

SKRIPSI

**TINJAUAN YURIDIS PEMILIHAN PELAKSANA
OPERASIONAL BADAN USAHA MILIK DESA
BERSAMA WANUA TONRA**

Disusun dan diajukan oleh

ANNISA RAHMADANI

B021181020



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**TINJAUAN YURIDIS PEMILIHAN PELAKSANA
OPERASIONAL BADAN USAHA MILIK DESA
BERSAMA WANUA TONRA**

Disusun dan diajukan oleh :

ANNISA RAHMADANI

B021181020

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi
Sarjana Pada Program Studi Hukum Administrasi Negara

PROGRAM STUDI

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**TINJAUAN YURIDIS PEMILIHAN PELAKSANA OPERASIONAL
BADAN USAHA MILIK DESA BERSAMA WANUA TONRA**

Disusun dan diajukan oleh

ANNISA RAHMADANI

B021181020

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada hari Kamis, tanggal 17 November 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

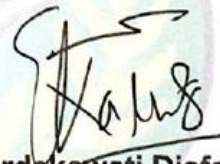
Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Muhammad Zulfan Hakim, S.H., M.H.
NIP. 19751023 200801 1 010



Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H.
NIP. 119631028 199002 1 001

Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn
NIP. 1984081 8201012 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Proposal mahasiswa:

Nama : Annisa Rahmadani

Nomor Induk Mahasiswa : B021181020

Judul : Tinjauan Yuridis Pemilihan Pelaksana
Operasional Badan Usaha Milik Desa Bersama
Wanua Tonra

Telah diperiksa dan disetujui dan diajukan pada ujian Skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, 07 November 2022

Pembimbing Utama



Muhammad Zulfan Hakim SH.,MH
NIP. 197510232008011010

Pembimbing Pendamping



Eka Merdekawati Djafar SH.,MH
NIP. 198205132009122001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: ANNISA RAHMADANI
N I M	: B021181020
Program Studi	: Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi	: Tinjauan Yuridis Pemilihan Pelaksana Operasional Badan Usaha Milik Desa Bersama Wanua Tonra

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, November 2022



PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Annisa Rahmadani
NIM : B021181020
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan Judul **“Tinjauan Yuridis Pemilihan Pelaksana Operasional Badan Usaha Milik Bersama Wanua Tonra”** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Skripsi saya ini terbukti bahwa sebagian atau seluruhnya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 21 November 2022

Yang menyatakan



(Annisa Rahmadani)

ABSTRAK

ANNISA RAHMADANI (B021181020), Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, dengan judul Skripsi ***Tinjauan Yuridis Pemilihan Pelaksana Operasional Badan Usaha Milik Desa Bersama***, di bawah bimbingan **Muhammad Zulfan Hakim** selaku Pembimbing Utama dan **Eka Merdekawati Djafar** selaku Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui keabsahan pemilihan pelaksana operasional Badan Usaha Milik Desa Bersama Wanua Tonra berdasarkan PP No. 43/2014 dan untuk mengetahui implikasi hukum terhadap tindakan pelaksana operasional BUM Desa Bersama tersebut. Tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian normatif dengan menggunakan dua pendekatan yakni pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Mengumpulkan bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan serta literatur yang terkait dengan objek penelitian. Selain itu, dilakukan juga pengumpulan data lapangan berupa wawancara sebagai data pendukung penelitian ini.

Adapun hasil penelitian ini yaitu : (1) Keabsahan pemilihan Pelaksana Operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra yang didasari oleh Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 merupakan tindakan yang cacat administratif ditinjau dari segi syarat sah keputusan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. (2) Tindakan yang dikeluarkan oleh pelaksana operasional BUM Desa Bersama akan berimplikasi hukum. Tindakan yang dikeluarkan oleh Pelaksana Operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra termasuk tindakan yang mencampuradukkan wewenang sehingga tindakan tersebut juga melanggar larangan penyalahgunaan wewenang, oleh karena itu tindakan yang dikeluarkan oleh pelaksana operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra merupakan tindakan/keputusan yang batal dan dapat dibatalkan setelah adanya Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Kata Kunci : Pelaksana Operasional, BUM Desa Bersama

ABSTRACT

ANNISA RAHMADANI (B021181020), Faculty of Law, Hasanuddin University, with the title Thesis ***Juridical Review of the Selection of Operational Executors of Joint Village-Owned Enterprises***, under the guidance of **Muhammad Zulfan Hakim** as the Main Supervisor and **Eka Merdekawati Djafar** as the Assistant Supervisor.

This study aims to determine the validity of the selection of operational implementers of the Wanua Tonra Joint Village-Owned Enterprises based on PP No. 43/2014 and to find out the legal implications for the actions of the Joint Village BUM operational implementers. The type of research used is a normative type of research using two approaches, namely the statutory approach and the conceptual approach. Collecting legal materials in the form of laws and regulations and literature related to the object of research. In addition, data collection was also carried out in the field in the form of interviews as supporting data for this study.

The results of this study are: (1) The validity of the selection of the operational executor of the Wanua Tonra Joint Village BUM based on Government Regulation Number 43 of 2014 is an administratively flawed action in terms of the legal requirements of the decision regulated in Law number 30 of 2014 concerning Government Administration. (2) The action issued by the operational implementers of the Joint Village BUM will have legal implications. The actions issued by the Operational Executive of the Wanua Tonra Joint Village BUM include actions that interfere with authority so that these actions also violate the prohibition of abuse of authority, so that the actions complained by the operational executors of Wanua Tonra Joint Village BUM are actions/decisions that are void and can be canceled after a Court Decision with permanent legal force.

Keywords : Operational Executors, Joint Village-Owned Enterprises

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji dan syukur kehadiran Allah SWT atas berkat rahmat, nikmat dan hidayah-Nya yang telah diberikan kepada penulis sehingga penulis telah sampai pada tahap ini dan dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **“Tinjauan Yuridis Pemilihan Pelaksana Operasional Badan Usaha Milik Desa Bersama Wanua Tonra”** yang merupakan tanggung jawab dan tugas akhir sebagai salah satu syarat akademis dalam mencapai gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Tak lupa pula kita kirimkan shalawat serta salam kepada Rasulullah Muhammad SAW, yang telah membawa kita dari zaman jahiliah menuju zaman amaliah seperti sekarang ini.

Dengan penuh kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada kedua orang tua penulis yaitu Bapak **Busram S.P., M.Si** dan Ibu **Nahirah S.Pd.** atas doa serta berperan banyak dengan penuh tanggung jawab dalam memenuhi kebutuhan hidup anaknya dengan senantiasa memberi dukungan kepada penulis dalam hal apapun terutama dalam hal pendidikan. Terima kasih juga kepada segenap keluarga besar penulis yang tidak bisa disebutkan satu persatu

yang senantiasa memberikan dukungan dan pengharapan kepada penulis agar penulis dapat sukses serta membahagiakan keluarga.

Pada kesempatan ini pula penulis berterima kasih kepada pihak yang telah banyak memberikan bantuan baik berupa motivasi, kritik, dan saran selama penulis menjalani pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan selama proses penulisan skripsi ini yakni:

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Bapak **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc** beserta para Wakil Rektor.
2. Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P** Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta Para Wakil Dekan.
3. Bapak **Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H.,M.H** selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara.
4. Bapak **Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.** selaku dosen Penasihat Akademik penulis.
5. Bapak **Muhammad Zulfan Hakim, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Utama dan Ibu **Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Pendamping atas waktu, tenaga, dan pikiran yang telah diberikan dalam mengarahkan dan membimbing penulis dalam proses penyusunan skripsi ini. Ibu **Dian Utami Mas Bakar, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Pendamping yang telah

membimbing dan mengarahkan penulis sampai tahap seminar proposal.

6. Bapak **Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.** dan Bapak **Fajlurrahman, S.H., M.H.** selaku Penilai, yang meskipun ditengah kesibukannya tetap berkenan memberikan kritik serta masukan untuk skripsi ini yang sangat berpengaruh dan bermanfaat untuk penulis
7. Segenap **Bapak Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin** yang selama kurang lebih empat tahun telah berdedikasi tinggi dalam memberikan banyak ilmu, pengetahuan, nasehat dan hal-hal bermanfaat lainnya yang tentu sangat bermanfaat bagi penulis.
8. Seluruh **Bapak dan Ibu Pegawai dan Staff Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin** yang memberikan bantuan dan pelayanan administrasi yang sangat baik sejak awal perkuliahan hingga tahap penyelesaian skripsi ini.
9. Kepada Pemerintah Desa Bulu-Bulu Kecamatan Tonra, Badan Usaha Milik Desa Bersama Wanua Tonra. Terutama kepada Bapak **Drs. H. Muh. Arif, M.M** selaku kepala desa dan **Salamun, S.E.** selaku sekretaris desa yang memberikan informasi dan data-data pendukung terkait penelitian ini.
10. Para sahabat penulis sejak SMA sampai saat ini **Edelweiss Squad (Risma S.E, Opi S.Pd, Cica S.E, dan Icauya S.Pd)** yang terus memberikan semangat dan mendoakan penulis. Terima kasih telah

menjadi saudara bagi penulis, pendengar yang baik bagi penulis, tempat cerita paling menyenangkan dan menenangkan. Semoga persahabatan kita abadi seperti namanya.

11. Sahabat seperjuangan dan sepermainan penulis selama masa perkuliahan dan perskripsian. **Uli S.H, Fika S.H, Intan, Uppa, Windi, dan Naya** yang telah menjadi saudara dan tempat ternyaman bagi penulis selama masa perkuliahan. Terima kasih kalian telah menemani penulis sejak maba sampai saat ini hingga nanti.
12. Kakak-kakak penulis selama menempuh perkuliahan, **Kak Ulfa Insyirah Utami SH, Kak Irnasari SH** yang telah menjadi kakak sekaligus guru bagi penulis. Teman-teman seperjuangan penulis **Rifda Aprilia Rusfayanti SH, Kiky Venna Violetta SH**, yang telah menjadi tempat diskusi bagi penulis.
13. Kepada **Andi Indra Ramadhan, S.H.** terima kasih telah kebersamai, menemani dan mengarahkan penulis selama masa akhir perkuliahan sampai saat ini.
14. Teman-Teman **Handal Hallu (Sardhil S.H., Andi Indra S.H., Annur S.H., Andi Iccang, Andi Ihram, Aqila S.H., Rere, Tuti, Gita, Intan, Pika S.H., Uli S.H., Ulfa, Indi dan Naya)** yang telah menjadi tempat diskusi dan berbagi informasi selama masa perkuliahan. Semoga selalu diberikan kesehatan dan kesuksesan dimanapun kalian berada

15. Seluruh teman-teman **Program Studi Hukum Administrasi Negara Angkatan 2018 (HANDAL)**, yang tidak bisa disebutkan satu-persatu. Terima kasih telah menjadi keluarga baru di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
16. Kepada **LP2KI FH-UH**, terima kasih karena sudah memberikan banyak pengalaman dalam berorganisasi, ilmu dan pengetahuan terkait penulisan. Kepada **FORMAHAN FH-UH**, terima kasih telah menjadi tempat belajar, memberikan banyak pengalaman berorganisasi dan ilmu terkait Hukum Administrasi Negara. Kepada **LeDHaK FH-UH**, **LDA As-syariah MPM FH-UH** terima kasih telah memberikan ilmu dan pengalaman dalam berorganisasi.
17. Teman-teman **KKN Tematik Universitas Hasanuddin Gelombang 106 Wilayah Bone 2**, terima kasih untuk pengalaman yang begitu mengesankan selama masa KKN. Terkhusus kepada teman-teman **Posko 2 Kelurahan Mecege (Naskah Tahir, A. Azizah Adi Akbar S.Si, A. Sartika Indah, Nadia J Chandra, Arham Syarif dan A. Baso Manyompa)** terima kasih atas kebersamaan, kekompakan, dan kerja samanya selama kurang lebih 40 hari. Terkhusus juga kepada **keluarga besar Kelurahan Macege, Bapak Andi Mallarange S.Sos** beserta jajarannya terima kasih atas keramahan dan rasa kekeluargaannya selama KKN.
18. Kepada teman-teman **Magang Bappeda Kota Makassar 2021. Rindiani, Hartati, Andi Ainun Safran. Dan Keluarga Besar**

Bappeda Kota Makassar. Terkhusus kepada **para pegawai Bidang ESDA Bappeda Kota Makassar** yang telah memberikan banyak pengalaman baru terutama dalam dunia kerja selama masa magang.

19. Kepada seluruh teman-teman dan pihak-pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah banyak membantu penulis dalam menjalankan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin hingga menyelesaikan tugas akhir/skripsi.

Atas segala bantuan, jasa, dan dukungan dari berbagai pihak, tidak ada sesuatu yang bisa penulis berikan kecuali Doa semoga Allah Yang Maha Esa senantiasa membalas jasa-jasa yang telah diberikan kepada penulis. Semoga skripsi ini bermanfaat bagi pembaca maupun penulis. Penulis berharap atas kritik dan saran yang bersifat membangun dari pembaca untuk membantu penyempurnaan skripsi ini.

Makassar, 16 Oktober 2022

Annisa Rahmadani

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR TABEL	xvii
DAFTAR BAGAN	xviii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Keaslian Penelitian	8
F. Metode Penelitian.....	11
1. Tipe Penelitian	11
2. Pendekatan Penelitian.....	11
3. Bahan Hukum.....	12

4. Teknik Pengumpulan Data	14
5. Analisis Bahan Hukum.....	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS KEABSAHAN PELAKSANA OPERASIONAL BADAN USAHA MILIK BERSAMA WANUA TONRA BERDASARKAN PP No. 43/2014	16
A. Pemerintah Desa.....	16
1. Otonomi Desa.....	16
2. Unsur-Unsur Pemerintah Desa.....	20
3. BUM Desa/BUM Desa Bersama.....	22
B. Teori Keputusan.....	30
C. Jenis-Jenis Jabatan.....	33
D. Mekanisme Pengisian Jabatan.....	39
E. Analisis keabsahan pelaksana operasional Badan Usaha Milik Desa Bersama Wanua Tonra berdasarkan PP Nomor 43 Tahun 2014... 43	43
BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS IMPLIKASI HUKUM TINDAKAN YANG TELAH DILAKUKAN PELAKSANA OPERASIONAL BADAN USAHA MILIK DESA BERSAMA WANUA TONRA	62
A. Implikasi Hukum	62
B. Teori Kewenangan.....	64
1. Pengertian Kewenangan.....	64
2. Cara Memperoleh Wewenang.....	66
3. Penyalahgunaan Wewenang.....	68
C. Tindakan Hukum Pemerintah.....	72
1. Pengertian Tindakan Pemerintahan.....	72
2. Unsur-Unsur Tindakan Pemerintah.....	73
3. Karakteristik Tindakan Hukum Pemerintahan.....	74

D. Analisis Implikasi Hukum terhadap Tindakan Pelaksana Operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra.....	76
BAB IV PENUTUP	83
A. Kesimpulan	83
B. Saran	84
DAFTAR PUSTAKA.....	86

DAFTAR TABEL

Nomor Tabel	Halaman
Tabel 1 Perbedaan Delegasi dan Mandat.....	68

DAFTAR BAGAN

Nomor Bagan	Halaman
Bagan 1 Struktur Organisasi Pemerintah Desa.....	58
Bagan 2 Struktur Organisasi BUM Desa Bersama	59

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada tahun 2019 lalu salah satu Nawacita Jokowi-JK adalah “Membangun Indonesia dari Pinggiran Dengan Memperkuat Daerah dan Desa”. Pada nawacita tersebut disebutkan salah satunya adalah pembangunan pada tingkat desa. Dalam ketatanegaraan Indonesia desa menjadi satuan wilayah administratif yang terletak pada tingkatan paling dasar. Namun dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjadi tolak ukur yang mengawal perubahan desa untuk mewujudkan desa yang mandiri dan inovatif.¹

Secara konstitusional, kedudukan desa diakui pada Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang”.² Oleh karena itu, pemerintah desa dalam kedudukannya di Negara Republik Indonesia, tidak dapat dilepas atau dipisahkan dengan berbagai keberadaan daerah yang lain, baik provinsi atau kabupaten/kota. Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

¹ Lia Sartika Putri, “Kewenangan Desa dan Penetapan Peraturan Desa (Village Authority and The Issuance Of Village Regulation)”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Riau, Vol. 13 No. 02-Juni 2016, hlm. 161

² Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18B ayat (2)

tentang Pemerintah Daerah menegaskan bahwa “Dalam daerah Kabupaten/Kota dapat dibentuk desa”³ dapat diartikan bahwa pemerintah desa berada di bawah Kabupaten/Kota. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa:

“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”⁴

Desa memiliki kewenangan untuk membangun daerahnya sendiri. Sebagaimana pula yang telah di tegaskan dalam Pasal 18 UU No. 6/2014 tentang Desa bahwa desa berwenang dalam bidang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Pelaksanaan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan Pemberdayaan Masyarakat Desa.⁵ Dalam hal pelaksanaan pembangunan desa, desa diberikan kewenangan untuk mendirikan Badan Usaha Milik Desa dengan memanfaatkan sumber daya alam yang ada di desa. Hal ini pun dipertegas pada Bab X dalam UU No. 6/2014 tentang Desa bahwa “Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa.” Pendirian BUM Desa merupakan salah

³ Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 371

⁴ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 1 angka 1

⁵ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 18

satu bentuk kewenangan desa yang diatur berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Umum Kewenangan Desa.⁶

Implementasi dari Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 (UU No. 6/2014) tersebut, terbit Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No. 6/2014 (yang selanjutnya disebut PP No. 43/2014), dan secara khusus diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa (yang selanjutnya disebut Permendesa PDTT No. 4/2015). Selanjutnya, pada tahun 2021 berdasarkan Pasal 117 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terdapat perubahan pada beberapa ketentuan dalam UU No. 6/2014 sehingga berdasarkan Pasal 117 dan Pasal 185 tersebut maka perlu ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah. Akhirnya, terbitlah Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa (yang selanjutnya disebut PP No. 11/2021) yang menjadi dasar hukum pembentukan BUM Desa/BUM Desa Bersama saat ini.

Badan Usaha Milik Desa Berdasarkan Pasal 1 angka 6 UU No. 6/2014 yang telah diubah dalam Undang-Undang Cipta Kerja menyatakan bahwa Badan Usaha Milik Desa yang selanjutnya disebut BUM Desa,

⁶ HAW Widjaja, 2003, *Otonomi desa*, PT Raja Grafindo Pesada, Jakarta, hlm. 56

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.⁷ Badan Usaha Milik Desa terdiri dari BUM Desa; dan BUM Desa Bersama.⁸ BUM desa didirikan oleh 1 (satu) desa berdasarkan musyawarah desa dan pendiriannya ditetapkan dengan Peraturan Desa. Sedangkan BUM Desa Bersama didirikan oleh 2 (dua) desa atau lebih berdasarkan musyawarah antar desa dan pendiriannya ditetapkan dengan Peraturan Bersama Kepala Desa.⁹

Salah satu kabupaten di Sulawesi Selatan yang memanfaatkan sumber daya alam yang ada di desa melalui BUM Desa dalam rangka mewujudkan nawacita Jokowi-JK pada tahun 2019 lalu agar tercipta masyarakat desa yang mandiri dan inovatif adalah Kabupaten Bone. Tepatnya di Kecamatan Tonra yang diberi nama Badan Usaha Milik Desa Bersama Wanua Tonra yang selanjutnya disebut BUM Desa Bersama Wanua Tonra. Sejalan dengan hal tersebut Pendirian BUM Desa Bersama Wanua Tonra ini diatur dalam Peraturan Bersama Kepala Desa Nomor 02 Tahun 2020 tentang Pendirian Badan Usaha Milik Desa Bersama Wanua Tonra (yang selanjutnya disebut Permakades 2/2020).

⁷ Lihat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Pasal 117

⁸ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa Pasal 2

⁹ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa Pasal 7 ayat (1) dan (2)

Dalam pengelolaan suatu BUM Desa/BUM Desa Bersama tidak terlepas dari yang namanya struktur organisasi sebagai pengelola BUM Desa/BUM Desa Bersama. Organisasi Pengelola BUM Desa paling sedikit terdiri dari Penasihat dan Pelaksana Operasional BUM Desa Bersama diatur dalam PP No. 43/2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No. 6/2014 tentang Desa, Pasal 132 ayat (6) berbunyi:

“Pelaksana Operasional sebagaimana yang dimaksud pada ayat (4) huruf b merupakan perseorangan yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala desa”

Adapun persyaratan terkait dengan pengangkatan pelaksana operasional BUM Desa/ BUM Desa Bersama diatur dalam Permendesa PDPT No. 4/2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa Pasal 14 Ayat (1) meliputi:

- a. Masyarakat desa yang mempunyai jiwa wirausaha;
- b. Berdomisili dan menetap di desa sekurang-kurangnya 2(dua) tahun;
- c. Berkepribadian baik, jujur, adil, cakap, dan perhatian terhadap usaha ekonomi desa; dan
- d. Pendidikan minimal setingkat SMU/Madrasah Aliyah/SMK atau sederajat;

Setelah dikaji lebih lanjut, selain berdasar pada peraturan menteri desa diatas. BUM Desa Bersama Wanua Tonra juga masih mendasarkan pada PP No. 43/2014 sebagai dasar pemilihan pelaksana operasionalnya yang dimana Pada Pasal 132 ayat (7) menegaskan bahwa *“Pelaksana Operasional sebagaimana yang dimaksud pada ayat (6) dilarang merangkap jabatan yang melaksanakan fungsi lembaga Pemerintahan*

*Desa dan Lembaga Kemasyarakatan Desa*¹⁰. Jadi, pada pasal tersebut menjelaskan bahwa tidak dibolehkan adanya rangkap jabatan antara pemerintah desa dan organisasi pengelola BUM Desa/BUM Desa Bersama.

Namun, ternyata dalam pemilihan pelaksana operasionalnya salah satu jabatan dalam BUM Desa Bersama tersebut dijabat oleh sekretaris desa, yang dimana menurut penulis berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU No. 6/2014 bahwa yang termasuk pemerintah desa adalah kepala desa dibantu oleh perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.¹¹ Kemudian, perangkat desa terdiri atas sekretaris desa; pelaksana kewilayahan dan pelaksana teknis.¹²

Berdasarkan uraian dan penjabaran yang telah dikemukakan diatas, faktanya adalah Pelaksana Operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra telah menyimpang/bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang menjadi dasar pembentukan pengelolaan BUM Desa Bersama Wanua Tonra yaitu PP No. 43/2014. Walaupun dengan terbitnya PP No. 11/2021 telah mencabut Pasal 132 sampai dengan Pasal 142 PP No. 43/2014 tapi hal tersebut tidak serta merta membenarkan Struktur Pengelola BUM Desa Bersama Wanua Tonra.

¹⁰ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 132 ayat (7)

¹¹ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 1 Angka 2

¹² Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 48

Maka dari itu isu hukum yang akan penulis teliti adalah berkenaan dengan keabsahan pelaksana operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra berdasarkan PP No. 43/2014 dan implikasi hukum terhadap tindakan pelaksana operasional. Dalam hal ini pula penulis bermaksud melakukan penelitian dengan judul **“Tinjauan Yuridis Pemilihan Pelaksana Operasional Badan Usaha Milik Desa Bersama Wanua Tonra”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah penulis jabarkan dalam latar belakang masalah diatas, maka terdapat rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana keabsahan Pelaksana Operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra berdasarkan PP No. 43/2014 ?
2. Bagaimana implikasi hukum terhadap tindakan yang telah dilakukan oleh Pelaksana Operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra ?

C. Tujuan Penelitian

Dari uraian penjabaran latar belakang diatas, maka penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui keabsahan pemilihan Pelaksana Operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra berdasarkan PP No. 43/2014.

2. Untuk mengetahui implikasi hukum terhadap tindakan yang telah dilakukan oleh Pelaksana Operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra.

D. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan/manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan pengetahuan yang tepat dan dapat menjadi bahan bacaan kepada pembaca mengenai pelaksana operasional BUM Desa Bersama dan implikasi hukum terhadap tindakan pelaksana operasional BUM Desa Bersama
2. Secara praktis, melalui penelitian ini diharapkan penulis dan pembaca mampu menimbang dan mengulas landasan dalam pemilihan pelaksana operasional suatu BUM Desa Bersama

E. Keaslian Penelitian

Setelah melakukan penelusuran secara detail dalam berbagai artikel ilmiah, makalah, skripsi maupun bahan pustaka lainnya, belum terdapat penelitian yang menyerupai penelitian yang dilakukan oleh penulis terhadap masalah pemilihan pelaksana operasional BUM Desa. Adapun tulisan yang persinggungan atau relevan terhadap penelitian yang dilakukan oleh penulis, antara lain :

1. Andi Rachman: 2019, *"Tinjauan Hukum Pengelolaan Aset Desa Oleh BUMDES Di Desa Lompulle, Kecamatan Ganra, Kabupaten*

Soppeng.” Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin Makassar. Skripsi yang ditulis oleh Andi Rachman membahas tentang pengelolaan aset desa yang dikelola oleh BUMDES beserta faktor-faktor dalam pengelolaan aset desa tersebut. Tulisan tersebut tentu memiliki beberapa perbedaan yang signifikan dengan penelitian ini. Pertama, penelitian Andi Rachman meninjau pengelolaan aset desa oleh BUMDES dari Desa yang dianggap memiliki masalah. Berbeda dengan penelitian ini yang meninjau proses pemilihan pelaksana operasional BUM Desa yang dianggap memiliki masalah. Kedua, Jenis dan lokasi BUM Desa yang diteliti oleh Andi Rachman dalam skripsinya adalah BUMDESA (Badan Usaha Milik Desa) yang ada di Desa Lompulle Kecamatan Ganra Kabupaten Soppeng. Sedangkan jenis BUM Desa dalam penelitian ini adalah BUM Desa Bersama (Badan Usaha Milik Desa Bersama) Wanua Tonra berlokasi di Desa Bulu-Bulu Kecamatan Tonra Kabupaten Bone. Ketiga, Skripsi Andi Rachman membahas bagaimana pengelolaan aset desa oleh BUMDES, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis dalam penelitian ini terfokus pada bagaimana pelaksana operasional yang menjadi pengelola BUM Desa yang pemilihannya tidak sesuai dengan semestinya. Oleh karena itu, Skripsi Andi Rachman dan penelitian ini memiliki perbedaan yang

signifikan namun tetap memiliki hubungan dalam lingkup proses pembentukan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa.

2. Indrawati, Mohammad Arfandi Adnan, Mahyuddin Ibrahim: *“Peranan Pemerintah Desa Dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik (BUMDES) Desa Sulai,”* Jurnal, Journal Peqguruang: Conference Series Volume 2 Nomor 2, 2020. Jurnal tersebut fokus kepada bagaimana peran pemerintah desa dalam pengelolaan BUM Desa. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan penulis yang akan membahas pemisahan pemerintah desa dan organisasi pengelola BUM Desa. Dapat disimpulkan bahwa jurnal tersebut berbeda dengan penelitian ini, namun tetap memiliki keterkaitan dalam hal analisis kewenangan pemerintah desa dalam pengelolaan BUM Desa.
3. Jusman Khairul Hadi: 2021, *“Kedudukan Bumdes Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 Tentang Cipta Kerja”* Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Gunung Rinjani Selong. Skripsi yang ditulis oleh Jusman membahas tentang kedudukan BUM Desa sebelum dan pasca di berlakukannya Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja beserta implikasinya. Jusman Khairul Hadi membedah Pasal yang terdapat dalam UU Ciptaker untuk mengetahui status hukum BUM Desa setelah keluarnya UU Cipta kerja. Atas dasar itu, ditemukan perbedaan dengan penelitian ini. Adapun penulis terfokus pada status

pelaksana operasional BUM Desa bersama yang sudah ada sebelum terbitnya UU Cipta Kerja yang mengubah beberapa dasar hukum pembentukan BUM Desa. Terkhusus terkait dengan pemilihan pelaksana operasional dan implikasinya.

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif sering juga disebut dengan penelitian hukum doktrinal dan penelitian hukum dogmatik. Bahkan ada juga yang menyebutkan dengan istilah penelitian hukum teoritis.¹³ Penelitian hukum normatif dipahami sebagai penelitian untuk menguji suatu norma atau ketentuan yang berlaku. Fokus pada bahan pustaka sehingga penelitian normatif seringkali disebut juga penelitian perpustakaan.¹⁴

2. Pendekatan Penelitian

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan-pendekatan sebagai berikut;¹⁵

¹³ Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel Edisi Revisi*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 94

¹⁴ *Ibid*, hlm.42

¹⁵ *Ibid*, hlm. 133

1. Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*)

Penulis menggunakan pendekatan undang-undang dalam penelitian ini yaitu :Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Peraturan Perundang-undangan yang erat kaitannya dengan topik yang akan diteliti.

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual dengan mengkaji pandangan atau doktrin para sarjana untuk memberikan sudut pandang atau memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan. Kemudian akan menjadi sandaran bagi peneliti. Sehubungan dengan itu, penulis menggunakan pendapat para sarjana untuk menjelaskan konsep keabsahan suatu tindakan pemerintah, dan hal-hal lain yang berkaitan dengan masalah.

3. Bahan Hukum

Untuk memberikan petunjuk mengenai apa yang selayaknya sekaligus memecahkan isu hukum, diperlukan sumber-sumber penelitian.¹⁶ Adapun sumber penelitian berupa bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri atas :

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 180

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
 - c. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
 - d. Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
 - e. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
 - f. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
 - g. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.
 - h. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa.
 - i. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang terdiri atas literatur-literatur dan makalah-makalah, karya-

karya ilmiah, serta artikel-artikel yang berkaitan dengan objek penelitian.

3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan tambahan/pelengkap terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier terdiri dari kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini yakni dengan cara studi kepustakaan, yaitu metode tunggal yang dipergunakan dalam penelitian hukum normatif. Peneliti akan melakukan studi pustaka atau melakukan penelusuran literatur dengan mencari dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, kamus, dan literatur lainnya yang relevan dengan objek penelitian.

Selain itu, penelitian ini juga ditunjang dengan teknik wawancara yang akan dilakukan pada objek penelitian sebagai data pendukung atau pelengkap. Pada penelitian ini, peneliti melakukan wawancara terhadap Pemerintah Desa Bulu-Bulu untuk mengetahui faktor-faktor atau kendala-kendala yang dihadapi dalam pemilihan pelaksana operasional sehingga dari situlah peneliti dapat menarik sebuah kesimpulan terkait penyebab isu hukum yang terjadi.

5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah diinventarisasi dianalisis metode dedukasi.¹⁷ Penulis menetapkan prinsip umum bahwa pemilihan pelaksana operasional BUM Desa Bersama dilakukan dengan syarat-syarat tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum. Selanjutnya, penulis menganalisis bahan hukum yang ada untuk mengetahui prosedur atau syarat-syarat pemilihan pelaksana operasional BUM Desa Bersama yang ditempuh oleh pemerintah desa. Terakhir, Pasal yang menjelaskan terkait syarat-syarat pemilihan pelaksana operasional yang ditempuh tersebut dihadapkan pada prinsip umum untuk mengetahui apakah pemilihan pelaksana operasional BUM Desa Bersama tersebut sah menurut hukum. Selain itu, penulis juga mencari data-data yang terjadi dilapangan sebagai pelengkap data untuk menguji apakah suatu norma hukum efektif atau tidak dalam penerapannya dalam masyarakat.

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 84

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS KEABSAHAN PELAKSANA OPERASIONAL BADAN USAHA MILIK BERSAMA WANUA TONRA BERDASARKAN PP No. 43/2014

A. Pemerintah Desa

1. Otonomi Desa

Dalam perspektif konstitusi, kedudukan pemerintah desa digambarkan dan diakui secara implisit pada Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945¹⁸. Pada rumusan konstitusi tidak menyebutkan secara khusus kata “desa” namun semangat yang terbangun pada Pasal 18 menjadi salah satu semangat besar lahirnya pemerintahan desa, tentu seirama dengan semangat desentralisasi yang selama ini dibangun.¹⁹ Dalam peraturan perundang-undangan lainnya juga disebutkan kedudukan pemerintah desa contohnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan pengertian desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah, yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik

¹⁸ Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 18

¹⁹ Fajlurrahman Jurdi, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 475

Indonesia.²⁰ Pada Undang-Undang ini pula menempatkan desa sebagai bagian dari pemerintahan kabupaten/kota.

Dalam UU Desa Pasal 1 angka 1 memberikan pengertian bahwa 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.²¹ Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo, desa adalah suatu kesatuan hukum, di mana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.²²

Berdasarkan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi menjadi beberapa provinsi dan provinsi dibagi menjadi beberapa kabupaten dan kota di masing-masing provinsi. Bupati dan kota memiliki pemerintah daerah sendiri yang diatur oleh Undang-Undang. Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan dalam rangka menjalankan pemerintahan menggunakan prinsip desentralisasi, dan dekonsentrasi tugas

²⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

²¹ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 1 angka 1

²² Moh Kusnardi, Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, Jakarta Selatan, hlm. 285

administrasi. Penerapan prinsip dekonsentrasi akan ditempatkan pada provinsi daerah dan kapasitasnya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan wewenang pemerintah tertentu yang di delegasikan kepada gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah. istilah otonom ini memberikan kemampuan kepada pemerintah untuk mengatur, mengelola, dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri sesuai dengan prinsip desentralisasi, dekonsentrasi, dan administrasi bersama (*medebewind*).²³

Otonomi desa merupakan otonomi asli dan utuh yang dimiliki oleh desa, dan bukan termasuk pemberian dari pemerintah. Hak dan pemberian merupakan hak yang diperoleh atas dasar pemberian oleh pemerintahan yang mempunyai strata lebih tinggi. Sedangkan Hak Bawaan merupakan hak yang diperoleh oleh unit pemerintahan akibat dari suatu proses sosial, ekonomi, politik dan budaya, termasuk proses interaksi dengan persekutuan-persekutuan masyarakat hukum lainnya.²⁴ Peraturan menteri dalam negeri telah mengatur syarat-syarat pembentukan desa yaitu dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk, dan syarat-syarat lain. Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan landasan kokoh untuk Desa dalam mewujudkan “*Development Community*” dimana Desa tidak lagi sebagai tingkat

²³ Muh. Hasrul, *Hubungan Kelembagaan Antara Pemerintah Provinsi Dengan Pemerintah kabupaten/kota Di Indonesia*, *E-Journal Hukum, Kebijakan Dan Globalisasi* Vol. 607, 2017, hlm. 55

²⁴ Haw Widjaja, 2008, *Otonomi Desa*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 165

administrasi ataupun bawahan daerah namun sebaliknya sebagai “*Independent Community*” yakni desa serta masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan masyarakatnya sendiri, kemudian desa mencapai titik puncak pengakuannya sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan diundangkannya UU No. 6/2014 dimana hal tersebutlah yang memberikan penguatan kepada desa selaku daerah otonom guna mengendalikan tatanan kehidupan masyarakat desa.²⁵ Konsep otonomi desa sesungguhnya ialah konsep yang dimaknai sebagai kemandirian serta inisiatif masyarakat desa untuk bisa mengatur dan mengimplementasikan dinamika kehidupan bersumber pada kemampuannya masing-masing. Hakikat otonomi desa merupakan sifat otonomi yang murni, maksudnya keberadaan otonomi desa merupakan suatu yang telah ada sejak lama dan bukan merupakan pendelegasian kewenangan dari Negara.²⁶

Menurut Philipus M Hadjon, pemerintah desa yang asli diselenggarakan berdasarkan hukum adat.²⁷ Kemudian menegaskan bahwa desa sebagai satuan pemerintahan terbawah yang

²⁵ Paratam Faradillah, *Penyelesaiann Sengjeta Hasil Pemilihan Kepala Desa Dalam Sistem Otonomi Desa*, Tesis, Program Studi Megister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2017, hlm 49

²⁶ Muh. Zulfan Hakim *et.al.* 2020 “Institutional Strengthening and Management Of Village-Owned Enterprises To Improve The Welfare Of Village Communitis”, UNTAG Law Review (ULREV). Fakultas Hukum. Universitas Hasanuddin. Vol. 4 Issue 2 November 2020, hlm. 2

²⁷ Philipus M Hadjon (dkk.), 2015, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Pers, Yogyakarta, hlm. 117

mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.²⁸ Otonomi pemerintah desa diharapkan berujung kepada kemandirian desa. kemandirian desa hanya dapat diicapai jika pemerintah desa diberikan kewenangan yang cukup disertai kemampuan yang memadai untuk menjalankan pemerintahan yang efektif.

2. Unsur-Unsur Pemerintah Desa

Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁹ Pemerintah desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh Perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain.³⁰ Sebagaimana yang terdapat pada UU No. 6/2014, pemerintah desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa.³¹ Selanjutnya, Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa, Pelaksana Kewilayahan, dan Pelaksana Teknis.³²

a. Kepala Desa

Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan Pemberdayaan Masyarakat Desa.³³ Dalam

²⁸ *Ibid*, hlm. 118

²⁹ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 1 angka 2

³⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa Pasal 25

³¹ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 25

³² Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 48

³³ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 26 ayat (2)

melaksanakan tugasnya, Kepala Desa berwenang: *pertama*, memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa; *Kedua*, mengangkat dan memberhentikan Perangkat Desa; *ketiga*, memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa; *keempat*, menetapkan peraturan desa ;*kelima* menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa; *keenam* membina kehidupan masyarakat desa; *kutujuh* membina ketentraman dan ketertiban masyarakat desa; *kedepalan*, membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa; *kesembilan*, mengembangkan sumber pendapatan Desa; *kesepluluh*, mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa; *kesebelas*, mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa; *keduabelas*, memanfaatkan teknologi tepat guna; *ketigabelas*, mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif; *keempatbelas*, mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan *kelimabelas*, melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁴

³⁴ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 26 ayat (2)

Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Desa berhak: *Pertama*, mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja pemerintah desa; *Kedua* mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa; *Ketiga* menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan; *Keempat* mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan *Kelima* memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat desa.

b. Perangkat Desa

Selain kepala desa, unsur pemerintah desa yang lain juga adalah Perangkat Desa terdiri atas: Sekretaris Desa, Pelaksana Kewilayahan dan Pelaksana Teknis.³⁵ Perangkat desa bertugas membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.³⁶ Perangkat Desa diangkat oleh kepala desa setelah dikonsultasikan dengan camat atas nama bupati/walikota.³⁷ Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, perangkat desa bertanggung jawab kepala desa.³⁸

3. BUM Desa/BUM Desa Bersama

a. Pengertian BUM Desa

Dalam pandangan hukum menurut UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, Badan Usaha Milik Desa (yang selanjutnya

³⁵ Lihat Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 48

³⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 49 ayat (1)

³⁷ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 49 ayat (2)

³⁸ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 49 ayat (3)

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.³⁹ Sedangkan pada PP No. 11/2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, 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.⁴⁰ Sedangkan menurut Permendagri No. 39/2010 tentang Badan Usaha Milik Desa adalah Usaha Desa yang dibentuk yang kepemilikan dan pengelolaan modalnya dilakukan oleh masyarakat dan pemerintah desa.⁴¹ BUM Desa tergolong sebagai badan hukum (*rechtspersoon*), yang berunsurkan antara lain mempunyai kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan badan hukum

³⁹ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 1 butir 6

⁴⁰ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa
Pasal 1 Butir 1

⁴¹ Lihat Peraturan Menteri dalam Negeri No. 39 tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik
Desa Pasal 1 Angka 6

desa yang mendirikan, dan dijalankan sendiri oleh BUM Desa bersangkutan, terpisah dari pengelolaan kekayaan desa.⁴²

Menurut Aziz A. S pada Kebijakan Menteri Desa Nomor 4 Tahun 2015 Bab II Pasal 2 berbunyi, tujuan didirikannya BUM Desa ialah sebagai upaya memwadahi seluruh kegiatan pada bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum yang diaplikasikan oleh desa dan/atau kolaborasi antar desa.⁴³ Pengertian lain mengenai BUM Desa yang dikemukakan oleh Angunggunanto mengatakan bahwa BUM Desa adalah suatu wujud partisipasi masyarakat secara utuh yang dikelola berdasarkan Peraturan Desa tentang Pendirian BUM Desa.⁴⁴

b. Tujuan Pendirian BUM Desa

Dalam rangka mewujudkan kemajuan dari aspek ekonomi harus melihat undang-undang desa yang mengatur adanya BUM Desa, dengan lembaga ini akan mewujudkan suatu desa yang lebih mandiri. Pada pengelolaan BUM Desa oleh pemerintah desa secara umum memiliki tujuan pokok didirikannya BUM Desa yakni bertujuan untuk mengatur dan mewujudkan seluruh aktivitas dalam mengembangkan pendapatan masyarakat desa

⁴² Naswar (dkk.), "Bimbingan Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Usaha Milik Desa", Jurnal Al-ishlah, Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia, Vol. 21 No. 2 November 2019, hlm. 90

⁴³ Indrawati, Mohammad Arfandi Adnan dan Mahyuddin Ibrahim, "Peran Pemerintah Desa Dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDES) Di Desa Sulai", Jurnal Pegguruang:Conference Series, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan, Universitas Al Asyariah Mandar, Vol. 2 Nomor 2 November 2020, hlm. 135

⁴⁴ *Ibid.*

dan kegiatan dalam sektor ekonomi yang harus dikelola oleh masyarakat desa itu sendiri dengan bantuan Kepala Desa sebagai dukungan dalam membangun usaha. Dengan demikian, potensi masyarakat desa dalam bidang ekonomi, SDA, dan SDM diharapkan dapat dimaksimalkan dengan pendirian suatu BUM Desa guna mewujudkan masyarakat desa yang mandiri serta berkembang dengan baik terutama dalam peningkatan kehidupan sosial ekonomi masyarakatnya. Untuk itu, harus diurus dengan sebaik-baiknya.⁴⁵ Selain itu, pemerintah desa juga diharapkan mampu melahirkan sumber daya desa guna lebih produktif, meminimalisir pengangguran dan sekaligus membantu ketersediaan beberapa fasilitas yang dapat digunakan oleh masyarakat desa dengan biaya yang lebih ekonomis.⁴⁶

Secara sosiologis, kehadiran BUM Desa dikelola secara swadaya oleh masyarakat desa sudah searah dengan kebutuhan bersama masyarakat. Tersediannya lembaga ekonomi seperti ini sejalan dengan arah pengembangan kreatifitas serta kemandirian masyarakat desa untuk mengusahakan

⁴⁵ Dedi Sudiman, Monalisa Ibrahim, Erfina, "Peranan Pemerintah Desa Terhadap Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa Bina Baru Kecamatan Kulo Kabupaten Sidenreng Rappang", Jurnal Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang, Vol. 9 No. 2 Agustus 2021, hlm. 74

⁴⁶ Muh. Zulfan Hakim et.al. 2020 "Institutional Strengthening and Management Of Village-Owned Enterprises To Improve The Welfare Of Village Communities", UNTAG Law Review (ULREV), Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Vol. 4 Issue. 2 November 2020, hlm. 4

kesejahteraannya.⁴⁷ Untuk meningkatkan kesejahteraan tersebut pembentukan BUM Desa didasarkan pada kebutuhan, potensi, dan kapasitas desa yang merupakan prakarsa masyarakat desa. Artinya, usaha yang akan diwujudkan dapat menggali keinginan dan hasrat yang menciptakan kemajuan dalam masyarakat sehingga BUM Desa bisa bertahan ketika mampu mensuplai dan memenuhi kebutuhan masyarakat desa seiring perubahan jaman.⁴⁸

c. Dasar Hukum BUM Desa/BUM Desa Bersama

Berdasarkan penelusuran peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dan yang masih berlaku, dasar hukum pendirian BUM Desa pertama kali terdapat dalam Pasal 213 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, menyebutkan bahwa :

- (1) Desa dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa.
- (2) Badan usaha milik desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
- (3) Badan usaha milik desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melakukan pinjaman sesuai peraturan perundang-undangan.

⁴⁷ Zulkarnain Ridwan, "Payung Hukum Pembentukan BUMDes", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum, Universitas Lampung, Vol. 7. No. 3 September 2013, hlm. 356

⁴⁸ Rohim, "Peran Pemerintah Desa Dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDES)", *Majalah Ilmiah Pelita Ilmu*, Program Studi Ilmu Administrasi Negara, STIA Pembangunan Jember, Vol. 1. No. 1 Juni 2018, hlm. 35-36

Jadi Berdasarkan pasal tersebut pemerintah desa dapat mendirikan BUM Desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian muncul beberapa peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku sebagai dasar hukum BUM Desa, sebagai berikut :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2010 tentang Desa.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa.

Selanjutnya terbit UU No. 6/2014 yang mencabut PP No. 72/2010 tentang Desa. UU No. 6/2014 menjadi tolak ukur mengawal perubahan desa sampai saat ini. Dalam UU No. 6/2014 terdapat empat pasal yang menjelaskan mengenai BUM Desa, yaitu:

Pasal 87 (mengenai semangat yang melandasi pendirian dan pengelolaan BUM Desa)

- (1) Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa.
- (2) BUM Desa dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan.
- (3) BUM Desa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 88 (mengenai pendirian BUM Desa)

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

Pasal 89 (mengenai manfaat pendirian BUM Desa)

Hasil usaha BUM Desa dimanfaatkan untuk :

- a. Pengembangan usaha; dan
- b. Pembangunan Desa, pemberdayaan masyarakat desa, dan pemberian bantuan unuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial, dan kegiatan dana bergulis yang ditetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pasal 90 (mengenai arah pengembangan bisnis BUM Desa yang bermanfaat bagi masyarakat desa)

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa mendorong perkembangan BUM Desa dengan:

- a. Memberikan hibah dan/atau akses permodalan;
- b. Melakukan pendampingan teknis dan akses ke pasar; dan
- c. Memprioritaskan BUM Desa dalam pengelolaan sumber daya alam di Desa.

Setelah UU No. 6/2014, peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai dasar hukum Pendirian BUM Desa, berturut-turut sebagai berikut :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan pelaksana UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Pada PP No 43/2014 Badan Usaha Milik Desa diatur dalam Pasal 132 sampai dengan Pasal 142 (yang telah dicabut oleh PP No 11/2021)

2. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa.

Sementara itu, dasar hukum BUM Desa yang berlaku saat ini adalah PP No. 11/2021 tentang Badan Usaha Milik Desa. Dasar hukum pendirian BUM Desa yang berlaku pada saat peraturan pemerintah ini dibentuk adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Pasal 117 yang mengubah beberapa ketentuan dalam UU No. 6/2014. Karena itu, Pasal 87 menyatakan :

- (1) Desa dapat mendirikan BUM Desa.
- (2) BUM Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan.
- (3) BUM Desa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) BUM Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat membentuk unit usaha berbadan hukum sesuai dengan kebutuhan dan tujuan.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai BUM Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sedangkan Badan Usaha Milik Desa Bersama diatur secara implisit dalam Pasal 92 UU No. 6/2014. Kemudian diatur pula pada Pasal 6 Permendesa PDTT No. 4/2015

- (1) Dalam rangka kerja sama antar-Desa dan pelayanan usaha antar-Desa dapat dibentuk BUM Desa bersama yang merupakan milik 2 (dua) Desa atau lebih.
- (2) Pendirian BUM Desa bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disepakati melalui Musyawarah antar-Desa yang difasilitasi oleh badan kerja sama antar-Desa yang terdiri dari:
 - a. Pemerintah Desa;
 - b. anggota Badan Permusyawaratan Desa;
 - c. lembaga kemasyarakatan Desa;
 - d. lembaga Desa lainnya; dan
 - e. tokoh masyarakat dengan mempertimbangkan keadilan gender.
- (3) Ketentuan mengenai Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 berlaku secara mutatis mutandis terhadap pendirian BUM Desa bersama.
- (4) BUM Desa bersama ditetapkan dalam Peraturan Bersama Kepala Desa tentang Pendirian BUM Desa bersama.

B. Teori Keputusan

Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan keputusan meliputi keputusan yang bersifat konstitutif dan keputusan yang bersifat deklaratif. Keputusan Konstitutif adalah keputusan yang melahirkan atau menghapus suatu hubungan hukum, dimana keputusan tersebut menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam keputusan

tersebut⁴⁹. Sedangkan Keputusan Deklaratoir merupakan keputusan yang tidak mengubah hak dan kewajiban yang telah ada, tetapi sekedar menyatakan hak dan kewajiban. Keputusan deklaratoir ketika keputusan tersebut dimaksudkan untuk menetapkan mengikatnya suatu hubungan hukum atau keputusan tersebut dimaksudkan untuk mengakui suatu hak yang sudah ada.

Dalam tataran teoritis, ada banyak pendapat mengenai syarat sahnya suatu keputusan administrasi pemerintahan atau Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Menurut Kuntjoro Purbopranoto, agar keputusan yang dibuat menjadi keputusan yang sah, maka ada dua syarat yang harus dipenuhi yakni syarat materiil dan formil. Syarat materiil sahnya keputusan sebagai berikut :

- a. Alat pemerintahan yang membuat keputusan harus berwenang
- b. Dalam kehendak alat pemerintahan yang membuat keputusan tidak boleh ada kekurangan yuridis (*geen juridische in de welsvorming*).
- c. Keputusan harus diberi bentuk yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembentukannya harus juga memperhatikan prosedur membuat keputusan bilamana prosedur itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan itu (*rechtmatig*).
- d. Isi dan tujuan keputusan itu harus sesuai dengan isi dan tujuann yang hendak dicapai.

⁴⁹ Ridwan HR, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi. Cet. 12, Raja Grafindo Persada, Depok, hlm. 157

Kemudian syarat formil sahnya keputusan meliputi :

- a. Syarat-syarat ditentukan berhubungan dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubungan dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi.
- b. Harus diberi bentuk yang telah ditentukan.
- c. Syarat-syarat berhubungan dengan pelaksanaan keputusan harus terpenuhi.
- d. Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hak-hak yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya keputusan itu dan tidak boleh dilupakan.

Berdasarkan hal tersebut maka dapat diketahui bahwa aspek yang menjadi syarat sah suatu keputusan yaitu aspek wewenang, aspek tidak mengandung kekurangan yuridis, aspek bentuk dan prosedur serta aspek isi dan tujuan.⁵⁰ Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Pasal 52 ayat (1) juga memaparkan syarat sah keputusan meliputi :

- a. Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
- b. Dibuat sesuai prosedur; dan
- c. Substansi yang sesuai dengan objek keputusan

⁵⁰ Hidayat Pratama Putra, *Penilaian Terhadap Batal atau Tidak Sahnya Suatu Keputusan dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum Peratun, Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura, Vol. 3 No. 1 Februari 2020, hlm. 37

Kemudian pada ayat (2) disebutkan bahwa *“Sahnya Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB”*.

F.H. Van Burg menyebutkan bahwa keputusan dianggap tidak sah jika dibuat oleh organ yang tidak berwenang, mengandung cacat bentuk, cacat isi, dan cacat kehendak.

Sebagaimana pula yang tertuang dalam pasal 56 ayat (1) dan (2) UU Administrasi Pemerintahan yang berbunyi :

- (1) Keputusan yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) huruf a merupakan keputusan yang tidak sah.
- (2) Keputusan yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) huruf b dan huruf c merupakan Keputusan yang batal atau dapat dibatalkan.

C. Jenis-Jenis Jabatan

1. Jabatan Fungsional dan Struktural

Dalam pemerintah dikenal jabatan karier, yakni jabatan dalam lingkungan birokrasi yang hanya dapat diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil atau Pegawai Negeri yang telah beralih status menjadi

Pegawai Negeri Sipil.⁵¹ Jabatan karier dapat dibedakan menjadi 2 yaitu jabatan Fungsional dan Jabatan Struktural.

a. Jabatan Fungsional

Jabatan fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian/dan atau keterampilan tertentu serta bersifat mandiri. Dalam melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan Negara dibutuhkan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, berdayahguna, dan berhasilguna untuk mencapai tujuan nasional.⁵² Jabatan fungsional adalah jabatan teknis yang tidak termuat dalam struktur organisasi, namun sangat diperlukan dalam tugas-tugas pokok dalam organisasi Pemerintah. Jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil terdiri atas jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan.

Jabatan fungsional keahlian adalah kedudukan yang menunjukkan tugas yang dilandasi oleh pengetahuan, metodologi dan teknis analisis yang didasarkan atas disiplin ilmu yang bersangkutan dan/atau berdasarkan sertifikasi yang setara dengan keahlian dan ditetapkan berdasarkan akreditasi

⁵¹ Faisal Abdullah, 2012, "*Hukum Kepegawaian Indonesia*", Rangkap Education Yogyakarta & PUKP-Indonesia, Yogyakarta, hlm. 65

⁵² Sri Hartini (dkk), *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 97

tertentu. Sedangkan jabatan fungsional keterampilan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas yang mempergunakan prosedur dan teknik kerja tertentu serta dilandasi kewenangan penanganan berdasarkan sertifikasi yang ditentukan.

Menurut Pasal 1 ayat (12) dan Pasal 1 ayat (14) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), Pejabat Fungsional adalah pegawai ASN yang menduduki jabatan fungsional pada instansi pemerintah. Pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan melaksanakan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai ASN sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.⁵³

b. Jabatan Struktural

Jabatan Struktural, yaitu jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi.⁵⁴ Jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang PNS dalam memimpin suatu satuan organisasi Negara. Kedudukan jabatan struktural bertingkat-tingkat dari tingkat yang terendah (eselon IV/b) hingga yang tertinggi (eselon I/a). Contoh jabatan struktural di PNS Pusat adalah: Sekretaris Jenderal, 50 Direktur Jenderal, Kepala Biro, dan Staf Ahli. Sedangkan contoh jabatan struktural

⁵³ Lihat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (12)

⁵⁴ Faisal Abdullah, *Op.cit.*, hlm. 65

di PNS Daerah adalah: Sekretaris Daerah, Kepala dinas/badan/kantor, Kepala Bagian, Kepala Bidang, Kepala Seksi, Camat, Sekretaris Camat, Lurah, dan Sekretaris Lurah.⁵⁵ Menurut pasal 8 Undang-Undang No 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural tidak dapat merangkap jabatan struktural lain maupun dengan jabatan fungsional.

2. Jabatan Tertutup dan Terbuka

Untuk lebih meningkatkan daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya, maka sistem pembinaan karier yang harus dilaksanakan adalah sistem pembinaan karier tertutup dalam arti Negara, dengan tidak menutup kemungkinan adanya sistem pembinaan karier terbuka untuk jabatan tertentu apabila perlu untuk kepentingan Negara pada umumnya yang dimaksud dengan⁵⁶

1. Sistem karier tertutup (Jabatan Tertutup) yaitu jabatan atau pangkat yang tertutup untuk orang diluar dari organisasi tersebut. Hanya dapat diduduki oleh pegawai yang telah ada dalam organisasi itu.

⁵⁵ Christine.S.T. Kansil, 1985, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, hlm. 356

⁵⁶ Penjelasan Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok kepegawaian

2. Sistem karier terbuka (Jabatan Terbuka) yaitu jabatan atau pangkat dalam sesuatu organisasi dapat diduduki oleh orang luar dari organisasi itu asalkan ia mempunyai kecakapan yang diperlukan, tanpa melalui pengangkatan sebagai calon pegawai.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pegawai ASN berperan sebagai Perencana, Pelaksana, dan Pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi kolusi dan nepotisme. Berdasarkan ketentuan Pasal 13 UU ASN, jabatan ASN dari:

a. Jabatan Administrasi

Jabatan Administrasi yang selanjutnya disingkat JA adalah sekelompok Jabatann yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.⁵⁷ Dalam UU ASN menjelaskan bahwa yang termasuk jabatan administrasi yaitu jabatan administrator, jabatan pengawas, dan jabatan pelaksana. Jabatan administrator bertanggung jawab memimpin pelaksanaan dan pembangunan. Jabatan pengawas bertanggung jawab mengendalikan

⁵⁷ Lihat Peraturan Pemerintah No 11 tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil Pasal 1 angka (9)

pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana. Jabatan pelaksana bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

b. Jabatan Fungsional.

Jabatan Fungsional yang selanjutnya disingkat JF adalah sekelompok Jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan keahlian dan keterampilan tertentu.⁵⁸ Jabatan fungsional dalam UU ASN terdiri dari jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan. Jabatan fungsional keahlian terdiri dari :

- a. Ahli utama;
- b. Ahli madya;
- c. Ahli jua; dan
- d. Ahli pertama.

Selanjutnya jabatan fungsional keterampilan terdiri dari :

- a. Penyelia;
- b. Mahir;
- c. Terampil; dan pemula

⁵⁸ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil Pasal 1 angka (11)

c. Jabatan Pimpinan Tinggi

Jabatan Pimpinan Tinggi yang selanjutnya disingkat JPT adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi Pemerintahan.⁵⁹ Jabatan pimpinan tinggi berfungsi memimpin dan memotivasi setiap pegawai ASN pada instansi pemerintahan untuk setiap jabatan pimpinan tinggi merupakan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan. Jabatan ASN diisi oleh pegawai ASN. Selain itu, jabatan ASN dapat pula diisi oleh jabatan ASN tertentu yakni prajurit Tentara nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

D. Mekanisme Pengisian Jabatan

Pada dasarnya, dalam mengisi suatu jabatan dalam pemerintahan pasti melekat pada hak setiap orang, yang merupakan perwujudan dari hak politik sebagai bagian dari hak asasi manusia yang harus dihormati dan dijaga oleh Negara. Indonesia telah mengatur hak tersebut dalam pasal 28D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara jelas mengamanatkan bahwa setiap warga Negara memiliki kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan.

⁵⁹ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil Pasal 1 Angka (7)

Secara yuridis, pengisian jabatan juga diatur secara sistematis dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang dijabarkan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok kepegawaian;
2. Peraturan pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang wewenang pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, Pegawai Negeri Sipil;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Peraturan No 100 tahun 2000 tentang pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural;

Pengisian jabatan Negara dapat dilakukan dengan metode pemilihan dan/atau pengangkatan pejabat Negara secara perorangan maupun berkelompok dengan lembaga ditempat mereka bertugas, baik dalam lembaga Negara maupun lembaga pemerintahan, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.⁶⁰

Pemilihan atau seleksi berlaku untuk pejabat manapun dalam proses menemukan seseorang atau sekelompok orang yang dikehendaki untuk kemudian akan diproses sampai seseorang atau sekelompok orang tersebut diangkat pada suatu jabatan dan diberi tugas tertentu. Ada beragam cara yang dilakukan dalam proses pemilihan untuk

⁶⁰ Christine. S.T Kansil, 2005, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, hal 222

mendapatkan orang yang tepat untuk menduduki suatu jabatan sehingga pemilihan tersebut juga memiliki hasil akhir yang beragam pula kualitasnya. Ada proses pemilihan yang dianggap panjang dan berbelit-belit yang belum tentu menjamin keadilan, kebenaran, dan objektivitas. Ada pula proses pemilihan yang sangat singkat tanpa banyak pertimbangan-pertimbangan yang hanya mengandalkan pertimbangan seperti sudah kenal baik sejak lama atau karena ada hubungan keluarga. Akibatnya, terdapat kekurangan-kekurangan pada apa yang dipilih bahkan mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum suatu pemilihan.

Menurut Bagir Manan membedakan mekanisme pengisian suatu jabatan menjadi tiga yaitu⁶¹:

1. Pengisian dengan pemilihan (*election*)
2. Pengisian jabatan dengan pengangkatan (*appointment*), dan
3. Pengisian campuran yang sekaligus mengandung pemilihan dan pengangkatan.

Menurut Logemann dalam bukunya yang diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkorego, jabatan adalah:⁶² Lingkungan kerja awet dan digaris-batas, dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku

⁶¹ Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm. 60

⁶² Logemann, diterjemahkan oleh Makkatutu dan pangkorego dari judul asli *Over de Theori Van Een Stelling Staatrecht*, Universitaire Pers Leiden, 1948, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Iktisar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1975, hlm. 124. Lihat juga Andi Anisa Agung, "Analisis Yuridis Mekanisme Pengisian Jabatan Struktural Secara Terbuka Di Lingkungan Instansi Pemerintahan", Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, hlm. 14

jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh mereka sebagai pribadi. Dalam sifat pembentukan hal ini harus dinyatakan dengan jelas”, Dari pengertian tersebut, Logemann menghendaki suatu kepastian dan kontinuitas pada suatu jabatan supaya organisasi dapat berfungsi dengan baik.⁶³

Logemann mengemukakan tata cara pengisian jabatan yang baik, bahwa bagian yang terbesar dari Hukum Negara (*staatsrecht*) adalah peraturan-peraturan hukum yang menetapkan secara mengikat bagaimana akan terbentuknya organisasi Negara. Peraturan-peraturan hukum itu menangani⁶⁴ :

1. Pembentukan jabatan-jabatan dan susunannya
2. Penunjukan para pejabat
3. Kewajiban-kewajiban, tugas-tugas, yang terikat pada jabatan.
4. Wibawa, wewenang-wewenang hukum, yang terikat pada jabatan.
5. Lingkungan daerah dan lingkungan personil, atas mana tugas jabatan itu meliputinya.
6. Hubungan wewenang dari jabatan-jabatan antara satu sama lain.
7. Peralihan jabatan.
8. Hubungan antara jabatan dan pejabat.

⁶³ *Ibid*, hlm. 121 Lihat Juga Andi Anisa Agung, Loc.cit

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 144 Lihat Juga Andi Anisa Agung, Loc.cit 15

E. Analisis keabsahan pelaksana operasional Badan Usaha Milik Desa Bersama Wanua Tonra berdasarkan PP Nomor 43 Tahun 2014

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan bahwa:

“Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera”

Berdasarkan hal tersebut, desa memiliki peran penting dalam ketatanegaraan Republik Indonesia demi terciptanya masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera untuk itu perlu landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan. Pembangunan desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Pada Pasal 18 UU Desa menyebutkan bahwa desa berwenang dalam bidang penyelenggaraan pemerintah desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 87 UU No. 6/2014 menjelaskan bahwa “Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa.” yang dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan. Pendirian BUM Desa disepakati melalui musyawarah desa dan ditetapkan dengan peraturan desa sehingga desa dalam hal ini diberikan kewenangan untuk mendirikan BUM Desa/BUM Desa Bersama. BUM Desa Bersama telah diakui secara

implisit pada UU Desa. Pada Pasal 92 ayat (6) yang menyatakan bahwa dalam pelayanan usaha antar-desa dapat dibentuk BUM Desa yang merupakan milik 2 (dua) Desa atau lebih.

Salah satu Kabupaten di Sulawesi Selatan yang memanfaatkan sumber daya alam yang ada di Desa melalui BUM Desa Bersama adalah Kabupaten Bone. Tepatnya di Kecamatan Tonra yang diberi nama BUM Desa Bersama Wanua Tonra. Sejarah terbentuknya BUM Desa Bersama Wanua Tonra berawal dari adanya konsep kawasan pedesaan yang mempunyai visi dan misi yang sama, dengan berlandaskan tersebut maka desa yang tergabung dalam kerja sama antar desa bersepakat melakukan kerja sama desa dalam hal pembangunan kawasan pedesaan. Adapun beberapa desa yang bersepakat untuk melakukan kerja sama desa diantaranya Desa Rappa, Desa Samaenre, Desa Libureng, Desa Padatuo, Desa Bulu-Bulu, Desa Gareccing, Desa Bonepute, Desa Muara, Desa Bicoing, Desa Bacu, dan Desa Ujunge.

Beberapa desa yang tergabung dalam kerja sama antar desa yang memiliki potensi dibidang pertanian dimana sebagian besar wilayah desa adalah lahan pertanian dan penduduk adalah sebagian besar petani, untuk mengelola potensi yang dimiliki meliputi luas perkebunan, persawahan, dan perikanan dan jumlah penduduk sebanyak 10.000 Jiwa. Untuk melaksanakan kerja sama antar desa,

delegasi desa telah bersepakat untuk mendirikan BUM Desa Bersama Wanua Tonra melalui Musyawarah Desa, Delegasi sebagaimana dimaksud terdiri dari:

- a. Delegasi Desa Bulu-Bulu
- b. Delegasi Desa Rappa
- c. Delegasi Desa Samaenre
- d. Delegasi desa Libureng
- e. Delegasi Desa Padatuo
- f. Delegasi Desa Gareccing
- g. Delegasi Desa Bonepute
- h. Delegasi Desa Biccoing
- i. Delegasi Desa Muara
- j. Delegasi Desa Bacu
- k. Delegasi Desa Ujunge

Akhirnya, Kepala desa, BPD, dan tokoh masyarakat dari 11 Desa bersepakat untuk membentuk lembaga ekonomi desa yakni Badan Usaha Milik Desa Bersama. Pada tahun 2018 BUM Desa bersama yang dibentuk oleh beberapa pemerintah desa dan BPD Se Kecamatan Tonra dan diberi nama BUM Desa Bersama Wanua Tonra dengan beberapa jenis unit usaha yang dikelola.

Berikut ini adalah peta geografis BUM Desa Bersama Wanua

Tonra :



Sebagaimana yang telah dijelaskan pada PP No. 43/2014 bahwa pendirian BUM Desa dilakukan melalui musyawarah Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa. Sedangkan BUM Desa Bersama pendiriannya dilakukan melalui musyawarah antar desa dan ditetapkan dengan Peraturan Bersama Kepala Desa.

BUM Desa Bersama Wanua Tonra melakukan musyawarah desa yang dihadiri oleh Kepala Desa, BPD, dan tokoh masyarakat dari 11 desa yang tergabung dalam kerjasama antar desa. kemudian

bersepakat untuk membentuk lembaga ekonomi desa yakni Badan Usaha Milik Desa Bersama Wanua Tonra yang dibentuk oleh beberapa pemerintah desa dan BPD Se Kecamatan Tonra dengan beberapa jenis usaha yang dikelola.

Implementasi pengelolaan BUM Desa/BUM Desa Bersama tentunya akan bersinggungan dengan struktur organisasi sebagai pengelola BUM Desa. Organisasi pengelola dalam BUM Desa/BUM Desa Bersama paling sedikit terdiri dari Penasihat dan Pelaksana Operasional.⁶⁵ Penasihat sebagaimana yang dimaksud pada ayat (4) dijabat secara *ex-officio* oleh Kepala Desa. dan Pelaksana Operasional BUM Desa Bersama yang diatur dalam PP No. 43/2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No. 6/2014 tentang Desa, Pasal 132 ayat (6) berbunyi:

“Pelaksana Operasional sebagaimana yang dimaksud pada ayat (4) huruf b merupakan perseorangan yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Desa”

Peraturan perundang-undangan sudah memberikan wewenang kepada Kepala Desa untuk mengangkat dan memberhentikan pelaksana operasional suatu BUM Desa/BUM Desa Bersama. Dengan demikian, eksistensi pelaksana operasional sangat bergantung pada kepala desa yang memiliki kewenangan konstitusional dalam mengangkat dan memberhentikan.

⁶⁵ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No. 6 Tahun 2014 Pasal 132 ayat (4)

Sehubungan dengan pemberian wewenang Kepala Desa untuk mengangkat dan memberhentikan pelaksana operasional BUM Desa Bersama. dijelaskan pula dalam peraturan pemerintah terkait larangan rangkap jabatan antara pemerintah desa dan pelaksana operasional BUM Desa Bersama. yang dimana secara tegas telah disebutkan dalam pasal 132 ayat (7) yang berbunyi *“Pelaksana Operasional sebagaimana yang dimaksud pada ayat (6) dilarang merangkap jabatan yang melaksanakan fungsi pelaksana lembaga pemerintahan desa dan lembaga Kemasyarakatan Desa.”*

Dalam hal ini pula pemerintah desa diberikan batas kewenangan dalam hal pengelolaan BUM Desa/BUM Desa Bersama, sehingga seseorang yang telah menduduki jabatan tertentu dalam pemerintah desa tidak dapat lagi menduduki jabatan pada organisasi pengelolaan BUM Desa/BUM Desa bersama.

Hal tersebut berarti bahwa diluar batas-batas perbuatan dan/atau tindakan pemerintah merupakan tindakan tanpa wewenang, batas yang dimaksud meliputi materi (substansi), ruang (wilayah), dan waktu (tempus), hal ini dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon. Selanjutnya, dapat disimpulkan bahwa dengan adanya batas wewenang tersebut memberikan ruang lingkup legalitas perbuatan atau tindakan hukum pemerintahan yang meliputi harus adanya

wewenang, sesuai dengan prosedur dan berkesesuaian dengan substansi perbuatan atau tindakan.⁶⁶

Adapun Pelaksana Operasional dalam beberapa pasal pada PP No. 43/2014 sebagai berikut:

Pasal 132 ayat (7)

Ketentuan Pasal 132 ayat (7) menyebutkan Pelaksana Operasional dilarang merangkap jabatan yang melaksanakan fungsi pelaksana lembaga pemerintahan Desa dan lembaga kemasyarakatan Desa.

Pasal 134

Pasal 134 menyebutkan tugas Pelaksana operasional yang diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga.

Pasal 136 ayat (1)

Inti dari pasal ini menjelaskan kewajiban pelaksana operasional yang kemudian ditetapkan dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga

Pasal 138

Ketentuan pasal 138 ayat (1) dan ayat (2) menjelaskan tugas dan kewajiban pelaksana operasional dalam hal pengurusan dan pengelolaan serta pelaporan pertanggungjawaban kepada Kepala Desa.

⁶⁶ Aminuddin Ilmar, 2020, *Perbuatan Hukum Pemerintahan*, Phinatama Media, Makassar, hlm. 105

Pasal 139

Pasal ini menjelaskan bahwa kerugian yang dialami oleh BUM Desa merupakan tanggung jawab pelaksana operasional.

Dari beberapa pasal dalam PP No. 43/2014 tersebut tidak menjelaskan secara detail terkait dengan mekanisme pemilihan pelaksana operasional BUM Desa/BUM Desa bersama. Namun, diatur lebih lanjut pada Permendesa PDTT No. 4/2015. Selanjutnya, mekanisme pemilihan pelaksana operasional diatur dalam Permakades No. 2/2020 tentang Pendirian Badan Usaha Milik Desa Bersama Wanua Tonra.

Selanjutnya, persyaratan untuk pengangkatan pelaksana operasional diatur lebih lanjut pada Permendesa PDTT No. 4/2015

Pasal 14 ayat (1) meliputi :

- a. Masyarakat Desa yang mempunyai jiwa wirausaha;
- b. Berdomisili dan menetap di Desa sekurang-kurangnya 2(dua) tahun;
- c. Berkepribadian baik, jujur, adil, cakap, dan perhatian terhadap usaha ekonomi desa; dan
- d. Pendidikan minimal setingkat SMU/Madrasah Aliyah/SMK atau sederajat;

Peraturan ini tidak menetapkan ketentuan baku dalam mengatur terkait mekanisme dan prosedur pengangkatan pelaksana operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra melainkan hanya sebatas persyaratan.

Berdasarkan AD/ART dan SOP yang merupakan bagian yang tidak dapat terpisahkan dari Peraturan Bersama Kepala Desa Nomor 02 Tahun 2020 tentang Pendirian Badan Usaha Milik Desa Bersama Wanua Tonra. Menjelaskan terkait syarat-syarat Pelaksana Operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra Pada Pasal 5:

1. Tata cara pengangkatan dan pemberhentian pelaksana operasional.
 - a. Melalui Musyawarah Antar Desa yang dilaksanakan Oleh Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) yang dihadiri oleh unsur Delegasi BKD Desa yang tergabung dalam Badan Kerjasama Antar Desa.
 - b. Pengadaan eksternal (Penjaringan dan Penyaringan), artinya untuk mengisi lowongan jabatan yang kosong ditarik orang-orang dari luar organisasi melalui:
 - a. Iklan Media Massa;
 - b. Lembaga Pendidikan;
 - c. Depnaker;
 - d. Lamaran Kerja yang Sudah Masuk Di BUM Desa Bersama
2. Persyaratan menjadi pelaksana operasional meliputi :
 - a. Unsur Delegasi Desa yang tergabung dalam BKD yang di pilih Dalam Forum Musyawarah Antar Desa (MAD);
 - b. Penduduk desa setempat yang di buktikan dengan Kartu Tanda Penduduk;
 - c. Pendidikan minimal setingkat SMU/Madrasah Aliyah/ SMK atau sederajat;
 - d. Dapat mengoperasikan komputer.

Adapun pasal terkait dengan pengecualian pemerintah desa tidak dapat menduduki jabatan pada BUM Desa tidak dipertegas dalam AD/ART BUM Desa Bersama Wanua Tonra tersebut.

Oleh sebab itu, dalam pelaksanaannya pelaksana operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra dijabat oleh Sekertaris Desa yang

juga merupakan salah satu unsur pemerintah desa sebagaimana yang telah dijelaskan pada pasal 1 ayat (3) UU No. 6/2014 bahwa *“Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa”*.

Dalam proses pemilihan pelaksana operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra dilakukan saat musyawarah desa yang dihadiri oleh BKD yaitu Kepala Desa, BPD, Perwakilan Masyarakat dan Keterwakilan Perempuan. Dalam musyawarah tersebut tidak secara langsung dilakukan pemilihan pelaksana operasional, tetapi dilakukan pembentukan terlebih dahulu yang ditetapkan dengan Peraturan Bersama Kepala Desa. Kemudian, dilakukan pemilihan yang dihadiri oleh perwakilan dari 11 desa dengan 5 orang perwakilan tiap desa. Adapun pemilihan pelaksana operasional dilakukan dengan acara aklamasi.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan penulis pada tanggal 22 Agustus 2022, menemukan Lampiran 1 Peraturan Bersama Kepala Desa Nomor 02 tahun 2020 mengangkat salah satu perangkat desa dari desa yang tergabung kedalam BUM Desa Bersama Wanua Tonra yaitu Desa Bulu-Bulu sebagai Direktur Utama dalam BUM Desa Bersama Wanua Tonra. Perangkat Desa yang dimaksud merupakan Sekretaris Desa dari salah satu desa

yang tergabung dalam BUM Desa Bersama Wanua Tonra sebagaimana yang terdapat dalam Keputusan Kepala Desa Bulu-Bulu Nomor 19 tahun 2018 tentang Penetapan dan Pengangkatan Perangkat Desa Bulu-Bulu Kecamatan Tonra, menetapkan Salamun S.E sebagai Sekretaris Desa Bulu-Bulu.

Penulis menemukan fakta dari hasil penelitian pada tanggal 22 Agustus 2022 - Sekretaris Desa Bulu-Bulu Kecamatan Tonra, Salamun mengatakan dalam pemilihan pelaksana operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra terdapat beberapa kendala salah satunya adalah kurangnya sumber daya manusia (SDM) yang ada dalam lingkup desa-desa yang tergabung dalam BUM Desa Bersama tersebut.⁶⁷

Dalam hal ini faktor-faktor dalam pemilihan Pelaksana Operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra adalah faktor internal yaitu dari aparat penegak hukum, yang merupakan faktor-faktor tertentu yang tidak bisa dihindari dalam sistem pemerintahan desa yang sangat sempit. Dalam beberapa literature menjelaskan bahwa penegakan hukum ialah suatu upaya untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial yang diharapkan menjadi kenyataan. Penegakan hukum dilakukan dengan upaya menegakan atau menggunakan norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman tingkah laku dalam kehidupan masyarakat

⁶⁷ Salamun, Wawancara, Pemerintah Desa Bulu-Bulu, Watampone, 22 Agustus 2022

dan bernegara.⁶⁸ Satjipto Rahardjo mengemukakan pendapat terkait tujuan penegakan hukum, bahwa penegakan hukum tidak hanya mendapat kepastian hukum saja tetapi juga memanifestasikan manfaat dan keadilan sosial. Kepastian hukum dapat mencegah perbuatan sewenang-wenang yang dilakukan oleh seseorang; kemanfaatan sosial berkaitan dengan hasil penegakan hukum yang tidak menyebabkan timbulnya keresahan di masyarakat, sedangkan keadilan berkaitan dengan berbagai kepentingan masyarakat.⁶⁹

Penulis juga menemukan fakta bahwa sebelum pemilihan pelaksana operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra dilakukan setelah keluarnya Permakades beserta AD/ART dan SOP. Menurut salah satu perangkat desa Permakades tersebut berdasar Pada PP No. 43/2014. Namun setelah terpilihnya pelaksana operasional yang baru Permakades kemudian diubah mengikuti peraturan perundang-undangan terbaru tetapi faktanya adalah Permakades yang menjadi dasar pembentukan BUM Desa Bersama yaitu Permakades No. 2/2020 ternyata masih mendasar pada PP No. 43/2014. Dalam hal ini, aturan terkait dengan tidak dibolehkan adanya rangkap jabatan antara pemerintah desa dan pelaksana operasional masih harus tetap digunakan dalam prosedur/mekanisme pemilihan pelaksana

⁶⁸ Hasaziduhu Moho, "Penegakan Hukum Di Indonesia Menurut Aspek Kepastian Hukum, Keadilan, dan Kemanfaatan", Jurnal Warta Edisi :59, Universitas Dharmawangsa, Januari 2019, hlm. 6

⁶⁹ Luthvi Febryka Nola, "Upaya Perlindungan Hukum Secara Terpadu Bagi Tenaga Kerja Indonesia (TKI)", Negara Hukum, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Vol. 7 No. 1 Juni 2016, hlm. 38

operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra yang dilakukan oleh pemerintah desa yang tergabung dalam BUM Desa Bersama.

Fakta yang terjadi berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, perangkat desa yaitu Sekretaris Desa dari salah satu desa yang masuk kedalam BUM Desa Bersama Wanua Tonra merangkap jabatan sebagai Pelaksana Operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra yaitu sebagai ketua/direktur. Dengan alasan bahwa kurangnya sumber daya manusia (SDM) yang ada dalam lingkup desa-desa yang tergabung dalam BUM Desa Bersama tersebut. Dimana hal tersebut telah diatur dalam Pasal 132 ayat (7) PP No. 43/2014 yang menjadi salah satu dasar pemilihan pelaksana operasional BUM Desa/BUM Desa Bersama. Oleh karena itu, pemilihan pelaksana operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra merupakan tindakan dan/atau keputusan yang tidak sesuai dengan substansi atau tidak bersesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dapat dilihat bahwa syarat sah sebuah keputusan dan/atau tindakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan BAB IX bagian kesatu pasal 52 menjelaskan syarat sah sebuah keputusan meliputi 3 hal, yaitu ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, dibuat sesuai prosedur, dan substansi dengan objek keputusan.

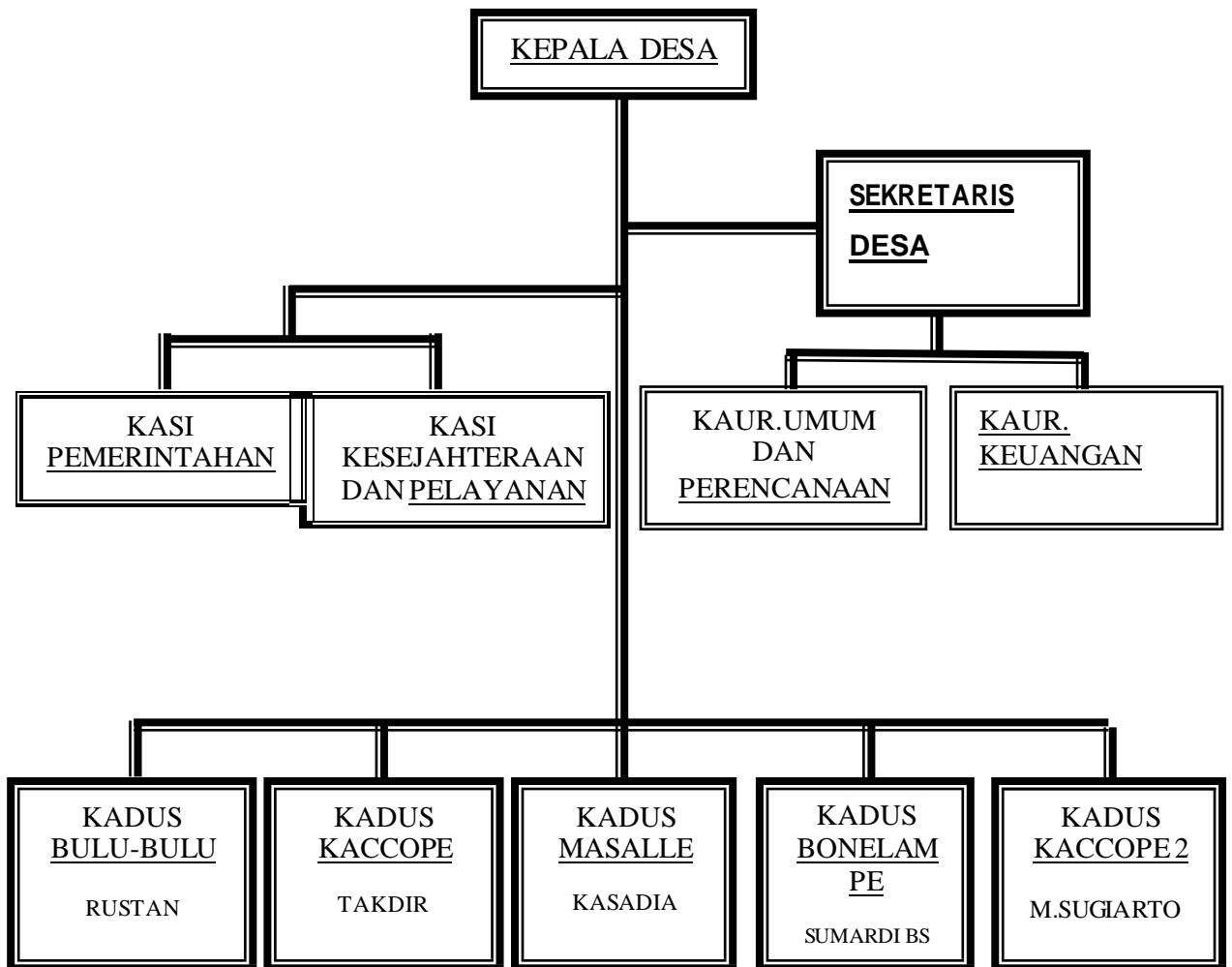
Berdasarkan syarat sahnya sebuah keputusan, dalam pemilihan pelaksana operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra. Penulis menganalisis bahwa keputusan dan/atau tindakan tersebut merupakan keputusan dan/tindakan yang cacat administratif dikarenakan tidak terpenuhinya syarat sah sebuah keputusan seperti yang termaktub dalam Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, melihat bahwa pemilihan pelaksana operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra secara prosedur dan substansi tidak sesuai dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka pemilihan pelaksana operasional BUM Desa Bersama tersebut dianggap batal/dapat dibatalkan.

Sementara itu, penulis juga mengkaji hal ini dalam konteks mekanisme pengisian jabatan. Berdasarkan hasil wawancara yang telah dilakukan penulis dengan sekretaris desa, mengungkapkan bahwa proses pemilihan Pelaksana Operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra dilakukan dengan cara aklamasi melalui musyawarah antar desa. Pada proses pemilihannya masing-masing desa yang tergabung dalam BUM Desa Bersama Wanua Tonra mengusulkan nama yang akan diangkat menjadi direktur/ketua dalam pengelolaan BUM Desa Bersama Wanua Tonra.

Dalam AD/ART BUM Desa Bersama Wanua Tonra dalam pemilihan pelaksana operasional juga menggunakan opsi pengadaan secara eksternal jika dalam lingkup pemerintah desa sudah tidak ada lagi yang bisa mengisi jabatan yang kosong maka dilakukan Pengadaan eksternal (Penjaringan dan Penyaringan), artinya untuk mengisi lowongan jabatan yang kosong ditarik orang-orang dari luar organisasi melalui iklan media masa; lembaga Pendidikan; depnaker; lamaran kerja yang sudah masuk di BUM Desa Bersama. Namun, sejauh ini cara pengangkatan tersebut tidak digunakan dalam pemilihan pelaksana operasional BUM Desa Bersama Wanua Tonra.

Jika melihat pengertian terkait jabatan struktural dapat dikatakan bahwa direktur/pelaksana operasional BUM Desa merupakan jabatan struktural begitu pula dengan sekretaris desa juga merupakan jabatan struktural. Berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU No. 6/2014 bahwa yang termasuk pemerintah desa adalah Kepala Desa dibantu oleh Perangkat desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah desa; pelaksana kewilayahan dan pelaksana teknis. Sebagaimana pula yang diatur pada Pasal 2 Permendagri No. 84/2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa yang dideskripsikan pada bagan berikut ini :

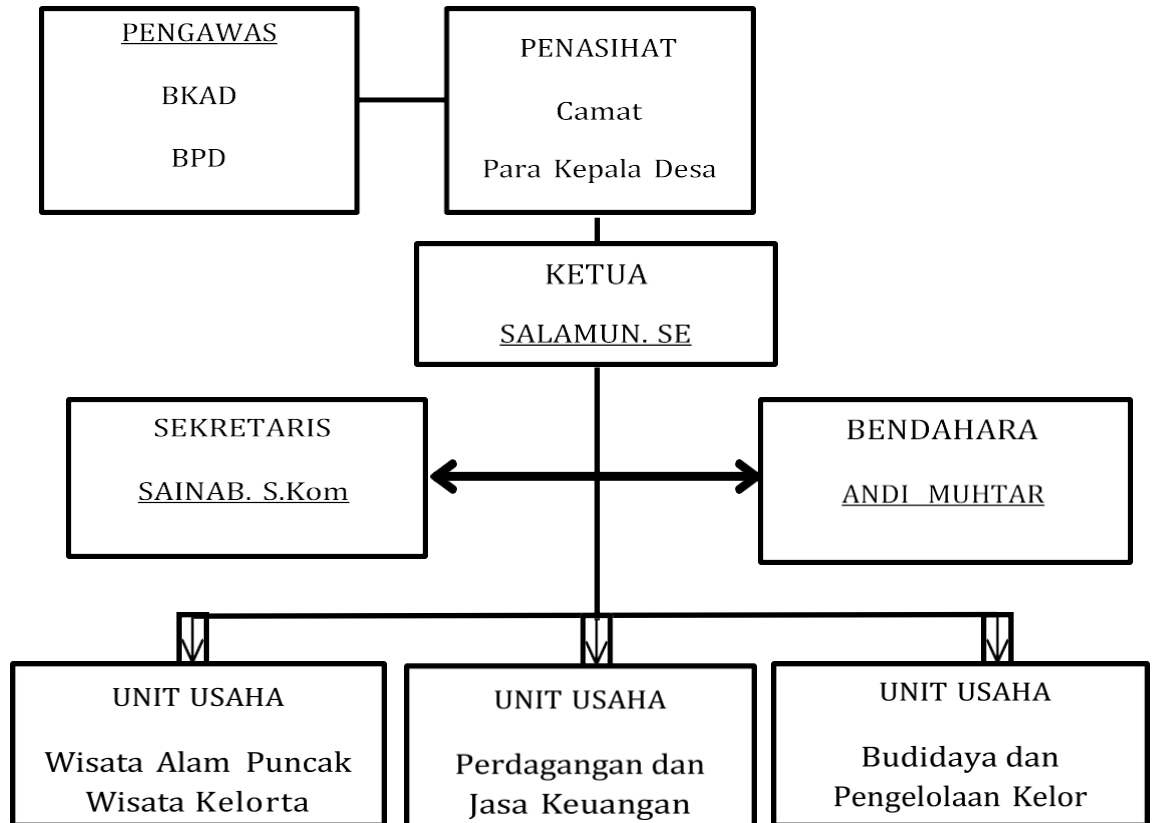
Bagan 1



Sumber : Kantor Desa Bulu-Bulu

Berdasarkan Permendesa PD TT No. 4/2015 bahwa organisasi pengelola BUM Desa paling sedikit terdiri atas Penasihat dan Pelaksana Operasional. Sebagaimana yang dideskripsikan pada bagan berikut :

Bagan 2



Dapat dilihat bahwa pada bagan 1 (Struktur organisasi pemerintah desa) dan Bagan 2 (Struktur organisasi pengelola BUM Desa Bersama). Bahwa sekretaris desa merupakan salah satu jabatan struktural yang ada pada pemerintah desa. Sedangkan direktur pengelola BUM Desa Bersama dalam hal ini pelaksana operasional juga merupakan jabatan struktural dalam organisasi pengelola BUM Desa Bersama.

Dalam peraturan perundang-undangan tidak membenarkan jabatan struktural menduduki jabatan rangkap yang dijelaskan pada

Pasal 8 PP 13/2002 tentang Perubahan atas PP 100/2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural bahwa jabatan struktural tidak dapat menduduki jabatan rangkap, baik dengan struktural maupun dengan jabatan fungsional. Hal ini berkaitan dengan disiplin, akuntabilitas pejabat dan mengingat keterbatasan kemampuan manusia, sudah seharusnya dilarang adanya rangkap jabatan.

Melihat hal tersebut juga dikaitkan dengan upaya agar tidak terjadi tindakan penyalahgunaan wewenang dalam menggunakan sarana dan prasarana yang melekat dari jabatannya. pentingnya aturan tersebut agar tercipta kinerja pelaksana operasional dalam menjalankan tugasnya dan tidak terjadi konflik kepentingan dalam lingkup pemerintah desa.

Berkenaan dengan hal tersebut maka perlu ditekankan kembali bahwa rangkap jabatan yang dilakukan dalam lingkup pemerintah desa bukanlah sesuatu yang dianggap lumrah karena baik ditingkat pusat ataupun tingkat pemerintah terendah sekalipun konflik kepentingan juga sangat mungkin terjadi. Terkait dengan hal tersebut seharusnya ada tindakan dan jika dibiarkan terus menerus maka hal tersebut dapat menjadi semacam pembangkangan konstitusional.

Untuk itu, selain mengkaji hal tersebut dari sudut keputusan dan/atau tindakan hukum pemerintah yang dinilai batal/dapat

dibatalkan karena tidak bersesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pembentukannya. Penulis juga menganggap bahwa rangkap jabatan yang seharusnya tidak dilakukan dalam lingkup pemerintah desa yang akan menimbulkan tindakan penyalahgunaan wewenang terhadap jabatan yang dimilikinya.