahas dan diputuskan (Pasal 44 ayat (3) PP 11/2021) - setelah dilakukan analisis keuangan oleh penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas BUM Desa/BUM Desa bersama, serta setelah tersedianya rencana kegiatan (Pasal 44 ayat (2) PP 11/2021). Penambahan modal BUM Desa/BUM Desa bersama ditetapkan dalam perubahan Peraturan Desa atau Peraturan Bersama kepala Desa mengenai Anggaran Dasar BUM Desa/BUM Desa bersama (Pasal 44 ayat (4) PP 11/2021). Penyertaan modal Desa dan/atau masyarakat Desa untuk penambahan modal BUM Desa/BUM Desa bersama digunakan untuk: pengembangan kegiatan Usaha; penguatan struktur permodalan dan peningkatan kapasitas usaha; penugasan Desa kepada BUM Desa/BUM Desa bersama untuk melaksanakan kegiatan tertentu (Pasal 42 PP 11/2021).

### **3. Hasil dan Pembahasan**

#### ***3.1 Asas hukum lex superiori derogat legi inferiori***

Perbedaan dalam hukum dan/atau tafsir hukum acapkali terjadi. Salah satunya adalah perbedaan pendapat mengenai perlu tidaknya peraturan desa khusus tentang penyertaan modal BUM Desa/ BUM Desa bersama. Vis a vis terjadi karena adanya pihak yang merasa berdiri sebagai ‘mazhab’ keuangan

desa dan ‘mazhab’ BUM Desa. Dalam hal terdapat perbedaan regulasi, dalam hukum dikenal terma asas hukum *lex superiori derogat legi inferiori*. (Prayitno, 2017) mengatakan apabila terdapat perbedaan pengaturan, maka ketentuan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi melumpuhkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah, perda menjadi tidak berlaku ketika bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tersebut di atas. Sudikno Mertokusumo dalam (Fadhli et al., 2021) menyampaikan bahwa asas dalam hukum itu, bukan hukum konkrit, tapi merupakan pemikiran umum/ abstrak yang melatarbelakangi lahirnya peraturan-peraturan konkret. H.J. Homes berpendapat bahwa asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma konkret, tapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku (Atmadja, 2018). Asas hukum merupakan kaidah dasar kaidah perilaku (Hutasoit & Sewu, 2022).

Banyak norma yang harus dipatuhi dalam kehidupan bermasyarakat, norma ini merupakan aturan yang memuat pedoman bagaimana sikap seseorang dapat diterima secara sosial. Dan bilamana norma sosial dilanggar, maka akan ada sanksi sosial, seperti dikucilkan, diejek dan lain sebagainya. Namun diantara norma sosial tersebut dalam perkembangannya ada yang bersifat memaksa, dan sanksi lebih tegas dan disaat itulah norma sosial berubah menjadi norma hukum. Dalam interaksi sosial di dalam masyarakat akan terjadi pengulangan pola hubungan logika yang menunjukkan adanya fenomena *lex superior* dan juga *lex inferior* (Bombang et al., 2019). Nurfaqih (Irfani, 2020) perancang peraturan perundang-undangan pada Direktur Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM menyatakan bahwa kasus konflik norma itu sering terjadi, sehingga dalam praktiknya digunakan asas konflik norma, yaitu asas *lex superior derogat legi inferiori*, *lex specialis derogat legi generali*, atau *lex posterior derogat legi priori*, sebagai alat penalaran hukum dan menantukan argumentasi hukum dalam memutuskan norma mana yang diutamakan. Penalaran hukum dengan menggunakan asas ini harus dilakukan secara sistematis dan logis sehingga mampu mengantarkan pada argumentasi hukum yang valid dan dapat diterima.

Lebih lanjut Nurfaqih (Irfani, 2020) menerangkan bahwa *asas lex superior derogat legi inferiori* merupakan undang-undang (norma/aturan hukum) yang lebih tinggi meniadakan keberlakuan undang-undang (norma/aturan hukum) yang lebih rendah. Dalam konteks ini, menentukan apakah suatu norma memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada norma lainnya tentunya bukan suatu hal yang sulit. Sistem hukum Indonesia telah menentukan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan, yakni diatur dalam ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Irfani, 2020). Dalam isu hukum studi ini, perbedaan terjadi antara ‘mazhab’ keuangan desa, dan ‘mazhab’ BUM Desa. ‘Mazhab’ keuangan desa mendasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Bupati Kudus Nomor 30 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa, seiring adanya pasal delegasi dalam Permendagri Nomor 20 Tahun 2018. Tepatnya tersurat dalam Pasal 28 ayat (5) Permendagri Nomor 20 Tahun 2018 Tata cara penyertaan modal diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati/Wali Kota mengenai pengelolaan keuangan Desa. Lalu menurut Pasal 33 ayat (4) huruf c Perbup Kudus Nomor 30 Tahun 2018, menyebutkan bahwa salah satu indikator analisa kelayakan penyertaan modal adalah adanya Peraturan Desa tentang Penyertaan Modal BUM Desa yang paling sedikit mengatur tentang jumlah modal yang disertakan, mekanisme pengembalian modal, alokasi keuntungan untuk desa setiap periode pengelolaan, hak dan kewajiban pihak desa dan BUM Desa secara kelembagaan dan jangka waktu penyertaan modal.

Sementara itu ‘mazhab’ BUM Desa mendasarkan pada perkembangan hukum, dan regulasi yang berubah. Diawali dengan lahirnya UU Cipta Kerja, yang secara tegas menetapkan, pertama, bahwa BUM Desa adalah badan hukum (Pasal 1 angka 6 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana diubah Pasal 117 UU Cipta Kerja lama 11/2020 tentang Cipta Kerja atau Pasal 117 UU Cipta Kerja baru 6/2023). Kedua, mendelegasikan ketentuan lebih lanjut mengenai BUM Desa diatur dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 87 ayat (5) UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana diubah Pasal 117 ayat (2) UU Cipta Kerja). Sehingga PP Nomor 11 Tahun 2021 tentang BUM Desa merupakan regulasi kunci dan menjadi rujukan utama dalam pengaturan BUM Desa, baik dalam konteks pendirian

BUM Desa, regulasi keuangan desa, aset desa, pembangunan dan pemberdayaan, kelembagaan, maupun lainnya. Berdasarkan *asas hukum lex superiori derogat legi inferiori* maka beberapa pasal dalam Peraturan Bupati Kudus 30 Tahun 2018 tidak dapat diberlakukan karena telah ada pengaturan yang lebih tinggi, yaitu PP Nomor 11 Tahun 2021. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: UUD 1945, ketetapan MPR, UU/ Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi, Perda Kabupaten/ Kota. Bahkan Peraturan Bupati tidak termasuk jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Ini menunjukkan bahwa PP 11 Tahun 2021 jauh lebih tinggi dari pada Peraturan Bupati Nomor 30 Tahun 2018.

(Hariyanto, 2022) melakukan penelitian pentingnya *asas lex superiori derogat legi inferiori* dalam melakukan peraturan perundangan terhadap rancangan peraturan daerah yang ada, sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Hal yang demikian selaras dengan sistem hukum di Indonesia, sebagaimana dimaksud UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam setiap penyusunan peraturan perundang-undangan harus menyusun Naskah Akademik (NA) terlebih dahulu. Di dalam NA tersebut harus memuat hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait, baik secara vertikal maupun horizontal, serta status terhadap peraturan perundangan (baik yang berlaku maupun yang sudah dicabut). Penegasan hukum harus dilakukan untuk menghindari kesimpangsiuran, yang berdampak pada kesemrawutan regulasi di desa. Bagaimana tidak semrawut, BUM Desa didirikan berdasarkan musdes dan ditetapkan dengan peraturan desa (Pasal 7 ayat (1) PP BUM Desa), dan jelas peraturan desa dimaksud itu harus memuat: penetapan pendirian BUM Desa, anggaran dasar BUM Desa, penetapan besarnya penyertaan modal Desa dan/atau masyarakat Desa dalam rangka pendirian BUMDesa/BUM Desa bersama (Pasal 7 ayat 6) PP BUM Desa). Lantas aturan lama (Perbup 30/2018) tetap diberlakukan, dimana harus ada Perdes Penyertaan Modal, maka ini menjadi rancu dan bertentangan. Jika dipaksakan harus ada perdes penyertaan modal, muncul pertanyaan, perdes mana yang didahulukan/ diutamakan (termasuk untuk penomoran perdesnya). Kalau perdes BUM Desa dahulu (yang disebut sebagai perdes pendirian BUM Desa), muncul kekacauan pengaturan BUM Desa, dimana BUM Desa didirikan tanpa diberikan modal, karena perdes penyertaan modal belum lahir.

Apalagi kalau perdes penyertaan modal lahir dulu, tambah makin kacau regulasi desa, dimana pemerintah desa memberikan (menyertakan) modal kepada lembaga (BUM Desa) yang belum terbentuk. Hal ini sangat berbeda dengan analogi logika awam, atas pertanyaan telur dulu apa ayam dulu? Karena logika hukum yang memberikan kepastian hukum sudah dihadirkan PP 11/2021. Bilamana perdes penyertaan modal tetap dipaksakan, akan makin kacau regulasi di desa. Ada perdes pendirian BUM Desa versi PP 11/2021, ada perdes pendirian versi Perbup, dan ada perdes lagi, perdes penyertaan modal. Ini bisa jadi bertambah semrawut, jika perdes pendirian menurut Pasal 33 ayat (4) huruf a angka 1 Perbup 30/2018 diberlakukan, karena perdes pendirian BUM Desa harus mengatur organisasi pengelola (struktur organisasi) BUM Desa, modal usaha BUM Desa, jenis usaha BUM Desa, anggaran dasar dan anggaran rumah tangga. Karena menurut Pasal 13 ayat (3) PP BUM Desa 11/2021, anggaran rumah tangga ditetapkan dengan peraturan kepala desa, bukan peraturan desa. Makin tidak ada kepastian hukum. Dengan demikian, pengaturan BUM Desa dengan PP 11/2021 sudah sangat logis, yang mana pendirian BUM Desa ditetapkan dengan perdes, yang dalam perdes tersebut memuat (salah satunya) penetapan besaran penyertaan modal desa. Dan walaupun terdapat penambahan modal, maka dilakukan melalui perubahan perdes mengenai anggaran dasar BUM Desa (Pasal 44 ayat (4) PP BUM Desa). Perdes yang mengenai anggaran dasar BUM Desa itu adalah perdes pendirian (Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 7 ayat (6) PP BUM Desa 11/2021).

Kesemrawutan berikutnya akan terjadi dalam hal proses dasar lahirnya perdes penyertaan modal. Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 6 ayat (2) Peraturan Menteri Desa Nomor 16 Tahun 2019 tentang Musyawarah Desa, dimana musyawarah desa dilaksanakan untuk membahas hal yang bersifat strategis dalam pembangunan desa. Hal yang bersifat strategis itu salah satunya adalah rencana investasi yang masuk ke desa, dan pembentukan BUM Desa. Untuk pendirian BUM Desa sudah sangat jelas, didasarkan pada musyawarah desa, ditetapkan dengan perdes. Artinya ada musyawarah desa terlebih dahulu untuk mendirikan BUM Desa. Lalu untuk perdes penyertaan modal (bukankah ini hal yang

bersifat strategis?) tentunya harus melalui musyawarah desa. Apakah akan dilaksanakan dua kali musyawarah desa? ataukah satu kali musyawarah desa pendirian BUM Desa, namun output perdesnya ada dua, perdes pendirian BUM desa dan perdes penyertaan modal desa kepada BUM Desa?. Ini kacau. Kesemrawutan lanjutnya, adalah berkaitan dengan bentuk modal. Menurut Pasal 28 ayat (3) Permendagri 20/2018 dan Pasal 32 ayat (3) Perbup 30/2018 bahwa penyertaan modal dalam bentuk tanah Kas Desa dan bangunan tidak dapat dijual. Ini menunjukkan bahwa tanah kas desa dan bangunan milik desa dapat dijadikan modal BUM Desa. Sementara Pasal 41 ayat (2) PP 11/2021 sangat jelas, modal desa itu berupa uang dan/atau barang selain tanah dan bangunan. Masih memaksakan pemberlakuan Perbup Kudus 30 tahun 2018?. Kesemrawutan seterusnya adalah masalah jangka waktu penyertaan modal. Dimana menurut Pasal 33 ayat (4) huruf c Perbup 30/2018, modal desa pada BUM Desa harus diatur jangka waktu penyertaan modal, sekaligus mekanisme pengembalian modal. Padahal dikatakan menjadi BUM Desa bilamana seluruh atau sebagian besar modal (minimal 51%) modal dimiliki oleh desa (Pasal 39 PP 11/2021). Jadi BUM Desa akhirnya milik siapa kalau modal desa sudah kembali, sebagaimana mekanisme pengembalian modal dan jangka waktu penyertaan modal.

#### **4. Kesimpulan**

Bertolak atas asas hukum *lex superiori derogat legi inferiori* maka beberapa pasal dalam Peraturan Bupati Kudus 30 Tahun 2018 (termasuk Permendagri 20 Tahun 2018) terkhusus yang menyangkut pendirian dan penyertaan modal BUM Desa, dinyatakan tidak berlaku. Karena telah ada pengaturan yang lebih tinggi yaitu PP Nomor 11 Tahun 2021 tentang BUM Desa. Secara eksplisit termaktub dalam Pasal 77 PP 11/2021, bahwa semua peraturan pelaksanaan yang mengatur mengenai BUM Desa/ BUM Desa bersama dinyatakan masih tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam PP 11/2021. Sehingga dengan demikian, diperoleh jawaban atas studi ini, yakni tidak perlu adanya peraturan desa khusus tentang penyertaan modal BUM Desa. Karena pengaturan BUM Desa dengan PP 11/2021 sudah sangat jelas, pendirian BUM Desa ditetapkan dengan peraturan desa, yang didalam peraturan desa tersebut memuat penetapan besaran penyertaan modal desa. Dan jika terdapat penambahan modal, maka dilakukan perubahan perdes mengenai anggaran dasar BUM Desa (perdes pendirian).

##### **4.1 Implikasi Teoritis**

Hasil penelitian ini sesuai dan memperkuat asas hukum *lex superiori derogat legi inferiori*. Yang bilamana tidak ada asas hukum dimaksud, benar akan terjadi kesemrawutan ditingkat desa akibat terjadinya perbedaan regulasi.

##### **4.2 Implikasi Manajerial**

Berdasarkan studi ini dapat menjadi masukan:

1. Bagi Pemerintah pusat untuk dapat melakukan perubahan Pasal 1 ayat (21), Pasal 28 ayat (3), ayat (5), ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa untuk disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa.
2. Bagi Pemerintah Kabupaten Kudus untuk dapat melakukan perubahan Pasal 32 ayat (3), Pasal 33 ayat (4), Peraturan Bupati Kudus Nomor 30 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa, untuk disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa.
3. Bagi Pemerintah Desa untuk dapat mempedomani Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, tanpa membentuk Peraturan Desa (khusus) tentang penyertaan modal.

##### **Limitasi**

Penelitian ini hanya fokus pada pengaturan BUM Desa baik terkait permodalan maupun proses pendirian BUM Desa pasca PP 11/2021 di Kabupaten Kudus.

##### **Ucapan terima kasih**

Syukur alhamdulillah, thanks to Allah.

## Referensi

- Afero, D., Rosalia, F., & Budiono, P. (2022). Badan Usaha Milik Desa (Bumdesa) dalam Perspektif Desentralisasi Pembangunan (Village Owned Business Entity in Development Decentralization Perspective). *Jurnal Studi Pemerintahan Dan Akuntabilitas (Jastaka)*, 1(2), 151–159. <https://doi.org/https://doi.org/10.35912/jastaka.v1i2.1136>
- Atmadja, D. G. (2018). Asas - Asas Hukum Dalam Sistem Hukum. *Kertha Wicaksana*, 12(2), 146.
- Bombang, S., Haling, S., & Halim, P. (2019). Lex Superior Versus Lex Inferior: Selection Between Social Norms and Applicable Legal Norms. *Helix*, 9(4), 5090–5095. <https://doi.org/10.29042/2019-5090-5095>
- Budiono, A. R. (n.d.). *Ilmu Hukum Dan Penelitian Hukum*.
- Fadhli, H., Sarip, Rohadi, & Rahman, N. (2021). Analisis Asas Lex Superior Derogat Legi Inferior Dalam Presidential Threshold Dan Regent Treshold. 5(2), 46–69.
- Hariyanto, E. (2022). Harmonisasi Peraturan Daerah Berdasarkan Asas Lex Superior Derogate Legi Inferiori Untuk Mencapai Kepastian Hukum Dalam Suatu Peraturan Daerah. *Ensiklopedia Education Review*, 4(2), 80–91.
- Hasti, W. W., Maryani, M., & Makshun, A. (2022). Pengaruh Leverage, Struktur Modal, dan Ukuran Perusahaan terhadap Kinerja Keuangan pada Perusahaan Sektor Pertambangan (The Effect of Leverage, Capital Structure, and Company Size on Financial Performance in the Mining Sector Companies). *Reviu Akuntansi, Manajemen Dan Bisnis (RAMBIS)*, 2(2), 139–150. <https://doi.org/https://doi.org/10.35912/rambis.v2i2.1544>
- Hutasoit, T. F., & Sewu, P. L. S. (2022). Asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis Dikaitkan Dengan Asas Lex Superiori Derogat Legi Inferiori Dalam Rekam Medis Elektronik Di Indonesia. *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, 7(12), 18352–18357.
- Irfani, N. (2020). Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Pesterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(3), 305–325. <https://doi.org/10.54629/jli.v17i3.711>
- Kementerian Desa PDTT. (2015). *Demokratisasi Desa*.
- Prayitno, S. (2017). Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Dan Akibat Hukumnya Berdasarkan Asas Lex Superiori Derogat Legi Inferiori. *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan*, 8(2), 109–120.
- Sukabawa, D. P., & Karyoto, K. (2022). Implikasi Dana Desa terhadap Peningkatan Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat di Desa Pejeng Kelod Kecamatan Tampaksiring Kabupaten Gianyar (Implications of Village Funds for Increasing Community Development and Empowerment in Pejeng Kelod Village, Tampa. *Jurnal Ilmiah Hukum Dan Hak Asasi Manusia (Jihham)*, 1(2), 101–109. <https://doi.org/https://doi.org/10.35912/JIHHAM.v1i2.1950>
- Widadi, T., & Eldo, D. H. A. P. (2023). Urgensi Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat terhadap Pembangunan Desa (Studi di Desa Wonoyoso Kabupaten Kebumen tahun 2022) (The Urgency of Village Community Empowerment Cadres in Increasing Community Participation. *Jurnal Studi Ilmu Pemerintahan Dan Akuntabilitas (Jastaka)*, 2(2), 109–120. <https://doi.org/https://doi.org/10.35912/jastaka.v2i2.1870>
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (menggantikan UU Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020)
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa
- Peraturan Menteri Desa Nomor 16 Tahun 2019 tentang Musyawarah Desa
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa
- Peraturan Bupati Kudus Nomor 30 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa