

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Perubahan Desa menjadi Kelurahan

Desa menurut UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa) didefinisikan sebagai daerah otonom (local self-government) Hubungan pemerintahan desa dengan pemerintah daerah adalah suatu hubungan koordinasi. Berdasarkan dengan UU Desa, Pemerintah Kabupaten/kota wajib melakukan identifikasi serta inventarisasi kewenangan yang didasarkan pada hak asal usul. Mengenai identifikasi dan inventarisasi kewenangan lokal, kecamatan melaksanakan suatu koordinasi dengan desa untuk mendapatkan informasi mengenai kewenangan lokal skala desa secara jelas. Hasil dari identifikasi serta inventarisasi tersebut menjadi bahan pembahasan kepada pemerintah kabupaten sebagai dasar guna pembentukan peraturan bupati maupun kebijakan-kebijakan lainnya mengenai kewenangan berdasarkan asal-usul dan kewenangan lokal skala desa.

Peraturan-peraturan pada tingkat pemerintah daerah dilanjutkan dengan pembentukan peraturan desa sebagai pengaturan yang lebih teknis atas peraturan bupati. Mengenai kewenangan desa berdasarkan tugas dari pemerintah yang lebih tinggi maka hubungan desa dengan kecamatan yaitu instruksi, koordinasi dan pengawasan. Hal seperti itu tidak berlaku dalam hal konteks kewenangan asli desa. Selanjutnya antara pemerintah desa dengan pemerintah provinsi sesuai dengan UU Desa adalah hubungan subordinasi di bawah kabupaten. Disisi lain provinsi dapat secara langsung

memberi tugas kepada desa atau melalui kabupaten. Selanjutnya dalam UU PEMDA , dijelaskan bahwa tugas kepala desa untuk membantu camat antara lain dalam hal pemerintahan, pelayanan dan dalam pemberdayaan masyarakat.⁴⁷

Berbeda dengan desa, kelurahan adalah wilayah administratif di bawah kecamatan. Dalam hal terkait otonomi daerah di Indonesia, kelurahan adalah bagian dari wilayah kerja lurah sebagai bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota. Kelurahan dipimpin oleh lurah dan kelurahan adalah unit pemerintahan terkecil setingkat dengan pemerintahan desa. Sedangkan berbeda dengan desa, kelurahan mempunyai hak untuk mengatur wilayahnya lebih terbatas. Desa dengan alasan tertentu dan jika memenuhi syarat-syarat dan prosedur dapat diubah statusnya menjadi kelurahan .

Perubahan desa menjadi kelurahan berkaitan dengan kebijakan pemerintah daerah maupun melihat faktor-faktor dari perkembangan sebuah desa terlihat dengan semakin mandiri sebuah desa beserta pemerintah daerah secara ekonomi, pendidikan, sumber daya manusia, fasilitas dan infrastruktur umum pendukung maupun dalam proses pelayanan publik yang dilaksanakan para aparatur pemerintahan desa maupun pemerintah daerah tersebut dapat menjadi alasan sebuah desa untuk menjadi kelurahan. Sebuah desa dapat mengajukan perubahan status menjadi kelurahan merujuk kepada Permendagri Nomor 28 Tahun 2006 bahwa perubahan desa menjadi kelurahan haruslah berdasarkan prakarsa minimal 2/3 dari jumlah

⁴⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

penduduk desa yang mempunyai hak pilih yang kemudian mengajukan usulan tersebut kepada BPD dan kepala desa, untuk selanjutnya mengadakan rapat bersama mencapai kesepakatan, mengajukan usulan kepada walikota, membentuk tim observasi baru kemudian di paripurnakan menjadi peraturan daerah tentang perubahan desa menjadi kelurahan.⁴⁸

B. Implikasi Yuridis Status Hukum Badan Usaha Milik Desa Bila Terjadi Perubahan Desa Menjadi Kelurahan

Perubahan desa menjadi kelurahan dapat mempengaruhi tata cara pengelolaan suatu wilayah bekas desa tersebut yang semula memiliki kewenangan yang lebih luas dengan adanya otonomi desa yang kemudian saat menjadi kelurahan menjadi lebih terbatas karena kelurahan termasuk bagian dari perangkat pemerintahan daerah, selanjutnya dari sudut pandang kepemimpinan dan penyelenggara pemerintahan dimana desa yang dipimpin kepala desa yang terpilih melalui pemilihan langsung yang demokratis berdasarkan PP Desa,⁴⁹ dan kepala desa serta perangkat desa lainnya bukanlah berstatus Pegawai Negeri Sipil. Ketika desa berubah menjadi kelurahan, kepala desa dan perangkatnya diberhentikan secara hormat dan diberi penghargaan sebagaimana jasa-jasanya untuk desa yang kemudian sebagai gantinya kelurahan yang baru tersebut dipimpin oleh kepala kelurahan beserta perangkat-perangkatnya.

⁴⁸ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 Tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan

⁴⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa (Tambahan Lembaran Negara Nomor 5539)

Lurah atau kepala kelurahan dipilih oleh bupati/walikota atas usul dari camat dan Calon Lurah tersebut merupakan Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁵⁰ Lurah selanjutnya melaksanakan tugas yang dilimpahkan oleh pemerintah daerah dalam hal ini Bupati/walikota. Selain dari sudut pandang penyelenggara pemerintahan, perubahan desa menjadi kelurahan juga mengakibatkan sumber-sumber pendapatan berubah yang semula ketika masih berstatus desa sebagian berasal dari APBN melalui program Dana, pada saat telah berubah menjadi kelurahan tentunya tidak akan mendapat dana tersebut lagi karena sumber pendanaan kelurahan yang paling utama berasal dari anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota setempat yang selanjutnya pemerintah pusat hanya memberikan bantuan tertentu untuk kelurahan.

Selain mengenai penyelenggaraan pemerintahan dan sumber dana , perubahan desa menjadi kelurahan menyebabkan peralihan aset-aset yang semula dimiliki oleh desa beralih menjadi dibawah pengelolaan pemerintah daerah kabupaten/kota setempat. Hal ini di dasarkan dalam aturan pasal 12 ayat (1) dan (2) Permendagri 28 Nomor Tahun 2006 yang secara umum menjelaskan bahwa aset desa beserta sumber kekayaan desa yang berubah menjadi kelurahan akan beralih menjadi aset pemerintahan daerah kabupaten/kota yang kemudian dikelola oleh kelurahan.⁵¹ Perubahan desa menjadi kelurahan dan peralihan aset diantaranya juga diatur dalam

⁵⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2006 Tentang Kelurahan

⁵¹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 Tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan

Peraturan Perundangan-undangan terbaru yaitu dalam UU Desa pasal 11 ayat (1) dan (2) yaitu :

Pasal 11

- (1) Desa dapat berubah status menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa melalui Musyawarah Desa dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat Desa.
- (2) Seluruh barang milik Desa dan sumber pendapatan Desa yang berubah menjadi kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi kekayaan/aset Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kelurahan tersebut dan pendanaan kelurahan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.”

Peralihan aset serta sumber-sumber kekayaan desa juga akan mempengaruhi keberlangsungan Badan Usaha Milik Desa bila desa yang beralih status menjadi kelurahan tersebut sudah memiliki atau membentuk suatu BUM Desa dan menjadi bagian sumber pendapatan suatu desa. Pengaruh tersebut dimulai dari status hukum BUM Desa , bahwa berdasarkan pasal 88 ayat (1) dan (2) UU Desa menjelaskan bahwa :

- (1) Pendirian BUM Desa disepakati melalui Musyawarah Desa.
- (2) Pendirian BUM Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Sedangkan kelurahan tidak memiliki dasar hukum atau aturan yang berlaku bagi seluruh yurisdiksi Negara Kesatuan Republik Indonesia , dimana aturan tersebut secara umum menjelaskan bahwa kelurahan dapat membentuk sebuah badan usaha untuk mengalihkan status hukum BUM

Desa mengingat bahwa kelurahan hanya memiliki kewenangan terbatas dan merupakan bagian dari pemerintah daerah kabupaten/kota. Pengaturan Perubahan BUM Desa Bila Terjadi Perubahan desa menjadi kelurahan ini nantinya berfungsi sebagai bentuk perlindungan hukum untuk keberlangsungan keberadaan Badan Usaha yang awalnya dari BUM Desa sampai berubah menjadi bagian dari pengelolaan Kelurahan. Bila terjadi perubahan desa menjadi kelurahan tentunya BUM Desa yang sudah ada sebelumnya bersama kelurahan yang baru terbentuk tersebut beserta pemerintah daerah kabupaten/kota harus menentukan dasar hukum pembentukan badan usaha yang baru, bentuk dan struktur badan usaha saat desa telah menjadi kelurahan dikarenakan aset desa yang juga dalam hal ini juga milik BUM Desa sebagai aset desa sekaligus sumber pendapatan desa akan berpindah menjadi aset milik pemerintahan daerah kabupaten/kota yang pada hal ini nantinya akan dikelola oleh kelurahan sebagaimana telah diamanatkan Pasal 12 ayat (2) Permendagri Nomor 28 Tahun 2006 dan Pasal 11 Ayat (2) UU Desa. Tetapi seperti yang telah diungkapkan dalam latar belakang penelitian ini bahwa terjadi suatu ketidakjelasan status hukum BUM Desa bila terjadi perubahan desa menjadi kelurahan dikarenakan tidak ada peraturan yang secara jelas yang mengatur mengenai transisi perubahan BUM Desa di kelurahan yang baru terbentuk akibat dari perubahan status desa. Permasalahan Status hukum tersebut menyebabkan implikasi yuridis pada BUM Desa antara lain terhadap status hukum BUM Desa, perubahan bentuk badan usaha BUM Desa, perubahan struktur BUM Desa, distribusi keuntungan badan usaha BUM Desa bila terjadi perubahan

desa menjadi kelurahan.

Akibat hukum yang pertama yaitu mengenai status hukum BUM Desa yang dalam hal ini dipengaruhi karena adanya perubahan desa menjadi kelurahan. merujuk secara khusus pada Undang-Undang Desa dan peraturan pelaksanaannya yaitu PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa (PP Desa). Dalam UU Desa dan juga PP Desa menjelaskan mengenai BUM Desa yaitu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dan dimiliki oleh desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang telah dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.⁵²

Status hukum BUM Desa diperoleh melalui pembentukan yang dilakukan oleh desa yang kemudian ditetapkan melalui peraturan desa. Dalam Pasal 88 UU Desa jo. Pasal 132 PP Desa yang menjelaskan secara umum bahwa pendirian BUM Desa dilakukan melalui musyawarah desa kemudian ditetapkan dengan peraturan desa. maka melihat hal tersebut dapat disimpulkan bahwa ketika disahkannya kesepakatan melalui musyawarah Desa dan ditetapkan melalui Peraturan Desa, maka BUM Desa telah memperoleh status hukum. BUM Desa telah memiliki karakteristik antara lain yaitu:

- 1) Adanya harta kekayaan yang terpisah;
- 2) Mempunyai tujuan tertentu;
- 3) Mempunyai kepentingan sendiri;

⁵² Peraturan Menteri Desa Nomor 4 Tahun 2015

4) Adanya organisasi yang teratur.

Keempat ciri tersebut terlihat dalam ketentuan yang mengatur tentang BUM Desa tersebut. Modal BUM Desa merupakan bagian dari kekayaan desa yang dipisahkan. BUM Desa juga memiliki tujuan yang ditetapkan oleh undang-undang yaitu untuk mengembangkan perekonomian desa dan meningkatkan pendapatan desa. BUM Desa juga memiliki pengelolaan organisasi yang teratur yang dapat dilihat dari adanya penasehat yang dijabat kepala desa dan pelaksana operasional. Selain pada dasarnya memiliki karakteristik badan hukum, BUM Desa juga dapat membuat unit-unit usaha yang berbadan hukum antara lain perseroan terbatas maupun lembaga keuangan mikro.⁵³

Status hukum BUM Desa sudah dapat terlihat dari pembentukan dan pengelolaannya di Desa yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan dan disahkan melalui peraturan desa. Selanjutnya ketika Desa berubah status menjadi kelurahan maka status hukum terancam hilang karena ketidakjelasan status hukum BUM Desa bila terjadi perubahan desa menjadi kelurahan karena dalam hal ini juga kelurahan tidak memiliki dasar hukum untuk membentuk suatu badan usaha untuk merubah BUM Desa yang semula dibentuk melalui peraturan desa. Untuk mengatasi permasalahan tersebut karena belum ada aturan yg umum di Indonesia maka dari itu pemerintah daerah kabupaten/kota setempat harus membuat peraturan daerah agar memberikan perlindungan hukum terhadap status hukum BUM Desa tidak hilang.

⁵³ Ibid.

Akibat hukum yang selanjutnya berkaitan pula dengan status hukum BUM desa yaitu mengenai perubahan bentuk badan usaha yang digunakan untuk menggantikan badan usaha milik desa bila terjadi perubahan desa menjadi kelurahan. Badan usaha Milik Desa yang semula menjadi salah satu aset desa dan dibentuk oleh desa, kemudian harus menyesuaikan dengan perubahan status hukum aset BUM Desa selanjutnya yang menjadi milik pemerintah daerah kabupaten/kota yang kemudian pengelolaan BUM Desa tersebut dilaksanakan oleh kelurahan yang digunakan untuk kesejahteraan masyarakat setempat. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa perlu pengaturan yang lebih jelas mengenai BUM Desa yang berakibat hukum pada status hukumnya. Pengaturan status hukum BUM Desa tersebut juga berakibat hukum pada bentuk badan usaha BUM Desa bila terjadi perubahan desa menjadi kelurahan yang menyebabkan perlu dilakukan perubahan bentuk badan usaha untuk memberikan kejelasan dan kepastian hukum guna melanjutkan keberlangsungan usaha tersebut. Bentuk badan usaha yang semula bernama Badan Usaha Milik Desa harus dirubah menjadi bentuk badan usaha yang berbadan hukum lainnya seperti perseroan terbatas, koperasi ataupun yang lainnya. Perubahan tersebut sebagai implikasi yuridis dari status hukum BUM Desa bila terjadi perubahan desa menjadi kelurahan dalam hal ini juga memerlukan pengaturan secara umum dan jelas baik oleh pemerintah pusat diikuti pemerintah daerah kabupaten/kota setempat melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada.

Dengan perubahan bentuk badan usaha BUM desa maka sudah pasti

akan berakibat hukum pada pengelolaan Badan usaha tersebut, dimana pada awalnya BUM Desa sebelum adanya perubahan desa menjadi kelurahan kepengurusan BUM Desa terdiri dari Penasihat yang merupakan kepala desa setempat, pelaksana operasional dan pengawas. Selanjutnya setelah perubahan status hukum BUM Desa berimplikasi yuridis terhadap bentuk badan usaha, maka susunan organisasi yang baru menyesuaikan dengan bentuk badan usaha berbadan hukum yang menggantikan BUM Desa dan memberikan ruang dan wewenang pihak-pihak kelurahan untuk ikut dalam mengelola dan melakukan pengawasan badan usaha yang baru tersebut. Sebagai contoh jika memakai bentuk perseroan terbatas maka juga memakai struktur kepengurusan perseroan terbatas yang kemudian dituangkan dalam anggaran dasar badan usaha tersebut. Hal tersebut juga berlaku dengan perubahan BUM Desa ke bentuk badan usaha yang lainnya. Setelah mengetahui implikasi yuridis status hukum BUM Desa berdampak pada bentuk badan usaha BUM Desa bila terjadi perubahan desa menjadi kelurahan maka selanjutnya akan menimbulkan suatu akibat hukum terhadap pembagian hasil dari keuntungan setelah badan usaha pengganti BUM Desa terbentuk dan berjalan. Jika sebelum berubah bentuk badan usaha, Hasil keuntungan BUM Desa menurut pasal 89 huruf a dan b UU Tentang Desa menyebutkan bahwa :⁵⁴

- a. pengembangan usaha; dan
- b. Pembangunan Desa, pemberdayaan masyarakat Desa, dan pemberian bantuan untuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial, dan kegiatan dana bergulir yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

⁵⁴ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Dari pasal tersebut sudah secara rinci menjelaskan bahwa pada intinya hasil usaha BUM Desa akan kembali ke Desa dan masuk sebagai Pendapatan Asli Desa (PADes) yang kemudian dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat desa melalui program yang dibuat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Berbeda dengan ketika Badan Usaha Pengganti BUM Desa yang dikelola oleh kelurahan, hasil keuntungan dari usaha tersebut tidak dapat langsung dinikmati dan dimanfaatkan oleh kelurahan dikarenakan berdasar Pasal 9 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 Tentang kelurahan bahwa :⁵⁵

Pasal 9

- (1) Keuangan Kelurahan bersumber dari:
- a. APBD Kabupaten/Kota yang dialokasikan sebagaimana perangkat daerah lainnya;
 - b. Bantuan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan bantuan pihak ketiga.
 - c. Sumber - sumber lain yang sah dan tidak mengikat.

Dari pasal tersebut bias dipahami bahwa Badan Usaha yang akan menggantikan BUM Desa tidak dapat memasukan hasil keuntungannya usahanya langsung sebagai sumber keuangan Kelurahan karena pada dasarnya kelurahan hanya memiliki tugas untuk mengelola, selanjutnya jika melihat bahwa status hukum eks BUM Desa tersebut merupakan merupakan aset daerah maka hasil yang diperoleh dari usaha tersebut masuk ke kas daerah pemerintahan kabupaten/kota yang kemudian dikelola bersama sumber keuangan daerah lain yang kemudian dialokasikan lagi

⁵⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 Tentang kelurahan

melalui APBD Kabupaten/kota dan kemudian baru disalurkan ke Kelurahan tersebut sebagai salah satu bentuk sumber keuangan kelurahan. Hal tersebut tentu akan merugikan masyarakat kelurahan tersebut karena tidak menikmati hasil dari keuntungan tersebut sendiri, sehingga dalam hal ini perlu pengaturan mengenai BUM Desa bila terjadi perubahan desa menjadi kelurahan beserta implikasi yuridisnya mulai dari status hukum, bentuk badan usaha pengganti BUM Desa, struktur pengelolaan hingga distribusi hasil keuntungan dari badan usaha tersebut kepada kelurahan bekas perubahan desa agar hak-hak masyarakat kelurahan dapat terlindungi untuk menikmati pendapatan asli wilayah tersebut melanjutkan apa yang telah mereka rasakan ketika masih berstatus warga desa dengan BUM Desa yang dibentuk berdasar usul masyarakatnya.

C. Bentuk Badan Usaha yang dapat menggantikan Badan Usaha Milik Desa bila terjadi perubahan desa menjadi kelurahan

Setelah mengetahui dan menganalisis implikasi yuridis status hukum badan usaha milik desa bila terjadi perubahan desa menjadi kelurahan, maka dari itu perlu suatu tindakan untuk melindungi keberadaan Badan Usaha Milik Desa saat dibawah pengelolaan kelurahan agar kepentingan masyarakat juga terlindungi. Hal-hal tersebut penting untuk dilakukan karena Indonesia adalah negara hukum, dalam Pasal 1 Ayat (3) UUDNRI Tahun 1945 disebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Indonesia menganut aliran hukum eropa kontinental hal tersebut memperlihatkan peraturan tertulis menjadikan hal yang utama sebagai acuan dalam menyelesaikan permasalahan yang ada dalam berjalannya sebuah negara. Sebagai sebuah negara hukum Indonesia tentunya harus mengatur segala aturan dan kebijakan-kebijakan yang akan diambil dalam suatu peraturan tertulis.

Selanjutnya sebagai negara hukum, Indonesia tentu dalam mewujudkan tujuan hukum antara lain :

1. Kepastian Hukum
2. Keadilan
3. Kemanfaatan

Kepastian Hukum, Keadilan, Kemanfaatan sebagai tujuan hukum harus diwujudkan sebagai bentuk perlindungan hak-hak setiap warga negara maupun subyek hukum yang lain dalam menjalankan segala kegiatannya. Perlindungan hukum berfungsi memberikan pengayoman atas hak asasi manusia jika terjadi kerugian atau pelanggaran oleh orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada seluruh masyarakat agar dapat menerima semua hak-hak yang telah diberikan oleh

hukum.⁵⁶ Perlindungan hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak hanya adaptif dan fleksibel melainkan serta berfungsi prediktif dan antisipatif.⁵⁷

Selain itu pembentukan Hukum yang jelas juga akan memberikan perlindungan hukum bagi subyek-subyek hukum dalam melakukan perbuatan hukum. Perbuatan hukum yang dimaksud adalah segala hal mengenai tindakan subyek hukum yang menimbulkan hak dan kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada dirinya sendiri dan/atau subyek hukum yang lain. Selain itu negara harus melindungi hak-hak warga negaranya melalui peraturan-peraturan tertulis, manusia maupun subyek-subyek hukum yang lain seperti badan hukum memiliki kewajiban untuk melaksanakan setiap peraturan perundang-undangan yang ada sebagai bentuk tanggung jawab subyek hukum terhadap pelaksanaan hukum positif yang berlaku. Hukum Positif atau *ius constitutum* adalah hukum yang saat ini sedang berlaku dan wajib dilaksanakan berupa hukum yang tertulis serta yang tidak tertulis serta mengikat secara umum ataupun khusus oleh atau melalui pemerintah ataupun pengadilan dalam suatu negara. Berkaitan dengan hal tersebut maka pelaksanaan hukum positif sebagai bentuk atau cara untuk membuat suatu perlindungan hukum bagi subyek hukum satu dengan subyek hukum yang lain.

Selanjutnya perkembangan masyarakat akan mempengaruhi keberadaan hukum positif yang berlaku di suatu Negara dalam hal ini Indonesia. Perkembangan-perkembangan yang terjadi menimbulkan suatu dinamika dalam pengaturan suatu hal dalam hukum. Perkembangan tersebut dapat menimbulkan

⁵⁶ Satijipto Raharjo, **Ilmu Hukum**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm 53

⁵⁷ Lili Rasjidi dan I.B Wysa Putra, **Hukum Sebagai Suatu Sistem**, Remaja Rusdakarya, Bandung 1993, hlm. 118

suatu hal atau peristiwa yang belum memiliki dasar hukum ataupun menyebabkan suatu kekaburan hukum. Untuk itu terdapat istilah *ius constituendum* yang diartikan sebagai hukum yang dicita-citakan atau hukum yang diinginkan dan dibutuhkan tetapi belum menjadi suatu kaidah hukum yang sah berlaku.

Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka juga menjelaskan bahwa *ius constituendum* dapat berubah menjadi *ius constitutum* dengan cara :⁵⁸

1. Digantinya suatu undang-undang dengan undang-undang yang baru.
2. Perubahan undang-undang yang ada dengan cara memasukan unsur-unsur baru.
3. Penafsiran peraturan perundang-perundangan penafsiran yang ada kini mungkin tidak sama dengan penafsiran yang akan datang.
4. Perkembangan doktrin atau pendapat sarjana hukum di bidang teori hukum.

Hal tersebut menjelaskan bahwa hukum sebagai suatu lembaga masyarakat yang senantiasa akan berubah mengikuti dinamika masyarakat sesuai dengan perkembangan kebutuhan termasuk didalamnya kebutuhan hukum masyarakat hingga hukum yang dicita-citakan tersebut dapat terwujud di kemudian hari.

Perlindungan hukum juga perlu dilakukan terhadap keberlangsungan usaha BUM Desa bila terjadi perubahan desa menjadi kelurahan. Bentuk upaya untuk menjaga keberlangsungan unit usaha tersebut yaitu dengan cara merubah bentuk BUM Desa menjadi badan usaha yang berbadan hukum lain. Perubahan tersebut dikarenakan menyesuaikan dengan desa telah berubah menjadi kelurahan.

⁵⁸ Soerdjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, **Aneka Cara Pembedaan Hukum**, Yogyakarta Liberty, Yogyakarta , 2006. hlm 7

Di sisi lain perubahan tersebut dibutuhkan agar bekas BUM Desa tersebut saat dibawah pengelolaan kelurahan memiliki dasar hukum yang jelas sehingga akan memberikan kepastian hukum. Jika melihat aturan hukum positif yang ada dan memperhatikan bahwa agar nilai-nilai kegotong-royongan dan kekeluargaan di desa yang berubah menjadi kelurahan tidak hilang maka peneliti berpendapat bahwa salah satu badan usaha yang sesuai atau dapat menggantikan BUM Desa bila terjadi perubahan desa menjadi kelurahan yaitu dengan membentuk suatu Koperasi. Peneliti memilih Koperasi karena sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya terkait nilai-nilai pendirian koperasi sesuai guna untuk mempertahankan nilai-nilai yang ada di masyarakat desa walaupun terjadi perubahan status menjadi kelurahan. Nilai-nilai koperasi itu termuat dalam pasal 5 ayat (1) yaitu :

- (1) Nilai yang mendasari kegiatan Koperasi yaitu :
 - a. kekeluargaan;
 - b. menolong diri sendiri;
 - b. bertanggung jawab;
 - c. demokrasi;
 - d. persamaan;
 - e. berkeadilan; dan
 - f. kemandirian.

Berdasarkan hal tersebutlah maka koperasi selain sebagai badan usaha yang berbadan hukum juga dapat sebagai bentuk dari wujud kekeluargaan yang berada di kelurahan yang beralih dari desa tersebut.

Mengingat kelurahan tidak memiliki kewenangan membentuk suatu unit usaha dan kelurahan hanya bagian dari pemerintahan daerah kabupaten/kota maka peran pemerintah daerah dan masyarakat sendiri tersebut harus dominan dalam membentuk badan usaha yang berbadan hukum untuk meneruskan BUM Desa yang telah ada. Peran pemerintah daerah disini sebagai pengawas dalam perubahan BUM Desa sekaligus membantu memberikan kepastian hukum dengan membentuk

suatu peraturan daerah jika belum ada untuk memberikan dasar hukum yang jelas berkaitan dengan hak-hak untuk membentuk suatu badan usaha di kelurahan. Selanjutnya peran masyarakat dalam hal ini juga sebagai pemberi usulan melalui musyawarah mufakat guna menemukan solusi untuk mengganti BUM Desa.

Karena Kelurahan sebagai kepanjangan tangan dari Pemerintah Daerah, menyebabkan masyarakat tidak terlibat langsung dalam proses pemerintahan berbeda dengan desa yang memiliki Badan Permusyawaratan Desa dimana ada perwakilan masyarakat dalam proses perumusan peraturan desa, berkaitan dengan hal itu berbeda dengan peran-peran masyarakat dalam kelurahan yang dapat dilakukan melalui Lembaga Kemasyarakatan yang lebih dominan dan kuat. Hal ini didasarkan dalam Pasal 10 PP Nomor 73 tentang Kelurahan (Selanjutnya disebut PP Kelurahan) bahwa masyarakat dalam kelurahan dapat membentuk lembaga kemasyarakatan. Peran masyarakat akan lebih terkoordinasi dan jelas dengan adanya lembaga kemasyarakatan dengan fungsi dan tugas yang dijabarkan dalam pasal 11 dan 12 dalam PP Kelurahan yaitu ;

“Pasal 11

Lembaga Kemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 mempunyai tugas membantu lurah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, pembangunan, sosial kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat.

Pasal 12

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 lembaga kemasyarakatan mempunyai fungsi:

- a. penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat;
- b. penanaman dan pemupukan rasa persatuan dan kesatuan masyarakat dalam kerangka memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- g. peningkatan kualitas dan percepatan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat;
- h. penyusun rencana, pelaksana dan pengelola pembangunan serta pemanfaat, pelestarian dan pengembangan hasil-hasil pembangunan secara partisipatif;

- i. penumbuhkembangan dan penggerak prakarsa dan partisipasi, serta swadaya gotong royong masyarakat;
- j. penggali, pendayagunaan dan pengembangan potensi sumber daya serta keserasian lingkungan hidup;
- k. pengembangan kreatifitas, pencegahan kenakalan, penyalahgunaan obat terlarang (Narkoba) bagi remaja;
- l. pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan keluarga;
- m. pemberdayaan dan perlindungan hak politik masyarakat; dan
- n. pendukung media komunikasi, informasi, sosialisasi antara pemerintah desa/kelurahan dan masyarakat.”

Dengan dibentuknya Lembaga Kemasyarakatan di kelurahan berdasarkan peraturan-perundang-undangan yang berlaku, kemudian secara bersama-sama melalui lembaga tersebut masyarakat dapat mengusulkan untuk dibentuk sebuah koperasi yang kemudian Lembaga kemasyarakatan mempersiapkan syarat-syarat untuk membentuk suatu koperasi berdasarkan dengan yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Koperasi.

Peran pemerintah daerah kabupaten/kota yaitu mengawasi keberadaan Lembaga Kemasyarakatan dimana awal koperasi itu diusulkan dibentuk serta membantu pengembangan koperasi tersebut dengan membuat kebijakan-kebijakan yang mendukung dengan keberadaan koperasi. Pemerintah Daerah kabupaten/kota yang kemudian dapat memberikan tugas-tugas khusus melalui pemlimpahan tugas untuk kelurahan terkait untuk membantu pengembangan koperasi di daerah kelurahan tersebut dengan berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 73 tahun 2005 dalam pasal 4 yaitu :

Pasal 4

- (1) Lurah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) mempunyai tugas pokok menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.
- (2) Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Lurah melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota.

(3) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disesuaikan dengan kebutuhan kelurahan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas.

(4) Pelimpahan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disertai dengan sarana, prasarana, pembiayaan dan personil.

(5) Pelimpahan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dalam Peraturan Bupati/Walikota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri.

Pelimpahan urusan pemerintah dalam hal tersebut guna memberikan ruang untuk kelurahan ikut berkontribusi sebagai penegelola terhadap adanya koperasi sebagai pengganti BUM Desa tersebut sebagaimana diamanatkan oleh UU Desa bahwa kelurahan diberikan wewenang untuk mengelola sumber-sumber pendapatan desa yang sebelumnya menjadi milik desa dalam hal ini BUM Desa yang kemudian disepakati berubah menjadi badan hukum koperasi. Pemerintah daerah kabupaten/kota selanjutnya melalui kelurahan sebagai pemilik aset-aset bekas milik desa termasuk juga aset BUM Desa , untuk mendukung dibentuknya koperasi dengan memberikan aset BUM Desa tersebut dengan mengizinkan pemakaian aset bekas BUM Desa tersebut untuk keberlangsungan koperasi ataupun menghibahkannya kepada koperasi bekas BUM Desa tersebut. Pemerintah Daerah juga dapat memberikan modal penyertaan kepada koperasi guna mendukung perkembangan usaha yang dilakukan koperasi sesuai jenis koperasi tersebut. Modal Penyertaan kepada koperasi didasarkan pada pasal 66 ayat (2) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Koperasi yaitu :

Pasal 66

(2) Selain modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) modal Koperasi dapat berasal dari:

a. Hibah

- b. Modal Penyertaan
- c. modal pinjaman yang berasal dari:
 - 1. Anggota
 - 2. Koperasi lainnya dan/atau Anggotanya
 - 3. bank dan lembaga keuangan lainnya
 - 2. penerbitan obligasi dan surat hutang lainnya dan/atau
 - 3. Pemerintah dan Pemerintah Daerah. dan/atau
- d. sumber lain yang sah yang tidak bertentangan dengan Anggaran Dasar dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

Disebutkan disitu bahwa koperasi dapat memperoleh modal salah satunya dari modal penyertaan. Kemudian dalam pasal 75 dijelaskan bahwa:

Pasal 75

- (1) Koperasi dapat menerima Modal Penyertaan dari:
 - a. Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
 - b. masyarakat berdasarkan perjanjian penempatan Modal Penyertaan.
- (2) Pemerintah dan/atau masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib turut menanggung risiko dan bertanggung jawab terhadap kerugian usaha yang dibiayai dengan Modal Penyertaan sebatas nilai Modal Penyertaan yang ditanamkan dalam Koperasi.
- (3) Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berlaku juga dalam hal Pemerintah dan/atau masyarakat turut serta dalam pengelolaan usaha yang dibiayai dengan Modal Penyertaan dan/atau turut menyebabkan terjadinya kerugian usaha yang dibiayai dengan Modal Penyertaan.
- (4) Pemerintah dan/atau masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berhak mendapat bagian keuntungan yang diperoleh dari usaha yang dibiayai dengan Modal Penyertaan.

Dari pasal tersebut dapat dilihat bahwa pemerintah dimana pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah kabupaten/kota dapat memberikan modal penyertaan yang kemudian dikelola oleh kelurahan sebagai bagian pelimpahan tugas. Keuntungan dari modal penyertaan tersebut kemudian masuk ke APBD dan dianggarkan sebagiannya untuk kelurahan-kelurahan yang ada di wilayah kabupaten/kota tersebut. Besaran anggaran tersebut salah satunya dipengaruhi seberapa banyak pelimpahan tugas dari pemerintah daerah ke kelurahan.

Dengan memenuhi syarat-syarat pembentukan koperasi yang sebenarnya sebagai bentuk badan usaha yang sebagai ganti dari BUM desa dan dibantu dengan peran-peran aktif masyarakat dan pemerintah daerah maka perlindungan hukum terhadap keberlangsungan usaha BUM Desa bila terjadi perubahan desa menjadi kelurahan dapat untuk tetap berlanjut bersama dengan usaha dan iktikad baik dari anggota masyarakat kelurahan dan pemerintah.

Selain membentuk koperasi, melihat akan kebutuhan hukum yang penting dimana BUM desa semakin banyak terbentuk yang berpotensi menimbulkan permasalahan bila terjadi perubahan desa menjadi kelurahan maka perlu dipersiapkan agar pemerintah pusat membentuk suatu peraturan yang memberikan dasar hukum dimana dapat berlaku secara nasional di Negara Kesatuan Republik Indonesia agar memberikan kepastian hukum terhadap keberlangsungan BUM Desa dan memberikan kepastian hukum terkait Bentuk Badan Usaha BUM Desa bila terjadi perubahan desa menjadi kelurahan.