

**INTERPRETASI DAN IMPLIKASI YURIDIS
PENGATURAN BENTUK BADAN HUKUM BADAN USAHA
MILIK DESA**

*INTERPRETATION AND JURIDICAL IMPLICATION OF
VILLAGE OWNED COMPANY' REGULATIONS*

Amelia Sri Kusuma Dewi

Universitas Brawijaya

Email : amelia_dewi@ub.ac.id

Abstract

Article 78 paragraph (1) Law Number 6 of 2014 on Village regulates that village development has to be aimed increasing people's welfare and life's quality also to counter poverty through basic need fulfilment, development of infrastructure and facilities, improvement of local economic potential and utilization of natural resources and environment sustainably. In order to conduct village development, village local government may create village owned company. After the enactment of Job Creation Law Number 11 of 2020, has been state some legal issues such as how is the interpretation of village owned company as legal entity. Furthermore, author see that the presence of legal issue on the interpretation of village owned company on the Job Creation Law and its implementing regulations, also its juridical implications. According to the above legal issue, this work will apply normative method which use statute approach. Result of this work are, the Job Creation Law and its implementing regulations are Government Regulation Number 11 of 2021 on Village Owned Company has been stated that the position of village owned company as legal entity, however the form of legal body is not regulated clearly yet. Law Number 11 of 202p on Job Creation Law raise of multi-interpretation norms on the form of legal body of village owned company and obscure the status of village owned company as public entity.

Keywords: *Interpretation, Village Owned Company, Job Creation Law*

Abstrak

Pasal 78 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa mengatur bahwa Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Dalam rangka melaksanakan pembangunan Desa, Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa. *Pasca* keberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang telah menegaskan kedudukan BUM Desa sebagai badan hukum. Penulis selanjutnya melihat adanya isu hukum yaitu apakah Interpretasi Bentuk Badan Usaha Milik Desa Pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja peraturan pelaksanaannya, serta implikasi yuridis pengaturan tersebut. Berdasarkan isu hukum tersebut di atas, maka penelitian ini bersifat "normatif" (dogmatik), dengan menggunakan pendekatan yakni : *statute approach* (pendekatan perundang-undangan). Hasil pembahasan pada penelitian ini adalah bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Badan Usaha Milik Desa telah menegaskan kedudukan BUM Desa sebagai

badan hukum, tetapi mengenai apa bentuk badan hukumnya hal ini belum diatur secara jelas dan tegas. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja justru memuat norma yang membuka ruang multi tafsir mengenai bentuk badan usaha dari BUM Desa dan mengaburkan status BUM Desa sebagai badan hukum publik.

Kata Kunci : Interpretasi, Badan Usaha Milik Desa, Cipta Kerja.

PENDAHULUAN

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam territori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 (dua ratus lima puluh) “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*”, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut”. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perkembangan dinamika politik dalam negeri yang akhirnya mengharuskan dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Penghargaan terhadap eksistensi keistimewaan pemerintahan desa tetap dihormati. Pasal 18B hasil amandemen Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa : (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang; (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang.

Dalam sejarah pengaturan Desa, sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa dan terakhir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai Desa tersebut belum dapat mewisuda segala

kepentingan dan kebutuhan masyarakat Desa yang hingga saat ini sudah berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) Desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan. Selain itu, pelaksanaan pengaturan Desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa diharapkan dapat membawa paradigma baru dalam pembangunan, mampu mengubah cara pandang pembangunan, bahwa kesejahteraan dan kemakmuran ekonomi tidak selamanya berada di kota atau perkotaan, tetapi dalam membangun Indonesia haruslah dimulai dari Desa. Karena Desa menjadi bagian terdepan dari upaya gerakan pembangunan yang berasal dari prakarsa masyarakat, guna mencapai kesejahteraan dan kemakmuran, sekaligus berkeadilan dan berkesinambungan.

Berdasarkan Pasal 78 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Dalam rangka melaksanakan pembangunan Desa, Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa. Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUM Desa, adalah 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.

Eksistensi BUM Desa sama halnya dengan eksistensi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). BUM Desa dibentuk oleh Pemerintah Desa untuk mendayagunakan segala potensi ekonomi, kelembagaan perekonomian, serta potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa. Hanya yang berbeda, baik BUMN dan BUMD setidaknya sudah mendapatkan kejelasan pengaturan mengenai bentuk badan usahanya. BUMN terdiri atas Perusahaan Umum dan Perusahaan Perseroan, BUMD terdiri atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan Daerah, sedangkan mengenai bentuk badan usaha BUM Desa dalam perjalanan pengaturannya masih belum mendapatkan pengaturan yang jelas dan tegas.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, dalam batangnya tidak ada satu pun pasal yang mengatur mengenai bentuk Badan Usaha Milik Desa. Pasal 213 Ayat (2) menyatakan bahwa : “*Badan usaha Milik Desa sebagaimana*

¹ Alinea ke-6 Dasar Pemikiran Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

dimaksud pada Pasal 213 Ayat (1) berpedoman pada peraturan perundang-undangan”, tetapi tidak menyebutkan apakah bentuk BUM Desa yang dimaksud disini. Selain itu juga tidak diatur apakah bentuk BUM Desa tersebut merupakan badan usaha yang tidak berbadan hukum atautkah badan usaha yang berbadan hukum.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Pasal 1 Angka 6 nya hanya menjelaskan tentang pengertian BUM Desa yaitu : *“Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUM Desa, adalah 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.”* Pengertian tersebut tidak membatasi apakah BUM Desa adalah badan usaha yang tidak berbadan hukum atautkah badan usaha yang berbadan hukum. Sekali lagi disini tampak telah terjadi kekosongan hukum (*leemten in het recht*), dengan tidak mengatur bentuk badan usaha dari BUM Desa, apakah badan usaha yang tidak berbadan hukum atautkah badan usaha yang berbadan hukum.

Pasca keberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengubah Pasal 1 Angka 6 dan Pasal 87 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada akhirnya telah menegaskan kedudukan BUM Desa sebagai badan hukum, dengan memberikan rumusan pengertian baru pada BUM Desa sebagai berikut : *“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.”* Pengertian yang diberikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tersebut telah menggantikan pengertian BUM Desa yang sebelumnya telah diberikan melalui Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Dengan kedudukan BUM Desa sebagai badan hukum, peran BUM Desa/BUM Desa bersama seharusnya akan semakin penting sebagai konsolidator produk/jasa masyarakat, produsen berbagai kebutuhan masyarakat, inkubator usaha masyarakat, penyedia layanan publik, dan berbagai fungsi lainnya. BUM Desa/BUM Desa bersama dapat menjadi penyumbang pendapatan asli Desa. Oleh karena itu, di masa mendatang BUM Desa/BUM Desa bersama diyakini menjadi pengungkit kemandirian Desa.

Harapan di masa mendatang bahwa BUM Desa/BUM Desa bersama diyakini menjadi pengungkit kemandirian Desa, ternyata tidak semudah itu terjadi manakala ternyata pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tidak mengatur secara jelas dan tegas mengenai bentuk badan hukum yang dimaksud. Hal ini kemudian yang melatarbelakangi Penulis untuk menganalisis Interpretasi Bentuk Badan Usaha Milik

Desa Pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya serta implikasi yuridisnya.

Berdasarkan substansi isu hukum tersebut di atas, maka tulisan ini bersifat “normatif” (dogmatik). Pendekatan yang digunakan dalam tulisan ini yakni : pendekatan undang-undang (*statute approach*), menurut **Peter Mahmud Marzuki** pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.²

PEMBAHASAN

Badan Usaha Milik Desa Merupakan Badan Usaha Yang Berbadan Hukum

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja diterbitkan, salah satunya adalah untuk memberikan kepastian hukum bagi pengusaha untuk berinvestasi. Huruf a Konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menyatakan bahwa untuk mewujudkan tujuan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia dan mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara perlu melakukan berbagai upaya untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan melalui cipta kerja. Cipta kerja itu sendiri berdasarkan Pasal 1 angka 1 undang-undang tersebut dimaknai sebagai suatu upaya penciptaan kerja melalui usaha kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan berusaha, dan investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional.

Jika dielaborasi, mengenai tema kemudahan berusaha dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dibahas dalam Bab III dan Bab IV. Dua isu terkait kemudahan berusaha dalam Bab III meliputi “Peningkatan Ekosistem Investasi dan Perizinan Berusaha”, yaitu penerapan perizinan berusaha berbasis resiko serta penyederhanaan perizinan dasar yang meliputi perizinan tata ruang, lingkungan serta bangunan. Selain kedua isu tersebut terdapat juga 9 (sembilan) lagi terkait kemudahan berusaha dalam Bab IV Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Kesembilan isu tersebut terkait tema imigrasi, paten, merek, Perseroan Terbatas (PT), penghapusan izin gangguan, Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa), larangan praktik monopoli dan persaingan usaha, perpajakan serta pendapatan daerah dan retribusi daerah (PDRD).

Pada Pasal 117 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diubah. Yang pertama adalah ketentuan Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

² Peter Mahmud Marzuki, 2005, Penelitian Hukum, Edisi Revisi, Kencana - Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 133.

Tentang Desa mengenai pengertian Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) sebagai berikut :

“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.”

Pengertian BUM Desa tersebut di atas mengatur secara tegas dan jelas bahwa BUM Desa *pasca* keberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja merupakan badan usaha yang berbadan hukum. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja telah menegaskan kedudukan BUM Desa sebagai 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. Dengan status sebagai badan hukum, peran BUM Desa/ BUM Desa bersama semakin penting sebagai konsolidator produk/jasa masyarakat, produsen berbagai kebutuhan masyarakat, inkubator usaha masyarakat, penyedia layanan publik, dan berbagai fungsi lainnya. BUM Desa/ BUM Desa bersama dapat menjadi penyumbang pendapatan asli Desa. Oleh karena itu, di masa mendatang BUM Desa/ BUM Desa bersama diyakini menjadi pengungkit kemandirian Desa.

Margaret Blair yang dalam kajiannya yang menggunakan istilah *corporate personhood* menyatakan bahwa ada 4 (empat) manfaat utama dari kejelasan status badan hukum :³

- 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 *selfgovernance* berupa hierarki manajerial yang memiliki *fiduciary duty*.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menurut Penulis meskipun telah menegaskan bahwa BUM Desa adalah suatu badan usaha yang berbadan hukum, tetapi tidak mengatur secara tegas dan jelas mengenai apa bentuk badan hukum yang dimaksud. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta

³ Margaret M. Blair, The Four Functions of Corporate Personhood, Vanderbilt University Law School, Public Law and Legal Theory Working Paper No. 12-15, 2013, hlm. 3, <https://law.seattleu.edu/Documents/berle-center/Blair.pdf>, diakses pada 1 Mei 2021.

Kerja tampaknya justru memuat norma yang membuka ruang multi tafsir mengenai bentuk badan usaha dari BUM Desa, meski telah memberikan ketegasan dan kejelasan sepanjang bahwa BUM Desa adalah sebuah badan hukum. Disinilah kemudian Penulis berusaha menginterpretasi apa bentuk badan hukum daripada BUM Desa menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Penempatan Pengaturan Mengenai Badan Usaha Milik Desa Pada Perubahan Pasal 7 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja juga telah menempatkan BUM Desa pada ketentuan Pasal 7 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas melalui Pasal 109 angka 2 dimana ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas secara keseluruhan menjadi sebagai berikut :

- (1) *Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam Bahasa Indonesia.*
- (2) *Setiap pendiri Perseroan wajib mengambil bagian saham pada saat Perseroan didirikan.*
- (3) *Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak berlaku dalam rangka Pelburan.*
- (4) *Perseroan memperoleh status badan hukum setelah didaftarkan kepada Menteri dan mendapatkan bukti pendaftaran.*
- (5) *Setelah Perseroan memperoleh status badan hukum dan pemegang saham menjadi kurang dari 2 (dua) orang, dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak keadaan tersebut, pemegang saham yang bersangkutan wajib :*
 - a. *mengalihkan sebagian sahamnya kepada orang lain; atau*
 - b. *Perseroan mengeluarkan saham baru kepada orang lain.*
- (6) *Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) telah dilampaui, pemegang saham tetap kurang dari 2 (dua) orang :*
 - a. *pemegang saham bertanggung jawab secara pribadi atas segala perikatan dan kerugian Perseroan; dan*
 - b. *atas permohonan pihak yang berkepentingan, pengadilan negeri dapat membubarkan Perseroan tersebut.*
- (7) *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.*
- (8) *Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (7) huruf e merupakan Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundangundangan*

mengenai Usaha Mikro dan Kecil.

Dari redaksional Pasal tersebut di atas, bahwa dengan menempatkan BUM Desa sebagai salah satu perkecualian terhadap berlakunya ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 Ayat (1), Ayat (5), serta Ayat (6) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, berarti memberikan interpretasi bahwa BUM Desa dapat saja berbentuk badan hukum Perseroan Terbatas. Tetapi tetap saja Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tidak memberikan pengaturan mengenai bentuk badan hukum BUM Desa secara jelas dan tegas, sehingga malah membuka ruang multi tafsir mengenai bentuk badan usaha dari BUM Desa.

Sebagai suatu badan hukum yang didalamnya terdapat konstruksi penyertaan modal oleh pemerintah desa, maka BUM Desa serupa dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang didalamnya terdapat penyertaan modal oleh negara, serta Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang didalamnya terdapat penyertaan modal oleh pemerintah daerah.

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara secara tegas telah mengatur bahwa BUMN terdiri dari Persero dan Perum. Persero atau Perusahaan Perseroan berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang tersebut adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Sedangkan Perum atau Perusahaan Umum berdasarkan Pasal 1 angka 4 nya adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Sebagaimana pada BUMN, BUMD juga telah mendapatkan pengaturan yang jelas dan tegas mengenai bentuk badan hukum nya, meskipun pengaturan tersebut masih menjadi salah satu bagian dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemerintah Daerah yaitu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Pada Pasal 331 Ayat (3) disebutkan bahwa BUMD terdiri atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan Daerah. Dimana selanjutnya Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah telah merumuskan bahwa Perusahaan umum Daerah merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Sedangkan Perusahaan perseroan Daerah merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah.

Sebagaimana fakta hukum yang telah disampaikan Penulis sebelumnya, bahwa menempatkan BUM Desa sebagai salah satu perkecualian terhadap berlakunya ketentuan

yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 Ayat (1), Ayat (5), serta Ayat (6) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, berarti memberikan interpretasi bahwa BUM Desa dapat saja berbentuk badan hukum Perseroan Terbatas. Menjadi pertanyaan selanjutnya adalah apakah dalam rangka mendirikan BUM Desa juga dimungkinkan bentuk badan hukum yang lain selain Perseroan Terbatas. Demikian mengingat baik pada BUMN maupun BUMD kita juga mengenal bentuk Perum dan Perumda. Tetapi tampaknya pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja maupun salah satu peraturan pelaksanaannya yang khusus mengatur mengenai BUM Desa yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Badan Usaha Milik Desa, keduanya sama sekali tidak menyebutkan bentuk badan hukum tertentu, termasuk Perseroan Terbatas itu sendiri.

Memaknai Badan Hukum Privat dan Badan Hukum Publik dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Rumusan pengertian BUM Desa pada Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebelum diubah adalah : *“Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUM Desa, adalah 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.”* Melalui Pasal 117 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, pengertian BUM Desa diubah menjadi sebagai berikut : *“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.”*

Tampak pada perumusan pengertian BUM Desa yang baru, frasa *“... yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan ...”* telah dihilangkan. Padahal menurut Penulis, keberadaan frasa *“... yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan ...”* pada rumusan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tersebut dapat diinterpretasikan bahwa BUM Desa memiliki kesamaan karakteristik dengan BUMN dan BUMD, karena mengusung karakteristik yang sama yaitu *“kekayaan yang dipisahkan”* dari anggaran publik (APBN/APBD/APBDesa). Modal BUM Desa merupakan kekayaan Desa yang dipisahkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa. Dan dengan dihilangkannya frasa *“... yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang*

berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan ...”, sebagaimana rumusan pengertian BUM Desa yang baru yang diberikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, hal ini menurut Penulis sangat rentan berpotensi mengaburkan BUM Desa sebagai bentuk badan hukum publik. Meskipun pada Pasal 40 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Badan Usaha Milik Desa kemudian diatur bahwa modal awal BUM Desa/BUM Desa bersama dapat berasal dari : a. penyertaan modal Desa; dan b. penyertaan modal Desa dan penyertaan modal nrasyarakat Desa.

Karakteristik “kekayaan yang dipisahkan” atau kekayaan sendiri merupakan salah satu karakteristik yang dimiliki badan hukum sebagaimana disampaikan oleh **Nindyo Pramono**. Menurut **Nindyo Pramono**, beberapa karakteristik yang dimiliki badan hukum, diantaranya adalah :⁴

- a. Memiliki kekayaan sendiri;
- b. Anggaran Dasar disahkan oleh Menteri;
- c. Ada pengurus/organisasi yang teratur;
- d. Mempunyai tujuan sendiri;
- e. Mempunyai kepentingan sendiri.

Karakteristik ini bersumber dari adanya suatu asas yaitu Asas hukum *Corporate Separate Legal Personality*. Asas hukum *Corporate Separate Legal Personality* merupakan asas yang esensinya bahwa suatu perusahaan, dalam hal ini Perseroan Terbatas mempunyai personalitas atau kepribadian yang berbeda dari yang menciptakannya.⁵

Asas Hukum *Corporate Separate Legal Personality* menyatakan dengan tegas bahwa Perseroan Terbatas merupakan suatu kesatuan hukum yang terpisah (*separate legal entity*) dari subjek hukum pribadi yang menjadi pendiri atau pemegang saham, sehingga tanggung jawab pemegang saham hanya terbatas sebesar nilai sahamnya (*limited liability of it's shareholders*). Saham yang dimiliki oleh pemegang saham sebagai suatu bukti kepemilikan, pada umumnya hanya memberi hak kepada pemegang saham untuk mengeluarkan hak suara dalam RUPS, menerima dividen, menerima aset Perseroan Terbatas secara proporsional apabila terjadi likuidasi sesuai dengan jumlah saham yang dimiliki, mempunyai hak kontrol tidak langsung atas operasional sehari-hari Perseroan Terbatas dan atas segala kebijakan Direksi.⁶

Terkait rumusan pengertian BUM Desa yang baru yang diberikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, hal ini menurut Penulis sangat rentan berpotensi mengaburkan BUM Desa sebagai bentuk badan hukum publik. Maka selanjutnya Penulis akan menganalisis terkait pengklasifikasian badan hukum publik-

⁴ Nindyo Pramono, *Perbandingan Perseroan Terbatas Di Beberapa Negara*, Ditulis Dalam Rangka Pelaksanaan Kegiatan Penulisan Karya Ilmiah Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I., 2012, hlm. 11, <https://www.bphn.go.id/data/documents/pk-2012-1.pdf>, diakses pada 1 Maret 2021.

⁵ Tuti Rastuti, 2015, *Seluk Beluk Perusahaan Dan Hukum Perusahaan*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 133.

⁶ M. Yahya Harahap, 2015, *Hukum Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 73.

privat menurut beberapa ahli. Badan hukum menurut **Riduan Syahrani**, dapat dibedakan menjadi badan hukum privat dan badan hukum publik.⁷

Menurut **Chidir Ali**, untuk menentukan apakah suatu badan hukum termasuk badan hukum publik atau badan hukum privat, dapat digunakan 3 (tiga), yaitu cara pendirian atau terjadinya, lingkungan kerjanya dan wewenang. 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 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.⁸

Peter Mahmud Marzuki memiliki kriteria yang berbeda dalam membedakan antara badan hukum privat dan badan hukum publik. Badan hukum publik dalam pandangan **Peter Mahmud Marzuki** 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. Lebih lanjut, bagi badan usaha yang didirikan oleh negara seperti BUMN, 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.⁹

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.¹⁰

Pengklasifikasian badan hukum publik-privat dengan kriteria yang ditetapkan oleh **Peter Mahmud Marzuki** sulit diterapkan, hal ini karena BUMN/BUMD didirikan dengan tujuan berganda (*multiple objectives*), yaitu menjalankan fungsi pelayanan umum dan mencari keuntungan sekaligus. Hal tersebut pada BUMN yang terdiri dari Persero dan Perum. Untuk BUMN Persero sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 2 Undang-

⁷ Riduan Syahrani, 1999, *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, Alumni, Bandung, hlm. 59.

⁸ Chidir Ali, 1985, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, hlm. 62.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prana Media Group, Jakarta, hlm. 207-208.

¹⁰ Rudhi Prasetya, 1995, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas Disertai Dengan Ulasan Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1995*, Alumni, Bandung, hlm. 114.

Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, merupakan BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Terkait maksud dan tujuan Persero, Pasal 12 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara mengatur bahwa maksud dan tujuan pendirian Persero adalah :

- a. menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat;
- b. mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.

Persero sebagai salah satu pelaku ekonomi nasional dituntut untuk dapat memenuhi permintaan pasar melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat baik di pasar dalam negeri maupun internasional. Dengan demikian dapat meningkatkan keuntungan dan nilai Persero yang bersangkutan sehingga akan memberikan manfaat yang optimal bagi pihak-pihak yang terkait. Sedangkan BUMN Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Selanjutnya Pasal 36 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara mengatur mengenai maksud dan tujuan Perum adalah menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Pada bagian penjelasan ayat tersebut dijelaskan bahwa Perum dibedakan dengan Perusahaan Perseroan karena sifat usahanya. Perum dalam usahanya lebih berat pada pelayanan demi kemanfaatan umum, baik pelayanan maupun penyediaan barang dan jasa. Namun demikian, sebagai badan usaha diupayakan untuk tetap mandiri dan untuk itu Perum perlu mendapat laba agar dapat hidup berkelanjutan.

Untuk BUMD, Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah mengatur bahwa pendirian BUMD bertujuan untuk :

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah;
- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola pemsahaan yang baik; dan
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Khusus BUMD Perum, maka Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah menambahkan bahwa pendirian perusahaan umum daerah diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata

kelola perusahaan yang baik. Yang dimaksud dengan “penyediaan kemanfaatan umum” pada penjelasan pasal ini antara lain :

- a. usaha perintisan berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu dan terjangkau oleh masyarakat; dan
- b. usaha penyediaan pelayanan air minum yang lebih efisien jika dibandingkan dengan penyediaan oleh perangkat Daerah.

Dari uraian pasal-pasal tersebut di atas, Penulis berkesimpulan bahwa dalam peraturan perundang-undangan mengenai BUMN/BUMD pun, BUMN/BUMD didirikan dengan tujuan berganda (*multiple objectives*), yaitu menjalankan fungsi pelayanan umum dan mencari keuntungan sekaligus. Dari BUMN/BUMD yang berbentuk badan hukum privat (Perseroan Terbatas) 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/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 sosial, namun dapat juga berorientasi komersial sebagaimana ternyata pada Pasal 87 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur bahwa BUM Desa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Salah satu Peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Badan Usaha Milik Desa juga mengatur serupa mengenai tujuan BUM Desa/BUM Desa Bersama pada Pasal 3 sebagai berikut :

“BUM Desa/BUM Desa bersama bertujuan :

- a. melakukan kegiatan usaha ekonomi melalui pengelolaan usaha, serta pengembangan investasi dan produktivitas perekonomian, dan potensi Desa;
- b. melakukan kegiatan pelayanan umum melalui penyediaan barang dan atau jasa serta pemenuhan kebutuhan umum masyarakat Desa, dan mengelola lumbung pangan Desa;
- c. memperoleh keuntungan atau laba bersih bagi peningkatan pendapatan asli Desa serta mengembangkan sebesar-besarnya manfaat atas sumber daya ekonomi masyarakat Desa;
- d. pemanfaatan Aset Desa guna menciptakan nilai tambah atas Aset Desa; dan
- e. mengembangkan ekosistem ekonomi digital di Desa.”

Implikasi Yuridis Pengaturan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Desa Terhadap Pemenuhan Kepastian Hukum Dalam Pengaturan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Desa

Membahas Kepastian Hukum Terhadap Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Desa tidak lepas dari unsur “Kepastian hukum” yang merupakan bagian dari Teori tujuan hukum. Teori Tujuan Hukum dapat digunakan apabila melihat pada kerangka regulasi mengalami beberapa kekaburan. Dalam mewujudkan tujuan hukum **Gustav Radbruch** menyatakan perlu digunakan asas prioritas dari tiga nilai dasar yang menjadi tujuan hukum. Hal ini disebabkan karena dalam realitasnya, keadilan hukum sering berbenturan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum dan begitupun sebaliknya. Diantara tiga nilai dasar tujuan hukum tersebut, pada saat terjadi benturan maka mesti ada yang dikorbankan. Atas dasar tersebut asas prioritas yang digunakan oleh **Gustav Radbruch** harus dilaksanakan dengan urutan sebagai berikut : ¹¹

1. Keadilan Hukum;
2. Kemanfaatan Hukum;
3. Kepastian Hukum.

Terkait urutan prioritas sebagaimana dikemukakan tersebut diatas, maka sistem hukum dapat terhindar dari konflik internal. Secara historis, pada awalnya menurut **Gustav Radbruch** tujuan kepastian menempati peringkat yang paling atas di antara tujuan yang lain. Namun, setelah melihat kenyataan bahwa dengan teorinya tersebut Jerman di bawah kekuasaan Nazi melegalisasi praktek-praktek yang tidak berperikemanusiaan selama masa Perang Dunia II dengan jalan membuat hukum yang mengesahkan praktek-praktek kekejaman perang pada masa itu, **Radbruch** pun akhirnya meralat teorinya tersebut di atas dengan menempatkan tujuan keadilan di atas tujuan hukum yang lain.¹²

Menurut **Radbruch** ketiga aspek ini sifatnya relatif, bisa berubah-ubah. Satu waktu bisa menonjolkan keadilan dan mendesak kegunaan dan kepastian hukum ke wilayah tepi, akan tetapi diwaktu lain bisa ditonjolkan kepastian atau kemanfaatan hubungan yang sifatnya relatif dan berubah-ubah ini tidak memuaskan.¹³

Kata ”kepastian” berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat disilogismekan secara legal-formal. Melalui logika deduktif, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkret menjadi premis minor. Melalui sistem logika tertutup akan serta merta dapat diperoleh konklusinya. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban.¹⁴

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah

¹¹ Muhammad Erwin, 2012, Filsafat Hukum, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 123.

¹² Ahmad Zaenal Fanani, Berpikir Filsafat Dalam Putusan Hakim, Varia Peradilan Vol. 26, No. 304, Fakultas Hukum Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2011, hlm. 3.

¹³ Arief Sidharta, 2007, Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum, Refika Aditama, Bandung, hlm. 20.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 8.

pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan dialami jika melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan dihadapan hukum tanpa diskriminasi.¹⁵

Kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Dengan demikian, tidak salah apabila Gustav Radbruch mengemukakan kepastian sebagai salah satu tujuan dari hukum. Dalam tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum. Kepastian hukum merupakan sesuai yang bersifat normatif baik ketentuan maupun keputusan hakim. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.¹⁶

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.¹⁷

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:

- a. Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan.
- b. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
- c. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan.
- d. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah. Pendapat **Gustav Radbruch** tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan.

Berdasarkan pendapat tersebut, maka menurut **Gustav Radbruch**, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif itu kurang adil. Kepastian hukum adalah perihal (keadaan)

¹⁵ Moh. Mahfud MD, Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, Bahan pada Acara Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara", diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA. Mahkamah Konstitusi Jakarta, 8 Januari 2009,

¹⁶ Nur Agus Susanto, Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus "ST" Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014, hlm. 219, <https://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/view/73>, diakses pada 4 Maret 2021.

¹⁷ Yance Arizona, Apa itu Kepastian Hukum, <http://yancearizona.net/2008/04/13/apa-itu-kepastian-hukum/>, diakses pada 4 Maret 2021.

yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.¹⁸

Lebih lanjut mengenai kepastian Hukum sebagai salah satu tujuan hukum dan dapat dikatakan upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan dan penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan terjadi jika melakukan tindakan hukum itu, kepastian sangat diperlukan untuk mewujudkan keadilan. Kepastian salah satu ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang.

Menurut **Hans Kelsen**, Hukum merupakan norma yang menekankan aspek seharusnya (*das sollen*), dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan (*das sein*). Norma-norma tersebut adalah merupakan buah hasil dari aksi manusia yang *deliberative* (secara sadar dilaksanakan). Undang-Undang yang bersifat umum tersebut nantinya akan menjadi pedoman bagi individu untuk bertingkah laku di dalam kehidupan bermasyarakat, baik dalam hubungannya dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Norma yang diatur dalam Undang-Undang tersebut akan menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan dan pelaksanaan daripada aturan tersebut akan menimbulkan sebuah kepastian hukum.¹⁹

Sementara itu, **Jan Michiel Otto** mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu :²⁰

- a. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
- b. Instansipenguasa (pemerintah) menerapkan aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- c. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan tersebut;
- d. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
- e. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

¹⁸ Dominikus Rato, 2010, Filsafat Hukum Mencari : Memahami dan Memahami Hukum, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 59.

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, *Op. Cit.*, hlm.158.

²⁰ Sidharta, 2006, Moralitas Profesi Hukum, Suatu Tawaran Kerangka Berpikir, Refika Aditama, Bandung, hlm. 85.

Kelima syarat yang dikemukakan **Jan Michiel Otto** tersebut di atas menunjukkan bahwa kepastian hukum baru dapat dicapai jika substansi hukumnya memang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Pranata hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah pranata hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat suatu negara. Kepastian hukum yang seperti inilah yang disebut dengan kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainly*), yaitu kepastian hukum yang mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum.

Menurut **Sudikno Mertokusumo**, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.²¹

Sedangkan menurut **Utrecht**, Kepastian Hukum mengandung dua pengertian, yakni pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.²²

Lon Fuller dalam bukunya *the Morality of Law* mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut :²³

- a. Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu;
- b. Peraturan tersebut diumumkan kepada publik;
- c. Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;
- d. Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
- e. Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
- f. Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;
- g. Tidak boleh sering diubah-ubah;
- h. Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Pendapat **Lon Fuller** di atas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan.

²¹ Sudikno Mertokusumo, 2007, Mengenal Hukum Suatu Pengantar, Liberty, Yogyakarta, hlm. 160.

²² Riduan Syahrani, 1999, Rangkuman Intisari Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 23.

²³ Esmi Warasih, 2014, Pranata Hukum, Pustaka Magister, Semarang, hlm. 74.

Melalui analisis diatas, jelas bahwasanya kepastian hukum wajib memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Terdapat substansi dalam regulasi/peraturan yang jelas (jernih), tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir) dan tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma, konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
- b. Pemerintah sebagai regulator dapat mengimplementasikan aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- c. Masyarakat sebagai subyek/obyek hukum secara prinsipil mampu memahami dan menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan tersebut.

Memperhatikan pembahasan-pembahasan sebelumnya, maka kondisi peraturan perundang-undangan atau hukum positif yang berlaku (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pelaksananya serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pelaksananya) meskipun telah memberikan kepastian hukum mengenai kedudukan BUM Desa sebagai suatu badan hukum, tetapi tidak mengatur dengan jelas dan tegas atau masih terdapat kekosongan hukum mengenai bentuk badan hukum BUM Desa, sehingga membawa pada implikasi yuridis yaitu tidak terpenuhinya kepastian hukum dalam pengaturan mengenai bentuk badan hukum BUM Desa, demikian dengan anotasi-anotasi berdasarkan unsur-unsur pemenuhan kepastian hukum di atas yang disimpulkan Penulis sebagai berikut:

- 1) Meskipun telah terdapat regulasi/peraturan yang jelas dan tegas bahwa BUM Desa merupakan badan hukum, tetapi tidak terdapat regulasi/peraturan yang jelas dan tegas mengenai apa bentuk badan hukum yang dimaksud, sehingga justru terdapat kekosongan hukum mengenai bentuk badan hukum BUM Desa, baik pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pelaksananya serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pelaksananya.
- 2) Meskipun peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Badan Usaha Milik Desa, serta Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Pendaftaran, Pendataan Dan Pemingkatan, Pembinaan Dan Pengembangan, Dan Pengadaan Barang Dan/Atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama telah diundangkan, tetapi Pemerintah sebagai regulator tidak mudah untuk mengimplementasikan aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya, hal ini dikarenakan akan selalu muncul suatu pertanyaan tentang apakah bentuk badan hukum BUM Desa yang telah didirikan.
- 3) Unsur masyarakat desa termasuk Pemerintah Desa sebagai subyek/obyek hukum, dalam hal secara prinsipil akan menemui kesulitan untuk memahami dan menyesuaikan perilaku mereka terhadap regulasi/peraturan yang ada. Hal ini disebabkan adanya

kekosongan hukum mengenai bentuk badan hukum BUM Desa, pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pelaksananya serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pelaksananya. Apalagi pihak ketiga yang nantinya akan berhubungan dengan BUM Desa seperti misalnya lembaga keuangan yang sekiranya akan berhubungan dengan BUM Desa pada kegiatan penyaluran dana, tentunya memerlukan kepastian hukum mengenai bentuk badan hukum BUM Desa.

SIMPULAN

Pada akhirnya Penulis menyimpulkan bahwa meskipun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Badan Usaha Milik Desa telah menegaskan kedudukan BUM Desa sebagai badan hukum yang didirikan oleh Desa dan/atau bersama Desa-Desa, tetapi mengenai apa bentuk badan hukumnya hal ini belum diatur secara jelas dan tegas. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tampaknya justru memuat norma yang membuka ruang multi tafsir mengenai bentuk badan usaha dari BUM Desa.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menempatkan BUM Desa pada ketentuan Pasal 7 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Dari redaksional Pasal tersebut di atas, bahwa dengan menempatkan BUM Desa sebagai salah satu pengecualian terhadap berlakunya ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 Ayat (1), Ayat (5), serta Ayat (6) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, berarti memberikan interpretasi bahwa BUM Desa dapat saja berbentuk badan hukum Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja juga telah merubah definisi BUM Desa sebagaimana diatur pada Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dengan menghilangkan frasa “... yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan ...” dari pengertian BUM Desa sebelumnya sebagaimana diatur pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka menurut Penulis hal ini berpotensi mengaburkan BUM Desa sebagai bentuk badan hukum publik. Meskipun fakta hukum yang terjadi, dalam peraturan perundang-undangan mengenai BUMN/BUMD pun, BUMN/BUMD didirikan dengan tujuan berganda (*multiple objectives*), yaitu menjalankan fungsi pelayanan umum dan mencari keuntungan sekaligus. Demikian pula halnya dengan BUM Desa yang tidak hanya berorientasi sosial, namun dapat juga berorientasi komersial sebagaimana ternyata pada Pasal 87 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa serta Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Badan Usaha Milik Desa.

Kondisi peraturan perundang-undangan atau hukum positif yang berlaku (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pelaksananya serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pelaksananya) meskipun telah memberikan kepastian hukum mengenai kedudukan BUM Desa sebagai suatu badan hukum, tetapi tidak mengatur dengan jelas dan tegas atau masih terdapat kekosongan hukum mengenai bentuk badan hukum BUM Desa, sehingga membawa pada implikasi yuridis yaitu tidak terpenuhinya kepastian hukum dalam pengaturan mengenai bentuk badan hukum BUM Desa.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arief Sidharta, (2007), *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Refika Aditama, Bandung.
- Chidir Ali, (1985), *Badan Hukum*, Alumni, Bandung.
- Dominikus Rato, (2010), *Filsafat Hukum Mencari : Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta.
- Esmi Warasih, (2014), *Pranata Hukum*, Pustaka Magister, Semarang.
- Muhammad Erwin, (2012), *Filsafat Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, (2005), *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Kencana - Prenadamedia Group, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, (2008), *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prana Media Group, Jakarta.
- Riduan Syahrani, (1999), *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, Alumni, Bandung.
- Riduan Syahrani, (1999), *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Rudhi Prasetya, (1995), *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas Disertai Dengan Ulasan Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1995*, Alumni, Bandung.
- Sidharta, (2006), *Moralitas Profesi Hukum, Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, Refika Aditama, Bandung.
- Sudikno Mertokusumo, (2007), *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Tuti Rastuti, (2015), *Seluk Beluk Perusahaan Dan Hukum Perusahaan*, Refika Aditama, Bandung.
- Yahya Harahap, M., (2015), *Hukum Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta.

Jurnal/Paper

- Ahmad Zaenal Fanani, Berpikir Filsafat Dalam Putusan Hakim, *Varia Peradilan* Vol. 26, No. 304, Fakultas Hukum Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2011.
- Margaret M. Blair, The Four Functions of Corporate Personhood, Vanderbilt University Law School, Public Law and Legal Theory Working Paper No. 12-15, 2013, h. 3, <https://law.seattleu.edu/Documents/berle-center/Blair.pdf>., diakses pada 1 Mei

2021.

Moh. Mahfud MD, Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, Bahan pada Acara Seminar Nasional “Saatnya Hati Nurani Bicara”, diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA. Mahkamah Konstitusi Jakarta, 8 Januari 2009.

Nindyo Pramono, Perbandingan Perseroan Terbatas Di Beberapa Negara, Ditulis Dalam Rangka Pelaksanaan Kegiatan Penulisan Karya Ilmiah Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I., 2012, hlm. 11, <https://www.bphn.go.id/data/documents/pk-2012-1.pdf>, diakses pada 1 Maret 2021.

Nur Agus Susanto, Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus “ST” Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014, hlm. 219, <https://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/view/73>, diakses pada 4 Maret 2021.

Yance Arizona, Apa itu Kepastian Hukum, <http://yancearizona.net/2008/04/13/apa-itu-kepastian-hukum/>, diakses pada 4 Maret 2021.

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Badan Usaha Milik Desa.

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.