

## ANALISIS YURIDIS LEMBAGA PENGAWAS EKSTERNAL DALAM PENGAWASAN BADAN USAHA MILIK DESA

**Muhammad Irfan Hilmy, Atanasya Melinda Making**; Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya;  
Jalan MT Haryono No. 169, Malang, Jawa Timur, Indonesia; Email: [irfanhilmy37@gmail.com](mailto:irfanhilmy37@gmail.com)

### Abstrak

Tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui kedudukan pengawasan eksternal dalam BUM Desa berkaitan dengan hal-hal apa saja yang dapat dilakukan oleh pengawas eksternal. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode yuridis-normatif, dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, kasus, dan konseptual. Dalam tulisan ini ditemukan bahwa desa menggunakan dua konsep pengawasan yakni secara internal dan eksternal. Pengawasan internal merupakan pengawasan yang berasal dari desa dan diatur melalui PP No 21 Tahun 2021 tentang BUM Desa, sedangkan pengawasan eksternal yang berwenang untuk mengawasi BUM Desa merupakan pemerintah daerah yang diwakilkan oleh inspektorat serta Badan Pemeriksa Keuangan. Tulisan ini berkesimpulan bahwa pengawas eksternal memiliki kewenangan untuk melakukan audit dengan kewenangan pemberian sanksi yang berbeda. Inspektorat memiliki kewenangan memberikan sanksi administrasi sedangkan bagi BPK tidak memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi administrasi. Kedua pengawas ini pun tidak memiliki akses untuk menindak persoalan pidana karena harus diberikan kepada aparat penegak hukum sebagai yang berwenang. Kedua pengawas ini pun memiliki peran penting untuk mengoptimalkan pengawasan sehingga BUM Desa dapat berjalan secara akuntabel.

**Kata Kunci:** BUM Desa, Pengawas, Audit

### Abstrak

*This paper aims to find out the role of external control in Village-Owned Enterprises (BUM Desa) related to their authority as external control. The research was conducted through juridical-normative methods using statute, case, and conceptual approaches. This paper finds that the village has two concepts of control, which were internally and externally. Internal control is a control done by the village internally and regulated on Government Regulation No. 21 Year 2021 about Village-Owned Enterprises (PP. No. 21 tahun 2021), while on the other hand external control is done by the inspectorate and Indonesian Audit Board. This paper concludes that external control has a different authority as an auditor to give a penalty. Inspectorate has the authority to give administrative sanctions, and the Indonesian Audit Board doesn't. Both of these external controls don't have the authority to give criminal sanctions, because that authority was given to law enforcement officers. Both of these external controls have an important role in the optimization of Village-Owned Enterprises control, so they can be performed in an accountable way.*

**Keywords:** BUM Desa, Supervisor, Audit

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Dalam mengelola perekonomian Desa, salah satu yang dilakukan oleh Pemerintah Desa adalah dengan membentuk Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). BUM Desa menjadi salah satu ikhtiar yang diusahakan oleh masyarakat Desa salah satunya dalam meningkatkan perekonomian Desa dan mengoptimalkan aset Desa demi kesejahteraan masyarakat desa. Pengelolaan BUM Desa yang tepat guna akan berdampak signifikan pada pengelolaan desa terutama pada Desa yang memiliki potensi sumberdaya alam yang besar.

Kelembagaan BUM Desa bukanlah merupakan sesuatu yang bersifat baru sebagai sebuah terobosan perubahan ekonomi desa, semangat dan cita-cita pembentukan BUM

Desa sebenarnya telah ada sejak lahirnya UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Hal tersebut dapat dilihat dari penjelasan Pasal 107 yang memberikan petunjuk kepada Pemerintah Desa dalam meningkatkan pendapatan Desa yang dapat dilakukan salah satunya adalah dengan mendirikan BUM Desa. Peraturan Pemerintah No 72 tahun 2005 tentang Desa pun sebenarnya sudah mengatur terlebih dahulu aturan teknis mengenai BUM Desa yang terdapat pada Pasal 78 hingga Pasal 81. Meskipun begitu, dengan lahirnya UU No 6 tahun 2014 tentang Desa dan dengan adanya Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa telah mengakui dan memperkuat kedudukan BUM Desa secara tegas dalam usaha untuk memajukan perekonomian desa.

Dalam pengelolaannya, BUM Desa bekerja dengan semangat kekeluargaan dan gotong royong dengan menampung kegiatan ekonomi masyarakat dalam sebuah bentuk kelembagaan yang dikelola secara profesional dan tetap bersandar pada potensi asli desa. Secara struktural, BUM Desa dikelola dengan susunan kepengurusan yang terdiri dari penasihat, pelaksana operasional dan pengawas. BUM Desa juga merupakan organisasi yang dikelola secara terpisah dari Pemerintahan Desa oleh karenanya Kepala Desa tidak boleh menjadi pengurus BUM Desa. Berdasarkan PP No 11 Tahun 2021 tentang BUM Desa maka posisi Kepala Desa di dalam BUM Desa hanyalah menjadi penasihat yang dijabat secara *ex officio* atau dalam jabatannya. Untuk pelaksana operasional BUM Desa dijabat oleh orang-orang yang dapat memenuhi persyaratan yang terdapat dalam PP No 11 Tahun 2021 tentang BUM Desa diantaranya memiliki jiwa wirausaha, berdomisili di desa sekurang-kurangnya dua tahun, memiliki kepribadian baik, jujur, adil, cakap dan memiliki perhatian terhadap usaha ekonomi desa. Pelaksana operasional pun harus memenuhi minimal tingkatan pendidikan yakni minimal sederajat sekolah menengah. Sedangkan untuk pengawas merupakan orang-orang yang ditunjuk untuk mewakili kepentingan masyarakat. Dalam PP No 11 Tahun 2021 terdapat penambahan terhadap perangkat organisasi BUM Desa yakni adanya Musyawarah Desa/Musyawarah Antar Desa yang sebelumnya pada Peraturan Menteri Desa No 4 Tahun 2015 tentang BUM Desa tidak dimasukkan kedalam perangkat organisasi BUM Desa.

Setelah lahirnya PP No 11 Tahun 2021 apabila dilihat dari substansinya maka dibandingkan dengan Permendes No 4 Tahun 2015 terlihat jauh lebih konkrit dan mengatur secara tegas beberapa peraturan yang tidak diatur dalam Permendes No 4 Tahun 2015. Tugas dari pengawas internal lebih kompleks, jelas dan tegas sehingga mendorong dan membatasi pengawas untuk tetap bekerja pada tugas maupun kewenangan yang dimandatkan.

Pengawas memiliki peran penting dalam menjaga jalannya usaha BUM Desa agar tetap sesuai dengan tujuan dibentuknya BUM Desa. Bahkan pengawas diberi kewajiban untuk menyelenggarakan rapat umum dalam membahas kinerja BUM Desa sekurang-kurangnya adalah satu tahun sekali. Pada dasarnya pengawas-lah yang memiliki kewenangan penuh untuk melakukan kontrol terhadap BUM Desa setiap harinya.

Namun diluar fungsional kelembagaan, masyarakat tetap dapat menjadi pengawas secara langsung terhadap penyelenggaraan BUM Desa. Menurut Suroto, BUM Desa

harus diberdayakan dalam kerangka pemberdayaan sosial ekonomi yang mengedepankan partisipasi dan prakarsa masyarakat. Dengan arti lain masyarakat tidak boleh menjadi obyek program, tetapi kapasitasnya harus diperkuat untuk tetap mengawasi jalannya usaha desa.<sup>1</sup> Partisipasi masyarakat dalam fungsi pengawasan tentu sangat penting untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dari perangkat desa terhadap BUM Desa.

Contoh nyata yang terjadi dalam dinamika pengelolaan BUM Desa adalah sebagaimana fenomena peran ganda yang terjadi di Kabupaten Banyumas. Fenomena peran ganda merupakan akibat dari ketidakjelasan peran perangkat desa dalam pengelolaan BUM Desa sehingga terjadi pengelolaan sepihak oleh perangkat Desa karena merasa BUM Desa merupakan aset desa karena sebagian besar atau bahkan sepenuhnya modal menggunakan dana desa.<sup>2</sup> Bahkan menurut David Prasetyo, modal BUM Desa bersumber dari desa sebesar 51% dan dari masyarakat sebesar 49% melalui penyertaan modal.<sup>3</sup> Hal inilah yang mengakibatkan konflik peran yang terjadi akibat peran dan tanggungjawab yang tidak sejalan. Oleh karenanya masyarakat sudah seharusnya memiliki peran langsung dalam mengawasi berjalannya pengelolaan BUM Desa. Selain itu pada tahun 2019 ada sekitar 2.188 BUM Desa tidak beroperasi dan 1670 BUM Desa telah beroperasi namun belum memiliki kontribusi bagi pendapatan desa.<sup>4</sup> Tentu permasalahan ini tidak hanya berawal dari bermasalahnya pelaksana operasional melainkan juga pada aspek pengawasan.

Sebenarnya pengawas BUM Desa tidak hanya berasal dari internal desa melainkan terdapat juga pengawas yang tidak secara *letterlijk* disebutkan dalam UU Desa. Ada dua pihak lain yang sebenarnya memiliki peran pengawasan terhadap BUM Desa secara langsung maupun tidak langsung. Kedua pihak yang dimaksud yakni Bupati/Walikota dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pihak tersebut dapat dikatakan sebagai pengawas eksternal terhadap jalannya BUM Desa. Ketentuan Bupati/Walikota sebagai pengawas terhadap dalam BAB IV tentang Pembinaan dan Pengawasan Permendes tentang BUM Desa pada Pasal 32 bahwa Bupati/Walikota melakukan pembinaan, pemantauan, dan evaluasi terhadap BUM Desa. Sedangkan BPK memiliki kewenangan untuk mengaudit dana desa yang digunakan sebagai penyertaan modal dalam permodalan BUM Desa. Dalam hal ini BPK sebagai pengawas tidak langsung untuk melihat efektifitas serta efisiensi penggunaan anggaran yang digunakan oleh Desa dalam permodalan BUM Desa. Pengawasan ini dilakukan untuk mencegah penyalahgunaan anggaran dana desa dengan modus permodalan BUM Desa sehingga dana desa dapat

<sup>1</sup> Ni' matul Huda. (2020). *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press, h. 237.

<sup>2</sup> Denok Kurniasih & Shadu Satwika Wijaya. (2017). "Kegagalan Bisnis Pemerintah Desa (Studi tentang Relasi Bisnis-Pemerintah pada Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Kabupaten Banyumas", *Journal of Public Sector Innovations*, Vol 1, No 2, h. 70.

<sup>3</sup> David Prasetyo. (2019). *Peran BUMDES Dalam Membangun Desa*, Pontianak: CV Derwati Press, h. 26.

<sup>4</sup> Muhammad Choirul Anwar, "Jokowi Geram Ribuan BUMDes Mangkrak, ini Kata Kakak Cak Imin", <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191211170236-4-122287/jokowi-geram-ribuan-bumdes-mangkrak-ini-kata-kakak-cak-imin>, diakses 22 Februari 2021.

terserap secara tepat guna. Dasar kewenangan ini terdapat dalam Pasal 9 UU No 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang menyatakan bahwa BPK berwenang untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sehingga dana desa yang merupakan dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang juga bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN).

Namun pada kenyataannya dalam pengawasan BUM Desa memang pengawas internal desa terlihat lebih eksis daripada pengawas eksternal. Padahal pengawas eksternal memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan BUM Desa untuk menjamin bahwa BUM Desa dapat berjalan tanpa ada penyalahgunaan kekuasaan dari perangkat desa.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yakni bagaimana hambatan dalam pengawas internal BUM Desa dan bagaimanakah bentuk model pengawasan eksternal BUM Desa.

### **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah pendekatan yuridis normatif<sup>5</sup> yakni dengan menggunakan hukum positif dalam menganalisa pengawasan internal dan eksternal BUM Desa. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan dengan melakukan studi kepustakaan.

### **PEMBAHASAN**

#### **A. Model Pengawasan Internal BUM Desa**

Konsep pengawasan secara umum dapat dikatakan sebagai konsep yang wajib dimiliki berkenaan pada hal yang terkait dengan organisasi, mulai dari bentuk penguasaan dalam organisasi besar misal dalam tingkat negara seperti demokrasi Pancasila yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia, pembagian kekuasaan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mencerminkan representasi warga untuk membuat keputusan bersama dengan eksekutif, Presiden dan Wakil Presiden, dan melakukan pengawasan terhadap eksekutif, hingga bentuk penguasaan dalam organisasi kecil misal fungsi dan tugas Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai salah satu bentuk pengawasan terhadap kinerja kepala desa sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Dalam hal ini konsep pengawasan dibutuhkan untuk mengevaluasi keberhasilan dan pencapaian tujuan serta target sesuai dengan indikator yang di tetapkan lalu mengambil langkah klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan dan menemukan alternatif solusi

---

<sup>5</sup> Johnny Ibrahim. (2013). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, h. 25.

atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian tujuan yang dimiliki oleh BUM Desa.<sup>6</sup>

Begitu pula halnya konsep pengawasan BUM Desa yang digunakan untuk mencapai tujuan dalam hal meningkatkan perekonomian desa, meningkatkan usaha masyarakat dalam pengelolaan potensi ekonomi desa, sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 4 tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan Dan Pengelolaan, Dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa. BUM Desa yang mendasarkan diri pada prinsip-prinsip kooperatif, partisipatif, transparansi, emansipatif, akuntabel, dan *sustainable* dengan mekanisme swadaya masyarakat dan berbasis anggota, membutuhkan badan-badan pengawas agar tujuan dan prinsip, seperti yang disebutkan di atas, dapat terlaksana dengan baik.<sup>7</sup>

Dalam hal pengawasan, terdapat dua jenis pengawasan dalam pelaksanaan BUM Desa yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang-orang yang terkait di dalam organisasi itu sendiri, sedangkan pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit yang berasal dari luar lingkungan organisasi tersebut. Pengawasan Internal yang ada di dalam BUM Desa, merupakan salah satu bentuk demokrasi di dalam asas desentralisasi yang dijalankan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Masyarakat desa yang telah terpilih dalam musyawarah desa untuk menjadi pengawas akan mewakili kepentingan masyarakat desa secara kolektif. Hal tersebut juga salah satu bentuk dalam partisipasi masyarakat desa yang diwujudkan untuk membantu berjalannya sebuah program sesuai kemampuan mereka tanpa harus mengorbankan kepentingan pribadi.<sup>8</sup>

Terdapat keterlibatan individu atau masyarakat pada perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan, dan pengawasan dalam suatu kegiatan pembangunan. Hal ini ditujukan sebagai media penumbuhan kohesifitas antar masyarakat dan masyarakat dengan pemerintah, sehingga tumbuh rasa memiliki dan tanggung jawab pada program di masyarakat yang berpartisipasi langsung. BUM Desa yang dimiliki oleh suatu daerah pada dasarnya berdiri atas prakarsa (inisiasi) masyarakat desa itu sendiri dan partisipasi masyarakat adalah salah satu hal yang paling mendasar dalam pelaksanaan BUM Desa.<sup>9</sup>

Susunan kepengurusan pengawas internal terdiri dari ketua, wakil ketua, sekretaris dan anggota. Mereka dipilih dalam musyawarah desa sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam BUM Desa dan menjadi salah satu alat pengawasan yang digunakan oleh masyarakat desa. Mengenai persyaratan untuk dapat dipilih dan diangkat sebagai pengawas internal BUM Desa serta hubungan tata kerja dan tata kelola mereka, diatur lebih lanjut dalam setiap Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) yang

<sup>6</sup> Ernie dan Saefullah. (2005). *Pengantar Manajemen*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm 12

<sup>7</sup> Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (PKDSP). (2007). *Buku Panduan Pendirian dan Pengelolaan BUMDes*, Malang: Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, h. 3.

<sup>8</sup> Kusnaedi, dkk. (1995). *Membangun Desa; Pedoman untuk Penggerak Program IDT, Mahasiswa KKN, dan Kader Pembangunan Desa*, Jakarta: PT Penebar Swadaya, h. 47.

<sup>9</sup> Anak Agung Istri Ari Atu Dewi, Luh Nila Winarni. (2019). "Penjabaran Prinsip Demokrasi dalam Pembentukan Kebijakan Daerah." *Jurnal Supremasi Hukum*, Vol 28, Nomor 1, h. 90.

dimiliki oleh setiap BUM Desa yang dibentuk dalam suatu wilayah. Perbedaan potensi sebagai sumber pembentukan BUM Desa dan kondisi masyarakat desa yang berbeda-beda, memungkinkan hal ini untuk terjadi.

Pengawas internal sebagai satu bagian dari struktur di dalam BUM Desa, bersama dengan pelaksana operasional dan penasihat, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya banyak yang berhubungan langsung dengan penasihat dan pelaksana operasional. Salah satu bentuk kerja sama dengan pembagian tugas dan wewenang ini misal saat menelaah rancangan rencana program kerja yang dianjurkan oleh pelaksana operasional untuk diajukan kepada Musyawarah Desa, lalu memberikan persetujuan atas pinjaman BUM Desa dengan jumlah tertentu sebagaimana ditetapkan dalam AD/ART BUM Desa, menyusun dan menyampaikan analisis keuangan, rencana kegiatan dan kebutuhan dalam rangka perencanaan penambahan modal Desa dan/atau masyarakat Desa untuk diajukan kepada Musyawarah Desa. Namun wewenang khusus yang hanya dimiliki oleh Pengawas internal BUM Desa adalah melaksanakan dan melaporkan audit investigatif dalam hal terdapat indikasi kesalahan dan/atau kelalaian dalam pengelolaan BUM Desa yang berpotensi dapat merugikan BUM Desa dan memeriksa pembukuan, dokumen, dan pelaksanaan Usaha BUM Desa, hal ini sebagaimana diatur dalam pasal 31 ayat (1) PP No. 11 Tahun 2021.

Untuk memperoleh kinerja pengawasan yang efektif dan optimal oleh badan pengawas internal, dibutuhkan independensi untuk menghindari kolusi, keobjektifan untuk memastikan bahwa proses pengawasan berdasarkan bukti-bukti otentik, perencanaan dalam penetapan langkah dan kegiatan untuk mencapai tujuan pengawasan, dan kualitas pengawas dalam pelaksanaan pengawasan serta koordinasi pengawasan.

Pengaruh independensi terhadap efektivitas sistem pengendalian internal BUM Desa sangat berkaitan erat, semakin tinggi independensi pengawas internal maka semakin efektif sistem pengendalian internal. Proses pembentukan Badan Pengawas berpengaruh juga terhadap kualitas pengawas, karena proses pemilihan yang tidak tepat dapat berujung pada pengawasan yang tidak dilakukan secara obyektif dan tidak independen, hingga berpotensi memunculkan tindakan kolusi antara para pihak. Hal lain yang diperlukan oleh pengawas internal BUM Desa adalah kompetensi yang diperlukan dalam menjalankan tugasnya untuk melaksanakan pekerjaan audit. Kompetensi menjadi badan pengawas berkaitan erat dengan tingkat efektifitas pengendalian internal sebuah BUM Desa.<sup>10</sup> Kompetensi juga menjadi salah satu faktor yang memungkinkan badan pengawas mencapai tujuan mereka dalam mengawasi pengelolaan BUM Desa dengan mewujudkan tugas yang berkaitan dengan pekerjaan tersebut.

Unsur-unsur yang diperlukan demi memperoleh kinerja pengawasan yang efektif dan optimal ini, seperti yang telah disebutkan di atas nyatanya seringkali tidak dapat

---

<sup>10</sup> Putra, I. Putu Agus Kirana, dkk. (2018). "Pengaruh Independensi, Kompetensi, dan Ruang Lingkup Pekerjaan Pengawas Internal terhadap Efektivitas Sistem Pengendalian Intern BUM Desa Se-Kecamatan Kubutambahan Kabupaten Buleleng.", *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Akuntansi Undiksha*, Vol 8, Nomor 2, h. 9.

dipenuhi oleh badan pengawas internal BUM Desa. Misal Independensi badan pengawas yang terancam urung tercipta, saat ada penyalahgunaan kekuasaan oleh kepala desa sebagai penasihat *ex-officio* dalam pemilihan pengawas internal. Dalam penelitian mengenai Pelaksanaan Fungsi Pengawasan BUMDes Desa Ponggok Kecamatan Polanharjo ditemukan bahwa pengawas internal yang seharusnya dibentuk melalui musyawarah dengan melibatkan Badan Permusyawaratan Daerah (BPD), malah sempat dilakukan hanya oleh Kepala Desa selaku penasihat dan/atau komisaris BUM Desa tanpa ada keputusan bersama dengan BPD.<sup>11</sup> Hal ini berarti pengawasan dapat dianggap gagal karena pengawasan dapat dicurigai telah dilakukan secara subjektif dan tidak berdasarkan bukti-bukti yang otentik, karena kolusi yang bisa saja terjadi antara kepala desa dan pengawas yang ia pilih sepihak.

Kompetensi khusus di bidang audit selanjutnya sering tidak dimiliki oleh seorang pengawas internal BUM Desa. Sedangkan dalam menjalankan tugasnya ada aktivitas-aktivitas audit yang harus dilakukan badan pengawas internal seperti merencanakan pelaksanaan audit, memeriksa dan mengevaluasi informasi yang didapat selama audit, mengkomunikasikan hasil audit, serta menindaklanjuti hasil pemeriksaan yang dapat menilai kecukupan serta efektivitas atas sistem pengendalian internal dan kualitas pelaksanaan tanggung jawab yang dimiliki oleh BUM Desa.<sup>12</sup> Peraturan perundang-undangan tidak pernah mengatur secara yang seharusnya dimiliki oleh seorang pengawas internal selanjutnya juga tidak diatur secara rigid peraturan perundang-undangan, pasal 28 PP No. 21 Tahun 2021 tentang pengawas hanya mengatur bahwa pengawas harus merupakan orang perseorangan yang harus memenuhi persyaratan keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, serta memiliki dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan BUM Desa. Padahal kompetensi berpengaruh terhadap kemampuan auditor mendeteksi kecurangan yang bisa saja terjadi selama proses pengelolaan BUM Desa.

Beberapa unsur dari pengawasan yang tidak dapat dipenuhi oleh badan pengawas internal BUM Desa seperti yang telah disebutkan di atas dapat mempengaruhi pemenuhan tujuan dari sistem pengawasan bahkan pengelolaan di dalam BUM Desa. Kualitas pengawas dan independensi merupakan kunci pokok dalam upaya menggalakkan pengawasan dan meningkatkan efektivitas pelaksanaan pengawasan karena berpengaruh langsung terhadap mutu hasil pengawasan. Pengawasan yang terjadi di BUM Desa dapat berjalan dengan pincang dan tidak memperoleh hasil maksimal dengan tidak terpenuhinya unsur-unsur ini.

## **B. Analisis Yuridis Pengawasan Eksternal BUM Desa**

Selain penelitian yang dilakukan oleh Denok Kurniasih dan Shaduk Satwika di Kabupaten Banyumas (2017) yang menyimpulkan bahwa peran pengawas desa masih tidak efektif yang diakibatkan adanya *ambiguity role* antara perangkat desa dengan

<sup>11</sup> P. F. Astuti, W. (2017). "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan BUMDes Desa Ponggok Kecamatan Polanharjo Kabupaten Klaten", *Journal of Politic and Government Studies*, vol. 6, nomor 2, h. 291-300.

<sup>12</sup> Putra, I. Putu Agus Kirana, dkk, *Op. Cit*, h. 4.

lembaga BUM Desa. Penelitian lain yang dilakukan oleh Febi Imam Hidayat di Kabupaten Ciamis setidaknya menggambarkan pola pengawasan internal yang buruk oleh perangkat desa. Menurut penelitian tersebut pengawasan yang buruk oleh internal desa mengakibatkan adanya anggota BUM Desa yang tidak dapat menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan tugasnya, fungsi BUM Desa yang belum terealisasi sepenuhnya, dan masih kurangnya disiplin kerja akibat pengawasan yang tidak efektif dari pengawas internal BUM Desa.<sup>13</sup>

Buruknya peran pengawasan internal desa banyak mengakibatkan kinerja BUM Desa menjadi tidak optimal. Oleh karenanya pembenahan pengawas internal sudah seharusnya dilakukan untuk memperbaiki kinerja BUM Desa, karena tanpa pengawasan BUM Desa akan sulit bagi BUM Desa untuk berkembang. Pengawasan internal dalam hal ini bukan menjadi alat untuk menakuti tetapi salah satu alat untuk mendorong pekerja operasional BUM Desa untuk bekerja sesuai pada kewenangannya. Pengawas internal juga berperan agar perangkat desa tidak mencampuri urusan dalam dari BUM Desa, namun pada kenyataannya akibat dari adanya *ambiguity role* oleh pemerintah desa menyebabkan pengelolaan BUM Desa menjadi sengkabut antara Pemerintah desa dan pengurus BUM Desa.

Sebagaimana yang telah disampaikan pada bagian diatas bahwa sebenarnya pengawasan BUM Desa tidak hanya bertumpu pada skala internal desa saja melainkan juga turut diawasi oleh Pemerintah Daerah dan juga Badan Pemeriksa Keuangan. Namun ada perbedaan antara pengawasan yang dilakukan oleh keduanya. Mengingat tupoksi kerja yang berbeda antara Pemerintah Daerah dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Antara desa dengan Pemerintahan Daerah merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya (*inheren*). Secara administratif, desa merupakan salah satu bagian dari pemerintah kabupaten/kota. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 5 UU Desa bahwa Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota. Dalam perspektif keuangan daerah, desa pun mendapatkan dana dari pemerintah daerah melalui bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi lalu serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Selain itu dalam menjalankan urusan pemerintahan daerah, dalam hal ini adalah pemerintah provinsi dapat menugasi desa untuk melaksanakan urusan pemerintahan konkuren. Hal demikian yang kemudian menyebabkan desa dan pemerintah daerah saling berkaitan erat.

Dalam hal penataan desa, urusan pemerintah provinsi maupun daerah kabupaten/kota memiliki peran penting dalam terselenggaranya penataan desa. Berdasarkan lampiran UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bagian urusan provinsi maupun kabupaten/kota terhadap penataan desa. Pemerintah provinsi memiliki urusan untuk melakukan penetapan susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan kepala desa adat. Sedangkan untuk penyelenggaraan penataan

---

<sup>13</sup> Febi Imam Hidayat. (2019). "Pengaruh Pengawasan Pemerintah Desa Terhadap Efektivitas Pelaksanaan Fungsi Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dalam Meningkatkan Taraf Ekonomi Kehidupan Masyarakat di Desa Hermanah Kecamatan Cidolog Kabupaten Ciamis", *Jurnal Moderat*, Vol 5, No 4, h. 475



desa merupakan urusan dari pemerintah kabupaten/kota. Bagian urusan dari pemerintah kabupaten/kota tidak hanya sebatas melakukan urusan penyelenggaraan penataan desa, hal lain yang diurus oleh pemerintah kabupaten/kota adalah melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa.

Apabila meninjau UU Desa maka sebenarnya pembinaan dan pengawasan desa tidak hanya dilakukan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa melainkan dilakukan pada penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 112 ayat (1) UU Desa. Hal ini juga berarti bahwa pemerintah kabupaten/kota juga memiliki tanggungjawab dalam mengawasi jalannya BUM Desa.

Dalam praktiknya, pemerintah kabupaten/kota menugaskan inspektorat daerah setingkat untuk melakukan audit kepada BUM Desa. Tugas inspektorat dalam melakukan pengawasan kepada BUM Desa terdapat dalam Pasal 23 ayat (2) Permendagri No 39 Tahun 2010 tentang BUM Desa. Didalam era otonomi yang sangat luas seperti saat ini tentu banyak kejahatan dalam jabatan atau penyalahgunaan kewenangan dalam menjalankan tugas pemerintahan. Sehingga dibutuhkan tidak hanya pengawas eksternal melainkan juga pengawas internal untuk mengawasi secara langsung kinerja dalam pemerintah daerah. Kedudukan inspektorat dalam pemerintah daerah adalah sebagai pemerintah daerah dengan tugas untuk membantu dalam hal ini Bupati/Walikota untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan.

Tugas inspektorat dalam mengawasi BUM Desa bukan hanya sebatas melakukan audit anggaran, melainkan juga turut melihat BUM Desa dalam melaksanakan operasionalnya. Inspektorat juga dapat memeriksa Alokasi Dana Desa agar diketahui aliran dana pastinya mengalir kemana. Tidak hanya itu, inspektorat daerah sebenarnya memiliki fungsi untuk menjadi konsultan dan *quality assurer* selain fungsinya sebagai pengawas dalam pemerintahan.<sup>14</sup> Dalam hal penindakan, inspektorat hanya dapat mengeluarkan sanksi administratif sebagaimana terdapat dalam Pasal 25 ayat (9) PP No 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah apabila ditemukan pelanggaran administratif saat melakukan pemeriksaan. Sedangkan apabila ditemukan bukti permulaan adanya penyimpangan yang bersifat pidana maka proses tersebut akan diserahkan kepada aparat penegak hukum. Inspektorat dapat melakukan pemeriksaan atas dasar Pasal 19 PP No 12 Tahun 2017 maupun atas dasar dari laporan masyarakat.

---

<sup>14</sup> Andry Lauda. (2018). "Modifikasi Hukum Kewenangan Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Mencegah Terjadinya Tindak Pidana Korupsi di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota", *Supremasi*, Vol 8, Nomor 2, hlm 4.

INSPEKTORAT DAERAH	
KLASIFIKASI	INSPEKTORAT DAERAH
Kedudukan	Pengawas Internal Pemerintah
Tugas	1. Menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan desa 2. Mengawasi pelaksanaan operasional 3. Memeriksa alokasi Dana Desa 4. Konsultasi dan <i>quality assurer</i>
Sanksi	Sanksi Administratif
Dasar Pemeriksaan	1. <i>Ex officio</i> sebagai pembantu Bupati/Walikota 2. Adanya aduan

Selain pemerintah daerah, pengawas eksternal lain yang berwenang untuk mengawasi BUM Desa adalah Badan Pemeriksa Keuangan. Kewenangan BPK dalam melakukan pengawasan terhadap BUM Desa dapat dilihat dalam Pasal 6 UU No 15 Tahun 2006 tentang BPK yakni pada diksi *badan lain yang mengelola keuangan negara*. BUM Desa dapat menjadi objek pengawasan BPK karena mendapat penyertaan modal dari dana desa yang berasal dari APBN. Selayaknya BUMN maupun BUMD, kekayaan BUM Desa pun menjadi kekayaan negara yang dipisahkan.

Kedudukan BPK sebagai pengawas dan pemeriksa adalah sebagai pengawas eksternal dari pemerintah karena posisinya sebagai lembaga negara diluar pemerintah.

BADAN PEMERIKSA KEUANGAN	
KLASIFIKASI	BADAN PEMERIKSA KEUANGAN
Kedudukan	Pengawas eksternal pemerintah
Tugas	Memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara
Sanksi	Sanksi Administratif
Dasar Pemeriksaan	Menentukan objek pemeriksaan sendiri
Hasil Temuan	Temuan BPK diteruskan untuk diserahkan kepada DPRD maupun Bupati/Walikota untuk ditindaklanjuti

Perbedaan antara inspektorat dan BPK terdapat dalam kedudukannya pada struktural negara. Insepektorat merupakan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) sedangkan BPK merupakan lembaga pengawas diluar pemerintahan. Sehingga kedudukan BPK dalam struktur negara adalah sebagai pengawas eksternal. Namun sesuai dengan UU BPK bahwa BPK tidak dapat memberikan sanksi atas lembaga yang diperiksanya. Temuan BPK hanya dapat diteruskan untuk diserahkan kepada DPRD maupun Bupati/Walikota dalam hal BUM Desa. BPK tidak memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi sehingga apabila terdapat temuan yang harus ditindaklanjuti akan diteruskan kepada Bupati/Walikota dan apabila temuan tersebut terdapat indikasi pidana maka akan diserahkan kepada aparat penegak hukum. BPK dalam menjalankan

tugasnya berwenang dalam menentukan objek pemeriksaan, merencanakan, dan melaksanakan pemeriksaan.

Antara BPK dan Inspektorat memiliki fungsi pengawasan yang amat krusial untuk penyelenggaraan BUM Desa. Peran ini didorong pada kenyataan bahwa BUM Desa belum dapat bekerja secara optimal dalam meraih keuntungan dari pengelolaan potensi desa akibat *ambiguity role* yang terjadi antara pemerintah desa dengan pengurus BUM Desa. Dengan pengawasan yang dioptimalkan melalui pengawasan eksternal akan mendorong BUM Desa berkembang karena mengingat salah satu tugas dari pemerintah daerah adalah melakukan pembinaan terhadap desa. Kesalahan administrasi juga sudah seharusnya tidak terjadi apabila ada pembinaan yang baik dari pemerintah daerah kepada desa.

Untuk mengoptimalkan pengawasan, masyarakat pun harus proaktif dalam pengawasan BUM Desa. Apabila terdapat hal-hal yang tidak selaras dengan penyelenggaraan BUM Desa, masyarakat seharusnya dapat untuk melaporkan secara aktif kepada inspektorat kabupaten/kota untuk segera ditindaklanjuti sebagaimana yang diakomodir melalui PP No 12 Tahun 2017. Masyarakat pun dapat melaporkannya kepada pengawas internal BUM Desa untuk dilanjutkan pada Musyawarah Desa. Mengingat Musyawarah Desa memiliki kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 PP No 11 Tahun 2021 untuk memberhentikan secara tetap pelaksana operasional BUM Desa.

## **PENUTUP**

Buruknya pengelolaan desa salah satunya diakibatkan pengawasan internal yang tidak optimal dari orang yang ditunjuk untuk menjadi pengawas BUM Desa. Namun sebenarnya pengawasan tidak hanya bergantung pada pengawas internal BUM Desa saja melainkan juga turut berkepentingan lembaga lain seperti Pemerintah Daerah dan juga BPK dalam melakukan audit BUM Desa. Keduanya merupakan pengawas eksternal desa yang dapat langsung untuk mengaudit serta mengawasi kinerja desa. Keduanya memiliki kepentingan yang berbeda dalam hal ini. Kepentingan inspektorat yang tergabung dalam APIP merupakan kewajiban Pemerintah Daerah untuk melakukan pembinaan serta pengawasan secara langsung maupun untuk menindaklanjuti laporan yang terdapat di lapangan berdasarkan PP No 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Sedangkan BPK berkepentingan langsung untuk mengawasi apakah dana desa yang menjadi salah satu modal dari BUM Desa digunakan secara benar. Kedua-duanya memiliki kepentingan serta tanggungjawab hukum untuk melakukan pengawasan terhadap BUM Desa. Pengawas eksternal BUM Desa keduanya dapat melakukan audit terhadap BUM Desa. Namun terdapat perbedaan dalam menindaklanjuti temuan yang terdapat di lapangan. Bagi inspektorat dapat memberikan sanksi administratif sedangkan untuk BPK perlu meneruskan temuan kepada pemerintah daerah untuk diambil langkah tindak lanjut dari temuan BPK. Namun dalam temuan adanya dugaan tindak pidana maka kedua lembaga ini tidak dapat menindaklanjuti secara mandiri, melainkan harus diserahkan kepada aparat penegak hukum

Pengawasan BUM Desa yang tidak hanya bertumpu pada pengawasan internal akan mendorong BUM Desa yang lebih sehat dan mapan. Oleh karenanya perlu optimalisasi dan tindakan proaktif dari inspektorat dan BPK dalam mengawasi BUM Desa. Selain itu masyarakat juga harus proaktif dalam melaporkan hasil temuan kepada inspektorat agar ditinjau secara langsung sehingga dapat ditemukan adanya pelanggaran ataupun tidak.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Ernie & Saefullah. (2005). *Pengantar Manajemen*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (PKDSP). (2007). *Buku Panduan Pendirian dan Pengelolaan BUMDes*, Malang: Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya.
- Kusnaedi, dkk. (1995). *Membangun Desa; Pedoman untuk Penggerak Program IDT, Mahasiswa KKN, dan Kader Pembangunan Desa*, Jakarta: PT Penebar Swadaya.
- Huda, Ni'matul. (2020). *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press.
- Prasetyo, David. (2019). *Peran BUMDES Dalam Membangun Desa*, Pontianak: CV Derwati Press.

### Jurnal:

- Andry Lauda. (2018). "Modifikasi Hukum Kewenangan Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Mencegah Terjadinya Tindak Pidana Korupsi di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota", *Supremasi*, Vol 8, Nomor 2.
- Dewi AAIAA, Winarni LN. (2019). "Penjabaran Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Kebijakan Daerah", *Jurnal Supremasi Hukum*, Vol 28, Nomor 1.
- Putra, Kirana, IPG dkk. (2018). "Pengaruh Independensi, kompetensi, dan ruang lingkup pekerjaan pengawas internal terhadap efektivitas sistem pengendalian intern BUM Desa Se-Kecamatan Kubutambahan Kabupaten Buleleng", *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Akuntansi Undiksha*, Vol 8, Nomor 2.
- Kurniasih, D., & Wijaya, SS. (2017). "Kegagalan Bisnis Pemerintah Desa (Studi tentang Relasi Bisnis-Pemerintah pada Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Kabupaten Banyumas". *Journal of Public Sector Innovations*, Vol 1, No 2.
- Hidayat, FI. (2019). "Pengaruh Pengawasan Pemerintah Desa Terhadap Efektivitas Pelaksanaan Fungsi Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Dalam Meningkatkan Taraf Ekonomi Kehidupan Masyarakat Di Desa Hermanah Kecamatan Cidolog Kabupaten Ciamis", *Jurnal Moderat*, Vol 5, No 4.
- Astuti, P.F., W. (2017). "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan BUMDes Desa Pongkok Kecamatan Polanharjo Kabupaten Klaten", *Journal of Politic and Government Studies*, Vol 6, Nomor 2.

### Internet

- Muhammad Choirul Anwar, "Jokowi Geram Ribuan BUMDes Mangkrak, ini Kata Kakak Cak Imin". [cnbcindonesia](https://www.cnbcindonesia.com). Diakses pada 22 Februari 2021.