

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Desa

Dalam satuan pemerintahan Indonesia, desa adalah satuan pemerintahan terendah setelah kabupaten/kota. Desa berdasarkan pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yaitu,

*“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.”<sup>1</sup>*

Pengertian desa secara sosiologis merupakan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan, dimana antara mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka relatif homogen, serta banyak tergantung kepada kebaikan-kebaikan alam.<sup>2</sup>

Dalam pengertian yang lain, desa adalah satuan pemerintahan yang diberi hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum dan memiliki wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum

---

<sup>1</sup> **Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.** Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.

<sup>2</sup> Mashuri Mashab, **Politik Pemerintahan Desa di Indonesia**, Polgov, Yogyakarta, 2013, hlm 1.

(adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal usulnya.<sup>3</sup>

### 1. Pemerintahan Desa

Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan desa, tidaklah dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Namun, dalam penjelasan umum Undang-Undang Desa menyatakan, dengan digabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat. Tujuan ditetapkannya pengaturan desa merupakan penjabaran dari ketentuan dari pasal 18 ayat (7) dan pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu;

- a. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara kesatuan Republik Indonesia;
- b. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- c. Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat desa;

---

<sup>3</sup> Nurcholis Hanif, **Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**, Erlangga, Jakarta , 2011, hlm 1.

- d. Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
- e. Membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggungjawab;
- f. Meningkatkan pelayanan publik bagi masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
- g. Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
- h. Memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
- i. Memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Dalam penjelasan umum tentang tujuan penetapan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ini salah satunya adalah membentuk pemerintahan desa yang profesional, bertanggungjawab, terbuka, serta efisien dan efektif. Maka untuk mewujudkan hal tersebut, pembentukan peraturan desa juga menjadi dasar untuk menuju pemerintahan desa yang profesional, bertanggungjawab, terbuka, serta efisien dan efektif.

Berdasarkan pasal 1 butir 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati

bersama Badan Permusyawaratan Desa. Dalam pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Desa menyebutkan jenis peraturan desa ada 3, yaitu peraturan desa, peraturan bersama kepala desa, dan peraturan kepala desa.

Peraturan desa merupakan bentuk regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah desa sebagaimana kabupaten membuat peraturan daerah dimana isi dari peraturan ini tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta norma kesusilaan masyarakat.<sup>4</sup>

Peraturan desa yang telah disetujui dan ditetapkan, disampaikan oleh kepala desa kepada bupati/walikota sebagai kepala daerah melalui camat sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Peraturan desa dan peraturan pelaksanaannya wajib disebarluaskan kepada masyarakat oleh pemerintah desa.<sup>5</sup>

## **2. Keuangan Desa**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 pasal 1 butir ke 10, keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa.

Sehingga segala sesuatu yang berupa uang dan barang yang berhubungan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan desa

---

<sup>4</sup> Ibid, hlm 113.

<sup>5</sup> Ibid, hlm 114.

dapat menjadi bagian dari keuangan desa. Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari APBDesa, bantuan pemerintah pusat, dan bantuan pemerintah daerah.<sup>6</sup> Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 pasal 3 menyebutkan bahwa pemerintah menganggarkan Dana untuk Desa secara nasional dalam APB Negara setiap tahun, yang kemudian dialokasikan oleh Pemerintah untuk desa.

Pada pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut, pengelolaan dana desa dalam APBD kabupaten/kota dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan keuangan daerah. Dana desa yang diberikan oleh Pemerintah untuk desa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan, masyarakat, dan kemasyarakatan.

## **B. Badan Usaha Milik Negara**

Berdasarkan pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 “*Badan Usaha Milik Negara atau BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.*”

---

<sup>6</sup> Ibid, hlm 81.

BUMN merupakan bagian dalam perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang memiliki tujuan mencegah dan menghindari perdagangan dengan sistem monopoli yang hanya mementingkan kepentingan orang atau kelompok tertentu.<sup>7</sup> Adapun tujuan pendiriannya menurut pasal 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN adalah sebagai berikut:<sup>8</sup>

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
2. Mengejar keuntungan;
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor-sektor swasta dan koperasi;
5. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Untuk membedakan BUMN dengan perusahaan umum, Ismawanto menjabarkan ciri-ciri BUMN sebagai berikut:<sup>9</sup>

1. Berdasarkan kepemilikannya;
  - a. Penguasaan badan usaha dimiliki oleh pemerintah.

---

<sup>7</sup> Gatot Supramono, op.cit, hlm 23.

<sup>8</sup> **Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.** Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70.

<sup>9</sup> Gatot Supramono, loc.cit.

- b. Pengawasan dilakukan, baik secara hierarki maupun secara fungsional dilakukan oleh pemerintah.
  - c. Kekuasaan penuh dalam menjalankan kegiatan usaha berada di tangan pemerintah.
  - d. Pemerintah berwenang menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan kegiatan usaha.
  - e. Semua risiko yang terjadi sepenuhnya merupakan tanggung jawab pemerintah.
2. Berdasarkan fungsinya;
- a. Untuk mengisi kas negara, karena merupakan salah satu sumber penghasilan negara.
  - b. Agar pengusaha swasta tidak memonopoli usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak.
  - c. Melayani kepentingan umum atau pelayanan kepada masyarakat.
  - d. Merupakan lembaga ekonomi yang tidak mempunyai tujuan utama mencari keuntungan, tetapi dibenarkan untuk memupuk keuntungan.
  - e. Merupakan salah satu stabilisator perekonomian negara.
  - f. Dapat meningkatkan produktivitas, efektivitas, dan efisiensi serta terjaminnya prinsip-prinsip ekonomi.
3. Berdasarkan permodalannya;
- a. Modal seluruhnya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan.

- b. Peranan pemerintah sebagai pemegang saham. Bila sahamnya dimiliki oleh masyarakat, besarnya tidak lebih dari 49%, sedangkan minimal 51% sahamnya dimiliki oleh negara.
- c. Pinjaman pemerintah dalam bentuk obligasi.
- d. Modal juga diperoleh dari bantuan luar negeri.
- e. Bila memperoleh keuntungan, maka dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat.
- f. Pinjaman kepada bank atau lembaga keuangan bukan bank.

Sama seperti badan hukum pada umumnya, pendirian BUMN ini juga berlandaskan dengan peraturan perundang-undangan, diantaranya;<sup>10</sup>

1. Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:
  - a. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.
  - b. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
  - c. Bumi, dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
2. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
3. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

---

<sup>10</sup> Ibid, hlm 26.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara.

Berdasarkan pasal 5 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, pengurusan BUMN dilakukan oleh Direksi dimana Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN, di dalam maupun di luar pengadilan. Sedangkan pengawasannya dilakukan oleh Komisaris dan Dewan Pengawas<sup>11</sup> yang pengangkatannya dilakukan tanpa melalui uji kelayakan dan kepatutan terlebih dahulu dengan pertimbangan memiliki integritas, dedikasi, memahami masalah-masalah manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen, memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha PERSERO/PERUM yang bersangkutan.<sup>12</sup> Untuk anggota Dewan Pengawas ini dapat terdiri dari pejabat dari Menteri Teknis, Menteri Keuangan, Menteri dan pimpinan departemen/lembaga nondepartemen yang kegiatannya berhubungan langsung dengan PERUM.<sup>13</sup>

Anggota Komisari dan Dewan Pengawas ini mempunyai tugas pokok dan tugas insidental, yaitu:<sup>14</sup>

1. Tugas pokok;

---

<sup>11</sup> **Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.** Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70.

<sup>12</sup> Gatot Supramono, op.cit. hlm 148.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid, hlm 149.

- a. Melaksanakan pengawasan terhadap pengurusan BUMN yang dilakukan direksi, dan
  - b. Memberi nasihat kepada direksi dalam melaksanakan kegiatan pengurusan BUMN.
2. Tugas insidental;
- a. Memberikan persetujuan kepada direksi dalam melakukan perbuatan hukum tertentu, misalnya mengalihkan atau menjaminkan kekayaan BUMN untuk sebuah hutang, dan mengajukan permohonan pailit.
  - b. Dapat melakukan tindakan pengurusan BUMN dalam keadaan tertentu untuk jangka waktu tertentu. Apabila direksi tidak ada maka anggota Komisaris/Dewan Pengawas dapat melakukan pengurusan sampai direksi terisi kembali.

### **C. Badan Usaha Milik Desa**

Badan Usaha Milik Desa atau BUMDesa menurut pasal 1 butir 6 Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 yaitu,

*“Badan Usaha Milik Desa yang selanjutnya disebut BUMDesa 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.”*

Pendirian BUMDesa berdasarkan pasal 2 Peraturan Menteri Desa, pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 dimaksudkan sebagai upaya menampung seluruh kegiatan di bidang ekonomi dan/ atau pelayanan umum yang dikelola oleh Desa dan/atau kerja sama antar-Desa. Misalnya, koperasi Desa, usaha-usaha yang dilakukan Desa demi kepentingan umum. Pembentukan BUMDesa dimaksudkan untuk mewujudkan kemandirian ekonomi desa melalui pembentukan kelembagaan dan pengelolaan usaha ekonomi masyarakat yang dilaksanakan baik melalui konsolidasi Lembaga Ekonomi Desa (LED) maupun prakarsa masyarakat sehingga berperan optimal dalam menumbuhkembangkan perekonomian desa.

Tujuan pendirian dan pembentukan BUMDesa adalah:<sup>15</sup>

1. Meningkatkan kemampuan pengelolaan usaha Lembaga Ekonomi Desa yang berbasis pada pengelolaan potensi desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan peluang pasar;
2. Menjadi tulang punggung pertumbuhan dan pemerataan ekonomi perdesaan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat desa;
3. Memperkuat Pendapatan Asli Desa (PADes).

Pembentukan BUMDesa merupakan salah satu jenis pelayanan di bidang Pengembangan Perekonomian Masyarakat yaitu fasilitas dari pembentukan BUMDesa itu sendiri.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Petunjuk Teknis Pembentukan Badan Usaha Milik Desa, hlm 3.

Ruang lingkup kegiatan Pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) meliputi:<sup>17</sup>

1. Bantuan operasional kegiatan pembentukan BUMDesa.

Bantuan operasional diberikan dalam upaya memperlancar kegiatan pembentukan Badan Usaha Milik Desa.

2. Prinsip Dasar.

Landasan gerak operasional Pembentukan BUMDesa berlandaskan atas prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Partisipasi, bahwa pengambilan keputusan dalam pengelolaan kegiatan mulai dari sosialisasi, identifikasi kebutuhan, perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan, pertanggungjawaban, sampai dengan pelestarian, seoptimal mungkin dilaksanakan dengan memeransertakan semua pelaku program.
- b. Keswadayaan, bahwa pembentukan pasar desa didasarkan atas pemenuhan kebutuhan nyata masyarakat dan seoptimal mungkin dilaksanakan dengan mendayagunakan potensi dan kemampuan lokal.
- c. Transparan dan Akuntabel, bahwa informasi yang berkenaan dengan pengelolaan kegiatan dipastikan diketahui oleh masyarakat luas, agar semua warga memiliki peluang luas dalam melaksanakan kritik maupun pengawasan, sehingga pelaksanaan program dapat dipertanggungjawabkan.

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid, hlm 4.

- d. Keterpaduan, bahwa program dikembangkan secara utuh dan menyeluruh sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan dilaksanakan dengan mengoptimalkan kerjasama antara masyarakat, pemerintah, LSM, dan pelaku pembangunan lainnya secara sinergis.

Berdasarkan pasal 4 ayat (2) Permendes Nomor 4 Tahun 2015 menyebutkan bahwa,

“desa dapat mendirikan BUMDesa dengan mempertimbangkan:

1. Inisiatif Pemerintah Desa dan/atau masyarakat Desa;
2. Potensi usaha ekonomi Desa;
3. Sumberdaya alam di Desa;
4. Sumberdaya manusia yang mampu mengelola BUMDesa; dan
5. Penyertaan modal dari Pemerintah Desa dalam bentuk pembiayaan dan kekayaan Desa yang diserahkan untuk dikelola sebagai bagian dari usaha BUMDesa.”

Modal BUM Desa terdiri atas penyertaan modal Desa dan penyertaan modal masyarakat Desa, dengan modal awal BUM Desa bersumber pada APB Desa.<sup>18</sup> Penyertaan modal Desa ini berasal dari BUM Desa yang bersumber dari:<sup>19</sup>

1. Dana Gerdu Taskin;
2. UED SP;
3. Simpan Pinjam HIPA;

---

<sup>18</sup> Bab IV, Pasal 5, Peraturan Desa Babadan Nomor 6 Tahun 2016 tentang Badan Usaha Milik Desa, Lembaran Desa Babadan Tahun 2016 Nomor 6.

<sup>19</sup> Ibid.

4. Simpan Pinjam UP2K;
5. Bantuan Pemerintah;
6. Bantuan Pemerintah Daerah;
7. Aset Desa yang diserahkan kepada APB Desa.

BUMDesa merupakan badan hukum yang di dalamnya terdapat unit-unit usaha. Unit usaha yang berada di bawah naungan BUMDesa dapat berupa lembaga bisnis yang kepemilikan sahamnya berasal dari BUMDesa dan masyarakat. Unit usaha yang dapat dibentuk oleh BUMDesa berdasarkan pasal 8 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia No 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa meliputi:

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

Pengelolaan BUMDesa terpisah dari organisasi pemerintahan desa,<sup>20</sup> dengan memiliki struktur organisasi yang terdiri dari dewan komisaris, dewan direksi, dan pengelola/manager.<sup>21</sup> Dewan komisaris terdiri dari penasihat dan pengawas yang merupakan Badan Pengawas Desa dan Kepala Desa. Sedangkan dewan direksi dan pengelola/manager bertindak sebagai pelaksana operasional sesuai dengan pasal 10 ayat (1) Permendes Republik Indonesia No 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa yang berbunyi:

“Susunan kepengurusan organisasi pengelolaan BUM Desa terdiri dari:

- a. Penasihat;
- b. Pelaksana Operasional; dan
- c. Pengawas.”

Kewajiban dan wewenang Penasihat disebutkan dalam pasal 11 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia No 4 Tahun 2015, diantaranya memberikan nasihat kepada Pelaksana Operasional dalam melaksanakan pengelolaan BUM Desa, memberikan saran dan pendapat mengenai masalah yang dianggap penting bagi pengelolaan BUMDesa, mengendalikan pelaksanaan kegiatan pengelolaan BUMDesa. Selanjutnya mengenai wewenang penasihat

---

<sup>20</sup> **Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi RI No 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa.** Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 296.

<sup>21</sup> Pasal 12 ayat 2 Anggaran Dasar BUMDesa “Wahana Lestari” desa Babadan Kecamatan Karangrejo Kabupaten Tulungagung.

disebutkan bahwa penasihat berwenang meminta penjelasan dari Pelaksana Operasional mengenai persoalan yang menyangkut pengelolaan usaha Desa, dan melindungi usaha Desa terhadap hal-hal yang dapat menurunkan kinerja BUMDesa. Pelaksana Operasional yang disebutkan oleh Permendes tersebut dalam bahasan ini adalah Dewan Direksi dan Pengelola/Manager.

Pelaksana Operasional berwenang membuat laporan keuangan seluruh unit-unit usaha BUMD setiap bulan, membuat laporan perkembangan kegiatan unit-unit usaha BUMD setiap bulan, dan memberikan laporan perkembangan unit-unit usaha kepada masyarakat Desa melalui musyawarah Desa sekurang-kurangnya 2 (dua) kali dalam 1 (satu) tahun.<sup>22</sup>

Selain itu, Pelaksana Operasional berkewajiban melaksanakan dan mengembangkan BUMD agar menjadi lembaga yang melayani kebutuhan ekonomi dan/atau pelayanan umum masyarakat Desa, serta menggali dan memanfaatkan potensi usaha ekonomi Desa untuk meningkatkan Pendapatan Asli Desa, dan melakukan kerjasama dengan lembaga-lembaga perekonomian Desa lainnya.<sup>23</sup>

Untuk menjaga agar BUMD berjalan maksimal, diperlukannya Badan Pengawas untuk mengawasi Pelaksana Operasional. Badan Pengawas itu terdiri dari Ketua, Wakil Ketua merangkap anggota, Sekretaris merangkap anggota, dan anggota. Berdasarkan pasal 15

---

<sup>22</sup>Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi RI No 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa, op.cit, pasal 12 ayat (3).

<sup>23</sup>Ibid, pasal 12 ayat (2).

ayat (3) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia nomor 4 tahun 2015 bahwa Pengawas berkewajiban menyelenggarakan Rapat Umum untuk membahas kinerja BUMD sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun sekali.<sup>24</sup>

Kemudian pada pasal 15 ayat (4) Peraturan Menteri Desa tersebut di atas, Pengawas berwenang menyelenggarakan Rapat Umum untuk pemilihan dan pengangkatan pengurus untuk kepengurusan Pengawas, penetapan dan kebijakan pengembangan kegiatan usaha dari BUMD, dan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi terhadap kinerja Pelaksana Operasional.<sup>25</sup>

Badan Usaha Milik Desa dikelola berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta Peraturan Perundang-undangan yang menyakuti Badan Usaha Milik Desa seperti Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi No 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa. Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa ini juga berasaskan kemandirian<sup>26</sup> dan kekeluargaan<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Ibid, pasal 15 ayat (3).

<sup>25</sup> Ibid, pasal 15 ayat (4).

<sup>26</sup> Asas kemandirian adalah suatu proses yang dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri.

<sup>27</sup> Asas kekeluargaan adalah kebiasaan warga masyarakat desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat desa.

#### D. Asas Kepastian Hukum

Dalam menjalankan pemerintahan baik desa, kabupaten/kota, maupun kecamatan dibutuhkan hukum atau dikeluarkannya produk hukum sebagai landasan atau dasar dalam menjalankan pemerintahan. Pada asas-asas umum pemerintahan yang baik, asas kepastian hukum menjadi salah satu asas dari 7 (tujuh) asas tersebut.

Prof. Van der Pot mengemukakan bahwa sebuah ketetapan dinyatakan sah apabila memenuhi persyaratan baik materil maupun formil. Persyaratan materil meliputi kewenangan bertindak seperti:<sup>28</sup>

1. Alat negara yang membuat ketetapan harus berwenang.
2. Dalam kehendak alat negara yang membuat ketetapan tidak boleh ada kekurangan yuridis.
3. Ketetapan harus berdasarkan suatu keadaan tertentu.
4. Ketetapan harus dapat dilakukan, dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain, menurut isi dan tujuan sesuai dengan peraturan yang menjadi dasar ketetapan itu.

Sedangkan persyaratan formilnya meliputi bentuk dari ketetapan, seperti:<sup>29</sup>

1. Syarat-syarat yang ditentukan berhubungan dengan persiapan dibuatnya ketetapan dan berhubungan dengan cara dibuatnya ketetapan, harus dipenuhi.
2. Ketetapan harus diberi bentuk yang ditentukan.

---

<sup>28</sup> Hartono Hadiseoprpto, **Pengantar Tata Hukum Indonesia**, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm 76.

<sup>29</sup> Ibid.

3. Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan dilakukannya ketetapan harus dipenuhi.
4. Jangka waktu ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya ketetapan dan diumumkan ketetapan itu tidak boleh dilewati.

Selain persyaratan itu, asas kepastian hukum mempunyai dua sifatnya, yaitu materiil dan formil. Asas kepastian hukum bersifat materiil ini menghalangi badan pemerintah untuk menarik kembali suatu ketetapan atau mengubahnya untuk kerugian yang berkepentingan. Namun dalam hal ini terdapat pengecualian:<sup>30</sup>

1. Asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan kembali atau perubahan suatu ketetapan, bila sesudah sekian waktu dipaksa oleh perubahan keadaan atau pendapat;
2. Penarikan kembali atau perubahan juga mungkin, bila ketetapan yang menguntungkan didasarkan pada kekeliruan, asal saja kekeliruan itu dapat diketahui oleh yang berkepentingan;
3. Penarikan kembali atau perubahan mungkin, bila yang berkepentingan dengan memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap, telah ikut menyebabkan terjadinya ketetapan yang keliru;
4. Penarikan kembali atau perubahan mungkin, bila syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan yang dikaitkan pada suatu ketetapan

---

<sup>30</sup> M.Hadjon Philipus, Matosoewignjo Sri Soemantri, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, , 1999, hlm 273.

yang menguntungkan, tidak ditaati. Berdasar pada hal tersebut, penarikan kembali disebut sebagai *sanksi*.

Asas kepastian hukum bersifat formil berkaitan dengan ketetapan-ketetapan yang memberatkan dan ketentuan-ketentuan yang terkait pada ketetapan-ketetapan yang menguntungkan (seperti izin) harus disusun dengan kata-kata yang jelas. Asas ini memberi hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendaki dari padanya.<sup>31</sup>

#### **E. Konsep Pengawasan**

Dalam sistem pemerintahan, pengawasan sangat diperlukan atau menjadi bagian penting. Tujuannya adalah menilai pelaksanaan tugas umum pemerintah dan pembangunan apakah telah dilaksanakan secara hemat, efisien, dan efektif, serta untuk membangun dan menjaga legitimasi masyarakat terhadap kinerja pemerintahan.<sup>32</sup> Pengawasan memiliki arti pengamatan atas pelaksanaan seluruh kegiatan unit organisasi yang diperiksa untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan rencana dan peraturan.<sup>33</sup> Dari segi hukum administrasi negara, pengawasan diartikan sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau dipserintahkan.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Ibid, hlm 274.

<sup>32</sup> Adrian Sutedi, **Hukum Keuangan Negara**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 184.

<sup>33</sup> Ibid, hlm 171.

<sup>34</sup> Ibid, hlm 172.

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan ini dibagi menjadi dua, yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal dilakukan oleh unit pengawas yang berada di dalam lingkup organisasi yang bersangkutan, misalnya inspektorat/bawasda kabupaten/kota. Sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh unit pengawasan di luar organisasi yang bersangkutan, misalnya Badan Pemeriksaan Keuangan.<sup>35</sup>

Pengawasan terhadap satuan pemerintahan ekonomi juga dibagi menjadi dua, yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*). Dan pengawasan represif adalah wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).<sup>36</sup>

Untuk menjaga kewibawaan pemerintahan daerah dan kepentingan daerah, serta untuk menghindari atau memperkecil kemungkinan-kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*detournement de pouvoir*) atau kelalaian dalam administrasi yang dapat merugikan daerah dan/atau negara maka dianggap perlu untuk menyelenggarakan pengawasan secara preventif terhadap keputusan-keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Adrian Sutedi, loc.cit.

<sup>36</sup> Sukriono Didik, **hukum, konstitusi dan konsep otonomi**, Setara Press, Malang, 2013, hlm 141.

<sup>37</sup> Ibid.

Pengawasan preventif itu berbentuk memberi pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan. Pengawasan preventif dilakukan setelah keputusan daerah ditetapkan tetapi sebelum keputusan mulai berlaku.

Pengawasan memiliki 6 (enam) fungsi, yaitu:<sup>38</sup>

1. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*).

Pengawasan dilakukan terhadap proses perumusan dan penentuan kebijakan agar jangan sampai bertentangan dengan undang-undang atau peraturan yang sudah ditetapkan.

2. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*).

Pengawasan dilakukan agar pelaksanaan kebijakan mencerminkan norma-norma hukum yang berisi kebijakan yang dituang dalam bentuk hukum tertentu dan tidak bertentangan dengan norma-norma hukum dalam bentuk hukum yang lebih tinggi.

3. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*).

4. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*)

5. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*)

---

<sup>38</sup> Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., **Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm 302.

6. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.