

## Peran Bum Desa Sebagai Motor Penggerak Pemulihan Ekonomi Akibat Pandemi Covid-19

**Henny Juliani**  
Fakultas Hukum  
Universitas Diponegoro

### Abstract

COVID-19 pandemic as non-nature disaster caused unexpected impact to rural people on health, social, and economy as well, therefore Minister of Villages, Development of Disadvantaged Regions, and Transmigration decree a policy by publishing Circular Letter No. 15 Year 2020 regarding Village Cash Labor Intensive and Economic Empowering Through Village Owned Company. The function of this Circular Letter is as a part of governance tasks operational implementation. This research was conducted by using empirical juridic approach, focused on analytical descriptive and the result was analyzed qualitatively. The result shows that based on Circular Letter No. 15 Year 2020, Chief of Village was directed to use Village Fund of 2020 should be use in activity implementation based on PKDT and village owned company empowering, hence village owned company role should be optimized on activities that stimualte productive economy in rural area, therefore village owned company can role as a motor in rural economy recoveryas a result of covid-19 pandemy

Keywords: COVID-19, village owned company

### Abstrak

Pandemi covid-19 sebagai bencana non alam memberi dampak yang luar biasa bagi masyarakat perdesaan baik dalam bidang kesehatan, sosial, maupun ekonomi, sehingga Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi mengeluarkan kebijakan tertulis berupa Surat Edaran Nomor 15 Tahun 2020 tentang Padat Karya Tunai Desa dan Pemberdayaan Ekonomi melalui BUM Desa. Surat Edaran tersebut berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, sedangkan spesifikasi penelitian dilakukan secara deskriptif analitis yang kemudian hasilnya dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menampakkan bahwa melalui Surat Edaran Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 15 Tahun 2020 tersebut, Kepala Desa diarahkan dalam penggunaan Dana Desa Tahun 2020 agar digunakan untuk pelaksanaan kegiatan yang menggunakan pola PKTD dan penguatan BUM Desa. Oleh karena itu BUM Desa dioptimalkan perannya dalam kegiatan-kegiatan yang membangkitkan

ekonomi produktif di perdesaan, sehingga BUM Desa dapat berfungsi sebagai motor penggerak pemulihan ekonomi perdesaan sebagai akibat pandemi covid-19.

**Kata kunci:** COVID-19, Badan Usaha Milik Negara, Desa

## A. Pendahuluan

Desa Ponggok, Kecamatan Polanharjo, Kabupaten Klaten, Jawa Tengah merupakan salah satu contoh desa yang sukses memberdayakan BUM Desa. BUM Desa Tirta Mandiri sebagai unit usaha milik Desa Ponggok didirikan pada tahun 2009 dengan modal awal Rp 100 juta yang lini usahanya adalah simpan pinjam. Pendapatan usahanya terus berkembang, dalam waktu lima tahun pendapatannya telah lebih dari Rp 1 miliar per tahun, dan pada tahun 2017 pendapatan usaha Tirta Mandiri telah melesat di atas 10 miliar.

Peningkatan pendapatan Desa Ponggok melalui unit usaha Tirta Mandiri ditopang jasa wisata sebagai andalannya. Beberapa kolam mata air yang jernih dengan nama Umbul Ponggok populer sebagai obyek wisata yang menarik. Selanjutnya lini usaha Tirta Mandiri diperlebar hingga ke pembukaan toko kelontong dan peternakan ikan.

Paling sedikit 80 warga Desa Ponggok terserap sebagai karyawan di Tirta Mandiri. Ponggok yang semula masuk kategori desa miskin dengan anggaran pendapatan dan belanja desa Rp 14 juta, kini mengelola dana miliaran rupiah. Aktivitas ekonomi menggeliat dan warga memperoleh manfaat.

Data Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (PDPT) menyebutkan, sebelum pandemi Covid-19, ada 37.286 BUM Desa yang aktif. Pandemi Covid-19 yang meluluhlantakkan perekonomian global turut menghentikan laju sebagian BUM Desa tersebut. Kini, BUM Desa yang masih aktif bertransaksi tersisa 10. 629 BUM Desa.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Harian Kompas*, Jumat, 10 Juli 2020

Melihat kenyataan tersebut di atas, tidak dapat dipungkiri bahwa BUM Desa memegang peran cukup besar dalam pengurusan kepentingan masyarakat desa, sebagai upaya dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat sesuai cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyatakan bahwa 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.

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa antara lain menyatakan bahwa Desa yang memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kukuh dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Ketentuan tersebut sejalan dengan konsep negara hukum baru yang dikenal sebagai konsep negara kesejahteraan (*welfare state*).

Dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). ini pemerintah ditempatkan untuk berperan aktif dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakatnya dalam mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*), di samping tentunya tetap berperan dalam menjaga keamanan dan ketertiban. Dengan demikian maka peran pemerintah dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) semakin lama semakin luas. Pemerintah mencampuri segala aspek kehidupan masyarakatnya termasuk dalam urusan sosial ekonomi sejak sejak manusia ada di dalam kandungan ibunya sampai berada di liang lahat.

E. Utrecht sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, menyatakan bahwa diberinya tugas “*bestuurszorg*” itu membawa bagi administrasi negara suatu konsekuensi yang khusus. Agar dapat menjalankan tugas menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, menyelenggarakan pengajaran bagi semua warga negara, dan sebagainya secara baik, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam penyelesaian soal-soal genting yang timbul dengan sekonyong-konyong dan yang peraturan penyelenggaraannya belum ada, yaitu belum dibuat oleh badan-badan kenegaraan yang disertai fungsi legislatif.<sup>2</sup>

Pemberian kewenangan kepada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri itu menurut S.A de Smith dikenal dengan istilah *freies ermessen* atau *discretionary power*, suatu istilah yang di dalamnya mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas. Kewajiban adalah tindakan yang harus dilakukan, sedangkan kekuasaan yang luas itu menyiratkan adanya kebebasan memilih; melakukan atau tidak melakukan tindakan. Dalam praktik antara kewajiban dan kekuasaan berkaitan erat.<sup>3</sup> Menurut Nata Saputra, *freies ermessen* diartikan sebagai suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan suatu tujuan daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum.<sup>4</sup>

*Freies Ermessen* atau diskresi dimiliki oleh setiap pemegang jabatan atau pejabat pemerintahan untuk mengambil kebijakan strategis berupa keputusan atau tindakan dalam mengatasi persoalan konkrit yang mendesak yang membutuhkan penanganan segera. Kebijakan pejabat pemerintahan yang diimplementasikan dalam wujud diskresi tersebut dilindungi oleh payung hukum, sehingga setiap pejabat pemerintahan yang melakukan

---

<sup>2</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), halaman 15

<sup>3</sup> *Loc cit*

<sup>4</sup> *Loc cit*

tindakan atas nama jabatannya dan digunakan untuk kepentingan publik akan mendapatkan perlindungan hukum.<sup>5</sup>

Pemerintah Indonesia pada awal bulan Maret 2020 dihadapkan pada kenyataan bahwa pandemi *covid-19* telah menimbulkan korban bagi masyarakat Indonesia, yang dari waktu ke waktu jumlah korban terpapar *covid-19* semakin bertambah, semakin membahayakan dan mengancam kesehatan masyarakat. Hal tersebut menimbulkan dampak tidak hanya bagi kesehatan masyarakat, tetapi juga berdampak pada sektor-sektor yang lain, termasuk sektor perekonomian sehingga mendorong pemerintah untuk mengambil tindakan secara cepat, tepat, dan akurat dalam penanganan pandemi *covid-19*. Tindakan tersebut dilakukan pemerintah dengan fokus pada belanja untuk kesehatan, jaring pengaman sosial (*social safety net*), serta pemulihan perekonomian termasuk untuk dunia usaha dan masyarakat yang terdampak. Langkah-langkah pemerintah dalam penanganan pandemi *covid-19* tersebut dilakukan dengan memadukan penggunaan kewenangan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan, tindakan badan dan pejabat pemerintahan, serta dukungan birokrasi sebagai organ pelaksana kebijakan.

Pandemi Covid-19 tentunya berpengaruh juga bagi masyarakat perdesaan apalagi kalau melihat pada data Badan Pusat Statistik (BPS) yang menyebutkan bahwa per September 2019 penduduk miskin di Indonesia berjumlah 24,79 juta jiwa atau 9,22 % dari jumlah penduduk. Dari jumlah tersebut, 9.86 juta jiwa (39%) ada di perkotaan dan 14,93 juta jiwa (61%) ada di perdesaan. Akibat pandemi Covid-19 banyak masyarakat yang kehilangan pekerjaan. Per Agustus 2020 terdapat 9,77 juta penganggur di Indonesia, tingkat pengangguran terbuka di perkotaan sebesar 8,98%, sedangkan di perdesaan 4,71%.<sup>6</sup> Mereka yang menganggur sebagian

---

<sup>5</sup> Henny Juliani, Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020, e-journal, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/8043>

<sup>6</sup> *Kompas*, Selasa, 10 November 2020

pulang kembali ke desanya masing-masing. Dengan demikian masyarakat miskin di perdesaan semakin bertambah dan memberi beban bagi Desa. Oleh karena itu diperlukan suatu kebijakan keuangan negara dari pemerintah dalam penanganan pandemi Covid-19 di perdesaan, maka berdasarkan hal-hal tersebut di atas dilakukan penelitian dengan judul: “Peran BUM Desa sebagai Motor Penggerak Pemulihan Ekonomi Akibat Pandemi Covid-19.”

## 2. Metoda Penelitian

Metoda pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, dimana masalah akan dikaji dari sudut pandang *law in books*, artinya pengungkapan permasalahan yang diteliti berpegang pada ketentuan yang normatif. Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis, dan selanjutnya bahan-bahan tersebut akan dianalisis secara kualitatif.

## 3. Kerangka Teori

### a. Diskresi Pejabat Pemerintahan

Diskresi dikenal dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), dimana dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) negara berperan aktif dalam mencampuri kehidupan sosial ekonomi rakyatnya. Aktivitas negara dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan meliputi pelaksanaan administrasi pemerintahan di bidang pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Oleh karena itu untuk mewujudkan kesejahteraan rakyatnya diperlukan diskresi (kebebasan bertindak) pejabat pemerintahan.

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah. Sebagai konsekuensi maka pemerintah diberi wewenang untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kewenangan yang dimiliki pemerintah tersebut menimbulkan hak dan kewajiban yang melekat dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Sebagai

perwujudannya pemerintah juga diberikan hak kebebasan bertindak (diskresi) dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk menghadapi suatu persoalan konkret agar segera diperoleh penyelesaiannya.<sup>7</sup>

Krishna Djaya Darumurti menyatakan bahwa pusat isu teoritis-konseptual dalam menganalisis konsep diskresi adalah tegangan (*tension*) yang terjadi antara tindakan menjalankan undang-undang (atau peraturan perundang-undangan dalam pengertian yang lebih luas) secara legalistik *versus* tindakan menyimpang dari undang-undang (atau peraturan perundang-undangan dalam pengertian yang lebih luas).<sup>8</sup> Secara logika, tindakan yang disebut lebih akhir menimbulkan perdebatan tanpa dapat diberikan justifikasi yang memadai. Misal, tindakan tersebut dapat dikualifikasikan secara sumir sebagai pelanggaran hukum; penyalahgunaan kekuasaan karena yang melakukan adalah badan/pejabat pemerintah. Hal ini sejalan dengan penilaian negatif atas konsep diskresi yang dikemukakan oleh Herbert Packer: “*The basic trouble with discretion is simply that it is lawless, in the literal sense of that term.*”<sup>9</sup>

Menurut B.V. Harris sebagaimana dikutip oleh Krishna, diskresi pada hakikatnya menampakkan satu kecenderungan berupa pengecualian dari keharusan bertindak sesuai aturan umum (*general rule*) dari peraturan perundang-undangan (pendekatan *rule-based* atau *rule following*). Pengecualian tersebut mengandung karakter yang berhubungan erat dengan kebebasan yang disertai dengan ruang lingkup luas secara fungsional berbanding lurus terhadap cakupan dari kekuasaan/kewenangan yang dimiliki oleh badan/pejabat pemerintah. Bahkan lebih jauh lagi ada pandangan yang beranggapan bahwa badan/pejabat pemerintah secara melekat (*inheren*) memiliki kebebasan

---

<sup>7</sup> Henny Juliani, *Op cit*

<sup>8</sup> Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi Kajian Teori Hukum*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2016), halaman 21.

<sup>9</sup> *Loc cit*

bertindak residual tanpa adanya otorisasi undang-undang sekalipun. Pemikiran ini timbul dari asumsi bahwa pemerintah boleh melakukan tindakan apapun sepanjang tidak melanggar hukum atau hak-hak individual. Pandangan ini mengakui bahwa kedudukan pemerintah sama dengan individu yang diandaikan sama-sama memiliki kebebasan dan boleh melakukan apapun sepanjang tidak dilarang oleh hukum. Itu artinya, undang-undang atau putusan pengadilan dapat membatasi kebebasan tersebut. Sepanjang hal itu tidak dilakukan maka dianggap pemerintah memiliki kebebasan bertindak. Pengertian ini dikonsepsikan sebagai “*the third source authority for government action*”<sup>10</sup>

Pengertian diskresi nampak lebih konkret menurut pendapat Charles H. Koch, Jr dalam Krishna, yang menjelaskan lima makna konsep diskresi (*administrative discretion*), yaitu: *individualizing discretion, executing discretion, policy making discretion, unbridled discretion, dan numinous discretion*). Menurutya berdasarkan kriteria tersebut, memungkinkan pengadilan dapat tidaknya menguji tindakan diskresi tersebut. Lebih lanjut Koch, Jr menjelaskan bahwa semangat yang dikandung oleh konsep diskresi adalah untuk memberikan perlindungan bagi pejabat yang menjalankannya berupa ruang kebebasan atau kemungkinan terjadinya kesalahan ketika melakukan tindakan tersebut.<sup>11</sup>

Menurut Sjachran Basah sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, *freies ermessen* (diskresi) yang diberikan kepada pemerintah atau administrasi negara merupakan konsekuensi logis dari konsepsi *welfare state*, akan tetapi dalam kerangka negara hukum *freies ermessen* tidak dapat digunakan tanpa batas. Atas dasar itu Sjachran Basah mengemukakan unsur-unsur *freies ermessen* dalam suatu negara hukum yaitu: <sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid*, halaman 24

<sup>11</sup> *Ibid*, halaman 25

<sup>12</sup> Ridwan HR, *Op cit*, halaman 170-171



- a. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
- b. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
- c. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
- d. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
- e. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
- f. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan yang Maha Esa maupun secara hukum.

Penggunaan asas diskresi merupakan sarana bagi aparat pemerintah untuk melakukan terobosan-terobosan serta pemecahan-pemecahan masalah yang membutuhkan penyelesaian yang cepat dan belum ada aturan yang mengatur tentang hal tersebut. Konsekuensi yuridis dengan adanya penggunaan diskresi yang tidak didasarkan pada tujuan, peraturan perundang-undangan, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik berakibat diskresi tersebut akan mendorong terjadinya tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang. Tindakan sewenang-wenang dapat terjadi karena pemerintah tidak cukup memiliki rasionalitas sebagai parameternya. Oleh karena itu, setiap diskresi pemerintah harus didasarkan pada asas legalitas, asas demokrasi, asas tujuan, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai *metanorm* yang melandasi tindakan pemerintahan.<sup>13</sup>

Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Perppu) dalam hal kegentingan yang memaksa. Kewenangan yang dimiliki Presiden tersebut merupakan kewenangan diskresi konstitusional sebagai implementasi dari adanya *extraordinary power* yang melekat pada Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 memberikan rumusan tentang syarat adanya

---

<sup>13</sup> Didik Hery Santosa, Penggunaan Asas Diskresi dalam Pengambilan Keputusan, e-Jurnal <http://www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/418-artikel-soft-competency/23181-penggunaan-asas-diskresi-dalam-pengambilan-keputusan>

kegentingan yang memaksa sehingga Presiden berhak menetapkan Perppu sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, apabila:

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Selain diskresi konstitusional yang dimiliki oleh Presiden, Pejabat pemerintahan juga memiliki kewenangan diskresi sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa:

“diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.”

Pasal 22 ayat (2) menyatakan bahwa setiap penggunaan diskresi Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk:

- a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. mengisi kekosongan hukum;
- c. memberikan kepastian hukum; dan
- d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Menurut Pasal 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Pejabat Pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat:

- a. sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);

- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. sesuai dengan AUPB;
- d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
- f. dilakukan dengan iktikad baik.

**b. Surat Edaran sebagai Bentuk Diskresi**

Menurut Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN dan RB) Nomor 80 Tahun 2012 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah, Surat Edaran merupakan naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Sedangkan yang dimaksud dengan naskah dinas adalah komunikasi tulis sebagai alat komunikasi kedinasan yang dibuat dan/atau dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang di lingkungan instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan. Peraturan Kepala Arsip Nasional Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas menguraikan lebih lanjut pengertian naskah dinas, yaitu informasi tertulis sebagai alat komunikasi kedinasan yang dibuat oleh pejabat yang berwenang di lingkungan lembaga negara, pemerintahan daerah, perguruan tinggi negeri, BUMN/BUMD dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Menurut Peraturan Kepala Arsip Nasional Nomor 2 Tahun 2014, Surat Edaran merupakan jenis naskah dinas arahan dan masuk dalam kategori naskah dinas pengaturan. Surat Edaran ini merupakan diskresi dalam bentuk tertulis yang dikenal pula sebagai peraturan kebijakan.

Menurut Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan “*naar buiten gebracht schricftelijk beleid*”, yaitu menampakkan keluar suatu kebijakan

tertulis<sup>14</sup>. Peraturan kebijakan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, karenanya tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan. Peraturan ini adalah semacam hukum bayangan dari undang-undang atau hukum. Oleh karena itu, peraturan ini disebut pula dengan istilah *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu) atau *spiegelsrecht* (hukum bayangan/cermin)<sup>15</sup>.

Surat Edaran dapat disebut pula sebagai penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual sebagaimana diatur dalam Pasal 87 huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang merupakan salah satu bentuk Keputusan Tata Usaha Negara. Dengan demikian maka ketentuan ini memperluas cakupan makna Keputusan Tata Usaha Negara.

## **B. Hasil dan Pembahasan**

### **1. Implikasi Pandemi *covid-19* terhadap Pengelolaan Dana Desa**

Penanganan pandemi *covid-19* sangat diperlukan karena pandemi *covid-19* telah membawa implikasi yang berdampak bagi kesehatan, perekonomian, sosial, dan lain-lain yang pada akhirnya menggerus kesejahteraan rakyat. Presiden telah mengeluarkan Perpu Nomor 1 Tahun 2020, yang kemudian telah diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* ( COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang dan melampirkannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan yaitu tanggal 18 Mei 2020.

---

<sup>14</sup> Ridwan HR, *Op cit*, halaman 175

<sup>15</sup> *loc cit*

Pemerintah mengambil kebijakan dan langkah-langkah luar biasa sebagai suatu diskresi untuk mengatasi dampak sosial ekonomi dari kondisi darurat pandemi covid-19 melalui berbagai kebijakan relaksasi yang berkaitan dengan pelaksanaan APBN, khususnya dengan melakukan peningkatan belanja untuk kesehatan, pengeluaran untuk jaring pengaman sosial (*social safety net*), dan pemulihan perekonomian, serta memperkuat kewenangan berbagai lembaga dalam sektor keuangan. Pelaksanaan kebijakan keuangan negara dalam penanganan pandemi covid-19 dilakukan dengan perubahan postur dan/atau rincian APBN tahun 2020 yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019. Langkah-langkah diskresi lainnya juga dilakukan pemerintah berkaitan dengan pengelolaan Dana Desa dalam penanganan pandemi covid-19.

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan negara yang berkaitan dengan penganggaran dan pembiayaan penanganan pandemi covid-19 khususnya yang berkaitan dengan Dana Desa, maka berdasarkan Pasal 2 ayat (1) huruf i Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Pemerintah berwenang melakukan pengutamakan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*), penyesuaian alokasi, dan/atau pemotongan/penundaan penyaluran anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa, dengan kriteria tertentu. Yang dimaksud dengan “penyesuaian alokasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa” antara lain berupa:

1. Penyesuaian alokasi Dana Bagi Hasil dilakukan berdasarkan perkembangan perekonomian dan/atau penerimaan negara;
2. Penyesuaian alokasi Dana Alokasi Umumper daerah berdasarkan kriteria tertentu yang ditetapkan Menteri Keuangan;
3. Penambahan/pengurangan alokasi Dana Transfer Khusus, pengalihan alokasi antar bidang DAK Fisik atau penyesuaian penggunaan Dana Transfer Khusus karena kondisi tertentu yang membutuhkan anggaran mendesak; dan/atau
4. Penyesuaian pagu anggaran Desa.

Yang dimaksud dengan “pengutamakan penggunaan Dana Desa” adalah dapat digunakan antara lain untuk bantuan langsung tunai kepada penduduk miskin di desa dan kegiatan penanganan pandemi Covid-19.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Menteri Desa PDTT) mengubah ketentuan Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 11 Tahun 2019 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2020 dengan Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 7 Tahun 2020 sebagai Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 11 Tahun 2019 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2020. Perubahan tersebut dimaksudkan untuk menindaklanjuti ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 dengan melakukan pilihan kegiatan yang didahulukan dan diutamakan daripada pilihan kegiatan lainnya untuk dibiayai dengan Dana Desa.

Dalam Pasal 8 A ayat (1) huruf a Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 7 Tahun 2020 dinyatakan bahwa pandemi covid-19 termasuk dalam kategori bencana nonalam, sehingga penanganan dampak pandemi covid-19 dapat berupa bantuan langsung tunai (BLT) Dana Desa kepada keluarga miskin di Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (ayat 2). Keluarga miskin yang menerima BLT Dana Desa merupakan keluarga yang kehilangan mata pencaharian atau pekerjaan, belum terdata menerima program keluarga harapan, bantuan pangan non tunai, bantuan sosial tunai dan kartu pra kerja, serta yang mempunyai anggota keluarga yang rentan sakit menahun/kronis (ayat 3). Dalam hal ditemukan keluarga miskin yang tidak masuk dalam data terpadu kesejahteraan sosial, tetap menerima BLT Dana Desa (ayat 4).

Jangka waktu dan besaran pemberian BLT Dana Desa adalah:

- 1) Masa penyaluran BLT Dana Desa 6 (enam) bulan terhitung sejak April 2020;

- 2) Besaran BLT Dana Desa per bulan sebesar Rp 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) per keluarga untuk 3 (tiga) bulan pertama (April, Mei, dan Juni);
- 3) Besaran BLT Dana Desa per bulan sebesar Rp 300.000,00 (tiga ratus ribu rupiah) per keluarga untuk 3 (tiga) bulan berikutnya (Juli, Agustus, dan September);
- 4) BLT Dana Desa sebagaimana dimaksud pada poin 3, dapat disalurkan sepanjang Dana Desa Tahun Anggaran 2020 masih tersedia.

Contoh-contoh prioritas penggunaan Dana Desa Tahun 2020 menurut Lampiran II Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 7 Tahun 2020, antara lain adalah pelaksanaan pembangunan desa dengan pola Padat Karya Tunai Desa (PKTD), pembentukan dan pengembangan BUM Desa/BUM Desa Bersama. Menindaklanjuti ketentuan tersebut, maka Menteri Desa PDTT mengeluarkan Surat Edaran Nomor 15 Tahun 2020 tentang Padat Karya Tunai Desa dan Pemberdayaan Ekonomi Melalui Badan Usaha Milik Desa. Surat Edaran Menteri Desa PDTT Nomor 15 Tahun 2020 yang ditetapkan pada tanggal 27 Juli 2020 tersebut ditujukan kepada para Kepala Desa di seluruh Indonesia. Surat Edaran ini menjadi panduan bagi Kepala desa dalam penggunaan dana desa Tahun 2020 untuk pelaksanaan kegiatan yang menggunakan pola Padat Karya Tunai Desa dan penguatan BUM Desa.

## **2 Peran BUM Desa menurut Surat Edaran Menteri Desa PDTT Nomor 15 Tahun 2020**

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 1 angka 6 menyatakan bahwa 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. Dengan demikian BUM Desa merupakan badan usaha yang didirikan oleh Desa dan dapat berkontribusi sebagai sumber pendapatan asli Desa.

Menurut Penjelasan Pasal 87 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, BUM Desa dibentuk oleh Pemerintah Desa untuk mendayagunakan segala potensi ekonomi, kelembagaan perekonomian, serta potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa. BUM Desa secara spesifik tidak dapat disamakan dengan badan hukum seperti perseroan terbatas, CV, atau koperasi. Oleh karena itu, BUM Desa merupakan suatu badan usaha bercirikan Desa yang dalam pelaksanaan kegiatannya di samping untuk membantu penyelenggaraan Pemerintahan Desa, juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Desa. BUM Desa juga dapat melaksanakan fungsi pelayanan jasa, perdagangan, dan pengembangan ekonomi lainnya. Dalam meningkatkan sumber pendapatan Desa, BUM Desa dapat menghimpun tabungan dalam skala lokal masyarakat Desa, antara lain melalui pengelolaan dana bergulir dan simpan pinjam. BUM Desa dalam kegiatannya tidak hanya berorientasi pada keuntungan keuangan, tetapi juga berorientasi untuk mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa. BUM Desa diharapkan dapat mengembangkan unit usaha dalam mendayagunakan potensi ekonomi. Dalam hal kegiatan usaha dapat berjalan dan berkembang dengan baik, sangat dimungkinkan pada saatnya BUM Desa mengikuti badan hukum yang telah ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hasil usaha BUM Desa menurut Pasal 89 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dimanfaatkan untuk:

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

BUM Desa sebagai motor penggerak ekonomi Desa mendapatkan tugas dalam pemulihan ekonomi Desa sebagai akibat pandemi covid-19 melalui Surat Edaran Menteri Desa PDTT Nomor 15 Tahun 2020 tentang



Padat Karya Tunai Desa dan Pemberdayaan Ekonomi melalui Badan Usaha Milik Desa. Surat Edaran sebagai naskah dinas merupakan kebijakan tertulis (*psudo-wetgeving* atau *spigelsrecht*) pejabat pemerintahan yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Oleh karena itu keberadaan Surat Edaran Menteri Desa PDTT Nomor 15 Tahun 2020 sangat penting sebagai produk hukum dalam penanganan pandemi covid-19.

Menurut Surat Edaran Menteri Desa PDTT Nomor 15 Tahun 2020, saat ini Dana Desa yang digunakan untuk BLT dan program Desa Tanggap Covid-19 sebesar 48 %. Artinya masih terdapat sekitar 52 % Dana Desa yang bisa digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang membangkitkan ekonomi produktif di perdesaan melalui pola Padat Karya Tunai Desa (PKTD) dan penguatan BUM Desa. Oleh karena itu dalam pemanfaatan dana desa yang masih tersisa, BUM Desa memiliki peran penting.

Program PKTD ditargetkan menyerap 8,2 juta tenaga kerja. Seluruh sisa dana desa sebesar Rp 23,99 triliun, diharapkan terserap pada Oktober-Desember 2020. Dana desa dalam anggaran 2020 sebesar Rp 71,19 triliun. Dari jumlah itu, sebesar Rp 37,14 triliun sudah dimanfaatkan. Dengan demikian tersisa Rp 34 triliun. Sisa tersebut akan digunakan untuk penyaluran BLT dan PKTD. “Alokasi untuk BLT dana desa sebesar Rp 10,05 triliun dan untuk program PKTD sampai dengan Desember 2020 sebesar Rp 23,99 triliun. Dari sisa untuk PKTD tersebut, setidaknya 55 % dialokasikan untuk membayar upah pekerja”, demikian pernyataan Menteri Desa PDTT<sup>16</sup>.

Sisa dana 52 % dari dana desa 2020 yang tertuang dalam Surat Edaran Menteri Desa PDTT Nomor 15 Tahun 2020 tersebut dapat digunakan untuk:

1. Mendukung penciptaan lapangan pekerjaan di desa dan mendorong kebangkitan ekonomi produktif perdesaan;

---

<sup>16</sup> Kompas, Selasa 10 November 2020

2. Mengoptimalkan sumber daya lokal desa, teknologi tepat guna, inovasi dan sumber daya manusia desa untuk kegiatan ekonomi produktif perdesaan;
3. Memprioritaskan anggota keluarga miskin, penganggur dan setengah penganggur, serta kelompok marjinal lainnya;
4. Mengatur manajemen ketenagakerjaan sesuai dengan pola PKTD di masa adaptasi kebiasaan baru; dan
5. Mendorong peran serta BUM Desa.

PKTD dilaksanakan dengan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Memprioritaskan anggota keluarga miskin, penganggur, dan setengah penganggur, serta anggota masyarakat marjinal lainnya;
- b. Proporsi upah harus lebih dari 50 % biaya kegiatan PKTD;
- c. Melakukan pembayaran upah kerja kegiatan setiap hari;
- d. Mempertimbangkan situasi wabah Covid-19, pelaksanaan kegiatan dengan pola PKTD dilaksanakan dengan menerapkan adaptasi kebiasaan baru; dan
- e. Mendorong peran serta BUM Desa dalam pengelolaan ekonomi produktif melalui PKTD.

Dukungan PKTD untuk pemberdayaan ekonomi desa melalui BUM Desa meliputi:

- a. Pertanian dan perkebunan untuk ketahanan pangan;
- b. Restoran dan wisata desa;
- c. Perdagangan logistik pangan;
- d. Perikanan;
- e. Peternakan; dan
- f. Industri pengolahan dan pergudangan untuk pangan.

Contoh-contoh kegiatan PKTD yang dapat dilakukan, namun masih berpeluang untuk dikembangkan oleh desa sesuai kearifan lokal:

- a. Pertanian dan perkebunan untuk ketahanan pangan:
  - 1) Memanfaatkan lahan kosong milik desa untuk tanaman pangan dan perkebunan;

- 2) Memanfaatkan lahan kosong milik warga untuk penanaman sayuran dan lain-lain; dan
  - 3) Melakukan penanaman dengan sistem tumpang sari tanaman pokok di lahan-lahan perkebunan.
- b. Restoran dan wisata desa:
- 1) Membersihkan tempat wisata dan kuliner yang dikelola BUM Desa; dan
  - 2) Membuka partisipasi warga untuk berusaha di lokasi-lokasi wisata.
- c. Perdagangan logistik pangan:
- 1) Memelihara bangunan pasar;
  - 2) BUM Desa membeli komoditas desa untuk dijual kembali;
  - 3) BUM Desa memberikan talangan kepada petani dan pengusaha kecil untuk melakukan produksi; dan
  - 4) BUM Desa menyertakan modal usaha produktif yang menguntungkan di desa.
- d. Perikanan:
- 1) Memasang atau merawat karamba bersama;
  - 2) Melakukan budidaya ikan air tawar melalui BUM Desa dengan sistem bagi hasil; dan
  - 3) Membersihkan Tempat Pelelangan Ikan (TPI) dan tempat penjualan ikan lainnya yang dikelola BUM Desa.
- e. Peternakan:
- 1) Membersihkan kandang ternak milik BUM Desa;
  - 2) BUM Desa mengelola usaha penggemukan ternak bersama dengan sistem bagi hasil; dan
  - 3) BUM Desa bekerjasama dengan peternak dalam pemanfaatan kotoran untuk pupuk organik.
- f. Industri pengolahan dan pergudangan untuk pangan:
- 1) Merawat gudang milik BUM Desa; dan
  - 2) Merawat alat penggilingan padi milik BUM Desa.

Dari sudut pandang Hukum Administrasi Negara, kebijakan Menteri Desa PDTT dalam penanganan pandemi covid-19 dengan mengeluarkan Surat Edaran Nomor 15 Tahun 2020 tersebut, telah memenuhi kriteria sebagai peraturan kebijakan yang hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Surat Edaran tersebut tidak dapat mengubah atau menyimpangi peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 11 Tahun 2019 yang diubah dengan Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 7 Tahun 2020, dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Peran BUM Desa sebagai motor penggerak pemulihan ekonomi akibat pandemi covid-19 sangat penting untuk membantu mempercepat pemulihan ekonomi masyarakat desa yang terdampak pandemi covid-19, sehingga harus dioptimalkan agar BUM Desa benar-benar menjadi pilar pendukung ekonomi produktif desa dan bermanfaat bagi masyarakat di perdesaan.

### **C. Simpulan**

Pandemi covid-19 memberikan dampak luar biasa bagi masyarakat perdesaan, banyak pekerja formal yang kehilangan pekerjaan menjadi pengangguran dan sebagian kembali ke desa namun ada pula yang menjadi pekerja informal. Untuk mengatasi hal tersebut Pemerintah mengeluarkan kebijakan tertulis dalam bentuk Surat Edaran Menteri Desa PDTT Nomor 15 Tahun 2020 tentang Padat Karya Tunai Desa dan Pemberdayaan Ekonomi melalui Badan Usaha Milik Desa, yang ditujukan kepada para Kepala Desa di seluruh Indonesia agar para Kepala Desa menjadikan Surat Edaran ini sebagai pedoman dalam penggunaan dana desa Tahun 2020 untuk pelaksanaan PKTD dan penguatan BUM Desa. Oleh karena itu, maka BUM Desa dioptimalkan perannya dalam mendukung kegiatan-kegiatan yang membangkitkan ekonomi produktif di perdesaan. Hal ini karena BUM Desa yang didirikan oleh desa

merupakan badan usaha yang menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

#### Daftar Pustaka

- Darumurti, Krishna Djaya 2016, *Diskresi Kajian Teori Hukum*, (Yogyakarta: Genta Publishing);
- HR, Ridwan, 2013, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada);
- Soemitro, Ronny Hanitijo, 1994, *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia).
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Meebahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.
- Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 11 Tahun 2019 yang Diubah Beberapa Kali Terakhir dengan Perubahan Kedua Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 7 Tahun 2020 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2020.
- Surat Edaran Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 15 Tahun 2020 tentang Padat Karya Tunai Desa dan Pemberdayaan Ekonomi melalui Badan Usaha Milik Desa.
- Juliani, Henny, Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020, e-journal, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/8043>
- Santosa, Didik Hery, 2016, Penggunaan Asas Diskresi dalam Pengambilan Keputusan, e-Jurnal <http://www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/418-artikel-soft-competency/23181-penggunaan-asas-diskresi-dalam-pengambilan-keputusan/>