

**PERSPEKTIF PENGELOLA EKS PNPM MANDIRI TERHADAP  
PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 11 TAHUN 2021 TENTANG BUMDES  
(STUDI KASUS DI UPK DAPM LENGGO GENI SUNGAI TARAB)**

***PERSPECTIVE OF EX-PNPM MANDIRI MANAJEMENT ON PP NO 11YAER  
2021 CONCERNING BUMDES  
(CASE STUDY AT UPK DAPM LENGGO GENI SUNGAI TARAB)***

**Ulya Fitri Zaimul**

Pemikiran Politik Islam, Fakultas Ushuluddin Adab dan Dakwah, IAIN Batusangkar,  
[ulyafitri@iainbatusangkar.ac.id](mailto:ulyafitri@iainbatusangkar.ac.id)

**ABSTRAK:** Tujuan dari penelitian ini adalah untuk melihat bagaimana perspektif pengelola (UPK) Eks PNPM Mandiri Sungai Tarab terhadap keluarnya Peraturan Pemerintah No.11 tahun 2021 Pasal 73 tentang Bumdes, dimana disebutkan bahwa 2 tahun paling lambat pasca ditetapkannya PP tersebut, UPK DAPM sudah harus dibentuk menjadi Bumdes Bersama. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan tipe deskriptif, dan metode pengumpulan data menggunakan teknik wawancara, studi literature, dan observasi. Pengambilan sample menggunakan tehnik *purp':s/osive sampling* dengan mendapatkan informan terbaik sebagai implementor kebijakan yang paling memahami masalah di wilayah penelitian. Landasan teori pembahasan menggunakan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Ripley tentang teori "kepatuhan" dan "Faktual", dimana teori ini membantu peniliti memahami dan mengkaji faktor penolakan atau ketidakpatuhan implementor terhadap kebijakan yang diterbitkan. Adapun hasil dari pembahasan yang ditemukan adalah bahwa kebijakan tidak dapat diimplementasikan oleh sebagian UPK DAPM secara nasional termasuk UPK DAPM Lenggo Geni dikarenakan beberapa perspektif dari Pengelola DAPM tersebut yang menyatakan bahwa kebijakan PP no 11 tahun 2021 pasal 73 bermasalah secara legal formal sehingga disepakati menempuh jalur judicial review yang sudah dilayangkan oleh Asosiasi UPK DAPM NKRI kepada Mahkamah Agung. Selain itu pembahasan ini juga menemukan bahwa secara substansial asset yang dikelola oleh UPK DAPM merupakan asset yang telah dihibahkan oleh pemerintah kepada masyarakat miskin dengan pengelolaan UPK dalam bentuk pemberdayaan dana hibah tersebut sebesar-besarnya untuk keperluan masyarakat kurang mampu. Sehingga apabila asset ini harus diserahkan kepada Bumdes Bersama, maka akan ada peralihan Fungsi asset kepada masyarakat yang tidak dapat dikategorikan masyarakat miskin.

Kata Kunci : PP no 11 th 2021 Pasal 73, transpormasi, asset BLM, Perspektif, Penerapan

**ABSTRACT:** *The purpose of this study is to see how the perspective of the manager (UPK) of the former PNPM Mandiri Sungai Tarab on the issuance of PP no. 11 of 2021 Article 73 concerning Bumdes Article 73, which states that 2 years at the latest after the enactment of the PP, the UPK DAPM must be formed into a Bumdes. Together. This study uses qualitative research methods with descriptive type, and data collection methods using interview techniques, literature studies, and observation. Sampling using purposive sampling method by getting the best informants as policy implementers who best understand the problems in the field of observation. The theoretical basis for the discussion uses the theory of policy implementation put forward by Ripley on the "compliance" and "factual" theories, where using this theory the researcher can in-depth examine the factors of rejection or non-compliance of the implementor with the published policy. The results of the discussion found that the policy could not be implemented by some UPK DAPM nationally including UPK DAPM Lenggo Geni due to several perspectives from the DAPM Manager which stated that the PP policy no 11 of 2021 article 73 had problems legally and formally so it was agreed to take the judicial route. a review that has been submitted by the UPK DAPM NKRI Association to the Supreme Court. In addition, this discussion also found that substantially the assets managed by the*

*UPK DAPM were assets that had been granted by the government to the poor with the management of the UPK in the form of empowering the grant funds as much as possible for the needs of the poor. So that if these assets have to be handed over to Bumdes Bersama, there will be a transition of asset functions to people who cannot be categorized as poor.*

**Keywords:** *PP no 11 th 2021 Pasal 73; transformation; BLM Assets; Perspective; Implementation Compliance*

## A. PENDAHULUAN

Kemiskinan menjadi masalah utama hampir di semua negara berkembang. Tidak terkecuali Indonesia dengan jumlah penduduk terbanyak ke empat di dunia. Ditambah lagi dengan kondisi pandemi covid-19 yang tentunya mempengaruhi pendapatan masyarakat, sehingga semakin memperparah angka kemiskinan di Indonesia. Sebanyak 2,76 juta jiwa masyarakat Indonesia mengalami kemiskinan dan menambah angka kemiskinan yang dikeluarkan Badan Pusat Statistik (BPS) sebagai akibat dari pandemi Covid-19. Hingga September 2020 BPS mencatat angka kemiskinan bertambah menjadi 27,55 juta jiwa.

Berbagai langkah telah dilakukan agar masalah kemiskinan bisa ditanggulangi dengan baik. Salah satu program penanggulangan kemiskinan yang telah dilakukan pemerintah adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan. Program ini merupakan bentuk pemberdayaan masyarakat dalam upaya mempercepat penanggulangan kemiskinan khususnya di wilayah perdesaan. Pemerintah mulai menerapkan Program PNPM Mandiri ini pada tahun 2007 sebagai program nasional dengan menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat. Adapun kegiatan ini adalah dengan cara pemberian pinjaman dana bergulir kepada masyarakat miskin untuk kegiatan yang bersifat produktif dan dalam bentuk kelompok-kelompok khususnya bagi kaum perempuan, sehingga diharapkan mampu menjadi tambahan pendapatan dan penciptaan lapangan kerja baru terutama bagi kelompok masyarakat dengan penghasilan rendah.

Dana bergulir tersebut dikelola oleh masyarakat melalui Unit Pengelola Kegiatan (UPK) PNPM Mandiri Perdesaan berdasarkan peraturan pemerintah. Dana tersebut dimanfaatkan oleh masyarakat miskin untuk mendukung kegiatan dibidang peningkatan kapasitas, pembangunan dan rehabilitasi sarana dan prasarana perdesaan, kegiatan pendidikan dan kesehatan, serta kegiatan ekonomi lainnya, baik melalui skema usaha ekonomi produktif maupun simpan pinjam.

PNPM Mandiri Perdesaan ini dibawah naungan Ditjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (PMD) Kementerian Dalam Negeri. Sedangkan sumber dana dari pelaksanaan PNPM Mandiri tersebut berasal dari Pemerintah yang disalurkan kepada masyarakat dalam bentuk Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) dengan kategori Belanja Bantuan Sosial. Dengan kata lain ini merupakan dana hibah yang diperuntukkan bagi masyarakat miskin. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan No. 81/PMK.05/2012 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Negara/Lembaga (PMK 81), BLM dapat digolongkan sebagai bantuan sosial (Bansos), dan didefinisikan sebagai transfer/pengalihan uang, barang atau jasa dari pemerintah kepada masyarakat dengan tujuan untuk penanggulangan risiko sosial, dalam hal ini untuk penanggulangan kemiskinan, dan meningkatkan kemampuan ekonomi serta kesejahteraan rakyat. Lebih lanjut PMK 81 menegaskan bahwa BLM yang dialokasikan tersebut menjadi milik masyarakat. Sesuai dengan kelompok sasarannya, dana dari PNPM Mandiri Perdesaan adalah milik masyarakat kecamatan.

Kecamatan Sungai Tarab Kabupaten Tanah Datar juga telah berpartisipasi dalam PNPM Mandiri Perdesaan sejak 27 Agustus 2007. Kecamatan ini terdiri dari 10 nagari dengan jumlah penduduk sebanyak 59.866 jiwa atau 2.404 kepala keluarga(KK). Sebanyak 605 KK dikategorikan sebagai rumah tangga miskin. Dengan kepengurusan yang terdiri dari pengurus UPK, Pengurus Badan Pengawas UPK, Pengurus BPP serta Tim Verifikasi Simpan Pinjam Perempuan.

Berdasarkan Surat Menko Kesra Nomor B27/Menko/Kesra/I/2014 tanggal 31 Januari 2014, ditetapkan bahwa seluruh asset PNPM Mandiri pedesaan merupakan Dana Amanah Pemberdayaan

Masyarakat, dan pengelolaannya agar diberi bentuk badan hukum. Adapun pilihan bentuk badan hukum DAPM adalah: 1. Koperasi; 2. Perkumpulan Berbadan Hukum; 3. Perseroan Terbatas. Menindaklanjuti surat ini PNPM Mandiri Pedesaan sungai Tarab berubah nama menjadi Unit Pengelola Kegiatan (UPK) DAPM Lenggo Geni Sungai Tarab dan membentuk badan hukum berupa “Perkumpulan Berbadan Hukum”.

Pada tanggal 2 Februari 2021 Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2021 tentang BUMDes dimana pada pasal 73 yang mengamanahkan dana sebesar 12,7 T yang dikelola 5.328 UPK Eks PNPM harus ditransformasi menjadi BUMDes Bersama. Hal ini memicu beragam perspektif ditengah masyarakat, sebagian menganggap hal ini sebagai langkah maju, sebagian lagi menyatakan bahwa kebijakan ini adalah langkah mundur. Adapun sebagian besar UPK menyatakan bahwa kebijakan ini tidak legal dengan pemaparan perspektif yang menarik untuk diteliti, ditambah lagi sampai saat ini (sudah 8 bulan sejak diterbitkannya PP tersebut) belum ada pergerakan sama sekali untuk membentuk Bumdes bersama sebagaimana yang diamanahkan oleh Pasal 73 tersebut.

Cakupan masalah yang menjadi sudut pandang kasus ini adalah utamanya terkait status aset antara aset desa dengan aset PNPM yang jelas berbeda sumber dan peruntukannya. Dana desa adalah dana yang berasal dari APBN, diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD Kabupaten/Kota, digunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan dan pemberdayaan masyarakat. Sedangkan asset PNPM adalah bantuan percepatan penanggulangan kemiskinan yang berbasis kecamatan dengan sumber pendanaan urusan bersama DUB/DDUB yang disalurkan dalam bentuk bantuan langsung masyarakat. Hal ini tentu menimbulkan polemik dan pergeseran nilai dan fungsi dari asset itu sendiri baik dari tujuan penggunaan yang berbeda antara asset BUMDesma dengan asset DAPM.

Selain itu permasalahan wajibnya transformasi dua program berbadan hukum juga menjadi sumber masalah yang patut diteliti. Berdasarkan surat edaran Menkokesra No. B 27/MENKOKESRA/VI/2014 bahwa DAPM seluruh Indonesia diharuskan memiliki badan hukum, sementara sebagian UPK DAPM sudah memiliki badan hukum termasuk UPK Lenggo Geni yang sedang diteliti. Sehingga dalam hal ini payung hukum sebagian DAPM sudah bisa dikatakan cukup kuat. Demikian juga dengan Bumdes yang memiliki basis payung hukum yang didasarkan pada Undang-undang Cipta Kerja No 11 tahun 2020 pasal 177 yang menetapkan Badan Usaha Milik Desa sebagai badan hukum.

Oleh sebab itu meninjau dari uraian latar belakang ini, maka penulis tertarik mengadakan penelitian tentang “Perspektif Pengelola Eks PNPM Mandiri Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Bumdes (Studi Kasus UPK DAPM Lenggo Geni Sungai Tarab).

## B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian dekskriptif. dengan pendekatan kualitatif. Menurut Creswell Penelitian kualitatif itu merupakan suatu proses inkuiri untuk pemahaman berdasarkan tradisi-trasisi inkuiri metodologis yang jelas yang mengeksplorasi masalah social dan manusia (Creswell, 1998:15), adapun menurut Bogdan dan Taylor lebih sederhana menyatakan metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif ucapan atau tulisan, atau perilaku yang dapat diamati dari orang-orang (subjek) itu sendiri. Adapun karakteristik penelitian kualitatif adalah meneliti segala sesuatu dalam latar alamiahnya, berusaha untuk memahami atau menginterpretasi fenomena dalam hal makna-makna yang orang berikan kepada fenomena tersebut (Rulam Ahmadi 2014:17). Adapun teknik pengambilan sample adalah menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu pengambilan sample berdasarkan kriteria tertentu dimana informan yang dipilih merupakan orang-orang yang terlibat langsung dalam permasalahan yang diteliti dan dianggap paling memahami permasalahan tersebut. Adapun pertimbangan pemilihan lokasi penelitian di UPK DAPM Lenggo Geni Sungai Tarab adalah dikarenakan status lembaga ini sudah berbadan hukum dan kepala unit UPK nya juga merupakan koordinator wilayah UPK Sumatra Barat yang sangat memahami permasalahan.

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari data primer dan sekunder, yang

diambil langsung melalui proses wawancara dan observasi ke lapangan serta dari sumber literatur dan berita yang valid. teknik untuk menguji keabsahan data yang dipakai dalam penelitian ini menggunakan triangulasi sumber, yakni mengecek data yang diperoleh melalui beberapa sumber. kemudian dianalisis dengan cara mereduksi data, penyajian data serta menarik kesimpulan.(Moleong, 2013).

### C. TINJAUAN TEORI

Becker (Mulyana, 2001: 5) mendefinisikan perspektif sebagai “seperangkat gagasan yang melukiskan karakter situasi yang memungkinkan pengambilan tindakan atau suatu spesifikasi jenis-jenis tindakan yang secara layak dan masuk akal dilakukan orang atau standar nilai yang memungkinkan orang dapat dinilai dengannya”. Jadi perspektif adalah pedoman kita dalam menafsirkan peristiwa atau perilaku seseorang atau kelompok. Jadi Perspektif merupakan dasar bagi persepsi, karena itu sangat memengaruhi persepsi kita akan realitas. Persepsi diartikan sebagai proses memberikan makna pada objek atau realitas. Dari sisi teori implementasi kebijakan kita dapat meneliti suatu kebijakan dari berbagai perspektif termasuk perspektif dari implementor kebijakan itu sendiri.

Sementara Menurut James Anderson (Bambang Sunggono, 1994 :144 – 145) ketika implementor terkendala atau enggan mematuhi suatu kebijakan dari Pemerintah biasanya disebabkan oleh beberapa factor yang dapat dirinci sebagai berikut, yaitu:

- a. Terdapat beberapa kebijakan publik atau peraturan perundang-undangan yang bersifat kurang mengikat individu-individu sehingga muncul konsep ketidakpatuhan selektif terhadap kebijakan tersebut.
- b. Gagasan yang berbeda oleh beberapa anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dengan pemerintah. Dimana bisa jadi mereka mempunyai pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan kebijakan yang ditetapkan pemerintah;
- c. Adanya motif melawan hukum karena dorongan untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau kelompok, yang mengakibatkan terjadinya upaya menolak implementasi kebijakan.
- d. Ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan juga sangat mungkin menjadi pemicu yang mengakibatkan pertentangan satu sama lainnya, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan anggota masyarakat pada kebijakan public yang ditetapkan pemerintah.
- e. Dan yang terakhir yang menjadi faktor penting tersebut ialah jika suatu kebijakan bertentangan dengan system nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

Menyikapi terhambatnya implementasi dari PP no 11 tahun 2021 pasal 73 ini, peneliti menggunakan pendekatan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Ripley tentang teori “kepatuhan” dan “Faktual”. Pendekatan kepatuhan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan kepada atasan (Ripley & Flanklin, 1986:11). Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi dalam memahami kebijakan dan usaha mereka dalam menerapkan kebijakan tersebut. Adapun teori faktual mengasumsikan adanya faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan dimana implementor diwajibkan untuk lebih leluasa mengadakan penyesuaian. Dengan menggunakan perspektif 2 teori kepatuhan dan factual ini peneliti bisa lebih dalam menggali faktor yang menyebabkan terjadinya perlambatan implementasi ataupun penolakannya.

### D. PEMBAHASAN

UPK DAPM Lenggo Geni berlokasi di Kecamatan Sungai Tarab, Kabupaten Tanah Datar, Provinsi Sumatera Barat. Kecamatan ini memiliki 10 Nagari, dengan jumlah 2.404 Kepala Keluarga (KK) atau jumlah penduduk kurang lebih 59.866 Jiwa. Sebanyak 605 KK (33.7%) dikategorikan sebagai Rumahtangga Miskin (RTM). Mata pencaharian utama masyarakat disini adalah petani. Kecamatan ini memiliki sejumlah sumberdaya alam potensial seperti Perkebunan misalnya Kakao. Adapun produk unggulan pertanian kecamatan ini adalah Cabe, Tomat dan

berbagai Sayuran dan unggulan produk lain seperti Industri Rumah Tangga ( Produksi Kerupuk Ubi dan Bubuk Kopi).

Semenjak diresmikannya pembentukan PNPM Mandiri pada tahun 2007 melalui peraturan perundang-undangan, secara nasional hampir seluruh kecamatan bergerak serentak termasuk kecamatan Sungai Tarab, Tanah Datar. Hingga saat ini, Kec. Sungai Tarab telah menerima dana Bantuan Langsung untuk Masyarakat (BLM) sebesar Rp. 9.669.482.750,-. Dana tersebut dikelola secara mandiri oleh masyarakat melalui UPK Lenggogeni. Secara akumulatif dana BLM yang dikelola UPK dari awal sampai Desember 2020 adalah Total 12.711.459.100,- dan adapun total aktiva dan pasivanya adalah 3.365.511.837,-. Secara umum, program yang dijalankan masih meliputi skema Usaha Ekonomi Produktif (UEP) maupun Simpan Pinjam khusus Perempuan (SPP), meskipun ada juga program pemberdayaan lain yang mendukung program pengentasan kemiskinan, seperti pemberian beasiswa dan lain-lain.

Sampai saat ini jumlah kelompok yang telah ada di UPK Lenggogeni Sungai Tarab dari Tahun 2007 sampai dengan Tahun 2020 ini sebanyak 76 (seratus satu) kelompok SPP dan kelompok yang sedang dilayani periode Desember 2020 adalah 68 kelompok. Secara akumulatif dari awal mendapatkan BLM hingga berakhir program (dari Tahun 2007 sampai dengan Tahun 2014), sebagian besar dana BLM di Kecamatan Sungai Tarab ini, yaitu sekitar 60%, dimanfaatkan masyarakat untuk mendukung kegiatan di bidang Peningkatan Perekonomian Masyarakat. Dana SPP di kecamatan ini umumnya dimanfaatkan warga untuk penambahan modal usaha. Usaha anggota atau kelompok penerima manfaat SPP (simpan Pinjam Perempuan) paling berkembang dan membanggakan di kecamatan ini adalah:

1. Usaha Kerupuk Ubi milik (salah satu anggota) kelompok yang bernama Elfina anggota Kelompok SPP Angrek Bulan di Nagari Gurun, Jorong Luak Gadang Keunggulan dari usaha/ kegiatan ini adalah produk Kerupuk ubi tersebut dipasarkan kepada pasar-pasar tradisional yang ada di Kab. Tanah Datar.
2. Usaha Sayuran milik (salah satu anggota ) kelompok yang bernama Wirda Yennis Ketua Kelompok SPP Flamboyan di Nagari Gurun, Jorong Ampalu. Keunggulan dari usaha/ kegiatan ini adalah Setelah berbagai macam sayuran dipasok dari petani-petani yang ada di sekitar nagari Gurun. Sayuran tersebut dibawa untuk dipasarkan ke pasar-pasar ada di kabupaten yang ada di Provinsi Riau.
3. Usaha meja Belajar Praktis ( salah satu Anggota) kelompok yang bernama Jardius anggota kelompok SPP Anthurium di Jorong Tiga Batur Nagari Sungaitarab. Keunggulan dari usaha / Kegiatan ini adalah telah di pasarkan nya produk meja belajar Praktis ini ke banyak tempat/ toko buku.

### **Sejarah singkat Eks PNPM Mandiri Pedesaan(UPK DAPM)**

Berawal dari Keputusan presiden No. 190 Th 1998 tentang Pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaring Pengaman Sosial (JPS). Dilaksanakanlah program penanggulangan kemiskinan, yang diantaranya berbentuk: Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K), yang merupakan salah satu program pendidikan yang dikelola oleh Badan Pendidikan dan Latihan Pertanian melalui suatu proyek yang bekerjasama dengan Bank Perkreditan Rakyat Indonesia. Ada juga Kelompok Usaha Bersama (KUBE), yaitu pemberian modal usaha melalui program Bantuan Langsung Pemberdayaan Sosial (BLPS) untuk mengelola Usaha Ekonomi Produktif (UEP), program ini adalah salah satu program yang ada pada Kementerian Sosial RI khususnya di Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan yang bertujuan untuk memberdayakan kelompok masyarakat miskin.

Berikutnya ada program Pengembangan Kawasan Terpadu, Tempat Pelayanan Simpan Pinjam, Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam, Koperasi Unit Desa, Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), Inpres Desa Tertinggal (IDT), Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal, dan Proyek Pembangunan Masyarakat dan Pemerintah Daerah. Pemberdayaan Daerah Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi. Seluruh program ini merupakan bentuk nyata usaha pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan di daerah. Meskipun program-program tersebut

dinilai belum bisa menyelesaikan masalah, namun pemerintah tetap membuat program yang dirasa mampu memberikan kontribusi terhadap pengentasan kemiskinan yaitu dengan menetapkan Program Pengembangan Kecamatan (PPK).

Kemudian pada tanggal 30 april tahun 2007 disulawesi tengah diresmikan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri yang merupakan peralihan bentuk dari PPK, namun masih dibawah dirjen PMD Kemendagri. Pada tahun 2009 ditetapkan melalui keputusan bersama Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara koperasi bersama Gubernur Bank Indonesia, memutuskan agar semua lembaga keuangan mikro termasuk PNPM Mandiri yang belum memiliki badan hukum agar membentuk badan sejenis Unit Pengelola Kegiatan (UPK). Selanjutnya Saat PNPM Mandiri Perdesaan diakhiri, berdasarkan info inventarisasi asset BLM yang disepakati oleh masyarakat untuk kegiatan Usaha Ekonomi Produktif (UEP) dan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) secara nasional berjumlah sebesar ± Rp. 6 T dengan pengelolaan UPK. Asset dana tersebut pada akhir program (2014) tercatat berkembang menjadi ± Rp. 12,7 T dari total 5.328 UPK yang tersebar diseluruh Indonesia.

Kemudian Menkokesra Pada tanggal 31 Januari 2014 menerbitkan surat No. B 27/Menkokesra/VI/2014 tentang bagaimana teknis pengelolaan dana PNPM sekaligus, Surat ini menjadi titik akhir keberadaan PNPM Mandiri dan secara otomatis nama PNPM berubah menjadi Dana Amanah Pemberdayaan Masyarakat (DAPM). Dan Unit Pengelola Keegiatannya (UPK) harus segera membentuk badan hukum dengan 3 pilihan: baik Koperasi, Perseroan Terbatas(PT) maupun Perkumpulan Berbadan Hukum (PBH).

Dalam Perspektif UPK DAPM Lenggo geni Sungai Tarab ada beberapa hal yang menjadi kendala dalam implementasi PP no 11 tahun 2021 pasal 73, dimana kendala-kendala tersebut secara teori kebijakan menimbulkan aktivitas ke-tidak-Patuhan terhadap pemerintah yang menerbitkan Peraturan sebagaimana teori kepatuhan yang dipaparkan oleh Ripley. Setelah melakukan wawancara mendalam dengan kepala unit UPK DAPM Lenggo Geni didapati faktor-faktor yang mempengaruhi kepatuhan Implementor tersebut.

Untuk memudahkan memahami faktor-faktor yang mempengaruhi kepatuhan tersebut, dapat dipaparkan dalam point-point berikut:

#### A. Faktor Permasalahan Legal Formal

Dalam perspektif UPK DAPM lenggo Geni Pasal 73 yang terdapat dalam PP Nomor 11 tahun 2021 ini bermasalah secara yuridis dan dinilai tidak memiliki dasar Hukum yang kuat dan berdiri sendiri karena dianggap tidak konsideran dengan dasar hukumnya karena pertimbangannya adalah Pasal 117 dan 185 huruf b UU Cipta Kerja. "Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUM Desa, adalah badan hukum yang didirikan oleh desa dan/atau bersama desa-desa guna mengelola usaha, memanfaatkan aset, mengembangkan investasi dan produktivitas, menyediakan jasa pelayanan, dan/atau jenis usaha lainnya untuk sebesar besarnya kesejahteraan masyarakat desa". Dapat dipahami bahwa dasar pendirian Bumdes dalam pasal ini berbeda jauh dengan dasar pendirian PNPM, sehingga menurut Diana ini jelas mengandung unsur kesewenang-wenangan. Dan juga terasa aspek terburu-buru dalam penerbitan PP 11 th 2021 ini, sehingga aturan yang ada sebelumnya tidak jadi pengamatan mendalam oleh pembuat kebijakan.

#### B. Faktor Dampak Penyalahgunaan Aset UPK DAPM

Dalam Perspektif UPK DAPM asset yang mereka kelola selama ini adalah merupakan Dana Hibah yang diperuntukkan bagi pengentasan kemiskinan. Jika diserahkan kepada Bumdes Bersama maka peruntukannya sudah pasti berbeda dengan tujuan awalnya. Hal ini ditunjukkan oleh beberapa Ayat dalam Pasal 73 yaitu, Ayat (1) tertulis disitu bahwa "*Pengelola kegiatan dana bergulir masyarakat eks program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perdesaan wajib dibentuk menjadi BUM Desa bersama paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Peraturan Pemerintah ini diundangkan*". Bila dianalisa secara seksama dari sudut pandang UPK DAPM pasal ini jelas berpotensi mengakibatkan disharmoninya Peraturan perundang-undangan begitu juga kental nuansa kesewenang-wenangan dari pembuat kebijakan terhadap UPK DAPM, sebab asset dana yang mereka kelola selama ini beserta kelembagaanya adalah: dana program percepatan penanggulangan kemiskinan dengan pola pemberdayaan masyarakat berbasis Kecamatan yang

mencakup wilayah Desa dan Kelurahan, dan bentuknya adalah berupa Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) sesuai amanat Permenkeu Nomor 148/PMK.07/2009.

Pada pasal 1 ayat (2) perpres no 15 th 2010 dinyatakan bahwa BLM tersebut diatas tidak untuk dikembalikan kepada pemberi bantuan sosial dan tidak untuk diambil hasilnya oleh pemberi bantuan sosial. Dan pada pasal 4 ayat (6) Permenkeu Nomor 81/PMK.05/2014, dinyatakan bahwa asset ataupun dana PNPM baik perkotaan maupun perdesaan merupakan Dana Amanah Pemberdayaan Masyarakat (DAPM) yang dilegalkan sesuai peraturan perundang undangan yang berlaku baik kelembagaannya dalam bentuk Koperasi, Perseroan Terbatas maupun Perkumpulan Berbadan Hukum (PBH). Sehingga seharusnya ketika DAPM sudah memiliki badan hukum, tidak ada lagi upaya untuk merebut asset untuk masyarakat miskin tersebut, tutur Diana.

UPK DAPM sampai kepada kesimpulan bahwa Pasal 73 Ayat 2, Ayat 3, Ayat 4 itu sangat menzalimi masyarakat penerima BLM atau Bansos sebagai subyek hukum pemilik atas aset yang dikelola UPK beserta kelembagaannya. Sebagaimana dapat dipahami dari bunyi Ayat (2) tersebut tertulis bahwa “*Modal BUM Desa bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari modal bersama Desa-Desa dan modal masyarakat Desa*”. Dan pada Ayat (3) PP No 11 Tahun 2021 tertulis “*Modal masyarakat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berasal dari keseluruhan aset yang dikelola pengelola kegiatan dana bergulir masyarakat eks program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perdesaan yang status kepemilikannya merupakan kepemilikan bersama masyarakat Desa dalam 1 (satu) kecamatan eks program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perdesaan*”.

C. Faktor Tumpang Tindihnya Status dan Fungsi Dua Lembaga yang akan ditransformasikan.

Pada Pasal 73 Ayat (5) PP No 11 Tahun 2021 disebutkan bahwa “*BUM Desa Bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disebut lembaga keuangan Desa*”- Pasal ini jelas tidak sesuai dengan kenyataan dan fakta dilapangan karena wilayah koordinasi dari UPK DAPM ini adalah setingkat kecamatan bukan tingkat desa. Pada Pasal 73 Ayat (6) disebutkan “*BUM Desa bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat membentuk Unit Usaha BUM Desa bersama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*”. Pada Pasal 87 UU Desa. Ada perubahan dengan penambahan ayat 4 yang berbunyi “*BUMDes dapat membentuk unit usaha berbadan hukum sesuai dengan kebutuhan dan tujuan*”. Kalau disebutkan “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” mestinya berpedoman pada regulasi yang sesuai, bukan menganeksasi sehingga timbul permasalahan di daerah..

Berikutnya yang paling jelas memperlihatkan benturan pemahaman adalah pada Ayat (7) pasal 73 tersebut tertulis, “*Keuntungan yang diperoleh dari BUM Desa bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang merupakan porsi pengelolaan aset- eks program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perdesaan digunakan sebesar-besarnya untuk penanggulangan kemiskinan*”. Pemahaman ayat ini dinilai bias sebab tidak jelas yang dimaksud dengan sebesar-besarnya untuk kepentingan penanggulangan kemiskinan sementara itu dalam Pasal 1 Angka (1) disebutkan bahwa “*Badan Usaha Milik Desa yang selanjutnya disebut BUM Desa adalah badan hukum yang didirikan oleh desa dan/atau bersama desa-desa guna mengelola usaha .....dst*” begitu juga pada pasal 20 Ayat (1) Permendagri No 96 Tahun 2017 dinyatakan bahwa “*Hasil pelaksanaan kerja sama Desa berupa uang merupakan pendapatan Desa dan wajib masuk ke rekening kas Desa*”. dan Ayat (2), “*Hasil pelaksanaan kerja sama Desa berupa barang menjadi aset desa*”. Dalam perspektif orang biasapun dapat memahami bahwa pasal 73 ayat 7 ini sangat bertentangan dengan pasal 1 ayat 1 dalam PP no 11 tahun 2021 itu sendiri.

Secara umum dalam perspektif UPK DAPM ditemukan fakta bahwa peleburan UPK PNPM menjadi BUMDes Bersama dapat mengakibatkan tabrakan antara perundang-undangan yang satu dengan yang lain dan justru akan berdampak pada musnahnya asset milik masyarakat serta menghilangkan visi misi PNPM MPd itu sendiri, sebagaimana dikutip dari pernyataan Kepala Unit UPK DAPM Lenggo Geni, Bahwa kebijakan ini dapat:

1. Dianggap menganeksasi asset yang sudah dihibahkan kepada masyarakat penerima BLM maupun Bansos menjadi hak milik SKPD desa. Bila anggapan ini benar tentu terjadi percampuran asset yang peruntukannya jelas berbeda.

2. Dinilai sebagai penyalangan asset dan dana rakyat miskin yang dikelola di “Kelurahan”, karena “Kelurahan” adalah SKPD. Dapat dipahami bahwa bila dana sudah dikelola SKPD, maka penggunaannya disesuaikan dengan PTO penggunaan dana SKPD
3. Mengakibatkan benturan di masyarakat, misalnya antara kelompok-kelompok pengelola dan penerima manfaat dengan para stakeholder kepala desa, yang tentu juga akan berefek secara politis, dikarenakan gaya tarik menarik kepentingan penggunaan dana yang sudah tumpang tindih.
4. Merusak tata kelola keuangan negara, karena secara yuridis BLM dan Bansos ini jelas diminta kembali dan masuk ke APBDes maupun APBD Kabupaten sesuai amanat PP no 11 th 2021 pasal 73.
5. Diindikasikan menentang Perpres No. 2 Tahun 2015 yang menjadi pedoman kebijakan pelaksanaan program PPK atau PNPM mandiri pedesaan.
6. Menjadi ancaman kelestarian Aset UPK DAPM. Tidak ada jaminan dari pembuat kebijakan kalau ditransformasikannya DAPM menjadi BUMDes Bersama, menjadikan aset milik masyarakat penerima BLM atau Bansos ini akan terjaga untuk dimanfaatkan rakyat miskin.

Sebagaimana diketahui bahwa dana desa adalah dana yang berasal dari APBN, diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD Kabupaten/Kota, digunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan dan pemberdayaan masyarakat. Sedangkan aset PNPM adalah bantuan percepatan penanggulangan kemiskinan yang berbasis kecamatan dengan sumber pendanaan urusan bersama DUB/DDUB yang disalurkan dalam bentuk bantuan langsung masyarakat. Dengan kata lain dana PNPM Mandiri adalah dana hibah/bantuan sosial untuk penanggulangan kemiskinan, dimana pemilik asset adalah masyarakat se-kecamatan yang terdaftar dalam daftar peminjam. Dimana bansos tersebut tidak untuk dikembalikan kepada pemberi bansos atau diambil hasilnya oleh pemberi bansos. Kalau asset PNPM dijadikan asset BUMDes bersama sama artinya Negara menarik kembali dana yang sudah dihibahkan melalui pemerintahan desa, jelas ini melanggar aturan yang sudah ditetapkan.

Selanjutnya juga akan terjadi benturan antara masyarakat penerima manfaat bansos dengan pemerintahan desa yang mengelola bumdes/bumdesma, dimana bentuk kemanfaatan yang sebelumnya untuk penanggulangan kemiskinan, sejatinya bisa saja diperuntukkan untuk pemanfaatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dll sesuai dengan fungsi dana desa itu sendiri.

Mengutip pernyataan dari kementerian desa, pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi menyebutkan bahwa transformasi UPK eks PNPM Mandiri ke BUMDes Bersama dilakukan agar UPK tersebut memiliki payung hukum yang jelas dan kuat. Pertanyaan adalah bagaimana dengan UPK yang sudah memiliki badan hukum? UU Cipta Kerja juga mengamanahkan pemberian badan hukum bagi BUMDes, ketika dua lembaga ini bertransformasi akan terjadi dua badan hukum yang tumpang tindih dalam pelaksanaannya. Sehingga ini mesti menjadi perhatian bagi pembuat kebijakan, agar kebijakan ini bisa diimplementasikan dengan baik. Begitu juga dengan UPK DAPM Lenggo Geni Sungai Tarab, UPK ini sudah mendapat status berbadan hukum oleh kementerian Hukum dan HAM. Mengikuti aturan Kemenkeu agar membentuk badan hukum yang jelas, UPK DAPM Lenggo Geni yang dikepalai oleh Diana Eka Putri telah mengurus akta notaris dengan nomor 31 tanggal 6 november 2017 oleh irdayusman SH, dan akta kemenkumham dengan nomor AHU-0016014.AHA.01.07 tahun 2017 tentang pendirian badan hukum Perkumpulan Amanah Pemberdayaan Masyarakat Lenggo Geni tertanggal 07 November 2017.

D. Belum adanya Petunjuk Teknis Operasional (PTO) dari perintah transformasi dimaksud

Dalam pengimplementasian sebuah peraturan pemerintah biasanya ada turunan aturan tentang Petunjuk Teknis Operasional (PTO) berupa peraturan menteri dan sebagainya yang dijadikan landasan operasional dalam menjalankan sebuah kebijakan publik. Akan tetapi ketika proses penelitian ini berlangsung, lebih kurang delapan bulan PP tersebut sudah diundangkan belum diterbitkan petunjuk teknis operasional tersebut, sehingga ini menjadi kegamangan bagi UPK DAPM dalam mengambil langkah maju kedepan. Secara birokrasi dan administrasi tentu tidak mudah menjalankan kebijakan tanpa panduan yang jelas, ditambah lagi badan yang besar seperti

UPK DAPM yang memiliki asset sedemikian besar tidak mungkin secara serampangan digabung dengan badan(BUMDesma) yang bahkan belum dibentuk oleh musyawarah antar desa khususnya di kecamatan Sungai Tarab. Padahal di dalam PP No 11 tahun 2021 tersebut dijelaskan batas waktu peleburan maksimal 2 tahun setelah PP diundangkan.

#### E. Masih Dalam Proses Judicial Review

Secara nasional PP ini menjadi isu yang sangat menuai Pro dan kontra dari berbagai pihak khususnya dari UPK DAPM seluruh Indonesia, sebagai bentuk penolakan terhadap kebijakan PP No. 11 Tahun 2021 tersebut maka Asosiasi UPK NKRI yang merupakan perkumpulan Unit Pengelola Kegiatan (UPK) Negara Kesatuan Republik Indonesia, melakukan pengajuan *judicial review* ke Mahkamah Agung RI dengan Nomor Perkara; 32/P/HUM/2021 tertanggal 2 Agustus 2021 atas berlakunya ketentuan Pasal 73 ayat 1,2,3,4,5,6 dan 7 Peraturan Pemerintah No.11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa(Lembaran Negara RI Tahun 2021 No.21 Tambahan Negara RI No.6623). Pengajuan perkara didampingi oleh Lembaga Bantuan Hukum Bulan Bintang yang diketuai oleh Bapak Yusril Ihza Mahendra. Polemik ini semakin memperkuat perspektif implementor khususnya UPK eks PNPM Mandiri bahwa kebijakan ini tidak sejalan dengan ruh PNPM itu sendiri.

Lebih lanjut Ketua Unit UPK DAPM menjelaskan untuk Kabupaten Tanah Datar belum ada perintah untuk segera menjadi BUMDesma, karena kami sudah melakukan koordinasi dengan Bupati Tanah Datar tentang PP tersebut, dan beliau sangat mendukung proses Judicial Review ini dan sangat berharap Eks PNPM tetap berjalan seperti biasanya sesuai dengan roh PNPM mereka kebijakan ini belum dapat dilaksanakan karena masih dalam proses hukum.

#### E.PENUTUP

Dari Penelitian tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa dari perspektif implementor, kebijakan PP nomor 11 tahun 2021 pasal 73 memiliki beberapa kelemahan, diantaranya aspek legal yang dinilai bertentangan dengan semangat bantuan langsung masyarakat(BLM) yang seyogyanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan rakyat miskin baik untuk kebutuhan pangan maupun sebagai pendukung kegiatan ekonomi/pemberdayaan rakyat miskin. Sementara dana yang dialokasikan pemerintah untuk Bumdes bersifat umum dan sasarannya tidak hanya masyarakat miskin tetapi juga seluruh masyarakat yang ada di desa tersebut dan untuk menjadi salah satu sumber financial pemerintah desa dalam mengembangkan ekonomi masyarakatnya di desa. Cukup mendasar perbedaan ini dijadikan alasan penolakan oleh UPK DAPM Lenggo Geni Sungai Tarab, dikarenakan Aset mereka secara undang-undang jelas di amanahkan khusus masyarakat miskin yang membutuhkan, sehingga tidaklah legal asset tersebut ditarik oleh pemerintah desa/kecamatan untuk pemanfaatan yang dirasakan oleh orang kaya, meskipun rakyat miskin bisa jadi juga menikmatinya, seperti pembangunan, kegiatan desa dan lain sebagainya

Selain itu Petunjuk Tekhnis Operasional (PTO) bagaimana transformasi ini harus dijalankan juga belum diterbitkan oleh pemerintah, sehingga ini menjadi kegamangan bagi UPK DAPM dalam mengambil langkah maju kedepan. Secara birokrasi dan administrasi tentu tidak mudah menjalankan kebijakan tanpa panduan yang jelas, ditambah lagi badan yang besar seperti UPK DAPM yang memiliki asset sedemikian besar tidak mungkin secara serampangan digabung dengan badan yang bahkan belum dibentuk oleh musyawarah antar desa. Dimana sesuai PP no 11 tahun 2021 tersebut juga sudah diinstruksikan untuk segera membentuk Bumdesma di tingkat kecamatan.

Karena secara nasional PP ini menjadi isu yang sangat menuai Pro dan kontra dari UPK DAPM seluruh Indonesia, maka Asosiasi UPK NKRI yang merupakan perkumpulan Unit Pengelola Kegiatan(UPK) Negara Kesatuan Republik Indonesia, melakukan pengajuan *judicial review* ke mahkamah agung RI. Sehingga dalam perspektif mereka kebijakan ini belum dapat dilaksanakan karena masih dalam proses hukum.

#### SARAN

Dalam membuat suatu kebijakan sangat diperlukan pemahaman yang Komprehensif dan menyeluruh dengan mempertimbangkan seluruh aspek yang mungkin bersentuhan langsung

dengan dampak kebijakan, baik dari sisi legal aspek berupa studi aspek legal terdahulu dengan mengkaji kemungkinan pertentangan antar pasal maupun dengan peraturan lainnya. Ataupun dengan melihat secara substansi dampak sosial dan birokrasi yang bisa menimbulkan gesekan yang tidak perlu pada level implementor, sehingga kebijakan yang harus diimplementasikan menjadi langkah yang sulit untuk diterapkan di lapangan.

Meski demikian, tentu motivasi yang baik dari pemerintah dalam terbitnya PP ini tetap harus kita apresiasi, dengan persangkaan yang baik, sehingga perspektif sebagai implementor dapat lebih diarahkan kepada konsep kepatuhan yang sejalan dengan teori kebijakan dalam tinjauan di atas. Bagaimanapun ruang berpikir dan bersikap kritis tetap dimanfaatkan dalam upaya untuk memperbaiki legislasi yang diterbitkan dengan kurang matang, agar ke depan setiap kebijakan betul-betul dapat diterima logika khalayak ramai dan tidak menimbulkan bergesekan antar masyarakat apalagi penolakan yang hanya akan mencederai citra pemerintah sendiri.

#### **F. DAFTAR PUSTAKA**

- Ripley, J. B., and Grace A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and bureaucracy*, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illinois.
- Salinan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Badan Usaha Milik Desa.
- Dimas Kurnianto, Badaruddin & Humaizi (2021), Keberlanjutan Dana Simpan Pinjam Perempuan Eks Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan dalam Peningkatan Ekonomi Masyarakat Desa, *Perspektif*
- Adam (2020). Implementasi Model Penyaluran Program Bantuan Sosial Pemberdayaan Ekonomi Untuk Petani Serai Wangi. *Perspektif*.
- Dewi, T.K. Agustar, A. Mahdi (2019). Pelaksanaan Program Gerakan Kesejahteraan Ekonomi Masyarakat Pesisir dan Dampaknya di Kelurahan Pasie Nan Tigo, Kota Padang. *JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA*, (Journal of Governance and Political Social UMA).
- Kurniaty, E. (2020). Kebijakan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Untuk Usaha Mikro Kecil dan Menengah dalam Masyarakat Ekonomi Asean. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*
- Masitho, B., (2014), Studi Gender dan Ekonomi (Isu Kemiskinan), *Jurnal Ilmu Administrasi Publik* 2 (1) 22-30
- Sinaga, M. Tarigan, U. Dewi, R. (2018). Peranan Unit Pengelola Kegiatan PNPM Mandiri dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat, *PERSPEKTIF*, 7 (2): 46-49.
- Tachjan. H. (2008). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI.