

## KEBIJAKAN HUKUM DALAM MENYELESAIKAN PROBLEM DANA BERGULIR EKS PNPM MANDIRI PERDESAAN

**Ilham Yuli Isdiyanto**

Fakultas Hukum, Universitas Ahmad Dahlan

*ilham.isdiyanto@law.uad.ac.id*

### ***Abstract***

*The termination of PNPM Mandiri Perdesaan in 2014 left various issues such as the status of the revolving funds and the institutional management impacted by criminalization which emerges the necessity for legal policy direction as a form of state responsibility. The legal uncertainty creates bad precedent in several fund management rotations. Although the emergence of PP No. 11 of 2021 brings new perspectives on the status of institutions through the transformation into Lembaga Keuangan Dewasa (LKD), it is not enough as the government does not give clear guidelines on the transformation and settlement for criminalization. This research is normative-explorative research which presents the analysis descriptively and qualitatively to produce prescriptive aspects. The result shows that the rotation funds inherently belong to the villagers but since it is issued based on state budget it creates responsibility on state funds which can not be separated from state responsibility. Accordingly, the approach in handling must prioritize a restorative approach. Aparat Pengawas Internal Pemerintahan (APIP) should be the frontier in settling such issues and in addition judges must uphold fairness. It could be said that the transformation to LKD is perceived as appropriate since it accommodates the spirit of PNPM Mandiri Perdesaan.*

**Keywords:** *PNPM Mandiri Perdesaan; Criminalization; State Accountability; Village Finance Institution.*

### ***Intisari***

Program PNPM Mandiri Perdesaan setelah diakhiri pada tahun 2014 menyisakan berbagai persoalan, baik secara yuridis maupun praktis. Beberapa persoalan mendasar seperti status dari dana bergulir maupun kelembagaan pengelolaan dana bergulir yang berdampak pada kriminalisasi sehingga dibutuhkan arah kebijakan hukum sebagai bentuk pertanggungjawaban negara. Di satu sisi, ketidakadaan kepastian hukum ini membawa preseden buruk dalam berbagai pengelolaan dana bergulir. Munculnya PP No. 11 tahun 2021 disatu sisi membawa angin baru atas status kelembagaan melalui transformasi menjadi Lembaga Keuangan Desa (LKD), namun hal ini tetap belum bisa memuaskan karena pemerintah tidak memberikan pedoman yang jelas atas arah transformasinya dan penyelesaian atas kriminalisasi atas ketidaktahuan pengelola. Penelitian ini adalah penelitian normatif - eksploratif dimana analisa disajikan secara deskriptif-kualitatif untuk menghasilkan aspek preskriptif. Hasilnya, dana bergulir sejatinya adalah milik masyarakat desa, namun karena dikeluarkan berdasarkan anggaran belanja negara maka ada pertanggungjawaban terhadap keuangan negara. Munculnya kriminalisasi tidak

bisa dilepaskan dari tanggungjawab negara, sehingga pendekatan penanganannya harus lebih mengutamakan pendekatan *restorative justice*. Aparat Pengawas Internal Pemerintahan (APIP) sudah seharusnya menjadi terdepan dalam menyelesaikan persoalan ini. Hakim pun dalam menangani perkara juga harus memperhatikan aspek keadilan yang hidup dalam masyarakat. Terakhir, upaya transformasi menjadi LKD sudah tepat karena mampu mengakomodir ‘marwah’ dari PNPM Mandiri Perdesaan sendiri.

**Kata Kunci:** PNPM Mandiri Perdesaan; Kriminalisasi; Pertanggungjawaban Negara; Lembaga Keuangan Desa.

## A. Pendahuluan

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) yang dirilis tahun 2006, terlihat bahwa sejak tahun 2004 sampai 2006 jangka kemiskinan di Indonesia selalu meningkat. Tahun 2005 kemiskinan meningkat 1,81 persen dari tahun sebelumnya dimana tercatat 36,8 juta atau 16,69 persen dari total penduduk Indonesia. Angka kemiskinan kembali meningkat tajam sebesar 6,77 persen pada tahun 2006 dari tahun sebelumnya, yakni total tercatat ada 39,3 juta jiwa atau 17,75 persen dari total penduduk Indonesia yang kategori miskin.<sup>1</sup> Padahal, di era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) ini telah digulirkan program Bantuan Langsung Tunai (BLT) sejak tahun 2004 yang diperkuat dengan dikeluarkan Instruksi Presiden Nomor 12 tahun 2005 tentang Pelaksanaan Bantuan Langsung Tunai Kepada Rumah Tangga Miskin.

Melihat kemiskinan yang terus meningkat, pemerintah kemudian melihat BLT belum benar-benar efektif dalam menanggulangi kemiskinan. Oleh karenanya, pada tahun 2007, bertempat di Palu, Sulawesi Tengah, Presiden SBY mengukuhkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) tepatnya pada tanggal 30 April 2007.<sup>2</sup> PNPM sendiri memiliki jangkauan yang sangat luas yakni mencapai 63.000 desa, 5.146 kecamatan, 394 kabupaten/kota dan 33 provinsi. Konsep PNPM sendiri merupakan penyempurnaan dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sehingga dari total dana yang digelontorkan sebesar 70 triliun rupiah, kegiatan ini memiliki beberapa skema, diantaranya PNPM Mandiri Pedesaan, PNPM Mandiri Perkotaan, PNPM-P2DTK (Program Pembangunan Daerah Khusus dan Tertinggal), PNPM-PPIP (Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan), PNPM-PISEW/RISE

(Program Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah/*Rural Infrastructure for Social and Economic Activities*), PNPM PUAP (Program Usaha Agribisnis Perdesaan), PNPM-KP (Kelautan dan Perikanan), PNPM Pariwisata, PNPM Permukiman, PNPM Generasi Sehat Cerdas, PNPM Hijau, dan PNPM Peduli.<sup>3</sup> Di dalam penelitian ini, fokus kajian lebih pada PNPM Mandiri Pedesaan, bukan PNPM dalam skema yang luas.

Namun, dalam perkembangannya program PNPM Mandiri Pedesaan ini menghadapi masalah serius pada tataran legalitas sampai pada kriminalisasi akibat dugaan korupsi atau tindak pidana lainnya. Problem legalitas terletak pada legalitas badan dan kegiatan usaha yang dijalankan oleh Unit Pengelola Kegiatan (UPK) PNPM Mandiri Pedesaan.<sup>4</sup> Problem legalitas ini berdampak pada ketidakjelasan status dan dasar hukum atau pengaturan kegiatan ini, sehingga memancing adanya perbuatan korup didalamnya. Modus korupsi yang dilakukan biasanya kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) dengan cara membuat kelompok penerima fiktif, menciptakan kondisi tunggakan dalam pengembalian, rekayasa laporan keuangan, hingga tidak menyetorkan angsuran ke UPK.<sup>5</sup>

Dana untuk kegiatan ini pada dasarnya adalah dana hibah atau Dana Amanah Pemberdayaan Masyarakat (DAPM), sehingga pemahaman di dalam masyarakat sendiri agak ‘kabur’ tentang konsep dana hibah. Banyak dari pengelola dana PNPM Mandiri Pedesaan yang beranggapan bahwa dana hibah bukan lagi dihitung sebagai uang negara, sehingga disini mereka banyak yang tergoda untuk memanfaatkannya secara pribadi. Namun, disisi lain, hal ini adalah ketidakjelasan pemerintah sendiri mendudukan status dan legalitas dari pengelola dana PNPM Mandiri Pedesaan, baik secara kelembagaan maupun secara kegiatan sehingga batas-batas atas kewenangan menjadi kabur. Di dalam

3 Sekretariat Kelompok Kerja Pengendali Program Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Pemberdayaan Masyarakat, “Sejarah,” <https://www.pnpm-mandiri.org/>, n.d., <https://www.pnpm-mandiri.org/Sejarah.html>.

4 Radityo Muhammad Harseno, Etty Susilowati, and Siti Mahmudah, “Legalitas Usaha Unit Pengelola Kegiatan (UPK) Eks Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPd) Yang Belum Berbadan Hukum Di Kabupaten Kendal,” *Journal Diponegoro Law* 6, no. 2 (2017): 1–19.

5 Zainudin Hasan, “Implikasi Pengembalian Keuangan Negara Terhadap Putusan Hakim Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Dana Bantuan Program Nasional Pembangunan Masyarakat Mandiri Pedesaan Di Provinsi Lampung,” *Keadilan Progresif* 9, no. 2 (2018): 30–40.

berbagai penelitian, sudah jelas bahwa pelaku korupsi dimulai dari adanya kewenangan oleh pejabat pemerintahan atau dalam hal ini yang menjalankan fungsi negara.<sup>6</sup>

Lebih lagi, di tengah ketidakjelasan ini muncul Surat No. 022/SD/Dep.I-PDT/III/2015 tentang Pedoman Pendampingan Desa oleh Direktur Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa (Dirjen PPMD) pada tanggal 30 Maret 2015 yang salah satu isinya adalah pedoman transisi pengakhiran PNPM Mandiri Perdesaan dalam rangka pengawalan implementasi Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa). Belum sampai setengah tahun, muncul kembali Surat Nomor 134/DPPMD/VII/2015 tentang Panduan Pengakhiran dan Penataan Hasil Kegiatan PNPM MPd yang dikeluarkan Dirjen PPMD. Kurang dari dua tahun kemudian, muncul Surat No. S.079/M-DPDTT/02/2017 tentang Rekapitulasi Dana Perguliran dan Aset lain Pasca PNPM-Mandiri Perdesaan s/d Desember 2016 tertanggal 6 Februari 2017 yang ditandatangani langsung oleh Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (DPDTT). Setelah munculnya berbagai macam surat tersebut, yang menjadi masalah adanya tidak adanya satupun produk hukum yang menetapkan kejelasan kelembagaan maupun kegiatan dari PNPM Mandiri Pedesaan, padahal dana total aset yang berkembang kini telah menjadi 12.7 triliun rupiah sehingga membutuhkan aspek legal-formal yang jelas untuk dapat melacaknya dengan baik.<sup>7</sup>

Dari sini, pemerintah sendiri tidak bisa lepas dari tanggung jawab saat kemudian dampak dari dana hibah ini mengakibatkan bentuk kriminalisasi atas dugaan korupsi maupun penggelapan dana. Perlu di garis bawahi, bahwa munculnya korupsi juga dikarenakan adanya ‘kesempatan’ yang terbuka untuk melakukan itu,<sup>8</sup> sehingga pengamanan *by system* menjadi *urgent* untuk dilakukan, terutama didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Pasca

---

6 Ridwan Arifin Oemara Syarief and Devamda Prastiyo, “Korupsi Kolektif (Korupsi Berjamaah) Di Indonesia : Antara Faktor Penyebab Dan Penegakan Hukum,” *Jurnal Hukum Respublica* 18, no. 1 (2018): 1–13, file:///D:/:(1)DATA PENYETARAAN/SKRIPSI/referensi/penelitian terdahulu/data korupsi/(2) korupsi berjamaah.pdf.

7 Uud, “Mencari Pengelola Dana Rp12,7 Triliun,” <https://mediaindonesia.com/>, 2016, <https://mediaindonesia.com/ekonomi/31430/mencari-pengelola-dana-rp12-7-triliun>.

8 Siti Marwiyah, “Dekonstruksi Akar Korupsi Dari Pola Kemitraan Antara Jaksa Dengan Pimpinan Daerah,” *Yurisprudensi* 1, no. 1 (2018): 47–56.

disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker), pemerintah melihat peluang untuk menyelesaikan problem PNPM Mandiri Pedesaan, yakni dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa (PP No. 11/2021) yang didalamnya juga mengatur transformasi pengelola dana bergulir (PNPM Mandiri Perdesaan) menjadi Lembaga Keuangan Desa (LKD). Namun, proses transformasi tidaklah mudah, karena banyak problem yang harus diselesaikan seperti inventarisasi aset, piutang, sampai problem kelembagaan dimana beberapa pengelola dana PNPM Mandiri Pedesaan sebelumnya sudah bertransformasi menjadi badan hukum tetapi bukan dalam bentuk Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa).

Analisa ini kemudian menjadi dasar pentingnya dilakukan penelitian secara yuridis untuk menjawab problem kelembagaan, kriminalisasi dan kebijakan baru yang dibuat oleh pemerintah. Hal yang menjadi penting untuk disoroti adalah, eksistensi LKD nantinya sebagai lembaga keuangan yang minim regulasi apakah juga berpotensi menjadi problem tambahan ketimbang jalan keluar penyelesaian yang konkrit.

Berdasarkan analisa tersebut diatas, ada beberapa rumusan masalah yang perlu dijawab. Kesatu, bagaimana status dan regulasi dana PNPM Mandiri Perdesaan? Kedua, bagaimana konstruksi kriminalisasi dan arah kebijakan hukum bagi pengelola dana PNPM Mandiri Pedesaan? Ketiga, bagaimana bentuk pertanggungjawaban negara kepada korban kriminilisasi akibat kurangnya kepastian hukum? Dan terakhir yakni bagaimana transformasi pengelola dana PNPM Mandiri Perdesaan menjadi Lembaga Keuangan Desa (LKD)?

Tidak ada penelitian hukum yang bukan normatif,<sup>9</sup> karena hukum sejak awal sudah memiliki sifat ini,<sup>10</sup> walaupun dalam analisisnya menggunakan analisa non-hukum sekalipun. Jenis penelitian lebih pada bentuk eksploratif yakni untuk mencari kebenaran atas suatu objek penelitian<sup>11</sup> sehingga penelitian

9 Perlu dibedakan pemahaman normatif dan yuridis, normatif berarti berakar pada nilai-nilai yang membentuk norma, sedangkan yuridis lebih pada perundang-undangan.

10 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, VI (Jakarta: Prenada Media Group, 2010).

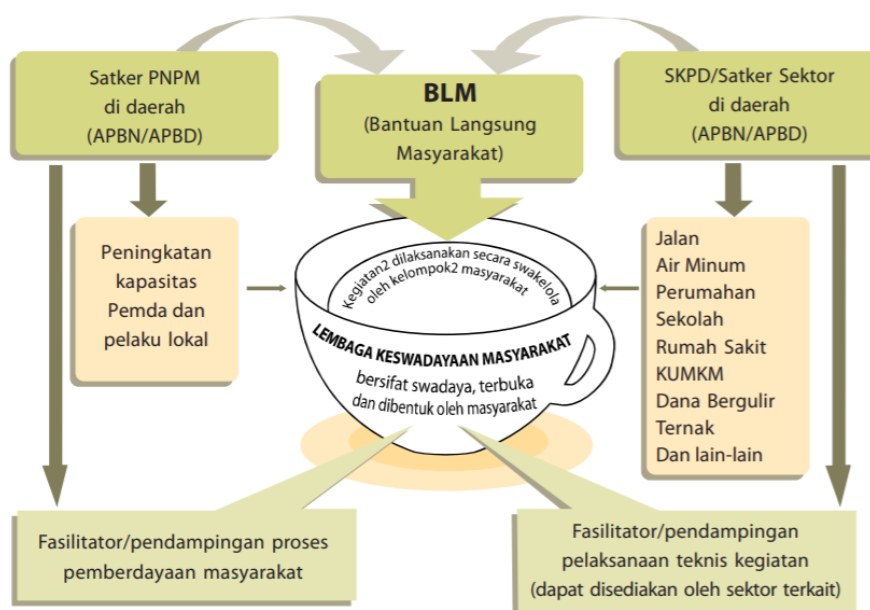
11 Zulfadli Barus, "Analisis Filosofis Tentang Peta Konseptual Penelitian Hukum Normatif Dan Penelitian Hukum Sosiologis," *Jurnal Dinamika Hukum* 13, no. 2 (2013): 307–18, <https://doi.org/10.24054/journal.dinamika.hukum.v13i2.1000>.

ini masuk sebagai penelitian kualitatif yang nantinya analisa yang digunakan disajikan secara deskriptif untuk mendapatkan penegakan preskriptif. Karena penelitian hukum lebih pada aspek *a priori*<sup>12</sup> atau reflektif maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah lebih pada pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), doktrinal (*doctrinal approach*) dan nilai.

## B. Problematika Yuridis dan Transformasi

### 1. Status dan Regulasi Dana PNPM Mandiri Pedesaan

Banyak pemahaman yang kurang ‘pas’ dalam membedakan apa itu dana hibah, dana bergulir atau dana amanah pemberdayaan masyarakat (DAPM). Bahkan dalam beberapa kasus, masyarakat yang memahami dana bergulir dari PNPM Mandiri Pedesaan sebagai dana hibah semata dari pemerintah, mereka beranggapan tidak perlu mengembalikannya.<sup>13</sup> Lebih membingungkan lagi ada juga istilah Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang juga menjadi salah satu komponen PNPM Mandiri Pedesaan. Pada dasarnya, BLM ini adalah dana hibah yang kemudian dikelola oleh UPK PNPM Mandiri Pedesaan.



[org/http://dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2013.13.2.212](http://dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2013.13.2.212).

- 12 Theo Hujbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius (Yogyakarta, 2011). H. 168.
- 13 Maria Vianney Chinggih Widanarto and Ketut Sudibia, "Efektivitas Program Simpan Pinjam Kelompok Perempuan (Spp) Pnpm Mandiri Pedesaan Di Kecamatan Kuta Selatan Kabupaten Badung," *E-Jurnal Ekonomi Dan Bisnis Universitas Udayana* 5, no. 2 (2016): 253–78, <https://media.neliti.com/media/publications/44771-ID-efektivitas-program-simpan-pinjam-kelompok-perempuan-spp-pnpm-mandiri-perdesaan.pdf>.

### Gambar 1. Rancangan Mekanisme Pelaksanaan PNPM Mandiri 2009-2015<sup>14</sup>

BLM atau dana hibah yang dikelola oleh UPK PNPM Mandiri Pedesaan awalnya mengacu pada Pedoman Umum yang dikeluarkan oleh Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, sebesar 30% digunakan untuk bantuan pendanaan atau pendampingan bagi kelompok perempuan atau yang terpinggirkan.<sup>15</sup> Persentase ini kemudian diubah melalui Petunjuk Teknis Operasional (PTO) tahun 2008 yakni untuk kegiatan simpan pinjam terutama kelompok perempuan maksimal sebesar 25% dari BLM per kecamatan.<sup>16</sup> Bentuk pendanaan atau pendampingan ini yang kemudian menjadi dana bergulir, sehingga dana bergulir bukanlah hibah sebagaimana banyak dipikirkan pada awalnya. Persoalan yang sama juga dirasakan oleh Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi, Usaha Mikro Kecil dan Menengah (LPDB KUMKM) yang sering dilihat sebagai dana hibah, padahal fokusnya ke dana bergulir.<sup>17</sup>

Dana hibah yang telah diberikan kepada masyarakat dalam kegiatan PNPM Mandiri Pedesaan adalah dana masyarakat, dana yang kemudian dikelola oleh UPK ini adalah dana milik masyarakat se-kecamatan atau wilayah administrasi yang berada dibawah Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD). Beberapa melihat bahwa dana PNPM Mandiri Pedesaan adalah bagian dari anggaran belanja negara dan daerah, oleh karenanya pemerintah bertanggungjawab guna memastikan penggunaan dana ini sesuai dengan prinsip dan prosedur yang telah ditetapkan, baik berbentuk peraturan maupun pedoman.<sup>18</sup>

14 Tim Penyusun Pedoman Umum PNPM-Mandiri, *Pedoman Umum Program PNPM Mandiri, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat* (Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, n.d.), <https://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2011/03/Kepmenkokesra025-2007tm.pdf>. H.46

15 Ibid. h. 43

16 Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa, "Petunjuk Teknis Operasional Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan," *Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa* (Jakarta: Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa, 2008). H. 8

17 Dadan M. Ramdan, "LPDB: Dana Bergulir Bukan Dana Hibah," *kontan.co.id*, 2018, <https://nasional.kontan.co.id/news/lpdb-dana-bergulir-bukan-dana-hibah>.

18 Meiga Alfa Prananda, "Peran Pemerintah Kabupaten Gunungkidul Dalam Penanganan Pinjaman Bermasalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (Pnpm) Mandiri Perdesaan," no. 14010111140109 (n.d.).



Konstruksi legal terkait hibah sendiri menginduk pada 2 (dua) macam, yakni hibah keperdataan dan hibah dari negara. Pada hibah dalam konteks keperdataan ketentuan tentang hibah diatur dalam Buku Kedua Bab X KUHP. Pada Pasal 1666 undang undang *a quo*, hibah dimaknai sebagai pemberian cuma-cuma dan pada Pasal 1668 juga dinyatakan jika penghibah tidak boleh tetap berkuasa pada barang hibah tersebut. Dalam perspektif ini, maka antara penghibah tidak lagi dapat menekankan fungsi dan kegunaan atas hibah yang telah diberikan kepada penerima hibah.

Namun, hibah dalam konstruksi legal sebagai hibah dari negara memiliki korelasi yang agak kompleks, karena sebagaimana ada pada penjelasan Pasal 11 ayat (5) *jo* Pasal 16 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan status dana hibah berasal dari belanja negara maupun belanja daerah,<sup>19</sup> artinya ia berasal dari APBN ataupun APBD.

Konsep dari PNPM Mandiri Pedesaan adalah pelibatan dari unsur masyarakat secara aktif dalam penanggulangan kemiskinan sejak dari mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. Disini masyarakat tidak hanya di tempat sebagai ‘objek’ melainkan subjek penanggulangan kemiskinan itu sendiri,<sup>20</sup> istilah ini disebut oleh Sulikah Asmorowati sebagai “*community driven development in general, and bureaucracy and community in particular*”.<sup>21</sup> Karena menempatkan unsur masyarakat sebagai yang primer dalam menjalankan program, maka pembangunan kapasitas melalui pemberdayaan menjadi poin utama.

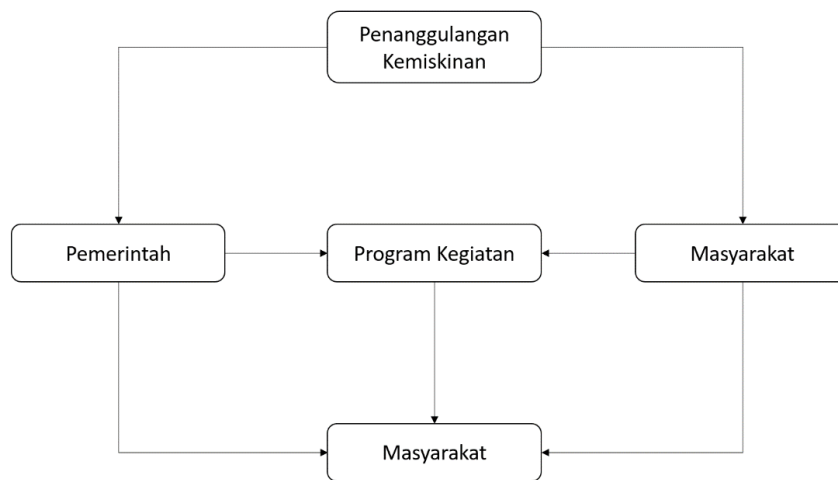
---

19 I Wayan Agus Yudana, I Nyoman Sujana, and A.A. Sagung Laksmi Dewi, “Sanksi Pidana Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dana Hibah,” *Jurnal Preferensi Hukum* 1, no. 1 (2020): 128–32, <https://doi.org/10.22225/jph.1.1.1995.128-132>.

20 PNPM-Mandiri, *Pedoman Umum Program PNPM Mandiri*. H. 10.

21 Sulikah Asmorowati, “Bureaucratic Reform for Community Driven Development: Lessons from the Implementation of the National Program for Community Empowerment (PNPM)-Urban in Surabaya, Indonesia,” *The International Journal of Interdisciplinary Social Sciences* 5, no. 12 (2011).





**Gambar 2. Model Penanggulangan Kemiskinan**

Hal ini bukanlah hal baru, sebenarnya desa memang sudah seharusnya menjadi dasar dari aspek pembangunan ekonomi nasional. Dalam lintasan sejarah, Desa telah mampu menempatkan eksistensinya sebagai organisasi - organisasi yang mandiri, hal ini tercermin dalam adagium lokal *desa maw acara, negara mawa tata*.<sup>22</sup> Bahkan, Muhammad Hatta pernah mengkritik demokrasi Barat yang masih sibuk pada demokrasi politik, sedang di Indonesia sudah pada tataran demokrasi ekonomi terutama pada masyarakat tradisional pedesaan.<sup>23</sup> Kemandirian desa menjadi merosot drastis tatkala menjadi korban berbagai kebijakan yang menggerus mentalitas kemandirian desa. Menurut Chambers (1979), desa telah menjadi korban dari penjungkir-balikan dari pihak luar sehingga terjadi berbagai macam bias yang lebih menguntungkan kota daripada desa.<sup>24</sup>

PNPM Mandiri Pedesaan pada dasarnya ingin mengembalikan hak kemandirian desa, melalui BLM sebagai stimulan swadaya masyarakat desa mampu bangkit dan menjadi motor ekonomi nasional. Penelitian

22 Udiyo Basuki, "Desa Mawa Cara Negara Mawa Tata: Dinamika Pengaturan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Al-Mazahib* 5, no. 2 (2017): 321–44, <http://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/almazahib/article/view/1424>.

23 Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita* (Djakarta: PT Pusaka Antara, 1966).

24 Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, ed. Rachmad Gustomy and Utan Parlindungan, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia* (Yogya: Penerbit PolGov, 2013). H. 12

yang dilakukan oleh Prabawa Eka Soesanta menyebutkan bahwa PNPMMandiri Pedesaan telah membuka peluang kesempatan kerja, membaiknya infrastruktur, dan produktivitas ekonomi desa sehingga dapat menetralsir program bersasaran rumah tangga seperti BLT, Raskin, PKH dan Jamkesmas.<sup>25</sup> Dari data yang diperoleh dari BPS, sejak tahun 2007 terlihat bahwa persentase penduduk miskin di desa selalu menurun, walau penurunan ini tidak drastis, namun memiliki dampak yang bagus untuk masyarakat miskin. Persentase kemiskinan memang pernah meningkat di tahun 2015, namun kemudian berangsur turun kembali.

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta Orang)	Persentase Penduduk Miskin	Garis Kemiskinan (Rp/Kapita/Bulan)
	Desa	Desa	Desa
2007	23,61	20,37	146 837
2008	22,19	18,93	161 831
2009	20,62	17,35	179 835
2010	19,93	16,56	192 354
Maret 2011	18,97	15,72	213 395
Sep 2011	18,94	15,59	223 181
Maret 2012	18,49	15,12	229 226
Sep 2012	18,09	14,70	240 441
Maret 2013	17,74	14,32	253 273
Sep 2013	17,92	14,42	275 779
Maret 2014	17,77	14,17	286 097
Sep 2014	17,37	13,76	296 681
Maret 2015	17,94	14,21	317 881
Sep 2015	17,89	14,09	333 034
Maret 2016	17,67	14,11	343 647
Sep 2016	17,28	13,96	350 420
Maret 2017	17,10	13,93	361 496
Sep 2017	16,31	13,47	370 910

**Tabel 1. Jumlah Penduduk Miskin, Persentase Penduduk Miskin dan Garis Kemiskinan, 2007-2017<sup>26</sup>**

25 Prabawa Soesanta, "Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan," *Jurnal Bina Praja* 05, no. 02 (2013): 73–78, <https://doi.org/10.21787/jbp.05.2013.73-78>.

26 <https://www.bps.go.id/statictable/2014/01/30/1494/jumlah-penduduk-miskin-persen>

## 2. Problem Kelembagaan

Pada dasarnya, PNPM Mandiri Pedesaan berhasil untuk membantu mengatasi kemiskinan, namun memiliki problem kelembagaan yakni tidak ada kejelasan status kelembagaan pengelola dana PNPM Mandiri Pedesaan secara legalitas bentuk maupun legalitas kegiatan. Dalam hal problem kelembagaan ini, Badan Kerjasama Antar Desa Nasional (BKAD Nasional) melalui Surat No. B.03/BKAD NAS/III/2021 menyebutkan paling tidak ada 4 (empat) persoalan yuridis dalam PNPM Mandiri Pedesaan, terutama pada UPK PNPM Mandiri Pedesaan yakni: 1) legalitas status hukum kelembagaan UPK; 2) legalitas kegiatan yang dilakukan oleh UPK; 3) kedudukan pemerintah desa; dan 4) kedudukan masyarakat desa.

Pemerintah sendiri sejak keluarnya UU Desa sudah mulai menghapus kelembagaan pengelola dana PNPM Mandiri Pedesaan, hingga muncul Surat Edaran Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia No. B 27/MENKOKESRA/I/2014 Perihal Pemilihan Bentuk Badan Hukum Pengelola Dana Amanah Pemberdayaan Masyarakat PNPM Mandiri yang berisi pilihan bentuk kelembagaan 3 (tiga) bentuk badan hukum yakni, Koperasi, Perseroan Terbatas (PT), dan Perkumpulan Berbadan Hukum (PBH). Surat Edaran ini juga menyebutkan terkait dana bergulir menjadi Dana Amanah Pemberdayaan Masyarakat (DAPM). Pembentukan badan hukum ini (Koperasi, PT, dan PBH) menurut BKAD Nasional tidak tepat, merujuk pada Surat No. B.03/BKAD NAS/III/2021 ada 4 (empat) alasan utama, yaitu :

- a. transformasi pengelola dana PNPM Mandiri Pedesaan tidak merubah maksud dan tujuan awal, sedangkan ada kemungkinan transformasi ke bentuk badan hukum (Koperasi, PT, dan PBH) tersebut dapat merubah maksud dan tujuan, karena kebijakan diatur oleh pengurus dari badan hukum;
- b. transformasi tidak merubah kepemilikan DAPM menjadi kepemilikan pribadi maupun kelompok tertentu. Dalam hal ini, bagaimana menempatkan seluruh masyarakat se-kecamatan sebagai pemilik badan hukum (Koperasi, PT, dan PBH) adalah persoalan dasarnya.
- c. transformasi dapat mengakomodir bentuk kelembagaan yang sudah

berjalan, namun jika berbentuk badan hukum (Koperasi, PT, dan PBH) maka harus menyesuaikan dengan aturan yang ada sehingga akan merubah bentuk kelembagaan tersebut; dan

- d. transformasi dapat menyelesaikan persoalan legalitas. Hal ini memang akan terwujud, namun kemudian menimbulkan banyak persoalan baru.

Rekomendasi transformasi ini pada dasarnya terlalu terburu-buru dan tidak memiliki dasar hukum yang jelas, karena memiliki dampak yang sangat besar. Kemudian muncullah Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015 – 2019. Pada lampiran di Buku II Agenda Pembangunan Bidang RPJMN 2015 – 2019 halaman 85 menyebutkan untuk menjamin status badan hukum kelembagaan pengelola DAPM, maka pemerintah merekomendasikan 3 (tiga) bentuk badan hukum yakni; Koperasi, PT, dan BPH. Rekomendasi yang sama dengan SE Menkokesra No. B 27/MENKOKESRA/I/2014. Namun, ketentuan ini tidak selesai sampai disini, selanjutnya disebutkan :

“Oleh karena itu, diperlukan adanya Peraturan Pemerintah (PP) terkait proses legalisasi DAPM menjadi koperasi, PT, LKM, atau PBH yang memuat perlakuan khusus dari seluruh proses legal-formal yang diperlukan untuk memperlancar dan mengefektifkan pemanfaatan DAPM;”

Artinya, untuk rekomendasi ini diperlukan payung hukum tersendiri, sehingga tidak menimbulkan problem yuridis. Oleh karenanya, jika hanya menggunakan dasar SE Menkokesra No. B 27/MENKOKESRA/I/2014 sangat lemah dan berpotensi konflik.

Terlepas dari kelembagaan tersebut, pada tahun 2015 muncul Surat No. 022/SD/Dep.I-PDT/III/2015 tentang Pedoman Pendampingan Desa tertanggal 30 Maret 2015 dari Dirjen PPMD yang pada poin nomor 2 menyebutkan Pedoman Transisi Pengakhiran PNPM Mandiri Perdesaan dengan alasan dalam rangka pengawalan implementasi UU Desa. Dalam proses pengakhiran ini, pedoman ini mendasarkan pada 3 (tiga) bentuk panduan, yakni:

- a. Panduan Penyelesaian PNPM-MPd;
- b. Panduan Penataan Kegiatan Permodalan Pasca PNPM-MPd; dan

c. Panduan Penataan Sarana Prasarana Pasca PNPM-MPd.

Namun, pada bulan Juli ditahun yang sama, keluar kembali Surat No. 134/DPPMD/VII/2015 tentang Panduan Pengakhiran dan Penataan Hasil Kegiatan PNPM MPd yang juga dikeluarkan oleh Dirjen PPMD yang memberikan panduan lebih lengkap dari surat sebelumnya. Salah satu pokok penting dalam surat ini adalah pada lampiran bagian C angka 1 huruf b poin 5 menyebutkan:

“Dengan berakhirnya pelaksanaan PNPM MPd Tahun Anggaran 2014, maka PTO PNPM MPd sebagaimana ditetapkan dalam Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 414.2/3101/PMD, tanggal 24 April 2014 dinyatakan tidak berlaku”.

Karena PTO sudah tidak berlaku kembali, maka pengelolaan dana PNPM Mandiri Perdesaan tidak memiliki pedoman khusus, sehingga dari sini bertambah satu problematika kembali dasar pedoman apa yang harus digunakan. Kedudukan kelembagaan pengelola dana PNPM Mandiri Perdesaan pada dasarnya hanya memiliki 1 (satu) legitimasi, yakni atas dasar Musyawarah Antar Desa (MAD) yang luarannya (*output*) adalah Peraturan Bersama Kepala Desa (Permakades) yang notabene adalah bagian dari peraturan perundang-undangan. Mengacu pada ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pasal 1 angka 7 UU Desa sebagaimana diubah dengan Pasal 117 UU Ciptaker maka Peraturan Bersama Kepala Desa termasuk sebagai peraturan perundang-undangan.

Kerancuan kebijakan kembali terjadi tatkala muncul Surat No. S.079/M-DPDTT/02/2017 pada tanggal 6 Februari 2017 yang dikeluarkan langsung oleh Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi yang pada poin 3 angka b menyebutkan penggunaan PTO sebagai dasar mekanisme pengelolaan DAPM atau dana bergulir. Walaupun pada poin 4 surat ini tetap mengakomodir keberlakuan dasar pelaksanaan DAPM berdasarkan kesepakatan MAD namun tetap saja penggunaan PTO ini sebagaimana dimaksud pada poin 3 huruf b mengandung problem yuridis karena :

- a. tidak ada ketentuan yang menyatakan mencabut Surat Dirjen PPMD No. 134/DPPMD/VII/2015 beserta lampirannya yang menyebutkan PTO tidak berlaku kembali; dan/atau

b. tidak ada ketentuan yang menyatakan bahwa PTO berlaku kembali.

Berbagai absurditas kebijakan tentang PNPM Mandiri Pedesaan ini kemudian membawa dampak besar bagi pemahaman masyarakat, terutama pengurus dalam pelaksana dan pengelola DAPM sehingga menimbulkan berbagai multitafsir atas status kelembagaan dan status dana yang mereka kelola. Disinilah, potensi-potensi berbagai bentuk penyalahgunaan secara tidak langsung tercipta karena peran dari pemerintah itu sendiri.

### C. Simalakama Penegakan *vis a vis* Pertanggungjawaban

#### 1. Kriminalisasi dan Kebijakan Penegakan Hukum

Korupsi lahir dari irasionalitas, yakni sebuah pemahaman yang tidak mengutamakan akal sehat, namun lebih pada aspek pragmatism. Mochtar Lubis dalam bukunya *Manusia Indonesia* membahas irasionalitas ini dalam praktek hipokrit<sup>27</sup> dan ketertundukan kepada atasan, hal inilah membudaya dalam bentuk ‘birokrasi patrimonial’ yang memiliki ciri-ciri: 1) penyaringan pejabat berdasarkan kriteria pribadi; 2) pandangan atas jabatan sebagai sumber kekayaan dan keuntungan; 3) kontrol fungsi politik dan birokrasi ada pada para pejabat; dan 4) setiap tindakan pejabat didasarkan pada korelasi pribadi maupun politik.<sup>28</sup> Secara rasional, korupsi adalah sebuah kejahatan yang harus dihindari dan diberantas, namun ‘perhitungan’ secara irasionalitas dapat mendorong seseorang untuk melakukan perbuatan ini walau dia harus mengorbankan moralitasnya. Ramirez Torez dengan teori kejahatan kalkulasinya (*crime of calculation*) menyebutkan jika hasil korupsi yang didapat lebih besar dari hukumannya dan kemungkinan untuk tertangkap juga kecil maka mendorong seseorang untuk bertindak korup,<sup>29</sup> pandangan ini mirip dengan pandangan Friedmen terkait *reward* dan *punishment* dalam kejahatan, sehingga besar mana keuntungan antara melakukan kejahatan atau tidak<sup>30</sup>.

PNPM Mandiri Pedesaan yang menempatkan masyarakat sebagai

---

27 Mochtar Lubis, *Manusia Indonesia* (Yogyakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012).

28 Lili Romli, “Masalah Reformasi Birokrasi,” *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS* 2, no. 2 (2008): 1–8, <https://jurnal.bkn.go.id/index.php/asn/article/view/149/129>.

29 Bambang Waluyo, “Optimalisasi Pemberantasan Korupsi Di Indonesia,” *Jurnal Yuridis* 1, no. 2 (2014): 169–82.

30 Lawrence M Friedman, *Sistem Hukum Dalam Perspektif Ilmu Sosial*, ed. M. Khozim (Bandung: Nusa Media, 2009).

subyek untuk memangkas birokrasi – yang dipandang korup – diharapkan mampu untuk mendorong sistem yang lebih transparan dan partisipatif. Namun, penelitian Sulikah Asmorowati pada program PNPM Perkotaan menemukan bahwa terjadi pergeseran perilaku korup dari birokrasi ke komunitas ‘elit’ yakni pengelola.<sup>31</sup> Berbagai kasus yang menyangkut penggunaan dana hibah, bentuk kejahatan paling terkait dengan ‘proposal fiktif’ atau penerima fiktif sehingga dana tersebut masuk ke kantong pribadi.<sup>32</sup> Kata kunci di sini adalah sistem pengawasan yang perlu diperkuat, karena kurangnya pengawasan akan menimbulkan perilaku korup.<sup>33</sup>

Bentuk-bentuk kejahatan dalam pelaksanaan PNPM Mandiri Pedesaan tidak hanya proposal fiktif, melainkan bisa juga rekayasa laporan keuangan, penciptaan kondisi tunggakan pengembalian, tidak disetornya angsuran kelompok ke UPK dan bentuk-bentuk lain sebagainya.<sup>34</sup> Pelakunya pun bisa siapa saja yang terkait dengan kegiatan tersebut, baik kelompok penerima manfaat, pengurus UPK, maupun pendamping.

Perilaku korup dalam kegiatan PNPM Mandiri Pedesaan seharusnya dapat dicegah, karena masyarakat sebagai subjek sekaligus penyelenggara kegiatan ini bisa melakukan saling kontrol dan koreksi. Sebagaimana hasil salah satu rekomendasi Prakarsa Bulaksumur Anti Korupsi, idealitas dalam pemberantasan korupsi bukan terletak pada pengawasan oleh penegak hukum melainkan pada keterlibatan masyarakat secara aktif, namun partisipasi akan meningkat jika norma anti-korupsi sudah terbangun yang salah satu caranya dengan internalisasi pendidikan anti korupsi di berbagai tingkat pendidikan.<sup>35</sup> Selain itu, pada jenjang pendidikan tinggi di bidang hukum harus lebih pada

---

31 Asmorowati, “Bureaucratic Reform for Community Driven Development: Lessons from the Implementation of the National Program for Community Empowerment (PNPM)-Urban in Surabaya, Indonesia.”

32 Yudana, Sujana, and Dewi, “Sanksi Pidana Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dana Hibah.”

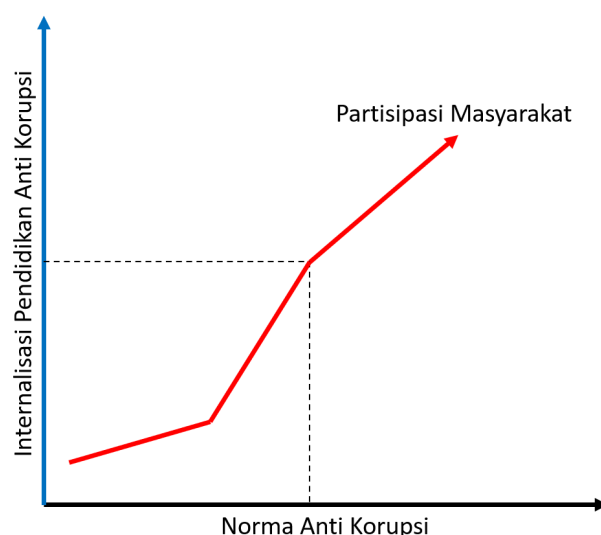
33 I Kadek Edy Sanjaya, I Nyoman Gede Sugiarta, and Ida Ayu Putu Widiati, “Pertanggungjawaban Pidana Pelaku Tindak Pidana Korupsi Dana Hibah Pengadaan Bibit Sapi (Studi Putusan Nomor 1/Pid.Sus-TPK/2019/PN DPS),” *Jurnal Preferensi Hukum* 1, no. 1 (2020): 39–45.

34 Hasan, “Implikasi Pengembalian Keuangan Negara Terhadap Putusan Hakim Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Dana Bantuan Program Nasional Pembangunan Masyarakat Mandiri Pedesaan Di Provinsi Lampung.”

35 Rimawan Pradipto et al., “Naskah Akademik Prakarsa Bulaksumur Anti Korupsi” (Yogyakarta, 2015).h. 43



kemampuan untuk menyelesaikan permasalahan hukum dengan kerangka berfikir analitis dan kreatif yang bersumber pada penjiwaan atas nilai-nilai Pancasila<sup>36</sup> sehingga tidak sekedar menghasilkan teknokrat hukum melainkan ‘ilmuwan’ hukum.



**Gambar 3. Penguatan Internalisasi Pendidikan dan Norma Anti Korupsi akan Meningkatkan Partisipasi Masyarakat**

Terkait kasus korupsi oleh pengelola dana PNPM Mandiri Pedesaan sebenarnya tidak bisa dilepaskan dari peran pemerintah dikarenakan kurangnya upaya preventif (pencegahan) yang dilakukan oleh pemerintah. Pencegahan korupsi menjadi hal mendasar untuk memutus mata rantai korupsi ini, di tahun 2003 saat PBB meratifikasi *UN Conventions Against Corruption* (UNCAC), dua dari tiga tujuan utamanya lebih menitikberatkan pada aspek pencegahan, bukan penanganan (represif).<sup>37</sup> Disayangkan adalah, setelah Indonesia meratifikasi UNCAC dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption,

36 H R Benny Riyanto, “Pembangunan Hukum Nasional Di Era 4.0,” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 2 (2020): 161.

37 Pradipto et al., “Naskah Akademik Prakarsa Bulaksumur Anti Korupsi.” h. 13. Adapun tujuan dari UNCAC adalah sebagai berikut: 1) Mempromosikan dan memperkuat upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi secara efisien dan efektif, 2) Mempromosikan, memfasilitasi, dan mendukung kerjasama internasional dan pendampingan teknis dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi termasuk asset recovery, dan 3) Mempromosikan integritas, akuntabilitas, dan pengelolaan urusan publik serta hak milik publik yang sesuai.

2003 namun sampai saat ini dasar hukum pemberantasan korupsi melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tetap tertinggal dan tidak sesuai dengan UNCAC sehingga berakibat pada lemahnya penegakan hukum atas tindak pidana korupsi.<sup>38</sup>

## 2. Pertanggungjawaban Negara *vis a vis* Pertanggungjawaban Personal

Berdasarkan analisa sebelumnya, paling tidak ada beberapa hal yang menjadikan pemerintah seharusnya ikut bertanggung jawab terhadap adanya korupsi yang dilakukan oleh pengelola dana PNPM Mandiri Pedesaan, diantaranya:<sup>39</sup>

- a. Tidak ada dasar hukum legalitas kelembagaan maupun kegiatan, padahal dana PNPM Mandiri Pedesaan menggunakan anggaran belanja negara (APBN dan/atau APBD) sehingga tidak ada kejelasan terkait fungsi, tugas dan kewenangan. Penggunaan dasar hukum peraturan perundang-undangan baik ditingkat daerah maupun di tingkat pusat sangat diperlukan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan yang dapat mendorong kearah korupsi.
- b. Kurang masifnya sosialisasi tentang status dana ini, istilah ‘hibah’ (dana hibah) atau ‘bantuan’ (BLM) sering menyesatkan, artinya sesuatu yang sudah diberikan tanpa ada kewajiban untuk melakukan prestasi tertentu. Ini pada dasarnya dampak dari ketidakjelasan regulasi yang mengatur, sehingga terkait dana yang dikelola ini menjadi biasa. Tidak hanya dikalangan masyarakat, dikalangan pengelola dana PNPM Mandiri pun hal ini menjadi biasa.
- c. Tujuan pemberdayaan seharusnya dibedakan dengan tujuan pendanaan, PNPM Mandiri Pedesaan memiliki ‘marwah’ untuk memberdayakan masyarakat, sehingga harusnya yang menjadi fokus adalah bagaimana memberdayakan masyarakat seperti pengembang kompetensi, assessment

38 Eddy Omar Sharif Hiariej, “United Nations Convention Against Corruption Dalam Sistem Hukum Indonesia,” *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 31, no. 1 (2019): 112.

39 Munawar Noor, “Pemberdayaan Masyarakat,” *Jurnal Ilmiah CIVIS* 1, no. 2 (2011): 87–99, <https://doi.org/10.31227/osf.io/weu8z>. Konsep pemberdayaan masyarakat (community empowerment) harus dibedakan dengan pembangunan masyarakat (community development). Dalam pemberdayaan ada 3 hal yang penting, yakni : 1) ENABLING yaitu menciptakan suasana yang memungkinkan potensi masyarakat dapat berkembang; 2) EMPOWERING yaitu memperkuat potensi yang dimiliki masyarakat melalui langkah-langkah nyata yang menyangkut penyediaan berbagai input dan pembukaan dalam berbagai peluang yang akan membuat masyarakat semakin berdaya; dan 3) PROTECTING yaitu melindungi dan membela kepentingan masyarakat lemah.

usaha, dan bentuk-bentuk pemberdayaan lainnya. Pemberdayaan masyarakat sendiri membangun ekonomi dengan merangkum nilai-nilai masyarakat untuk membangun paradigma baru yang bersifat *people-centered*, *participatory* yang didalamnya terdapat 3 (tiga) aspek yakni: *enabling*, *empowering*, dan *protecting*.

Pendidikan dan pengetahuan tentang korupsi memang menjadi proses utama dalam mencegah terjadinya korupsi, seperti yang dikatakan oleh SBY pada saat menjabat presiden pada tahun 2012 membuat pernyataan yang mengejutkan karena menurutnya banyak pejabat tidak mengetahui tindakannya adalah korupsi.<sup>40</sup> Pengetahuan korupsi tidak hanya pada batas tindakan apa saja, melainkan jangkauan korupsi yang lebih komprehensif. Melalui pendidikan yang komprehensif dan internalisasi nilai-nilai antikorupsi di dalam masyarakat, maka norma anti korupsi tidak hanya sebatas ‘ada’ melainkan juga ‘melembaga’ dalam masyarakat.

Pada kasus kriminalisasi pengelola dana PNPM Mandiri Pedesaan, pendekatan penal semata dalam penegakan hukumnya adalah tidak *fair*, karena negara juga harus bertanggung jawab membuat peluang-peluang koruptif ini menguat. Pada kasus korupsi, ada dua unsur utama yang paling penting untuk dibuktikan, yakni adanya ‘perbuatan melawan hukum’ dan ‘kerugian keuangan negara’. Perbuatan melawan hukum disini adalah pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, baik secara sengaja maupun lalai.<sup>41</sup> Namun, yang dimaksud perbuatan melawan hukum disini harus dibuktikan pada wilayah pidana, karena didalam bidang hukum administrasi dan keperdataan juga dikenal istilah perbuatan melawan hukum. Setelah adanya perbuatan melawan hukum (dalam koridor hukum pidana), maka selanjutnya adalah harus ada pelaku (*dader*) dan kesalahan, pelaku disini harus dilihat atau dianggap mampu bertanggungjawab atas perbuatannya.

Setelah dibuktikan adanya perbuatan melawan hukum, maka unsur selanjutnya yang dibuktikan adalah ada tidak kerugian keuangan negara.

---

40 [www.viva.co.id](http://www.viva.co.id), “SBY: Banyak Yang Terjerat Tak Tahu Itu Korupsi,” [www.viva.co.id](http://www.viva.co.id), 2012, <https://www.viva.co.id/berita/nasional/373782-sby-banyak-yang-terjerat-tak-tahu-itu-korupsi>.

41 Karel Antonius Paeh, “Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Berdasarkan Rekomendasi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Hubungan Dengan Unsur Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi,” *E Jurnal Katalogis* 5, no. 2 (2017): 49–56.

Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) UU No. 15/2006, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah lembaga yang memiliki kewenangan untuk menetapkan adanya kerugian negara. Disini lain, kewenangan ini BPK ini tumpang tindih dengan kewenangan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang memiliki dasar yuridis PP, Keppres/Perpres, dan Inpres. Bahkan BPKP sering dimintai bantuan oleh penegak hukum dalam menghitung adanya kerugian keuangan negara namun seringkali ditolak dalam proses peradilan karena hasil audit tidak sesuai dengan fakta-fakta persidangan.<sup>42</sup>

Audit investigasi pada dasarnya hanya melihat fakta-fakta yang ada, ia tidak dalam koridor menempatkan suatu perbuatannya, sehingga pendekatannya lebih pada pendekatan akuntansi. Hal ini berbeda dengan pendekatan penegak hukum yang juga melihat dalam perbuatannya (perbuatan melawan hukum). Contoh, jika kerugian keuangan negara ini dikembalikan, maka menurut auditor sudah tidak ada lagi kerugian keuangan negara, namun jika dalam perspektif penegak hukum maka pengembalian tidak serta merta menghapus tindak pidananya terutama dalam kasus korupsi yang lebih pada *premium remedium* bukan *ultimum remedium*. Pendekatan ini harus dilihat secara proporsional, bukan secara general, terutama dalam hal adanya tanggung jawab negara sehingga perilaku korup terbuka lebar.

Pendekatan *primum remedium* yang lebih pada *retributive justice* pada praktiknya tidak optimal dalam mengembalikan kerugian negara, sehingga perlu juga dipertimbangkan adanya pendekatan *ultimum remedium* yang lebih menekankan pada *restorative justice*<sup>43</sup> terutama dalam kasus-kasus tertentu.

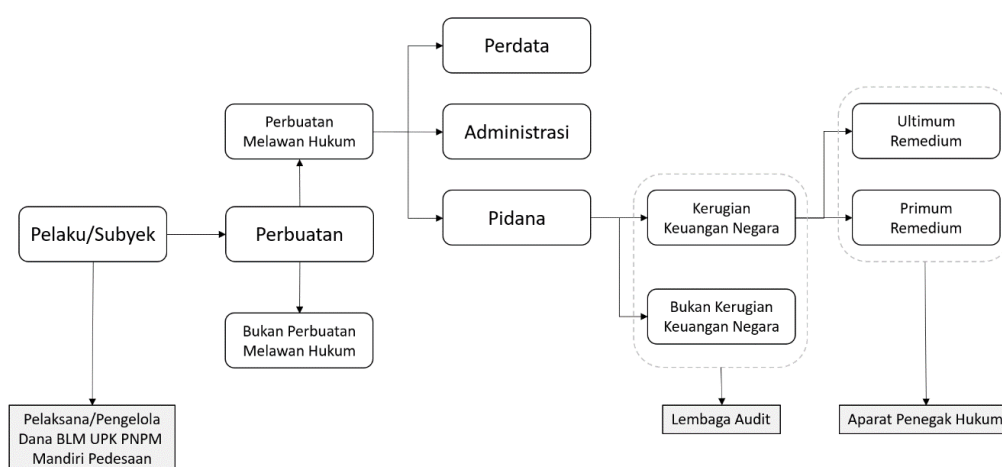
Kajian yang dilakukan oleh Zainudin Hasan (2018) mendorong penyelesaian perkara korupsi yang berkaitan dengan dana bantuan PNPM Mandiri Pedesaan secara administratif, bukan secara pidana. Peluang ini menurutnya ada pada proses pra-penyidikan, dimana kerugian keuangan negara

---

42 Rahmy Putri Yulia, A Khunaefi, and Suryadi Agoes, "Peranan BPK Dan BPKP Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Rangka Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Bina Adhyaksa* 6, no. 2 (2016): 135–52.

43 Budi Suhariyanto, "Restoratif Justice Dalam Pemidanaan Korporasi Pelaku Korupsi Demi Optimalisasi Pengembalian Kerugian Negara," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 5, no. 3 (2016): 421–38, [http://rechtsvinding.bphn.go.id/artikel/ART\\_2\\_JRV\\_3\\_NO\\_2\\_PROTECT.pdf](http://rechtsvinding.bphn.go.id/artikel/ART_2_JRV_3_NO_2_PROTECT.pdf).

bisa ditutup dan hilang. Namun, jika sudah masuk pada proses penyidikan maka pengembalian kerugian keuangan negara hanya bisa untuk mengurangi sanksi pidana oleh hakim.<sup>44</sup> Dalam memberikan sanksi, maka hakim tidak hanya pada konteks ‘corong’ undang-undang, namun sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, maka hakim wajib untuk menggali nilai-nilai keadilan dalam masyarakat.



**Gambar 4. Alur Penangan Perkara Pidana pada Pengelola Dana PNPM Mandiri Perdesaan**

Salah satu hal yang menjadi poin utama dalam hal ini adalah, persoalan administrasi bukanlah persoalan pidana, termasuk didalamnya adalah penyalahgunaan wewenang yang tidak menimbulkan atau memiliki motif delik pidana. Logika ini sudah jelas tertuang didalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa perbuatan melawan hukum berupa penyalahgunaan wewenang maka diberikan sanksi administrasi.<sup>45</sup> Pencantuman sanksi administrasi dalam peraturan perundang-

44 Hasan, “Implikasi Pengembalian Keuangan Negara Terhadap Putusan Hakim Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Dana Bantuan Program Nasional Pembangunan Masyarakat Mandiri Pedesaan Di Provinsi Lampung.”

45 Terkait Penyalahgunaan wewenang lihat dalam ketentuan Pasal 17 dan sanksi administratif terdapat pada Pasal 80 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Adapun, bentuk penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud pada Pasal 17 yakni : a) melampaui wewenang; b) mencampuradukkan wewenang; dan c) bertindak sewenang-wenang.

undangan bertujuan untuk menangkal impunitas (pembejaran) terhadap pelanggaran tertentu dan beberapa perilaku serius tidak diselesaikan melalui sanksi pidana, melainkan sanksi administrasi.<sup>46</sup> Tindakan dari sanksi administrasi lebih pada *bestuursdwang* (tindakan paksa pemerintah) yang menjatuhkan sanksi, orientasinya pada perbuatan dan akibat perbuatan sesuai dengan perintah perundang-undangan, berbeda dengan sanksi pidana yang bertujuan untuk menambah penderitaan.<sup>47</sup> Hal ini diperkuat oleh pendapat Philipus M Hadjon yang menyatakan bahwa sanksi administrasi ditujukan pada perbuatan pelanggarannya, sifatnya yakni *reparatoir* atau memulihkan keadaan semula, sedangkan sanksi pidana lebih pada *condemnatoir* yakni menghukum untuk memberikan kenestapaan kepada pelaku.<sup>48</sup>

Tidak adanya regulasi yang jelas, pastinya akan membawa dampak berbagai persoalan administrasi pengelola dana PNPM Mandiri Pedesaan. Menarik adalah kajian dari Tim Unit Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Selatan tentang *Penghapusan Dana Bergulir Pemerintah Daerah*, dimana dapat dilakukannya penghapusbukuan dan penghapustagihan terhadap dana bergulir. Penghapusbukuan dilakukan dengan pertimbangan batas kadaluwarsa, pelunasan, *force majeure*, debitur meninggal dunia, pailit, Debitor tidak memiliki harta kekayaan lagi, tidak diketahui keberadaannya, dan obyek dana bergulir hilang, sedangkan penghapustagihan dapat dilakukan dengan pertimbangan jasa-jasa debitur, alasan restrukturisasi penyehatan hutang, kondisi pihak tertagih, dukungan moril menghadapi masa depan, sulit ditagih secara hukum, dan semua upaya tagih yang dilakukan telah gagal.<sup>49</sup> Disini, posisi Tim Unit Jaringan dan Informasi Hukum BPK jelas menggunakan pendekatan administrasi bukan pidana.

46 Sri Nur Hari Susanto, "Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi," *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 1 (2019): 126–42, <https://doi.org/10.14710/alj.v2i1.126-142>.

47 Wicipto Setiadi, "Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 6, no. 4 (2009): 603–14.

48 Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011). 247

49 Tim Unit Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Selatan, "Penghapusan Dana Bergulir Pemerintah Daerah" (Kalimantan Selatan, 2018), <https://kalsel.bpk.go.id/easy/doc/TULISANHUKUM/tulisan-hukum-penghapusan-dana-bergulir-final-Binbangkum.pdf>.

Walaupun kajian dari Tim Unit Jaringan dan Informasi Hukum BPK diatas tidak secara spesifik menyebut istilah dana PNPM Mandiri Pedesaan, namun sudah dapat menjadi salah satu pedoman bagaimana cara pandang auditor (pemeriksa) terutama yang ada pada lembaga BPK. Artinya, hal ini dapat menjadi referensi, terutama di tengah pandemic Covid-19 ini, banyak debitur dana bergulir macet. Jika banyak debitur yang macet, permodalan UPK Eks PNPM Mandiri Pedesaan habis dan bangkrut, maka jika dikatakan muncul kerugian maka perlu hati-hati untuk menetapkan sebagai kerugian keuangan negara, namun jika ditetapkan kerugian negara maka pertama perlu dibuktikan ada tidaknya unsur melawan hukumnya secara pidana.

#### **D. Transformasi menjadi LKD Pasca PP No. 11 Tahun 2021**

Walau memiliki banyak polemik dalam proses pengesahannya, UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja memiliki dampak yang besar bagi desa terutama pengakuan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) sebagai badan hukum, sebelumnya pembahasan terhadap BUM Desa sebagai badan hukum sangat kompleks dan hanya pada tataran hukum rekognisi.<sup>50</sup> Turunan dari ketentuan ini kemudian muncul PP No. 11/2021. Hal menarik dari PP ini bukan hanya pada aspek transformasi BUM Desa dari badan usaha menjadi badan hukum, melainkan juga transformasi pengelola dana bergulir Eks PNPM Mandiri Perdesaan menjadi BUM Desa Bersama atau disebut sebagai Lembaga Keuangan Desa (LKD).

Pada Pasal 73 ayat (1) PP No. 11/2021 jelas bahwa pengelola kegiatan dana bergulir seperti UPK PNPM Mandiri Pedesaan memiliki waktu paling lama 2 (dua) tahun untuk proses transformasi sejak PP ini diundangkan. Hal menarik lainnya adalah, dalam regulasi ini tidak disebutkan adanya peraturan pelaksana atau turunan, sehingga mekanisme dan bentuk dari LKD didasarkan pada kesepakatan Musyawarah Antar Desa (MAD) yang nantinya dituangkan dalam Permakades.

Transformasi kelembagaan pengelola dana (UPK) PNPM Mandiri menjadi LKD merupakan jalan keluar yang paling rasional dibanding dengan

---

<sup>50</sup> Anom Surya Putra, "Diskursus Pengakuan, Badan Hukum, Dan Fenomena Badan Usaha Milik Desa 'Tirta Mandiri' Di Desa Ponggok," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 7, no. 3 (2018): 465, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v7i3.260>.



rekomendasi sebelumnya seperti Koperasi, PT, maupun PBH. Rasional disini berarti transformasi ini mampu tidak hanya mengakomodir aspek yuridis melainkan filosofis dan sosiologis dari pengelola dana PNPM Mandiri Pedesaan, hal ini didasarkan pada beberapa alasan, diantaranya: *kesatu*, LKD adalah representasi dari pemerintah desa yang juga memiliki fungsi dan tugas pemberdayaan masyarakat.<sup>51</sup> Disamping itu, LKD yang notabene adalah BUM Desa secara regulatif juga wajib untuk memberdayakan masyarakat desa dari hasil usahanya.<sup>52</sup> Dari sini, *marwah* dari tujuan utama PNPM Mandiri Pedesaan sebagai upaya pemberdayaan masyarakat desa masih terakomodir karena relevan dengan LKD.

*Kedua*, kepemilikan atas DAPM oleh masyarakat desa se-kecamatan lokasi pengelola dana Eks PNPM Mandiri tidak berubah dengan transformasi menjadi LKD, tetapi sebaliknya, legitimasinya semakin kuat karena dituangkan secara jelas dalam Permakades termasuk bentuk pembagian keuntungan dan juga porsi untuk pemberdayaan masyarakat desa. *Ketiga*, kelembagaan pelaksana dan pengelola DAPM masih dapat diakomodir dalam LKD karena: a) LKD pada dasarnya adalah Kerjasama antara desa yang dinaungi oleh Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) sebagai pelaksana, hal yang sama juga ada pada Eks PNPM Mandiri Perdesaan; dan b) pengelola lain seperti badan pengawas unit kegiatan, unit pengelola kegiatan, tim penanganan masalah dan penyehatan pinjaman, tim verifikasi dan tim pendanaan dapat melebur dan masuk kedalam pengurusan LKD.

Terakhir, dengan adanya LKD, maka persoalan legalitas kelembagaan atau badan serta kegiatan terselesaikan. Dengan adanya kejelasan LKD sebagai badan hukum, maka segala kegiatan terkait dana bergulir yang selama ini bergerak di bidang jasa keuangan maupun bentuk kegiatan lain seperti usaha ekonomi produktif dapat menempatkan diri sebagai subyek hukum yang jelas. Oleh karenanya, jika nantinya ada persoalan hukum seperti sengketa maka LKD memiliki *legal standing* yang jelas.

Sebelum adanya PP No. 11/2021, persoalan pengelola dana Eks PNPM

---

51 Lihat ketentuan Pasal 3 huruf l *jo* Pasal 18 *jo* Pasal 22 ayat (2) *jo* Pasal 26 ayat (1) *jo* Pasal 67 ayat (2) huruf d UU Desa

52 Lihat ketentuan Pasal 89 huruf b UU Desa.

Mandiri Pedesaan sangat tidak menentu. Sejak diakhiri tahun 2014, hingga awal tahun 2021 hal ini menjadi bola liar karena sepertinya pemerintah juga masih mengkaji bagaimana menemukan formulasi yang tepat. Sebenarnya, persoalan ini bisa diselesaikan di tingkat daerah, seperti Langkah progresif yang terjadi di Sumedang, Jawa Barat dimana keluar Peraturan Bupati Sumedang No. 12 Tahun 2021 tentang Mekanisme Transformasi Unit Pengelola Dana Bergulir Hasil Program Pengembangan Kecamatan, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan, Dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Integrasi Menjadi Unit Usaha Badan Usaha Milik Desa Bersama sebelum adanya PP No. 11/2021. Pada Perbub *a quo* memang belum muncul istilah LKD, sehingga logika yang dibangun pengelolaan dana bergulir nantinya menjadi unit usaha BUM Desa Bersama sebagaimana disebutkan pada Pasal 3 yakni:

“Pergalihan status pengelolaan Dana Bergulir Hasil PPK, PNPM Mandiri Perdesaan, dan PNPM Integrasi dari unit usaha Dana Bergulir BKAD menjadi unit usaha BUM Desa Bersama dilaksanakan pada lokasi Kecamatan pelaksanaan PPK, PNPM Mandiri Perdesaan, dan PNPM Integrasi.”

Pengaturan yang dilakukan oleh Pasal 73 PP No. 11 Tahun 2011 sudah cukup tepat, terutama tidak ada aturan pelaksana dibawahnya. Hal ini karena, jika pengelolaan dana bergulir sudah ditransformasi menjadi LKD yang notabene adalah BUM Desa Bersama, maka hal ini sudah menjadi kewenangan desa, bukan lagi kewenangan pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Sehingga, dalam hal proses transformasi dan sistem LKD maka didasarkan pada kesepakatan. Hal yang menjadi perlu perhatian adalah, karena LKD masuk sebagai lembaga keuangan, regulasi lebih lanjut terkait sistem pengelolaannya ada pada Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

#### **E. Penutup**

Status dana hibah atau bantuan dalam PNPM Mandiri Perdesaan disebut sebagai BLM adalah milik masyarakat se-kecamatan lokasi kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan berada. Dana ini dianggarkan dari belanja negara baik

pusat maupun daerah, sehingga perlu ada pertanggungjawaban terhadap keuangan negara. Sebagian BLM yang menjadi dana bergulir bukanlah hibah kepada masyarakat secara langsung, sehingga wajib untuk dikembalikan supaya dapat digulirkan kembali kepada masyarakat lain yang membutuhkan. Pada tahun 2014, status dana bergulir ini berubah menjadi DAPM. Sejak pengakhiran di tahun 2014, status kelembagaan dan dana bergulir tidak ada kejelasan, bahkan melalui Surat Dirjen PPMD No. 134/DPPMD/VII/2015 yang dalam lampirannya menyebutkan PTO tidak berlaku kembali membawa konsekuensi tidak adanya pedoman baku dalam pengelolaan dana bergulir Eks PNPM Mandiri Pedesaan. Adanya Surat No. S.079/M-DPDTT/02/2017 dari Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi semakin membawa persoalan, terutama bagi pengelola dana bergulir yang sudah tidak menggunakan PTO karena dalam surat tersebut menyebutkan PTO tetap menjadi dasar pengelolaan dana bergulir.

Munculnya kriminalisasi terhadap pengelola dana bergulir Eks PNPM Mandiri Perdesaan tidak bisa dilepaskan dari peran pemerintah yang selama ini tidak pernah memberikan kepastian hukum sejak pengakhiran di tahun 2014 sampai awal tahun 2021. Oleh karenanya, penanganan tindak pidana yang berkaitan dengan pengelolaan dana bergulir seharusnya dilakukan dengan pendekatan *restorative justice* yakni penekanan pada *ultimum remedium*. Oleh karenanya, setiap proses dalam kriminalisasi pengelola dana bergulir PNPM Mandiri Perdesaan harus diawali secara administrasi dimana lembaga audit seperti BPK maupun BPKP melakukan pemeriksaan atau audit investigasi terhadap dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pengelola dana Eks PNPM Mandiri Perdesaan. Jika terdapat indikasi adanya penyalahgunaan wewenang, maka pendekatan penyelesaian secara administrasi harus lebih diutamakan ketimbang pendekatan pidana sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Negara juga harus terlibat dan bertanggungjawab atas ‘pembiaran’ ketidakpastian hukum selama ini terutama terhadap kasus kriminalisasi terhadap pengelola dana bergulir PNPM Mandiri Perdesaan dikarenakan:

1) tidak memiliki legalitas yang pasti terhadap kelembagaan dan kegiatan pengelola dana PNPM Mandiri Perdesaan, 2) pemahaman istilah hibah dan bantuan yang kurang tepat karena kurangnya sosialisasi, dan 3) tujuan pemberdayaan harus dibedakan dengan tujuan pendanaan terutama pada aspek dana bergulir. Tulisan dari Tim Unit Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Selatan tentang *Penghapusan Dana Bergulir Pemerintah Daerah* dapat menjadi salah satu rujukan perlakuan terhadap dana bergulir yang tujuan utamanya adalah pemberdayaan.

Transformasi pengelola dana bergulir Eks PNPM Mandiri Perdesaan menjadi LKD yang berbentuk BUM Desa Bersama adalah *turning point* arah kebijakan yang selama ini mengambang dan tidak menentu. LKD menjadi bentuk yang paling tepat karena dapat mengakomodir aspek pemberdayaan, kepemilikan, kelembagaan dan legalitas kelembagaan maupun kegiatan. PP No. 11/2021 juga sudah tepat tidak mengharuskan ada peraturan pelaksana, karena BUM Desa Bersama adalah kewenangan desa sehingga didasarkan pada keputusan antar desa yang dituangkan dalam Permakades. Selain itu, karena LKD adalah lembaga jasa keuangan, maka yang berhak untuk mengatur secara lebih operasional adalah OJK.

#### **F. Saran**

1. Pemerintah Daerah di masing-masing wilayah baik di tingkat kabupaten maupun provinsi memfasilitasi proses transformasi pengelola dana Eks PNPM Mandiri Pedesaan menjadi LKD. Bentuk fasilitasi adalah dengan cara memberikan sosialisasi dan pendampingan dalam proses transformasi tersebut karena waktu transformasi paling lama adalah 2 (dua) tahun.
2. OJK membuat regulasi secara khusus untuk LKD dengan memperhatikan aspek pemberdayaan, kesejarahan, sosiologis, dan aspek yuridis yang berkaitan dengan desa sehingga mempermudah implementasi LKD pada masyarakat desa.
3. Pemerintah Daerah memerintahkan APIP untuk melakukan pendampingan terhadap Pengelola dana Eks PNPM Mandiri Pedesaan dalam proses transformasi menjadi LKD.
4. APH melakukan pendekatan *restorative justice* dalam penanganan perkara yang berhubungan dengan kriminalisasi pengelola dana Eks PNPM Mandiri Perdesaan. Begitu juga dalam proses persidangan, Hakim

menggunakan pendekatan keadilan berdasarkan nilai-nilai yang hidup didalam masyarakat dalam memutus perkara yang berkaitan dengan pengelolaan dana bergulir Eks PNPM Mandiri Perdesaan.

### DAFTAR PUSTAKA

- Asmorowati, Sulikah. “Bureaucratic Reform for Community Driven Development: Lessons from the Implementation of the National Program for Community Empowerment (PNPM)-Urban in Surabaya, Indonesia.” *The International Journal of Interdisciplinary Social Sciences* 5, no. 12 (2011).
- Badan Pusat Statistik. *Data Dan Informasi Kemiskinan 2005-2006 Buku 1 : Provinsi*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2006.
- Barus, Zulfadli. “Analisis Filosofis Tentang Peta Konseptual Penelitian Hukum Normatif Dan Penelitian Hukum Sosiologis.” *Jurnal Dinamika Hukum* 13, no. 2 (2013): 307–18. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2013.13.2.212>.
- Basuki, Udiyo. “Desa Mawa Cara Negara Mawa Tata: Dinamika Pengaturan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Jurnal Al-Mazahib* 5, no. 2 (2017): 321–44. <http://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/almazahib/article/view/1424>.
- Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa. “Petunjuk Teknis Operasional Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan.” *Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa, 2008.
- dkk, Philipus M. Hadjon. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Friedman, Lawrence M. *Sistem Hukum Dalam Perspektif Ilmu Sosial*. Edited by M. Khozim. Bandung: Nusa Media, 2009.
- Hasan, Zainudin. “Implikasi Pengembalian Keuangan Negara Terhadap Putusan Hakim Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Dana Bantuan Program Nasional Pembangunan Masyarakat Mandiri Pedesaan Di Provinsi Lampung.” *Keadilan Progresif* 9, no. 2 (2018): 30–40.
- Hatta, Mohammad. *Demokrasi Kita*. Djakarta: PT Pusaka Antara, 1966.
- Hiariej, Eddy Omar Sharif. “United Nations Convention Against Corruption Dalam Sistem Hukum Indonesia.” *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 31, no. 1 (2019): 112. <https://doi.org/10.22146/jmh.43968>.
- Hujbers, Theo. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Kanisius. Yogyakarta, 2011.
- Lubis, Mochtar. *Manusia Indonesia*. Yogyakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia,

2012.

- Maria Vianney Chinggih Widanarto, and Ketut Sudibia. “Efektivitas Program Simpan Pinjam Kelompok Perempuan (Spp) Pnpm Mandiri Perdesaan Di Kecamatan Kuta Selatan Kabupaten Badung.” *E-Jurnal Ekonomi Dan Bisnis Universitas Udayana* 5, no. 2 (2016): 253–78. <https://media.neliti.com/media/publications/44771-ID-efektivitas-program-simpan-pinjam-kelompok-perempuan-spp-pnpm-mandiri-perdesaan.pdf>.
- Marwiyah, Siti. “Dekonstruksi Akar Korupsi Dari Pola Kemitraan Antara Jaksa Dengan Pimpinan Daerah.” *Yurispruden* 1, no. 1 (2018): 47–56.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. VI. Jakarta: Prenada Media Group, 2010.
- Maschab, Mashuri. *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*. Edited by Rachmad Gustomy and Utan Parlindungan. *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit PolGov, 2013.
- Meiga Alfa Prananda. “Peran Pemerintah Kabupaten Gunungkidul Dalam Penanganan Pinjaman Bermasalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (Pnpm) Mandiri Perdesaan,” no. 14010111140109 (n.d.).
- Noor, Munawar. “Pemberdayaan Masyarakat.” *Jurnal Ilmiah CIVIS* I, no. 2 (2011): 87–99. <https://doi.org/10.31227/osf.io/weu8z>.
- Paeh, Karel Antonius. “Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Berdasarkan Rekomendasi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Hubungan Dengan Unsur Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi.” *E Jurnal Katalogis* 5, no. 2 (2017): 49–56.
- PNPM-Mandiri, Tim Penyusun Pedoman Umum. *Pedoman Umum Program PNPM Mandiri. Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, n.d. <https://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2011/03/Kepmenkokesra025-2007tm.pdf>.
- Pradiptyo, Rimawan, Abraham Wirotomo, Rafiazka Millanida Hilman, and Meikha Azzani. “Naskah Akademik Prakarsa Bulaksumur Anti Korupsi.” Yogyakarta, 2015.
- Putra, Anom Surya. “Diskursus Pengakuan, Badan Hukum, Dan Fenomena Badan Usaha Milik Desa ‘Tirta Mandiri’ Di Desa Ponggok.” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 7, no. 3 (2018): 465. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v7i3.260>.
- Radityo Muhammad Harseno, Ety Susilowati, and Siti Mahmudah. “Legalitas Usaha Unit Pengelola Kegiatan (UPK) Eks Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPd) Yang Belum Berbadan Hukum Di Kabupaten Kendal.” *Journal Diponegoro Law* 6, no. 2 (2017): 1–19.

- Ramdan, Dadan M. "LPDB: Dana Bergulir Bukan Dana Hibah." [kontan.co.id](https://nasional.kontan.co.id/news/lpdb-dana-bergulir-bukan-dana-hibah), 2018. <https://nasional.kontan.co.id/news/lpdb-dana-bergulir-bukan-dana-hibah>.
- Riyanto, H R Benny. "Pembangunan Hukum Nasional Di Era 4.0." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 2 (2020): 161.
- Romli, Lili. "Masalah Reformasi Birokrasi." *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS* 2, no. 2 (2008): 1–8. <https://jurnal.bkn.go.id/index.php/asn/article/view/149/129>.
- Sanjaya, I Kadek Edy, I Nyoman Gede Sugiarta, and Ida Ayu Putu Widiati. "Pertanggungjawaban Pidana Pelaku Tindak Pidana Korupsi Dana Hibah Pengadaan Bibit Sapi (Studi Putusan Nomor 1/Pid.Sus-TPK/2019/PN DPS)." *Jurnal Preferensi Hukum* 1, no. 1 (2020): 39–45.
- Sekretariat Kelompok Kerja Pengendali Program Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Pemberdayaan Masyarakat. "Sejarah." <https://www.pnpm-mandiri.org/>, n.d. <https://www.pnpm-mandiri.org/Sejarah.html>.
- Setiadi, Wicipto. "Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 6, no. 4 (2009): 603–14.
- Soesanta, Prabawa. "Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan." *Jurnal Bina Praja* 05, no. 02 (2013): 73–78. <https://doi.org/10.21787/jbp.05.2013.73-78>.
- Suhariyanto, Budi. "Restoratif Justice Dalam Pidanaan Korporasi Pelaku Korupsi Demi Optimalisasi Pengembalian Kerugian Negara." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 5, no. 3 (2016): 421–38. [http://rechtsvinding.bphn.go.id/artikel/ART 2 JRV 3 NO 2 PROTECT.pdf](http://rechtsvinding.bphn.go.id/artikel/ART%20JRV%20NO%20PROTECT.pdf).
- Susanto, Sri Nur Hari. "Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi." *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 1 (2019): 126–42. <https://doi.org/10.14710/alj.v2i1.126-142>.
- Syarief, Ridwan Arifin Oemara, and Devamda Prastiyo. "Korupsi Kolektif (Korupsi Berjamaah) Di Indonesia : Antara Faktor Penyebab Dan Penegakan Hukum." *Jurnal Hukum Respublica* 18, no. 1 (2018): 1–13. [file:///D:/1\) DATA PENYETARAAN/SKRIPSI/referensi/penelitian terdahulu/data korupsi/\(2\) korupsi berjamaah.pdf](file:///D:/1) DATA PENYETARAAN/SKRIPSI/referensi/penelitian%20terdahulu/data korupsi/(2) korupsi berjamaah.pdf).
- Tim Unit Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Selatan. "Penghapusan Dana Bergulir Pemerintah Daerah." Kalimantan Selatan, 2018. <https://kalsel.bpk.go.id/easy/doc/TULISANHUKUM/tulisan-hukum-penghapusan-dana-bergulir-final-Binbangkum.pdf>.
- Uud. "Mencari Pengelola Dana Rp12,7 Triliun." <https://mediaindonesia.com/>, 2016. <https://mediaindonesia.com/ekonomi/31430/mencari-pengelola>



dana-rp12-7-triliun.

- Waluyo, Bambang. "Optimalisasi Pemberantasan Korupsi Di Indonesia." *Jurnal Yuridis* 1, no. 2 (2014): 169–82.
- Wijaya, and Sandy Ari. "Dasar Dan Status Hukum Lembaga Keuangan Simpan Pinjam Eks Program PNPM Mandiri Pedesaan ( Studi Kasus Di Kantor BKAD Kecamatan Montong Gading )." *Jurnal Ilmiah Rinjani* 5, no. 2 (2017): 40–46.
- Www.viva.co.id. "SBY: Banyak Yang Terjerat Tak Tahu Itu Korupsi." www.viva.co.id, 2012. <https://www.viva.co.id/berita/nasional/373782-sby-banyak-yang-terjerat-tak-tahu-itu-korupsi>.
- Yudana, I Wayan Agus, I Nyoman Sujana, and A.A. Sagung Laksmi Dewi. "Sanksi Pidana Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dana Hibah." *Jurnal Preferensi Hukum* 1, no. 1 (2020): 128–32. <https://doi.org/10.22225/jph.1.1.1995.128-132>.
- Yulia, Rahmy Putri, A Khunaefi, and Suryadi Agoes. "Peranan BPK Dan BPKP Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Rangka Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Bina Adhyaksa* 6, no. 2 (2016): 135–52.