



DHARMOTTAMA SATYA PRAJA

LAPORAN HASIL ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN SEMARANG NOMOR 10 TAHUN 2023 TENTANG BADAN USAHA MILIK DESA

**BAGIAN HUKUM
SEKRETARIAT DAERAH KABUPATEN SEMARANG**

Daftar Isi

<u>BAB I</u> PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	4
C. Tujuan	4
D. Ruang Lingkup	5
E. Metode	5
1. Dimensi Pancasila	5
2. Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-Undangan	6
3. Dimensi Disharmoni Pengaturan	6
4. Dimensi Kejelasan Rumusan	6
5. Dimensi Kesesuaian Asas Bidang Hukum Peraturan Perundang-Undangan	7
6. Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan	7
<u>BAB II</u> PEMBAHASAN	9
A. Politik Hukum Peraturan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa	9
B. Isu Penting Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa	13
C. Analisis dan Evaluasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa	16
<u>BAB III</u> PENUTUP	20
A. Simpulan	20
B. Rekomendasi	21
LAMPIRAN	22

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kemiskinan adalah masalah multidimensi yang tidak hanya mencerminkan kekurangan ekonomi semata, tetapi juga mencerminkan ketidakadilan dalam akses terhadap sumber daya, layanan dasar, dan peluang hidup yang layak. Dalam konstruksi negara kesejahteraan modern, pengentasan kemiskinan menjadi ukuran paling fundamental dari hadir atau tidaknya keadilan sosial. Konstitusi Indonesia, melalui Pasal 28H dan Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945, telah menegaskan bahwa setiap warga negara berhak atas kesejahteraan lahir dan batin, serta negara berkewajiban memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar. Hal ini menunjukkan bahwa kemiskinan bukan hanya problem sosial, tetapi juga merupakan isu moral, ideologis, dan konstitusional.

Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa dilandaskan pada semangat konstitusional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya pada alinea keempat yang menyatakan tujuan negara adalah untuk "memajukan kesejahteraan umum". Di samping itu, Pasal 33 UUD 1945 menegaskan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, dan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara serta yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Secara filosofis, keberadaan BUM Desa merupakan penjabaran konkret dari amanat konstitusi dalam membangun kedaulatan ekonomi rakyat berbasis komunitas lokal. Desa sebagai entitas sosial dan hukum diakui memiliki potensi besar dalam menopang struktur ekonomi nasional melalui pengelolaan sumber daya alam, sosial, dan budaya secara mandiri. Maka, regulasi mengenai BUM Desa tidak semata-mata bersifat teknokratis, tetapi

sarat dengan dimensi ideologis yang mewujudkan cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dari sisi yuridis, Perda Nomor 10 Tahun 2023 didasarkan pada berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda ini juga merupakan bentuk harmonisasi vertikal regulasi antara norma-norma nasional dengan kebutuhan lokal. Namun demikian, kerangka yuridis tersebut tidak berhenti pada aspek kesesuaian formal (*legal-formal*), melainkan juga perlu dikaji dalam konteks keterpaduan norma, potensi tumpang tindih kewenangan, serta kepastian hukum bagi subjek hukum yang terlibat, termasuk desa sebagai badan hukum publik dan BUM Desa sebagai badan hukum perdata.

Dalam konteks tersebut, analisis dan evaluasi terhadap Perda ini menjadi penting untuk memastikan apakah substansi normatif yang diatur telah sesuai dengan prinsip *lex superior*, *lex specialis*, dan asas-asas umum penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk prinsip keterbacaan, efektivitas, dan akuntabilitas hukum.

Secara sosiologis, lahirnya Perda ini tidak dapat dipisahkan dari dinamika kebutuhan pembangunan desa yang mengalami perubahan signifikan dalam dua dekade terakhir. Otonomi desa pasca-Undang-Undang Desa 2014 telah mendorong tumbuhnya berbagai inisiatif lokal, termasuk pengelolaan ekonomi melalui BUM Desa. Namun, pada praktiknya, banyak BUM Desa mengalami stagnasi, ketidakefisienan, bahkan konflik akibat lemahnya regulasi teknis, ambiguitas peran kelembagaan, dan rendahnya kapasitas pengelolaan.

Kabupaten Semarang, sebagai salah satu wilayah yang memiliki keragaman potensi desa baik dari segi pertanian, pariwisata, hingga ekonomi kreatif, memerlukan landasan hukum yang kuat, adaptif, dan fungsional dalam mengelola kekuatan ekonomi desa. Perda ini, dalam kerangka sosiologis, hadir sebagai respons normatif untuk menata kembali relasi antara pemerintah desa, masyarakat, dan entitas bisnis desa dalam satu sistem kelembagaan yang berbadan hukum dan transparan.

Namun, karena karakteristik desa sangat bervariasi dan sering kali tidak homogen dalam hal sumber daya manusia, sosial, dan ekonomi, maka perlu dilakukan evaluasi terhadap implementasi Perda ini apakah benar telah memberikan instrumen yang inklusif dan relevan dengan kondisi sosial desa-desa di Kabupaten Semarang. Evaluasi ini menjadi mendesak mengingat ketimpangan antardesa, resistensi terhadap modernisasi kelembagaan, serta potensi konflik horizontal dan vertikal antara aktor desa dan pengelola BUM Desa.

Analisis dan evaluasi terhadap Perda Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 2023 merupakan suatu keharusan yang tidak hanya dimandatkan oleh prinsip *good regulatory governance*, tetapi juga oleh kepentingan substantif untuk mewujudkan pembangunan desa yang berkelanjutan, partisipatif, dan berkeadilan.

Kebutuhan Penyelarasan Regulasi dengan Realitas Lapangan Banyak ketentuan dalam Perda yang secara normatif progresif, seperti keharusan kajian kelayakan usaha oleh pihak ketiga independen, pembentukan unit usaha berbadan hukum, atau pengelolaan aset desa, namun pelaksanaannya di lapangan masih menghadapi keterbatasan struktural dan teknis. Evaluasi dibutuhkan untuk menilai sejauh mana desa mampu mengoperasionalisasi norma-norma tersebut. Keterlibatan Kepala Desa sebagai penasihat BUM Desa dan juga sebagai aktor politik lokal dapat menimbulkan konflik kepentingan, terlebih jika tidak disertai dengan mekanisme pengawasan yang kuat dari BPD atau masyarakat. Analisis dibutuhkan untuk menakar efektivitas desain kelembagaan BUM Desa dalam menjaga independensi dan akuntabilitas.

BUM Desa sebagai badan hukum yang menjalankan aktivitas ekonomi tidak dapat dibiarkan beroperasi tanpa sistem evaluasi periodik yang berbasis indikator kinerja. Regulasi harus mampu memastikan bahwa setiap pengambilan keputusan berbasis pada musyawarah dan hasil usaha memberikan manfaat nyata bagi warga desa, bukan elite desa semata. Dalam era ekonomi digital dan revolusi industri 4.0, hukum tidak bisa hanya

mengatur status quo. Perda ini memuat visi membangun ekosistem ekonomi digital desa, namun dibutuhkan evaluasi terhadap kesiapan regulasi ini dalam merespons perubahan-perubahan teknologi dan ekonomi yang cepat dan disruptif.

Evaluasi Perda juga penting untuk melihat bagaimana otonomi desa yang dijamin oleh konstitusi dan UU Desa dijalankan dalam kerangka desentralisasi asimetris, di mana setiap desa memiliki kapasitas yang berbeda-beda. Evaluasi dapat menghasilkan kebijakan afirmatif yang lebih adaptif terhadap keragaman kapasitas desa. Dengan demikian, analisis dan evaluasi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 2023 merupakan langkah strategis untuk menilai apakah peraturan ini telah berjalan selaras dengan semangat konstitusi, prinsip hukum yang baik, serta kebutuhan sosial masyarakat desa. Proses evaluasi bukan sekadar kegiatan administratif, tetapi merupakan bagian dari proses pembelajaran kelembagaan yang berkelanjutan demi mewujudkan desa sebagai pusat pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berdaulat.

B. Permasalahan

1. Bagaimana Politik Hukum Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa?
2. Bagaimana isu penting dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa?
3. Bagaimana hasil analisis dan evaluasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa?

C. Tujuan

1. Menjelaskan Politik Hukum Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa.
2. Mengeksplorasi isu penting dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa.
3. Menguraikan hasil analisis dan evaluasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa.

D. Ruang Lingkup

Ruang lingkup analisis dan evaluasi yang dilakukan untuk menjawab permasalahan-permasalahan di atas dilakukan dengan berfokus pada analisis dan evaluasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa terhadap pembahasan disharmoni pengaturan dan efektivitas pelaksanaan dari Peraturan Bupati.

E. Metode

Analisis dan evaluasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa ini dituntun oleh pendekatan normatif yang mengkonsepkan hukum sebagai norma dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menitikberatkan pada penelaahan terhadap substansi peraturan perundang-undangan dengan pendekatan konseptual melalui teori, asas, doktrin dan perbandingan substansi satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan praktis. Kemudian, data dianalisis dengan memilah data berdasarkan relevansinya

Analisis dan evaluasi ini turut didukung dengan metode 6 (enam) dimensi yang didasarkan pada Pedoman Analisis dan Evaluasi Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI Nomor PHN-01.HN.01.03 Tahun 2019. Keenam dimensi yang digunakan sebagai instrumen analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan tersebut yaitu:

1. Dimensi Pancasila

Pada dimensi ini, analisis dan evaluasi dilakukan dengan tujuan melakukan penilaian peraturan perundang-undangan atas nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila. Eksistensi nilai-nilai Pancasila pada suatu peraturan perundang-undangan merupakan landasan sekaligus roh bagi pelaksanaan evaluasi peraturan perundang-undangan.

Kemudian, nilai ini turut berlaku sebagai variabel berikut indikator untuk mengidentifikasi keselarasan suatu peraturan perundang-undangan.

2. Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat selaras dan seiras dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Analisis dan evaluasi pada dimensi ini dilakukan untuk memastikan bahwa peraturan terkait telah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana hukum berjenjang bahwa norma hukum yang ada berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi kemudian bersumber lagi dari norma yang lebih tinggi sampai mencapai suatu norma dasar (*grundnorm*). Hal ini selaras dengan adagium *lex superiori derogate legi inferiori* (peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah).

3. Dimensi Disharmoni Pengaturan

Pada dimensi ini, dilakukan analisis dan evaluasi terhadap suatu peraturan perundang-undangan dengan melihat sebab-sebab suatu disharmoni dapat terjadi. Beberapa penyebab ini yaitu: (a) bertentangan dengan peraturan pelaksanaannya; (b) perbedaan antara peraturan pusat dan daerah; (c) benturan kewenangan antar instansi karena pembagian kewenangan yang tidak jelas. Bahwa kemudian, penilaian ini dilakukan dengan pendekatan normatif dengan menganalisis mengenai kewenangan, hak, kewajiban, perlindungan, penegakan hukum, dan definisi dan/atau konsep. Penilaian ini dilakukan dengan menganalisis antara satu peraturan dengan peraturan yang lain secara komparatif dan komprehensif.

4. Dimensi Kejelasan Rumusan

Suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi asas legalitas berdasarkan empat prinsip (*lex scripta, lex certa, lex stricta, dan*

lex praevia). Dalam hal ini, rumusan suatu peraturan perundang-undangan harus tertulis, harus jelas, harus dimaknai secara tegas tanpa membuka ruang bagi analogi dan ambiguitas, serta terakhir bahwa peraturan tidak boleh berlaku surut. Oleh karena itu, dalam sistematika, pemilihan diksi, teknik penulisan dan penggunaan bahasa dalam peraturan perundang-undangan harus lugas, pasti, objektif, konsisten dan memberikan definisi atau batasan secara cermat dan tepat. Hal ini dilakukan untuk menekan, mereduksi, dan mengurangi potensi adanya multi interpretasi dalam pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan, sehingga tercapai kepastian hukum.

5. Dimensi Kesesuaian Asas Bidang Hukum Peraturan Perundang-Undangan

Analisis dimensi berikutnya adalah mengenai asas-asas hukum yang harus termaktub dalam suatu peraturan perundang-undangan terkait. Pada konteks ini, asas hukum merupakan jantung dari suatu peraturan perundang-undangan, bahwa suatu peraturan selain memiliki nilai adalah dilandaskan pada prinsip atau asas yang kemudian seluruh maknanya diejawantah melalui rumusan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, penilaian ini diperlukan dalam membaca apakah suatu peraturan perundang-undangan telah mengakomodasi asas-asas tertentu sesuai dengan bidang hukum pada peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

6. Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan

Analisis ini dilakukan untuk melihat dan menilai apakah tujuan dari suatu peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan, berdaya guna dan berhasil guna. Jika tujuan yang menjadi dasar dari pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dapat diwujudkan, maka dapat dikatakan implementasi dari ketentuan hukum yang bersangkutan telah efektif. Kendati demikian, apabila ketentuan dan

tujuan hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat menjadi kenyataan atau belum dapat direalisasikan maka dapat dipahami bahwa peraturan tersebut tidak efektif. Hal ini dapat ditinjau dengan menganalisis *legal gaps* antara *law in the book* dengan *law in action*. Selain itu, berkenaan dengan efektivitas suatu sistem hukum dapat diterapkan analisis melalui sistem hukum yang terdiri atas sub-sistem substansi, struktur, dan budaya hukum. Bahwa apabila terdapat inkohereni dan inkonsistensi dalam salah satu sub-sistem, maka menjadi tidak efektif seluruh sistem hukum yang terkait dengannya.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dimensi yang digunakan dalam melakukan analisis dan evaluasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa adalah melalui penilaian analisis enam dimensi.

BAB II

PEMBAHASAN

A. Politik Hukum Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa

Dalam perspektif politik hukum, peraturan ini menunjukkan bahwa kepala daerah mengambil posisi sebagai aktor transformasional yang tidak hanya menjalankan perintah undang-undang, tetapi juga memformulasikan agenda pembangunan sosial secara aktif melalui jalur regulatif. Ini merupakan bentuk politik hukum *bottom-up*, di mana kebijakan lokal dibentuk berdasarkan kebutuhan, kondisi, dan konstelasi sosial-ekonomi yang khas di daerah, bukan sekadar mengikuti cetak biru dari pemerintah pusat.

Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) hadir sebagai bagian dari gelombang reformasi regulasi lokal yang semakin menekankan pada pembangunan berbasis masyarakat. Lahir sebagai pengganti dari Perda Nomor 17 Tahun 2016, regulasi ini bukan hanya bentuk penyesuaian terhadap peraturan nasional yang lebih tinggi, tetapi juga merupakan manifestasi dari arah politik hukum daerah yang responsif terhadap tuntutan ekonomi dan tata kelola pemerintahan desa modern. Dalam analisis ini, politik hukum Perda tersebut akan dikaji dengan menyoroiti aspek substantif regulasinya, orientasi ideologisnya, dan kerangka teoritiknya, terutama melalui pendekatan teori hukum Scott Shapiro mengenai hukum sebagai rencana sosial.

Perda No. 10 Tahun 2023 secara eksplisit didasarkan pada beberapa norma hukum nasional yang mendasari keberadaan desa sebagai entitas hukum dan pemerintahan lokal, seperti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan PP Nomor 11 Tahun 2021 tentang BUM Desa. Politik hukum dari perda ini dapat dipahami sebagai wujud desentralisasi fungsional yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga bersifat substantif dalam

memberikan ruang bagi desa untuk merancang dan mengelola aktivitas ekonomi yang berbasis pada sumber daya lokal.

Tujuan utama perda ini adalah memperkuat kemandirian desa melalui pembentukan entitas bisnis legal bernama BUM Desa, yang secara struktural terpisah dari pemerintah desa tetapi tetap memiliki relasi tanggung jawab horizontal dan vertikal melalui mekanisme musyawarah. Perda ini menegaskan bahwa BUM Desa adalah subjek hukum tersendiri, yang bisa membentuk unit usaha, melakukan perjanjian, mendapatkan penyertaan modal, hingga menjalin kerja sama dengan aktor eksternal baik dari sektor pemerintah maupun swasta.

Secara ideologis, Perda ini mengadopsi prinsip-prinsip ekonomi Pancasila yang mengedepankan keadilan sosial dan pemerataan ekonomi. Politik hukum dalam perda ini bertujuan mendorong transformasi ekonomi perdesaan dari yang sebelumnya pasif terhadap pembangunan menjadi aktor aktif penggerak pembangunan lokal. Hal ini terlihat dalam berbagai ketentuan yang menekankan pentingnya:

1. Partisipasi masyarakat desa dalam perencanaan, pendirian, dan pengawasan BUM Desa melalui Musyawarah Desa dan Musyawarah Antar Desa;
2. Pemanfaatan dan optimalisasi aset desa, termasuk aset tidak berwujud seperti kearifan lokal dan potensi sosial;
3. Penerapan prinsip-prinsip tata kelola yang baik dalam BUM Desa, seperti transparansi, akuntabilitas, profesionalitas, dan keberlanjutan.

Dengan mengintegrasikan prinsip tata kelola korporasi dan norma hukum administrasi publik, Perda ini bergerak ke arah “politik hukum pembangunan” yang menjadikan hukum sebagai instrumen peningkatan kesejahteraan masyarakat, bukan sekadar alat kontrol sosial.

Dalam teori hukum kontemporer, Scott Shapiro memandang hukum sebagai bentuk rencana sosial (*law as a social plan*). Bagi Shapiro, hukum tidak cukup dipahami sebagai kumpulan norma yang valid secara formal, tetapi harus dimengerti sebagai struktur yang dirancang untuk mengarahkan perilaku sosial ke arah tujuan tertentu, melalui sistem institusi yang stabil dan rasional.

Jika kita mengadopsi kerangka ini, maka Perda No. 10 Tahun 2023 bukan hanya merupakan hasil penjabaran dari norma undang-undang di atasnya, melainkan juga merupakan bentuk “perencanaan kolektif” yang dirancang oleh otoritas lokal (bupati dan DPRD) untuk menyelesaikan persoalan-persoalan sosial-ekonomi desa, seperti kemiskinan, keterbatasan akses modal, dan ketimpangan antar wilayah.

Dalam konteks ini, dapat dikatakan bahwa Perda BUM Desa berfungsi sebagai “*blueprint institutional*” yang berusaha membentuk struktur organisasi, prosedur pengambilan keputusan, dan tata kelola kegiatan ekonomi agar berjalan secara teratur, adil, dan terarah. Rancangan ini mencakup: Penataan struktur organisasi BUM Desa yang terdiri dari penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas; Penetapan mekanisme akuntabilitas vertikal dan horizontal melalui pelaporan keuangan berkala dan pengawasan oleh masyarakat desa; Penegasan bahwa unit usaha BUM Desa dapat berbentuk badan hukum tersendiri demi efisiensi dan pemisahan risiko hukum.

Dalam teori Shapiro, hukum menjadi instrumen perencanaan yang sah jika mampu mengkoordinasikan tindakan banyak aktor dalam situasi kompleks dan berpotensi konflik. Perda ini melakukan hal itu dengan menyusun prosedur musyawarah, penunjukan pejabat, penyusunan AD/ART, dan pengaturan alur modal dan aset secara komprehensif.

Salah satu aspek penting dari politik hukum perda ini adalah sifatnya yang progresif dan adaptif. Perda ini tidak hanya mengatur bentuk

kelembagaan lama yang bersifat administratif, tetapi juga mengadopsi model-model baru seperti: BUM Desa berbadan hukum elektronik yang terdaftar pada Kemenkumham, Akses terhadap ekosistem ekonomi digital, Kajian kelayakan usaha yang melibatkan pihak ketiga profesional (perguruan tinggi atau lembaga independen).

Ini menunjukkan bahwa politik hukum perda ini bergerak dari sekadar regulasi administratif ke arah rekayasa sosial yang lebih kompleks, mencerminkan kepercayaan pembentuk kebijakan terhadap potensi desa sebagai unit ekonomi yang otonom.

Namun demikian, penerapan perda ini juga menghadapi beberapa tantangan, antara lain: Masih terbatasnya kapasitas teknis dan manajerial pemerintah desa dalam mengelola entitas usaha, Potensi konflik kepentingan akibat jabatan rangkap Kepala Desa sebagai penasihat BUM Desa, dan Ketimpangan kapasitas antar desa dalam menyusun kajian kelayakan atau mengakses modal.

Dalam konteks inilah, fungsi rencana hukum menurut Shapiro menjadi sangat penting. Tanpa implementasi yang tepat, hukum kehilangan efektivitas sebagai rencana, karena tidak mampu mengkoordinasi tindakan aktor sosial secara kolektif. Maka, perlu adanya strategi penguatan kelembagaan, pelatihan sumber daya manusia, dan asistensi dari pemerintah daerah untuk memastikan bahwa rencana-rencana normatif dalam perda benar-benar dioperasionalisasikan.

Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 2023 merupakan produk politik hukum lokal yang mengedepankan prinsip kemandirian desa, keadilan ekonomi, dan efisiensi tata kelola. Dalam kerangka teori hukum sebagai rencana sosial, regulasi ini dirancang bukan sekadar untuk memenuhi syarat legalitas formil, tetapi untuk menciptakan struktur institusional yang mampu menanggulangi masalah kolektif secara sistematis dan partisipatif.

Perda ini mencerminkan pergeseran orientasi hukum lokal dari pendekatan normatif ke arah pendekatan fungsional dan sosiologis, dengan menjadikan hukum sebagai instrumen pemberdayaan masyarakat desa dan alat kontrol sosial yang bersifat emansipatoris. Dalam hal ini, hukum tidak hanya menjadi alat kekuasaan, tetapi juga sarana distribusi kesejahteraan dan struktur kebijakan pembangunan yang menjamin partisipasi serta akuntabilitas di tingkat paling bawah pemerintahan.

Dengan memperkuat peran hukum sebagai instrumen perencanaan sosial, Perda ini mewakili sebuah capaian penting dalam pengembangan politik hukum daerah yang visioner dan kontekstual.

B. Isu Penting Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa

Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa merupakan instrumen hukum yang secara substansial bertujuan mengatur pendirian, pengelolaan, dan pengawasan terhadap BUM Desa maupun BUM Desa Bersama di wilayah Kabupaten Semarang. Kehadiran perda ini mencerminkan komitmen daerah dalam memperkuat ekonomi perdesaan berbasis kelembagaan yang modern dan berorientasi pada kemandirian desa. Namun demikian, dalam praktik dan desain regulatifnya, terdapat sejumlah isu penting yang perlu dianalisis secara kritis. Uraian berikut mengelaborasi beberapa isu utama yang menonjol dalam perda ini:

1. Posisi dan Peran Kepala Desa dalam Struktur BUM Desa

Salah satu isu sentral dalam Perda ini adalah peran Kepala Desa sebagai penasihat BUM Desa, yang juga memiliki kewenangan memberikan kuasa atas kepenasihatannya kepada pihak lain. Dalam struktur ideal kelembagaan usaha, posisi penasihat seharusnya berada di luar struktur politik desa untuk menghindari konflik kepentingan. Keterlibatan langsung Kepala Desa, yang notabene adalah pejabat publik dengan kekuasaan

administratif dan politik, menimbulkan pertanyaan serius mengenai prinsip *checks and balances* dalam tata kelola BUM Desa. Isu ini semakin penting jika dikaitkan dengan potensi politisasi pengelolaan usaha, terutama menjelang pemilihan kepala desa.

2. Status Badan Hukum dan Dualisme Entitas Usaha

Perda ini menegaskan bahwa BUM Desa dan BUM Desa Bersama merupakan badan hukum yang sah dan memperoleh status legalitas melalui sistem pendaftaran elektronik pada Kementerian Hukum dan HAM. Namun, pada saat yang sama, BUM Desa dapat memiliki Unit Usaha yang berbadan hukum terpisah. Dualisme ini berpotensi menimbulkan kebingungan dalam hal pertanggungjawaban hukum, pengelolaan aset, dan mekanisme audit. Perlu diperjelas batasan dan kedudukan hukum antar entitas, serta siapa yang memiliki *ultimate control* atas aset dan laba, terutama ketika terjadi permasalahan hukum atau kebangkrutan.

3. Desain Kelembagaan yang Kompleks dan Potensi Beban Administratif

Struktur organisasi BUM Desa yang terdiri atas musyawarah desa, penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas pada dasarnya dirancang untuk menjamin akuntabilitas dan transparansi. Namun dalam praktiknya, kompleksitas struktur ini dapat menjadi beban administratif, terutama bagi desa-desa yang memiliki keterbatasan kapasitas sumber daya manusia dan kelembagaan. Persyaratan administratif seperti penyusunan AD/ART, pelaporan semesteran dan tahunan, serta audit investigatif, jika tidak diimbangi dengan kapasitas yang memadai, berpotensi menjadikan BUM Desa sebagai lembaga yang birokratis dan kurang gesit dalam menjalankan usaha.

4. Ketergantungan terhadap Kajian Pihak Ketiga

Perda mengharuskan adanya kajian kelayakan usaha oleh pihak ketiga yang profesional dan independen sebagai prasyarat untuk pendirian BUM Desa, penambahan modal, atau pembentukan unit usaha baru. Meskipun

ketentuan ini bertujuan menjaga rasionalitas investasi dan mencegah proyek gagal, namun dalam konteks desa, ketergantungan terhadap pihak eksternal justru berpotensi menimbulkan ketimpangan akses. Desa yang miskin sumber daya dan tidak memiliki jaringan kelembagaan akan kesulitan memenuhi syarat ini, sementara desa yang lebih maju dengan akses ke perguruan tinggi atau lembaga swasta akan lebih mudah berkembang. Akibatnya, regulasi ini dapat menciptakan disparitas dan memperkuat ketimpangan antardesa.

5. Pengelolaan dan Pengamanan Aset Desa

Perda ini mengatur bahwa BUM Desa dapat menerima penyertaan modal dalam bentuk uang dan barang (aset) dari pemerintah desa dan masyarakat. Namun demikian, pengelolaan aset desa yang diserahkan ke BUM Desa perlu diawasi secara ketat, karena di beberapa kasus nasional, aset desa yang dikelola BUM Desa menjadi tidak terlacak atau tidak dapat dikembalikan ketika BUM Desa berhenti beroperasi. Selain itu, larangan penggunaan aset desa sebagai jaminan pinjaman, meskipun dimaksudkan untuk melindungi kekayaan desa, juga dapat membatasi kemampuan ekspansi usaha jika tidak disertai alternatif skema penjaminan yang rasional.

6. Sistem Pertanggungjawaban dan Akuntabilitas Publik

Perda secara normatif mengatur bahwa BUM Desa wajib membuat laporan keuangan dan disampaikan melalui mekanisme musyawarah desa. Namun dalam realitasnya, pengawasan sosial dari masyarakat desa masih sangat lemah, disebabkan oleh rendahnya literasi keuangan dan akuntabilitas publik. Tanpa penguatan kapasitas masyarakat desa untuk memahami dan menelaah laporan kinerja BUM Desa, mekanisme pelaporan hanya akan menjadi ritual administratif tanpa makna substantif. Oleh karena itu, perlu ada inovasi dalam tata kelola yang memungkinkan keterlibatan publik secara aktif dan bermakna.

7. Kesiapan terhadap Ekosistem Ekonomi Digital

Perda ini secara progresif mencantumkan pengembangan ekosistem ekonomi digital desa sebagai salah satu tujuan pembentukan BUM Desa. Meskipun penting dan relevan dalam konteks ekonomi modern, klausul ini belum disertai dengan ketentuan teknis atau strategi implementasi yang jelas. Dalam situasi banyak desa masih mengalami keterbatasan infrastruktur internet, literasi digital rendah, dan minimnya pelaku ekonomi digital, ketentuan ini tampak lebih sebagai visi normatif daripada agenda yang siap dijalankan. Oleh karena itu, penguatan regulasi turunannya melalui Peraturan Bupati atau pedoman teknis sangat diperlukan.

Isu-isu penting yang muncul dalam Perda Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 2023 menunjukkan bahwa meskipun regulasi ini telah mencerminkan semangat transformasi tata kelola ekonomi desa yang modern dan akuntabel, masih terdapat tantangan konseptual dan struktural yang perlu direspon secara serius. Analisis dan evaluasi lanjutan perlu diarahkan tidak hanya pada kepatuhan formal terhadap norma hukum, tetapi juga pada keberfungsian substantif dari peraturan tersebut dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa secara merata, berkelanjutan, dan demokratis.

Apabila regulasi ini tidak diiringi dengan penguatan kapasitas kelembagaan, mekanisme partisipatif, serta pengawasan yang adaptif terhadap dinamika sosial ekonomi desa, maka tujuan besar dari keberadaan BUM Desa sebagai pilar ekonomi perdesaan berisiko tidak tercapai secara optimal. Dengan demikian, penguatan sistem hukum melalui pembaruan regulasi dan kebijakan afirmatif menjadi keharusan yang tidak dapat ditunda.

C. Analisis dan Evaluasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa

Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa merupakan instrumen hukum yang secara eksplisit dirancang untuk mendorong transformasi kelembagaan ekonomi desa

melalui pembentukan entitas badan usaha yang sah secara hukum. Tujuannya tidak semata administratif, tetapi mencakup aspek strategis, yaitu memperkuat kemandirian desa, meningkatkan pendapatan asli desa, dan menjamin pemerataan ekonomi berbasis potensi lokal. Namun demikian, dalam implementasi dan desain regulasinya, terdapat sejumlah dimensi yang layak dikaji secara kritis guna memastikan efektivitas serta kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan desa yang baik.

Dari aspek yuridis, Perda ini telah memenuhi persyaratan hierarki dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, antara lain Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa. Substansi Perda juga sejalan dengan semangat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam hal pelimpahan sebagian kewenangan kepada pemerintah kabupaten untuk mengatur urusan pemerintahan skala lokal. Namun demikian, terdapat sejumlah norma yang masih membuka ruang interpretasi ganda, seperti kewenangan penasihat (yang dijabat oleh Kepala Desa), status hukum unit usaha BUM Desa yang dapat berbadan hukum terpisah, dan klausul kerja sama yang belum memiliki pembatasan tegas terhadap risiko kerugian aset desa. Ketidaktegasan dalam beberapa klausul normatif tersebut memunculkan kebutuhan untuk dilakukan evaluasi secara komprehensif, guna menjamin prinsip kepastian hukum dan mencegah konflik peran dalam struktur kelembagaan desa.

Pada aspek kelembagaan, Perda ini dirancang untuk menciptakan struktur organisasi BUM Desa yang terdiri atas penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas, serta menetapkan Musyawarah Desa atau Musyawarah Antar Desa sebagai forum tertinggi pengambilan keputusan. Struktur tersebut, secara teoritik, menjamin adanya *checks and balances* dalam pelaksanaan usaha desa. Akan tetapi, dalam konteks implementasi di lapangan, desain kelembagaan yang kompleks ini justru dapat menimbulkan beban administratif yang tinggi, terutama bagi desa-desa yang tidak memiliki kapasitas sumber daya manusia yang memadai. Pengurus BUM Desa,

dalam banyak kasus, tidak memiliki latar belakang manajerial atau akuntansi, dan sering kali bekerja tanpa dukungan pelatihan atau bimbingan teknis dari pemerintah daerah. Selain itu, posisi Kepala Desa sebagai penasihat utama justru dapat membuka potensi konflik kepentingan, mengingat jabatan tersebut juga memiliki pengaruh politik yang kuat di tingkat lokal. Dalam situasi tertentu, pelaksana operasional BUM Desa dapat kehilangan independensi ketika harus bekerja di bawah tekanan atau arahan informal dari kepala desa.

Dari sisi substansi dan dampak sosial, tujuan pembentukan BUM Desa adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui pengelolaan aset dan potensi lokal secara kolektif dan berkelanjutan. Namun capaian terhadap tujuan tersebut belum dapat diklaim secara menyeluruh. Banyak BUM Desa yang berjalan dalam skala kecil, hanya memiliki satu jenis usaha, dan belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap Pendapatan Asli Desa (PADes). Lebih dari itu, dalam sejumlah kasus, pengelolaan usaha justru menimbulkan friksi sosial di antara kelompok-kelompok masyarakat desa, terutama ketika proses pembentukan atau rekrutmen pengurus tidak dilakukan secara inklusif. Ketimpangan partisipasi dan minimnya transparansi pelaporan menjadi hambatan bagi terwujudnya asas akuntabilitas publik. Masalah ini diperparah oleh kenyataan bahwa sebagian besar masyarakat desa masih memiliki literasi yang rendah terhadap struktur kelembagaan dan fungsi pengawasan dalam BUM Desa.

Perda ini juga memuat klausul mengenai kajian kelayakan usaha yang wajib disusun oleh pihak ketiga profesional sebagai prasyarat pendirian dan pengembangan unit usaha BUM Desa. Ketentuan ini, meskipun bertujuan untuk memastikan rasionalitas investasi, dalam praktiknya menjadi beban tambahan bagi desa yang tidak memiliki koneksi atau anggaran untuk mengakses jasa profesional tersebut. Desa-desa dengan kapasitas kelembagaan rendah berpotensi tertinggal karena tidak mampu memenuhi persyaratan teknis tersebut, sedangkan desa yang memiliki akses terhadap perguruan tinggi atau lembaga independen akan lebih cepat membentuk

BUM Desa dan memperoleh legalitas. Kondisi ini, apabila dibiarkan, dapat memperlebar kesenjangan pembangunan antar desa dalam satu kabupaten.

Dari perspektif evaluatif yang lebih konseptual, Perda ini dapat dianalisis melalui lensa teori hukum kontemporer seperti yang dikembangkan oleh

Scott Shapiro, yakni hukum sebagai rencana sosial (*law as a social plan*). Dalam pandangan ini, hukum dipandang bukan hanya sebagai kumpulan norma, tetapi sebagai struktur rencana yang dirancang untuk mengarahkan tindakan kolektif menuju tujuan tertentu. Dalam konteks ini, Perda BUM Desa merupakan bentuk konkret dari rencana sosial pemerintah daerah untuk mengkoordinasikan tindakan aktor desa dalam menjalankan fungsi-fungsi ekonomi melalui sistem kelembagaan. Namun, seperti halnya rencana pada umumnya, keberhasilannya sangat tergantung pada kesiapan sumber daya, kelengkapan prosedur operasional, serta konsistensi dalam penerapan. Ketika regulasi terlalu kompleks atau terlalu abstrak bagi pelaku implementasi, maka rencana tersebut berisiko gagal terwujud atau bahkan menimbulkan konsekuensi yang tidak diinginkan.

Dengan mempertimbangkan keseluruhan aspek tersebut, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 2023 merupakan inisiatif normatif yang penting dan memiliki prospek strategis dalam mendorong kemandirian ekonomi desa. Namun, terdapat kebutuhan mendesak untuk melakukan evaluasi secara periodik terhadap desain kelembagaan, kesesuaian norma, dan efektivitas implementasi regulasi ini di lapangan. Pemerintah daerah perlu menyusun perangkat pendukung berupa peraturan pelaksana yang lebih teknis dan adaptif, membangun sistem pelatihan berkelanjutan bagi pengurus BUM Desa, serta memperkuat sistem pengawasan partisipatif yang melibatkan Badan Permusyawaratan Desa dan masyarakat umum. Evaluasi ini tidak hanya ditujukan untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan norma, tetapi juga untuk menjamin bahwa arah regulasi sejalan dengan prinsip keadilan sosial, efisiensi ekonomi, dan kedaulatan desa sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi.

BAB III

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan analisis dan evaluasi sebagaimana disampaikan di muka, Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa merupakan manifestasi konkret dari politik hukum lokal yang progresif dalam rangka mewujudkan kemandirian ekonomi desa melalui kelembagaan yang berbadan hukum. Perda ini dirancang sebagai respons terhadap dinamika desentralisasi dan kebutuhan pembangunan perdesaan yang lebih partisipatif, inklusif, dan berbasis potensi lokal. Secara normatif, perda ini telah selaras dengan prinsip-prinsip dasar perundang-undangan nasional dan menunjukkan kesesuaian filosofis dengan cita-cita konstitusi dalam Pasal 33 UUD 1945.

Namun demikian, hasil evaluasi menunjukkan bahwa efektivitas perda ini menghadapi sejumlah tantangan struktural dan fungsional. Di antaranya adalah tumpang tindih kewenangan antara Kepala Desa dan pengurus BUM Desa, beban administratif kelembagaan yang tinggi, ketergantungan terhadap pihak ketiga untuk studi kelayakan, serta kesenjangan kapasitas antar desa dalam mengimplementasikan norma hukum. Selain itu, pengaturan mengenai pengembangan ekosistem digital dan perlindungan aset desa masih bersifat deklaratif dan memerlukan penguatan regulasi turunan.

Melalui pendekatan teori hukum sebagai rencana sosial yang dikembangkan Scott Shapiro, perda ini dipahami sebagai rencana institusional yang sah, namun efektivitasnya bergantung pada sejauh mana ia mampu dijalankan secara konsisten, adaptif, dan didukung oleh sistem pendukung yang kuat.

Dengan demikian, perda ini penting untuk terus dievaluasi secara berkala agar senantiasa relevan terhadap perubahan sosial, mampu

mendorong kesejahteraan warga desa, dan tidak sekadar menjadi regulasi simbolik tanpa daya guna yang nyata.

B. Rekomendasi

Berdasarkan simpulan di atas, dapat ditarik satu benang merah rekomendasi atas analisis dan evaluasi ini yang dikarenakan tidak terdapat disharmoni pengaturan berikut masih efektifnya pelaksanaan ketentuan peraturan daerah, sehingga produk hukum daerah sebagai dasar kebijakan BUM Desa di Kabupaten Semarang masih harmonis dan dapat diterapkan. Kendati demikian, agar menunjang dan meningkatkan kualitas ketentuan mengenai pengawasan dapat disiapkan peraturan dan/atau kebijakan yang lebih teknis.

Ungaran, 15 Oktober 2025

Tim Penyusun.

LAMPIRAN

Matriks Analisis dan Evaluasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa

1. Lembar Kerja

No.	Peraturan Bupati Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa	Dimensi	Variabel & Indikator	Analisis
1.	Pasal 1 s.d. Pasal 9	-	-	Tetap.
2.	Pasal 10 (1) Pertimbangan pAendirian BUM Desa/BUM Desa bersama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) dibuat bertujuan: a. mempermudah perencanaan usaha; b. c. d. memperkecil adanya resiko; mempermudah pelaksanaan kegiatan usaha; dan mempermudah pengawasan dan pengendalian;	Kejelasan Rumusan	Ketepatan Penggunaan Istilah, Kata, Bahasa	Pasal 10 ayat (1) mengandung typography yang menunjukkan salah tulis kata yang benar, seharusnya kata yang tepat adalah “pendirian” sedangkan tertulis “pAendirian” sehingga diperlukan pergantian atas tulisan tersebut untuk memberikan kejelasan rumusan.
3.	Pasal 11 s.d. Pasal 20	-	-	Tetap.
4.	Pasal 21 (1) Penasihat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf b dijabat secara rangkap oleh Kepala Desa. (2) Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat memberi kuasa kepada pihak lain untuk melaksanakan fungsi kepenasihatatan. (3) Pihak lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kewajiban, ditetapkan jumlah keanggotaan, pengorganisasian, hak dan serta kewenangannya dengan mempertimbangkan profesionalitas atau keahlian, efektivitas dan efisiensi, sesuai dengan perkembangan, kemampuan, dan kebutuhan BUM Desa/BUM Desa bersama. (4) Jumlah, pengorganisasian, hak dan kewajiban, serta kewenangan pihak lain sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibahas dan diputuskan dalam Musyawarah Desa/Musyawahar Antar Desa dan dinyatakan dalam Anggaran Dasar BUM Desa/BUM Desa bersama.	Kesesuaian Asas	Adanya potensi konflik kepentingan	Pasal 21 ayat (1) menunjukkan bahwa Kepala Desa dapat secara rangkap menjadi penasihat. Hal ini menunjukkan adanya potensi konflik kepentingan manakala terdapat proses musyawarah oleh pelaksana operasional yang kepala desa turut terlibat dalam pemenuhan dan proses tersebut. Oleh karena itu, perlu adanya mekanisme pengawasan dan/atau pembatasan atas posisi penasihat tersebut sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan ketika kepala desa dapat rangkap jabatan.
3.	Pasal 22	-	-	Tetap.

	s.d. Pasal 54			
4.	Pasal 55 Pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (1) meliputi Pemerintah, Daerah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Desa, dunia usaha atau koperasi, lembaga nonpemerintah, lembaga pendidikan, dan lembaga sosial budaya, yang dimiliki warga negara atau badan hukum Indonesia, dan BUM Desa/BUM Desa bersama lain.	Efektivitas Pelaksanaan	Relevansi Pengaturan.	<p>Pasal 87A ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa:</p> <p>BUM Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat bekerja sama dengan badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta, dan/atau koperasi.</p> <p>Dalam hal ini maka dapat dipahami perlu adanya perluasan makna dalam hal pengajuan dan/atau pelaksanaan kerja sama BUM Desa dengan pihak lain termasuk diantaranya adalah BUMN, BUMD, BUMS dan/atau Koperasi.</p>
5.	Pasal 56 s.d. Pasal 75	-	-	Tetap.
Berdasarkan analisis dan evaluasi di atas dapat dipahami bahwa tidak terjadi perubahan materi muatan lebih dari 50% berikut esensi dari peraturan daerah utamanya mengenai Badan Usaha Milik Desa di Kabupaten Semarang. Oleh karena tidak diperlukan perubahan dan/atau pencabutan terhadap Peraturan Daerah a quo				

2. Lembar Pembobotan

Produk Hukum	Dimensi Pancasila	Ketetapan Jenis PUU	Potensi Disharmoni	Kejelasan Rumusan	Kesesuaian Asas	Efektivitas Pelaksanaan	Total	Sifat Rekomendasi
	30%	10%	20%	10%	10%	20%	100%	
Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2023 tentang Badan Usaha Milik Desa	0	0	0	3	3	3	24	Tidak Mendesak