

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu tujuan didirikannya negara Indonesia adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kemudian dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat dapat dilakukan melalui peningkatan pembangunan ekonomi kerakyatan. Dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa “*Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan*”. Pasal 33 tersebut menjadi dasar demokrasi ekonomi Indonesia. Sebagai ketentuan di dalam konstitusi tentu hanya memuat aturan pokok saja, maka harus dijabarkan pada peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya.<sup>1</sup>

Kemudian dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat tersebut dan untuk mendukung pembangunan perekonomian di daerah, Negara telah berkomitmen untuk melaksanakan otonomi daerah yang lebih luas dalam arti daerah diberi keleluasaan untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya. Peraturan daerah merupakan pilar utama yang memayungi realisasi otonomi daerah. Peraturan daerah memiliki karakteristik yang bersifat mengatur khususnya mengatur relasi antara pemerintah daerah, masyarakat lokal, stakeholder lokal seperti dunia usaha. Peraturan daerah bukan hanya mengatur kehidupan politik,

---

<sup>1</sup> Elli Ruslina, *Dasar Perekonomian Indonesia dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara RI Tahun 1945*, Total Media;Yogyakarta, 2013, hlm 352

sosial, dan budaya masyarakat, akan tetapi juga masalah ekonomi daerah.<sup>2</sup> lebih lanjut Peraturan daerah merupakan instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Hal ini secara tegas dinyatakan didalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan Peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Konsep otonomi kemudian dikembangkan lebih lanjut dalam Pasal 136 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. lahirnya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Pasca Amandemen Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dapat menjadi titik pijak penataan penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, karena telah membawa angin perubahan baik pada ranah paradigma, pola dan fungsi utama penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 dalam Pasal 236 ayat (1) menyebutkan bahwa Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, daerah membentuk Peraturan daerah. Peraturan daerah merupakan produk hukum yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Kewenangan membuat Peraturan daerah merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dengan tujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat. Maka dapat dikatakan bahwa dengan berlakunya Undang-Undang

---

<sup>2</sup> Sirajudin, Anis Ibrahim, dkk, 2016, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Setara Press;Malang, hlm 185.

<sup>3</sup> *Ibid*

Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya, disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara. Hal ini merupakan salah satu dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang menekankan adanya pemberian kewenangan oleh negara kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.<sup>4</sup>

Sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, salah satu upaya yang diberikan kepada daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat adalah adanya ketentuan mengenai pemberdayaan kemampuan desa dalam mengelola potensi yang dimilikinya. Salah satu pendekatan baru yang diharapkan mampu meningkatkan perekonomian di pedesaan adalah melalui pembentukan kelembagaan ekonomi yang dikelola sepenuhnya oleh masyarakat desa. Ini didasarkan bahwa dengan adanya potensi yang jika dikelola dengan tepat akan menimbulkan permintaan di pasar. Bentuk kelembagaan sebagaimana disebutkan di atas dapat berupa Badan Usaha Milik Desa. Jika kelembagaan Badan Usaha Milik Desa ini kuat dan didukung kebijakan yang memadai, maka pertumbuhan ekonomi yang disertai dengan pemerataan distribusi aset kepada rakyat secara luas akan mampu menanggulangi berbagai permasalahan ekonomi di pedesaan. Keberadaan Badan Usaha Milik Desa di desa diharapkan mampu mendorong dinamisasi kehidupan ekonomi di pedesaan khususnya dan kabupaten umumnya.

---

<sup>4</sup> Ade,Saptomo. *Hukum dan Kearifan Lokal*, PT Grasindo; Jakarta, 2010, hlm 1

Berkaitan dengan Badan Usaha Milik Desa, tetap saja perlu kehati-hatian dalam mengatur kebijakan mengenai perekonomian desa tersebut. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 213 ayat (1) memang telah secara tegas disebutkan bahwa “Desa dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa”. Substansi ini menegaskan tentang janji pemenuhan permintaan ( *demand compliance scenario*) dalam konteks pembangunan tingkat desa.<sup>5</sup>

Pada prinsipnya Badan Usaha Milik Desa adalah lembaga usaha desa yang dikelola oleh masyarakat dan pemerintahan desa dalam upaya memperkuat perekonomian desa dan dibentuk berdasarkan kebutuhan dan potensi desa.<sup>6</sup> Berpedoman pada cara pandang ini, jika peningkatan perekonomian pedesaan dapat diperoleh dari Badan Usaha Milik Desa, maka kondisi itu akan mendorong setiap Pemerintah Desa memberikan dorongan dalam merespon pembentukan Badan Usaha Milik Desa. Dalam merumuskan perlu atau tidaknya mengatur dan mendirikan badan usaha milik desa, juga harus memperhatikan aspek potensi perekonomian yang dimiliki oleh penduduk yang ada di desa.<sup>7</sup> Misalkan saja dalam hal pertanian, produksi perkebunan dan peternakan.

Saragi menyebutkan ada lima tujuan pembentukan Badan Usaha Milik Desa yaitu:

1. Peningkatan kemampuan keuangan desa dan/atau desa;
2. Pengembangan usaha masyarakat dalam rangka pengentasan kemiskinan;
3. Mendorong tumbuhnya usaha masyarakat;
4. Penyedia jaminan sosial;

---

<sup>5</sup> Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (PKSDP) Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, *Buku Panduan dan Pendirian Badan Usaha Milik Desa*, 2007, hlm 2

<sup>6</sup> Arif Ahmad Risadi, *Badan Usaha Milik Desa*, Dapur Buku; Jakarta, 2012, hlm 4

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm 6

5. Penyedia pelayanan bagi masyarakat desa dan/atau desa.<sup>8</sup>

Guna mencapai tujuan Badan Usaha Milik Desa, dapat dilakukan dengan cara memenuhi kebutuhan (Produktif dan Konsumtif) masyarakat melalui pelayanan barang dan jasa yang dikelola oleh masyarakat dan pemerintah desa. Lembaga ini juga dituntut mampu memberikan pelayanan kepada non anggota (pihak luar desa) dengan menempatkan harga dan pelayanan sesuai standar pasar.

Pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dalam Pasal 78 menyatakan bahwa dalam meningkatkan perekonomian masyarakat dan Desa, Pemerintah Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa. Badan Usaha Milik Desa selanjutnya dibentuk sesuai potensi masyarakat desa. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 78 Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 menjelaskan yang dimaksud dengan kebutuhan dan potensi desa adalah:

1. kebutuhan masyarakat terutama dalam pemenuhan kebutuhan pokok;
2. tersedia sumberdaya desa yang belum dimanfaatkan secara optimal terutama kekayaan desa dan terdapat permintaan dipasar;
3. tersedia sumberdaya manusia yang mampu mengelola badan usaha sebagai aset penggerak perekonomian masyarakat;
4. adanya unit-unit usaha yang merupakan kegiatan ekonomi.

Dalam perkembangannya, pada tanggal 18 Desember 2013, pengaturan tentang Desa diatur sendiri dalam sebuah Undang-Undang yakni Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Tantangan ke depan Undang-Undang Desa adalah bagaimana memberikan kesempatan kepada desa untuk dapat mengelola

---

<sup>8</sup> Saragi, Tumpal P. *Mewujudkan Otonomi Masyarakat Desa : Alternatif Pemberdayaan Desa*. IRE Press ; Yogyakarta. 2004, hlm 113.

sumberdaya alam di wilayah yurisdiksinya. Sumberdaya alam di desa berfungsi sebagai sumberdaya ekonomi di desa. Hal ini sangat dibutuhkan desa sebagai basis produksi untuk membiayai pembangunan dan kesejahteraan warga masyarakat. Pengembangan kawasan dan pembangunan desa yang memanfaatkan sumberdaya alam sangat dibutuhkan untuk mendukung kesejahteraan masyarakat. Namun, keputusan pengembangan kawasan itu harus melibatkan partisipasi masyarakat serta memperhatikan aspek keberlanjutan pembangunan dan proteksi terhadap masyarakat.

Badan Usaha Milik Desa merupakan alternatif yang dapat dikembangkan untuk mendorong perekonomian desa. Melalui alternatif usaha ini, diharapkan akan tercipta sumber daya ekonomi baru untuk mengatasi keterbatasan sumberdaya alam desa. Undang-Undang Desa mengamanatkan perlu kombinasi Peraturan daerah dan Peraturan desa mengenai pemberdayaan sektor ekonomi berbasis desa. Undang-Undang ini juga menjamin bahwa Badan Usaha Milik Desa bukan menjadi alat rente bagi penyelenggara pemerintahan desa namun menjadi alat penting bagi desa untuk melindungi dan memberdayakan masyarakatnya serta menjadi arena bagi warga desa untuk bekerjasama membangun ekonomi wilayahnya dan tidak menjebak diri pada berbagai bentuk kerjasama dengan pihak luar yang justru mengancam ekonomi desa, khususnya lapisan bawah.

Badan usaha milik desa memberikan harapan baru bagi desa untuk mengelola sebagian besar kehidupan perekonomian desa. Untuk itu, pentingnya pemahaman manajemen pengelolaan badan usaha, sehingga nantinya mampu mengimplementasikannya dalam pengembangan usaha dan inovasi ekonomi perdesaan serta terwujudnya desa mandiri. Desa sebagai pemerintah yang bersinggungan langsung dengan masyarakat, harus punya solusi konkret dalam usaha

mensejahterakan masyarakatnya. Badan Usaha Milik Desa adalah contoh konkret kemandirian Desa dalam usaha mensejahterakan masyarakatnya. Badan usaha milik desa diciptakan guna meningkatkan pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi desa. Maka dari itu dibentuk berdasarkan kebutuhan serta potensi desa. Badan Usaha Milik Desa di perdesaan di Indonesia akan mendorong kemajuan desa menjadi desa yang mandiri. dibentuk dan difasilitasi oleh aparat pemerintah Desa Keberadaan Badan Usaha Milik Desa merupakan langkah maju untuk memperkuat perekonomian desa. Badan Usaha Milik Desa dibentuk berdasarkan kebutuhan serta potensi desa dimana didirikan. kemandirian ekonomi pemerintah desa memaksimalkan produk unggulan di setiap desa.

Dengan disahkannya Undang-Undang Desa dapat diketahui beberapa catatan untuk bahan perbaikan pasal yang lebih operasional mengenai Badan Usaha Milik Desa adalah:

- a. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Desa memiliki Badan Usaha Milik Desa yang berfungsi untuk menstimuli, memfasilitasi dan melindungi dan memberdayakan kesejahteraan ekonomi masyarakatnya. Dengan kata lain Badan Usaha Milik Desa dibentuk dengan kepentingan untuk mendukung kegiatan ekonomi di desa yang menjadi hajat hidup orang banyak di desanya;
- b. Badan Usaha Milik Desa dibentuk melalui proses pengambilan keputusan antar pemerintah Desa, BPD dan wakil-wakil warga masyarakat;
- c. Badan Usaha Milik Desa merupakan usaha milik desa yang dikelola secara otonom oleh warga desa;
- d. Keuntungan usaha Badan Usaha Milik Desa sebesar-besarnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan dialokasikan di bidang pelayanan desa dan mendukung berkembangnya Badan Usaha Milik Desa;
- e. Jenis usaha yang diselenggarakan Badan Usaha Milik Desa adalah yang benar tidak mengancam tetapi justru mendukung usaha ekonomi masyarakat Desa.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Naskah akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa

Pengaturan mengenai badan usaha milik desa dalam Undang-Undang ini diatur dalam BAB X tentang Badan Usaha Milik Desa dari Pasal 87 sampai dengan Pasal 90. Undang-Undang ini mendefinisikan Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUM Desa, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa. Kemudian pada tanggal 30 Mei 2014, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Peraturan Pemerintah ini mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa dan mengatur lebih rinci mengenai Badan Usaha Milik Desa

Sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan tersebut, desa dapat mendirikan badan usaha milik desa guna memwadahi aktivitas perekonomian masyarakat desa. Badan Usaha Milik Desa dengan demikian merupakan payung bagi semua kegiatan ekonomi di desa. Artinya, Badan Usaha Milik Desa dapat memwadahi semua aktivitas ekonomi desa, tanpa harus membuat bidang usaha ekonomi yang lain. Pengaturan Badan Usaha Milik Desa merupakan pilar kegiatan ekonomi di desa yang berfungsi sebagai lembaga sosial (*social institution*) dan komersial (*commercial institution*).<sup>10</sup> Badan Usaha Milik Desa sebagai lembaga sosial berpihak kepada kepentingan masyarakat melalui kontribusinya dalam penyediaan pelayanan sosial. Sedangkan sebagai lembaga komersial bertujuan mencari keuntungan melalui penawaran sumber daya lokal (barang dan jasa) ke pasar. Dalam menjalankan

---

<sup>10</sup> Arif Ahmad Risadi, *Op Cit*, hlm 5.



usahanya prinsip efisiensi dan efektifitas harus selalu ditekankan. Badan Usaha Milik Desa sebagai badan usaha, dibentuk berdasarkan tata perundang-undangan yang berlaku, dan sesuai dengan kesepakatan yang terbangun di masyarakat desa. Dengan demikian, bentuk Badan Usaha Milik Desa dapat beragam di setiap desa di Indonesia. Bentuknya sesuai dengan karakteristik lokal, potensi, dan sumberdaya yang dimiliki masing-masing desa.

Pengaturan lebih lanjut tentang Badan Usaha Milik Desa diatur melalui Peraturan Daerah<sup>11</sup>, dimana peraturan daerah kabupaten/kota merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan yang dibuat oleh DPRD bersama bupati/walikota.<sup>12</sup> Pada prinsipnya dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, daerah melalui penyelenggara pemerintahannya yaitu Pemerintah Daerah (Kepala Daerah) dan DPRD memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah yang berfungsi untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat di masing-masing daerah otonom. Kebijakan daerah tersebut antara lain berupa pembentukan Peraturan Daerah. Dengan demikian penting disadari dalam penyusunan peraturan daerah terkait Badan Usaha Milik Desa harus memperhatikan nilai lokal dan karakteristik daerah, serta sebelum pembentukan suatu peraturan daerah, sangat penting terlebih

---

<sup>11</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa pada Pasal 2 menyebutkan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota menetapkan Peraturan Daerah tentang Pedoman Tata Cara Pembentukan dan Pengelolaan BUMDes.

<sup>12</sup> Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan* (cetakan kedua), Raja Grafindo Persada; Jakarta, 2010, hlm 59.

dahulu untuk dilakukan kajian dan analisis mengenai latar belakang, tujuan, sasaran, jangkauan arah pengaturan dan konsepsi yang akan dibangun.<sup>13</sup>

Selain itu Badan Usaha Milik Desa didirikan atas prakarsa masyarakat didasarkan pada potensi yang dapat dikembangkan dengan menggunakan sumberdaya lokal dan terdapat permintaan pasar. Dengan kata lain, pendirian Badan Usaha Milik Desa bukan merupakan paket instruksional yang datang dari Pemerintah, pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten. Jika yang berlaku demikian dikhawatirkan Badan Usaha Milik Desa akan berjalan tidak sebagaimana yang diamanatkan di dalam undang-undang. Tugas dan peran Pemerintah adalah melakukan sosialisasi dan penyadaran kepada masyarakat desa melalui pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten tentang arti penting Badan Usaha Milik Desa bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Melalui pemerintah desa masyarakat dimotivasi, disadarkan dan dipersiapkan untuk membangun kehidupannya sendiri. Pemerintah memfasilitasi dalam bentuk pendidikan dan pelatihan dan pemenuhan lainnya yang dapat memperlancar pendirian Badan Usaha Milik Desa.

Kemudian, mekanisme operasionalisasi diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat desa. Untuk itu, masyarakat desa perlu dipersiapkan terlebih dahulu agar dapat menerima gagasan baru tentang lembaga ekonomi yang memiliki dua fungsi yakni bersifat sosial dan komersial. Dengan tetap berpegang teguh pada karakteristik desa dan nilai-nilai yang hidup dan dihormati. Maka persiapan yang dipandang paling tepat adalah berpusat pada sosialisasi, pendidikan, dan pelatihan

---

<sup>13</sup> Busyra Azheri, *Gender dalam Kehidupan Masyarakat Minangkabau (Kajian dari Perspektif Pembuatan Peraturan Perundang-undangan)*, makalah disampaikan pada kegiatan Pemberdayaan Perempuan di bidang Perundang-undangan, yang dilaksanakan di hotel Pangeran Beach pada tanggal 17 Oktober 2013.

kepada pihak-pihak yang berkepentingan terhadap peningkatan standar hidup masyarakat desa (Pemerintah Desa, Badan Perwakilan Desa, tokoh masyarakat/ketua suku, ketua-ketua kelembagaan di pedesaan).

Selain itu perlu adanya kajian yang mendalam, dengan potensi perekonomian dibidang pertanian, perkebunan dan peternakan tersebut, sebenarnya apa bentuk jenis usaha yang tepat untuk dikembangkan oleh Badan Usaha Milik Desa. Dari semua itu yang terpenting adalah bahwa pengelolaan Badan Usaha Milik Desa harus dilakukan secara profesional dan mandiri. Sehingga patut disadari bahwa Badan Usaha Milik Desa didirikan atas prakarsa masyarakat didasarkan pada potensi yang dapat dikembangkan dengan menggunakan sumberdaya lokal dan terdapat permintaan pasar. Pembentukan badan usaha milik desa adalah untuk menghindari pengaruh negatif globalisasi terhadap perekonomian rakyat banyak. Hal tersebut dilakukan dengan memperkuat lembaga ekonomi milik rakyat, sehingga mampu bersaing dengan lembaga ekonomi asing itu. Caranya adalah dengan membentuk dan mengembangkan Badan Usaha Milik Desa.<sup>14</sup>

Kabupaten Kampar sebagai salah satu daerah otonom memiliki potensi daerah yang cukup besar untuk terus dikembangkan. Kabupaten Kampar merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Riau dengan luas lebih kurang 1.128.928 Ha merupakan daerah yang terletak antara 01000'40" Lintang Utara sampai 00027'00" Lintang Selatan dan 100028'30" – 101014'30" Bujur Timur.<sup>15</sup> Kabupaten Kampar terdiri dari 21 kecamatan dan 250 desa/kelurahan. Dari 250 desa/kelurahan yang ada di Kabupaten Kampar sebanyak 178 desa (71,2 persen) merupakan desa non

---

<sup>14</sup> Bachtiar Abna, *Badan Usaha Desa Sebagai Wadah Menghadapi Globalisasi dimatangkabau*, dalam Jurnal Yustisia Volume 19 Nomor 1 (Januari –Juni) 2012

<sup>15</sup> <http://regionalinvestment.bkpm.go.id/newsipid/id/area.php?ia=1406>, Profil Daerah Kabupaten Kampar, diakses pada tanggal 10 Oktober 2014

tertinggal, 55 desa (22 persen) merupakan desa tertinggal, dan 17 desa (6,8 persen) merupakan desa sangat tertinggal. Desa sangat tertinggal banyak terdapat di Kecamatan Kampar Kiri Hulu yaitu sebanyak 9 desa.<sup>16</sup> Dengan luas dan jumlah penduduk seperti itu serta penyebaran penduduk yg terpola di tepi sungai, rawa maupun danau dan pada ibukota kabupaten dan kecamatan, memberikan suatu gambaran pola kehidupan masyarakat Kabupaten Kampar yang hampir 70 % penduduknya bekerja sebagai petani, ikan dan sawit.

Dari kondisi tersebut, terlihat bahwa Kabupaten Kampar sangat berpotensi untuk dikembangkan perekonomiannya dan harus dimanfaatkan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Menyikapi hal ini Pemerintah Kabupaten Kampar mengambil alternatif dengan cara meningkatkan program peningkatan perekonomian masyarakat dan kemudian juga harus didukung dengan peningkatan sumber daya manusianya. Salah satunya yakni melalui fasilitasi pembentukan badan usaha milik desa.

Dengan adanya kewenangan yang di jalankan pemerintah daerah, serta melihat potensi desa yang dimiliki kabupaten Kampar, maka Kabupaten Kampar telah mengaturnya dalam Peraturan Daerah Nomor 14 tahun 2007 tentang Badan Usaha Milik Desa. Dalam Peraturan Daerah Nomor 14 tahun 2007 pada Ketentuan Umum angka 12, mendefinisikan Badan Usaha Milik Desa adalah Badan Usaha Milik Desa yang selanjutnya disebut Badan Usaha Milik Desa adalah usaha desa yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah desa.

Mengenai perkembangan Badan Usaha Milik Desa, di Kabupaten Kampar telah berdiri Badan Usaha Milik Desa sebanyak telah terbentuk 27 Badan Usaha

---

<sup>16</sup> Bagian Pemerintahan Sekretaris Daerah Kabupaten Kampar, *Kampar Dalam Angka 2013*, Bangkinang, hlm 21.

Milik Desa dan pada tahun 2013 telah pula ditargetkan berdirinya 37 Badan Usaha Milik Desa dan guna merealisasikan target tersebut digelar pelatihan manajemen keuangan Badan Usaha Milik Desa yang kegiatan merupakan kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PD BPR Sarimadu, dan Bank Indonesia.<sup>17</sup> Keberadaan Badan Usaha Milik Desa yang sudah ditetapkan dalam Peraturan daerah Kabupaten Kampar tersebut, diharapkan Pemerintah Desa dapat memahami tentang pembentukan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa, sehingga dapat dijadikan sebagai penggerak perekonomian masyarakat desa serta dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemandirian masyarakat desa, khususnya desa tertinggal atau desa yang tingkat perekonomiannya rendah. Harapan Pemerintah Kabupaten Kampar yaitu adanya pembentukan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa disetiap desa yang ada di Kabupaten Kampar, belum bisa sesuai dengan yang diharapkan. Dalam proses pendirian, permasalahan yang muncul terkait kesiapan peraturan pelaksanaan di daerah, yakni pengaturan mengenai tata cara pembentukan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa.

Lebih lanjut Peraturan daerah harus ditempatkan sebagai bagian dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan. Artinya Peraturan daerah sebagai instrument penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan selain harus mampu menampung kondisi khusus atau ciri khas masing-masing daerah juga harus ditempatkan dalam konteks penjabaran peraturan perundang-undangan yang

---

<sup>17</sup> Disampaikan oleh Asisten Administrasi Pemerintahan Setdakab Kampar H Nukman Hakim SH pada acara kegiatan pelatihan keterampilan manajemen Badan Usaha Milik Desa Kabupaten Kampar tahun 2013 yang acaranya dipusatkan di Aula Pertemuan, Wisma Samudra Bangkinang, Jalan Prof HM Yamin SH, Senin (20/05/2013), diakses dari [www.kabkampar.go.id](http://www.kabkampar.go.id). diakses pada tanggal 26 Mei 2013 Pukul 14.00 wib.

lebih tinggi.<sup>18</sup> Dalam konteks ini jelas bahwa Peraturan Daerah Nomor 14 tahun 2007 sebagai bagian dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia juga perlu diselaraskan dengan ketentuan yang lebih tinggi mengaturnya.

Terkait dengan kehadiran Badan usaha milik desa ini diharapkan desa menjadi lebih mandiri dan masyarakatnya pun menjadi lebih sejahtera. Tetapi mengingat Badan usaha milik desa masih termasuk hal baru dalam keberadaannya, maka di dalam praktik, beberapa kendala muncul justru terkait dalam proses pembentukannya, yakni belum sempurnanya dan belum komprehensifnya hukum yang memayungi tentang keberadaan Badan Usaha Milik Desa di desa. Walaupun sebenarnya secara tersirat semangat untuk melembagakan Badan Usaha Milik Desa telah diamanatkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang menjelaskan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Pembentukan dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa yang kemudian diakomodir dalam peraturan teknis yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010.

Dengan kehadiran badan usaha milik desa ini diharapkan desa menjadi lebih mandiri dan masyarakatnya pun menjadi lebih sejahtera. Tetapi mengingat BUMDes masih termasuk hal baru dalam keberadaannya, maka beberapa kendala

---

<sup>18</sup>Wahiduddin Adams, *Penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda) Dalam Rangka Mewujudkan Produk Hukum Daerah yang Komprehensif*, disampaikan pada pendidikan dan pelatihan Perancang Peraturan Perundang-undangan se-Indonesia pada Kementerian Hukum dan HAM RI yang diselenggarakan pada tanggal 27 Juni 2014 di Jakarta.

muncul justru terkait dalam proses pembentukannya. Mulai dari asas-asas pembentukan peraturan daerah yang tidak sesuai yang belum mengakomodir seluruhnya serta legalitas bentuk badan hukum badan usaha milik desa.

Legalitas bentuk badan hukum yang tepat ternyata menjadi masalah yang lebih besar bagi pendirian BUMDes. Meskipun di beberapa daerah Kabupaten/Kota telah memiliki Perda yang mengatur tentang Tata Cara Pembentukan dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), tetapi sering kali di beberapa Perda tersebut terjadi ketidaktepatan dalam memilih konstruksi badan hukum yang tepat bagi BUMDes. Di kabupaten Kampar BUMDes tidak menggunakan bentuk badan hukum, melainkan “hanya” berbentuk badan usaha yang tidak berbadan hukum, Padahal ketentuan pasal 4 Peraturan daerah Nomor 14 tahun 2007 telah mengamanahkan bahwa Bentuk Badan Usaha Milik Desa harus berbadan hukum. Jika permasalahan pertama seputar pembentukan BUMDes dapat diatasi dengan melakukan revisi terhadap Perda yang belum tepat, maka permasalahan kedua ini tidak akan berhenti dengan merevisi Perda payungnya, melainkan harus membenahi bentuk badan hukum BUMDes tersebut dalam bentuk badan hukum yang tepat.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai **“Pengaturan Badan Usaha Milik Desa Untuk Kemandirian Desa di Kabupaten Kampar.”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan Badan Usaha Milik Desa dalam peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana penerapan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 14 tahun 2007 tentang Badan Usaha Milik Desa ?
3. Bagaimana status badan hukum Badan Usaha Milik Desa dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 14 tahun 2007 tentang Badan Usaha Milik Desa?

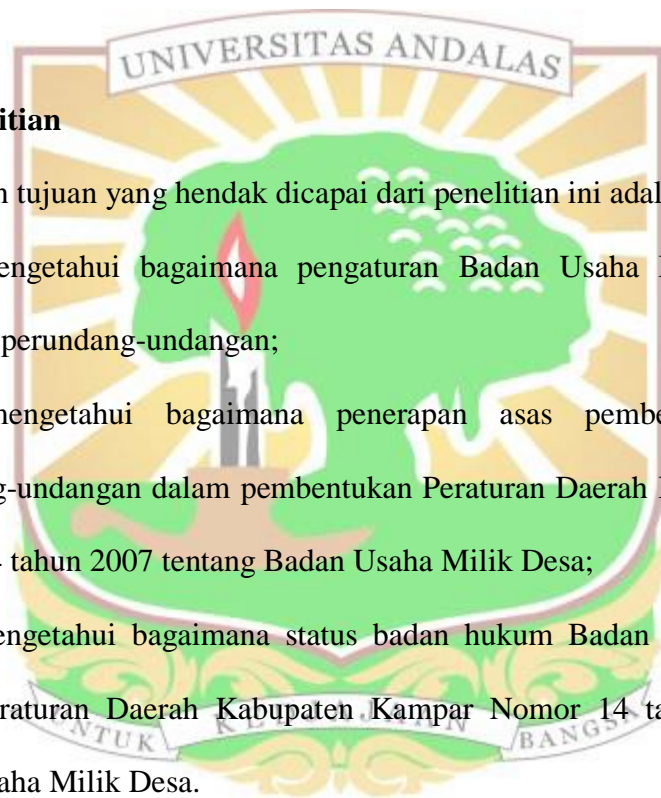
### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan Badan Usaha Milik Desa dalam peraturan perundang-undangan;
2. Untuk mengetahui bagaimana penerapan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 14 tahun 2007 tentang Badan Usaha Milik Desa;
3. Untuk mengetahui bagaimana status badan hukum Badan Usaha Milik Desa dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 14 tahun 2007 tentang Badan Usaha Milik Desa.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoretis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan hukum terutama mengenai pengaturan badan usaha milik desa, asas pembentukan peraturan daerah tentang badan usaha milik desa dan bentuk badan hukum badan usaha milik desa;





2. Secara praktis hasil penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi masyarakat, Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat dalam merumuskan pengaturan mengenai bentuk badan hukum badan usaha milik desa guna mewujudkan kemandirian desa..

## E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

### 1. Kerangka Teoritis

Dalam dunia ilmu, teori menempati kedudukan yang sangat penting, karena teori memberikan sarana untuk dapat merangkum serta memahami masalah yang dibicarakan secara lebih baik. Hal-hal semula yang tampak tersebar dan berdiri sendiri dapat disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara lebih bermakna.

Sehubungan dengan hal di atas, penelitian mengenai Analisis Yuridis Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 14 tahun 2007 tentang Badan Usaha Milik Desa, maka agar masalahnya menjadi jelas, penelitian ini menggunakan kerangka acuan dari:

#### a. Teori Perundang-undangan

Istilah perundang-undangan pada awalnya merupakan terjemahan dari beberapa istilah asing yakni *legislation* yang diartikan sebagai perundang-undangan dan pembuatan undang-undang (*wetgeving*), diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang dan keseluruhan daripada undang-undang negara, serta *gesetzgebung*, yang diartikan sebagai perundang-undangan<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Maria FaridaIndrati.S, *Ilmu Peraundang-undangan (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal.10

Berkaitan dengan hal ini Hans Kelsen yang dikenal sebagai pencetus teori hukum murni. Tata hukum menurut Kelsen, khususnya sebagai personifikasi negara bukan merupakan sistem norma yang dikoordinasikan satu dengan lainnya, tetapi suatu hierarki dari norma-norma yang memiliki level berbeda. Kesatuan norma ini disusun oleh fakta bahwa pembuatan norma yang lebih rendah, ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan utama validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan<sup>20</sup>.

Teori jenjang Kelsen melihat hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari susunan norma berbentuk piramida. Norma yang lebih rendah memperoleh kekuatannya dari norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu norma akan semakin abstrak sifatnya dan sebaliknya semakin rendah kedudukan suatu norma akan semakin konkret norma tersebut. Norma yang paling tinggi yang menduduki puncak piramida disebut oleh Kelsen dengan nama *Grundnorm* (norma dasar).

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dalam suatu hierarki, dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar.<sup>21</sup>

Teori jenjang dari Kelsen ini kemudian dikembangkan lagi oleh muridnya yakni Hans Nawiasky. Berbeda dengan Kelsen, Nawiasky

---

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie dan M.Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal.109.

<sup>21</sup> Maria Farida Indrati.S, *Op Cit* hlm.38.

mengkhususkan pembahasannya pada norma hukum saja. Sebagai penganut aliran hukum positif, hukum disinipun diartikan identik dengan perundang-undangan (peraturan yang dikeluarkan oleh penguasa). Teori dari Nawiasky disebut dengan teori jenjang norma hukum *die theorie stufenordnung der rechtsnormen*<sup>22</sup>.

Menurut Nawiasky norma tertinggi negara yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*grundnorm*) sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara. Lebih lanjut menurut Nawiasky norma dapat disusun atas : (1) norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*), (2) aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), (3) undang-undang formal (*formell gesetz*) dan (4) peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).<sup>23</sup>

#### **b. Teori Badan Hukum**

Dalam ilmu hukum, subyek hukum (*legal subject*) adalah setiap pembawa atau penyandang hak dan kewajiban dalam hubungan-hubungan hukum. Subyek hukum dapat merupakan orang atau *natuurlijkpersoon* (*menselijkpersoon*) dan bukan orang (*rechtspersoon*). Salah satu pandangan para ahli terhadap teori badan hukum yaitu Teori Organ. Teori organ yang diajarkan Otto van Gierke memandang badan hukum sebagai suatu yang nyata (*reliteit*) bukan fiksi, pandangan ini diikuti oleh L.G. Polano. Menurut teori organ, badan hukum merupakan *een bestaan, dat hun realiteit* dari konstruksi yuridis seolah-olah sebagai manusia yang sesungguhnya dalam

---

<sup>22</sup> Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hal.116.

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie dan M.Ali Safa'at, *Op.Cit*, hlm.170.

lalu lintas hukum yang juga mempunyai kehendak sendiri yang dibentuk melalui alat-alat kelengkapannya yaitu pengurus dan anggotanya dan sebagainya.<sup>24</sup> Putusan yang dibuat oleh pengurus adalah kemauan badan hukum.

Menurut teori organ, badan hukum bukanlah suatu hal yang abstrak, tapi benar ada. Badan hukum bukanlah suatu hal yang tidak bersubjek tetapi badan hukum suatu organisme yang riil, yang hidup dan bekerja seperti manusia. Tujuan badan hukum menjadi kolektivitas terlepas dari individu. Berfungsinya badan hukum sama dengan berfungsinya manusia.

### c. Teori Kewenangan

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 1 Angka (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dinyatakan bahwa:

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>24</sup> Chidir, Ali, *Badan Hukum (Cetakan Keempat)*, Penerbit PT. Alumni; Bandung, 2011., hlm 33

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini meletakkan titik berat otonomi daerah pada daerah kabupaten dan daerah kota, dengan tujuan untuk lebih mendekatkan fungsi pemberdayaan, pelayanan kepada masyarakat.

Terkait dengan prinsip otonomi daerah yang telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

Otonomi daerah merupakan konsekuensi logis penerapan asas desentralisasi pada pemerintahan daerah.<sup>25</sup> Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>25</sup> Hendry Maddick dan Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT. Grasindo, Jakarta, hlm 10.

Sebelumnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Juga telah mengatur pembagian kewenangan yang jelas. Pada Pasal 7 Peraturan Pemerintah tersebut juga dipertegas tentang kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Didalam Peraturan Pemerintah tersebut dijelaskan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota salah satunya adalah pemberdayaan masyarakat dan desa. Pasal tersebut diatas pada dasarnya telah memberikan kejelasan bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota diberi kewenangan untuk pengembangan pemberdayaan masyarakat dan desa.

Adanya amanah dari beberapa peraturan perundangan-undangan ini, telah mendorong pemerintah kabupaten Kampar untuk membentuk badan usaha milik desa. Pada prinsipnya pembentukan dan pengelolaan badan usaha milik desa sangat berkaitan erat dengan komitmen pemerintah daerah Kabupaten Kampar dalam peningkatan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat desa. Pemerintah Kabupaten Kampar telah memulai mengatur mengenai pembentukan badan usaha milik desa ini yang diatur dalam bentuk kebijakan daerah yaitu Peraturan Daerah Nomor 14 tahun 2007 tentang Badan Usaha Milik Desa.

## **2. Kerangka Konseptual**

Suatu konsep atau suatu kerangka konseptual pada hakekatnya merupakan suatu pengarah, atau pedoman yang lebih konkrit daripada kerangka teoritis yang seringkali masih bersifat abstrak. Namun demikian, suatu kerangka

konsepsional belaka, kadang-kadang dirasakan masih juga abstrak, sehingga diperlukan definisi-definisi operasional yang akan dapat menjadi pegangan konkrit di dalam proses penelitian.<sup>26</sup> Oleh karena itu, untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, dibuatlah beberapa definisi konsep dasar sebagai acuan agar penelitian ini sesuai dengan yang diharapkan, yaitu:

a. Badan Usaha Milik Desa

Menurut kamus Bahasa Indonesia pengertian badan usaha adalah :“ Kegiatan yang mengerahkan tenaga, pikiran, atau badan untuk mencapai suatu maksud.”<sup>27</sup> Badan Usaha Milik Desa dapat diartikan yaitu suatu bentuk usaha dilakukan oleh suatu Desa untuk menghasilkan suatu produksi yang dapat meningkatkan perekonomian Desa. Badan Usaha Milik Desa merupakan bentuk kemandirian dari suatu Desa yang merupakan implementasi dari otonomi daerah. Adanya Badan Usaha Milik Desa dapat dijadikan suatu alternatif lain yang memberikan tambahan terhadap kemampuan perekonomian desa. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa mendefinisikan bahwa Badan Usaha Milik 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.

Sehubungan dengan hal tersebut Widjaja berpendapat bahwa Sumber pandangan yang telah dimiliki atau dikelola oleh desa tidak dibenarkan diambil oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Pemberdayaan potensi desa

---

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press); Jakarta, 2007. hlm 133.

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm 347

dalam meningkatkan pendapatan desa dilakukan antara lain dengan pendirian Badan Usaha Milik Desa, kerjasama dengan pihak ketiga dan kewenangan melakukan pinjaman.<sup>28</sup>

b. Desa

Melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”. Tujuan ditetapkannya pengaturan Desa dalam Undang-Undang tentang Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa 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. Salah satu Asas pengaturan dalam Undang-Undang ini adalah kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk

---

<sup>28</sup> HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang asli bulat dan Utuh*, Rajawali Pers; Jakarta, 2010, hlm 132



melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri.<sup>29</sup>

### c. Peraturan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menyebutkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Pembentukan peraturan daerah oleh daerah otonom tetap saja harus dalam kerangka sistem perundang-undangan nasional, karena pada prinsipnya secara materil maupun formil Peraturan daerah berada dalam satu kesatuan hukum nasional.

### c. Kabupaten Kampar

Kabupaten Kampar terbentuk sejak tahun 1956 berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 1956 dengan ibu kota Bangkinang. Pada awalnya Kabupaten Kampar terdiri dari 19 kecamatan dengan dua Pembantu Bupati sesuai dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Riau Nomor : KPTS. 318VII1987 tanggal 17 Juli 1987. Dengan diberlakukannya Undang Undang Nomor 53 Tahun 1993 Juncto Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 75 Tahun 1999 tanggal 24 Desember 1999, maka Kabupaten Kampar resmi dimekarkan menjadi 3 Kabupaten, yaitu Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu dan Kabupaten Kampar. Sebagai

---

<sup>29</sup> Lebih lanjut lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa telah menjabarkan mengenai tujuan pengaturan desa dan asas pengaturan desa

Kabupaten, Kampar dikepalai oleh seorang bupati dengan satu orang wakil bupati.<sup>30</sup>

## F. Metode Penelitian

Metodologi merupakan unsur yang mutlak harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan. Oleh karena itu, dalam melaksanakan penelitian hukum ini, penulis menggunakan teknik-teknik tertentu agar penelitian terstruktur dengan baik. Teknik-teknik tersebut adalah:

### 1. Tipe Penelitian

Berdasarkan tipe penelitian yang lazim digunakan dalam melakukan penelitian hukum maka penelitian ini berjenis penelitian hukum normatif (*yuridis normative*). Penelitian hukum normatif diartikan sebagai penelitian yang bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum.<sup>31</sup> Digolongkan ke dalam penelitian hukum normatif dikarenakan yang menjadi sumber utama analisa dalam penelitian ini adalah naskah norma yang tertuang dalam produk peraturan perundang-undangan terutama yang terkait dengan badan usaha milik desa. Penelitian ini juga menelusuri literatur atau bahan kepustakaan yang terkait dengan lingkup penelitian.

### 2. Pendekatan Masalah

Nilai ilmiah suatu pembahasan dan pemecahan masalah terhadap legal issue yang diteliti sangat tergantung kepada cara pendekatan (*approach*) yang

---

<sup>30</sup> Kampar Dalam Angka, *Op Cit*, hlm 21.

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto, *Op Cit*, hlm. 50

digunakan. Untuk itu dalam penelitian ini untuk mengkaji tema penelitian ini maka penulis menggunakan pendekatan, antara lain :

a. Pendekatan Perundang-undangan (*statue approach*),

Pendekatan perundang-undangan merupakan sesuatu yang mutlak dalam penelitian yuridis normatif karena yang diteliti adalah berbagai produk peraturan hukum. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua ketentuan perundang-undangan yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>32</sup> Dalam penelitian ini fokus utama diarahkan pada ketentuan perundang-undangan yang menyangkut badan usaha milik desa.

b. Pendekatan Analitis (*analytical approach*),

Analisa yang benar dan tepat dalam penelitian dibutuhkan dalam mengkaji beberapa objek penelitian. Pendekatan analitis ditujukan untuk mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara konseptual sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik dan putusan/produk hukum.<sup>33</sup> Produk hukum yang dimaksud dalam penelitian ini adalah peraturan daerah tentang badan usaha milik desa.

### 3. Teknik Dokumentasi Bahan Hukum

Penelitian ini dilakukan dengan melakukan studi terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait, mengenai badan usaha milik desa, sedangkan bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer misalnya buku, jurnal hukum, rancangan undang-undang dan hasil penelitian. Bahan hukum tersier merupakan

---

<sup>32</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Pranada Media Grup; Jakarta, 2005, hlm 133.

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm. 310

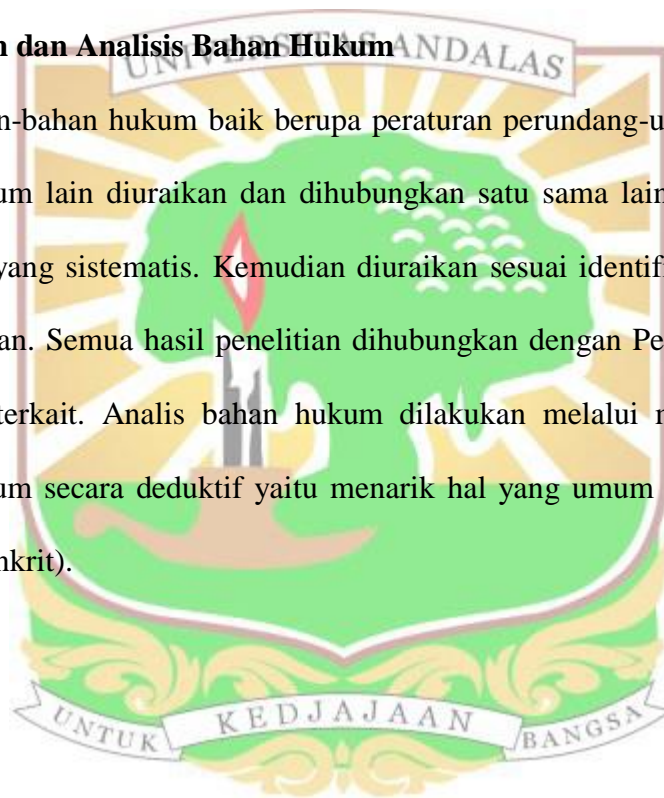
bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus bahasa Indonesia, kamus hukum, ensiklopedia.

#### **4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengolahan dan analisa bahan hukum dilakukan dengan menelusuri bahan yang relevan dengan isu yang yang dihadapi.<sup>34</sup> Hasil penelusuran kemudian dikelompokkan ke dalam bahan-bahan hukum primer dan sekunder sesuai dengan tema dan topik permasalahan dan selanjutnya akan dikaji secara komprehensif.

#### **5. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum**

Bahan-bahan hukum baik berupa peraturan perundang-undangan, buku dan bahan hukum lain diuraikan dan dihubungkan satu sama lain sehingga menjadi rangkaian yang sistematis. Kemudian diuraikan sesuai identifikasi masalah yang dikemukakan. Semua hasil penelitian dihubungkan dengan Peraturan perundang-undangan terkait. Analisis bahan hukum dilakukan melalui metode pengolahan bahan hukum secara deduktif yaitu menarik hal yang umum ke dalam hal yang khusus (konkrit).



---

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 194