

## BAB 1

## PENDAHULUAN

## 1. Latar Belakang

Provinsi Bali merupakan provinsi di Indonesia yang menggerakkan roda perekonomiannya dengan bergantung kepada nilai-nilai kebudayaan. Kebudayaan merupakan unsur terpenting dari kehidupan masyarakat di Bali dan merupakan pemicu sektor perdagangan, pariwisata dan merupakan motor penggerak utama dalam pergerakan perekonomian.

Pilar utama penyangga kebudayaan di Bali adalah *desa adat* atau *desa pakraman*. Peran masyarakat *desa pakraman*, tidak hanya berperan untuk mengurus urusannya sendiri, namun juga mengurus berbagai program pemerintah. Lingkup *desa pakraman* tidak terbatas pada peran-peran sosial budaya dan keagamaan, melainkan juga ekonomi dan pelayanan umum yang umumnya berasal dari pemerintah. Peran dari *desa pakraman* yang sedemikian besar tersebut menggambarkan bagaimana besaran biaya yang harus ditanggung oleh suatu *desa pakraman*. Tetapi pada kenyataannya *desa pakraman* berada diluar lingkaran kebijakan pembiayaan pemerintah.

Kebijakan pembiayaan oleh pemerintah hanya dianggarkan untuk kepentingan desa bukan *desa pakraman*. Kondisi itu menyebabkan ketidakadilan dalam perlakuan terhadap *desa pakraman*. *Desa pakraman* mengemban berbagai tugas dan fungsi yang sangat berat, baik sosial, sejarah maupun kultural, tetapi di satu sisi terlepas dari hak untuk mendapatkan biaya dari pemerintah untuk mendukung tugas-tugas dan fungsi-fungsi itu.

Fenomena permasalahan tersebut oleh pemerintah provinsi Bali ditindak lanjuti melalui, dikembangkannya lembaga perekonomian desa khususnya, lembaga perekonomian *desa pakraman*. Dengan Surat Keputusan (SK) Gubernur No. 972 Tahun 1984 tentang Pendirian Lembaga Perkreditan Desa di Provinsi Daerah Tingkat I Bali.

Lembaga Perkreditan Desa (selanjutnya disebut LPD) adalah suatu lembaga yang dibentuk, dikelola, dan dimiliki oleh desa adat atau *desa pakraman*, serta hanya melayani kebutuhan masyarakat desa anggota *desa pakraman*. Lembaga keuangan ini hanya melayani transaksi keuangan, seperti: simpan-pinjam, pembiayaan, dan bentuk jasa lainnya didalam *desa pakraman*, oleh dan untuk warga desa bersangkutan. Oleh karena jumlah *desa pakraman* atau *desa adat* pada saat itu lebih dari 1000 *desa adat*, maka pembentukan LPD dilakukan dalam bentuk proyek percontohan (*Pilot Project*) dan dibentuk diseluruh kabupaten di Bali. Pada saat ini telah terbentuk kurang lebih 1.314 LPD di 1.430 *desa pakraman* atau *desa adat*.<sup>1</sup> LPD diatur dibawah Peraturan Daerah (PERDA) yakni Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 Tentang Lembaga Perkreditan Desa (LPD), yang kini telah diganti menjadi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2007. Perda tersebut mengatur mengenai syarat-syarat pendirian LPD.

Sejak tahun diberlakukannya Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, Keberadaan LPD mulai dipermasalahkan oleh Bank Indonesia (BI). Bank Indonesia mempermasalahkan mengenai status dan cara

---

<sup>1</sup> I Nyoman Sukandia, 2012, “**Kedudukan Hukum dan Fungsi Lembaga Perkreditan Desa (LPD) sebagai Lembaga Perekonomian Komunitas Dalam Masyarakat Hukum Adat DI Bali**”, Disertasi tidak diterbitkan, Malang, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, hal 1.

kerja LPD. BI menilai bahwa, LPD menyelenggarakan kegiatan perbankan namun tidak mengikuti ketentuan hukum perbankan. Dasar argumentasi BI adalah : (1) LPD melakukan kegiatan layaknya bank, yaitu melakukan transaksi keuangan, terutama simpan-pinjam dan pembiayaan; (2) LPD dalam menyelenggarakan kegiatannya menggunakan istilah-istilah yang lazim dipergunakan dalam kegiatan perbankan; (3) LPD dalam menyelenggarakan kegiatannya menggunakan pola dan tata cara pengelolaan dan penyelenggaraan kegiatan perbankan. Untuk mempertegas BI juga menggunakan Undang-undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, yang memberikan status sebagai Bank Perkreditan Rakyat (selanjutnya disebut BPR) kepada LPD. Berikut adalah kutipan Pasal 58 Undang-undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan:

“Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Lumbung Pith Nagari (LPN), **Lembaga Perkreditan Desa (LPD)**, Badan Kredit Desa (BKD), Badan Kredit Kecamatan (BKK), Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK), Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), Bank Karya Produksi Desa (BKPD) dan/atau lembaga-lembaga lain yang dipersamakan dengan itu **diberi status sebagai Bank Perkreditan Rakyat** Berdasarkan Undang-Undang ini dengan memenuhi persyaratan tata cara yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.” (cetak tebal peneliti)

Pada kenyataannya ketiga argumentasi yang dikemukakan oleh BI itu memang benar adanya. LPD dalam melakukan kegiatan memang menggunakan pola perbankan, tetapi dilihat dari latar belakang LPD bukanlah bank dan tidak dapat dipersamakan dengan bank. Dasarnya adalah: (1) LPD sama sekali tidak

mengelola dana publik, melainkan dana komunitas *desa pakraman*; (2) Berkaitan dengan argumentasi pertama, wilayah operasi LPD tidak seperti bank yang menangani wilayah publik atau umum, LPD dalam wilayah operasinya terbatas pada wilayah komunitas masyarakat *desa pakraman* atau *desa adat*; (3) Bank dalam kegiatannya berorientasi terhadap kepentingan masyarakat umum dan kesejahteraan umum berbeda dengan LPD yang dalam kegiatannya hanya berorientasi terhadap kepentingan masyarakat komunitas *desa pakraman* dan demi kesejahteraan masyarakat komunitas *desa pakraman*; (4) LPD bukan suatu lembaga individual kapitalis yang berorientasi pada keuntungan individu pemilik, melainkan milik bersama masyarakat *desa pakraman* dan berorientasi pada kepentingan bersama masyarakat komunitas; (5) Tidak seperti bank yang berorientasi pada *profit* semata, LPD melihat *profit* dalam konteks penyelenggaraan misi kultural *desa pakraman*. Ciri tersebut berbeda sama sekali dengan ciri perbankan.

Keberadaan LPD di Bali lebih merupakan suatu institusi atau lembaga keuangan masyarakat pedesaan yang bernuanasa ekonomi, sosial, dan komunal dalam kehidupan komunitas *desa adat (Krama Desa)*, dan beroperasi hanya sebatas dalam wilayah *desa adat* setempat.<sup>2</sup> LPD dibentuk untuk tujuan mengemban misi kultural dan dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat dalam menanggung biaya tugas-tugas dan fungsi-fungsi kultural masyarakat *desa pakraman*. Unsur *profit* dalam LPD hanya merupakan unsur semu dan sangat berbeda dengan unsur *profit* dalam konteks perbankan. Unsur *profit* dalam perbankan merupakan *profit* dalam konteks *kapitalis*, sebagai faktor

<sup>2</sup> I Nyoman Nurjaya, “**Lembaga Perkreditasi Desa Berbasis Masyarakat Hukum Adat di Bali: Perspektif Antropologi Hukum**”, Makalah tidak dipublikasikan, Fakultas hukum Unibraw, Malang, hal 2.

produksi, akumulasi modal dan untuk kepentingan pemilik modal.<sup>3</sup> Kepentingan pemilik modal adalah yang paling diutamakan, kepentingan kesejahteraan masyarakat hanyalah kepentingan sampingan. Sedangkan dalam kegiatan LPD unsur *profit* adalah demi kepentingan komunal masyarakat *desa pakraman* yang paling diutamakan.

Unsur pembeda bank dengan LPD adalah bentuk kelembagaannya. Kelembagaan bank merupakan lembaga dalam konteks ekonomi publik atau pelayanan masyarakat umum dalam orientasi profit. Sedangkan kelembagaan LPD adalah dalam konteks didalam masyarakat *desa pakraman*, kelembagaan dalam konteks ini hanya mengurus urusan rumah tangga *desa pakraman* dengan orientasi kultural. Hal yang harus dipandang dalam LPD adalah sifat khas (*sui generis*) LPD sebagai lembaga keuangan yang didirikan oleh *desa pakraman*, melakukan kegiatan dalam *desa pakraman* dan hanya melayani warga *desa pakraman*. Perbedaan sifat dan bentuk antara kedua lembaga tersebut memang tipis, tetapi perbedaan yang tipis tersebut tidaklah berarti bahwa kedua lembaga tersebut harus disamaratakan, dengan mengabaikan sifat khas dari LPD tersebut.

Pada 7 September 2009 Menteri Keuangan bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri Koperasi dan UMKM, dan Gubernur Bank Indonesia kembali menerbitkan Keputusan Bersama Nomor 351.1/KMK.010/2009, Nomor 900-639 A Tahun 2009, Nomor 01/SKB/M.KUKM/IX/2009 dan Nomor 11/43A/KEP.GB1/2009 Tentang Strategi Pengembangan Lembaga Keuangan Mikro. Diktum pertama keputusan tersebut memasukan LPD sebagai Lembaga Keuangan Mikro (selanjutnya disebut LKM). Masuknya LPD sebagai LKM ini

---

<sup>3</sup>I Nyoman Sukandia, *Loc.Cit*, hal 2

berpengaruh terhadap kedudukan hukum LPD yang dengan demikian harus memenuhi diktum lain dari keputusan itu, antara lain harus mengalih bentuk perusahaan ke dalam bentuk badan keuangan tertentu, Bank Perkreditan Rakyat (BPR) atau Koperasi atau Badan Usaha Milik Desa. Pada kenyataannya kemunculan SKB tersebut bila ditinjau dari sisi hukum ketentuan dalam SKB tersebut tidak berlaku terhadap LPD karena: (1) disebutkan bahwa SKB itu berlaku terhadap lembaga keuangan yang dibentuk pemerintah sedangkan LPD tidak; (2) SKB itu dari segi tata urutan peraturan perundang-undangan berada dibawah Perda, karena itu dapat diabaikan; (3) LPD tidak dapat dikualifikasikan sebagai LKM karena sifat khasnya.<sup>4</sup>

Ledgerwood menyatakan bahwa istilah keuangan mikro menunjuk pada penyediaan jasa-jasa keuangan, biasanya berupa simpanan dan kredit kepada nasabah berpenghasilan rendah, yang mencakup pedagang kecil, pedagang kaki lima, petani kecil, penjual jasa, dan tukang serta produsen kecil seperti pandai besi dan penjahit.<sup>5</sup> Robinson selaras dengan Ledgerwood juga menekankan bahwa istilah keuangan mikro merujuk pada jasa-jasa keuangan bersekala kecil, terutama kredit dan simpanan, yang disediakan untuk orang-orang yang bertani, mencari ikan atau beternak, yang memiliki usaha kecil atau mikro yang memproduksi, mendaur ulang, memperbaiki atau menjual barang-barang.<sup>6</sup> Sekilas dari pendapat-pendapat tersebut mencerminkan LPD sebagai suatu LKM, tetapi

<sup>4</sup> Ida Bagus Wyasa Putra (Ed), **Landasan Teoritik Pengaturan LPD sebagai Lembaga Keuangan Komunitas Masyarakat Hukum Adat di Bali**, Denpasar, Udayana University Press, 2011, hal 5.

<sup>5</sup> Lincoln Arsyad, **Lembaga Keuangan Mikro Institusi, Kinerja dan Sustentabilitas**, Yogyakarta, Penerbit Andi, 2008, hal 24.

<sup>6</sup>*Ibid*, hal 24.

harus dilihat mengenai sifat khas LPD yang berbeda dengan pendapat-pendapat tersebut.

LPD sebagai suatu lembaga keuangan yang berdiri dibawah PERDA tidak serta merta dapat mengikuti aturan sebagai lembaga keuangan mikro yang diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang UMKM sama halnya dengan koperasi yang diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, kedua undang-undang tersebut tidak dapat diterapkan terhadap LPD. Karena pertama dalam undang-undang UMKM mendefinisikan UMKM sebagai usaha milik orang perorangan dan/atau badan usaha. *Desa pakraman* bukanlah orang perorangan dan LPD bukanlah badan usaha sebagaimana dimaksud oleh Undang-undang No. 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan. Undang-undang hanya mengakui badan hukum, termasuk koperasi, persekutuan perdata (perseroan), perorangan, dan bentuk-bentuk perusahaan baru sesuai dengan perkembangan perekonomian (pasal 8) sebagai badan usaha.<sup>7</sup> Ketentuan dalam undang-undang tersebut tidak memasukan LPD dan sesungguhnya memberi ruang pengaturan untuk memasukan LPD sebagai bentuk perusahaan baru, tetapi pengaturan tersebut belum dilakukan sampai saat ini. Undang-undang No.25 Tahun 1992 tentangPerkoperasian juga tidak dapat diterapkan terhadap LPD. Pasal 1 angka 1 undang-undang tersebut menyatakan bahwa koperasi adalah badan usaha, beranggotakan orang-seorang atau badan hukum koperasi, berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat, berdasarkan atas azas kekeluargaan. Pengertian tersebut mengandung konsep bahwa LPD dimungkinkan untuk diberi bentuk badan usaha koperasi, bila

<sup>7</sup> I Nyoman Sukandia, *Loc.Cit*, hal 4

dilihat dari tujuan dan fungsi LPD. Tetapi bila dicermati kembali tujuan koperasi adalah untuk meningkatkan kesejahteraan anggota-anggotanya. Fungsi koperasi mencakup: (a) membangun dan mengembangkan potensi ekonomi anggotanya; (b) mempertinggi kualitas kehidupan manusia; (c) memperkokoh perekonomian rakyat; dan (d) mewujudkan perekonomian nasional berdasarkan azas kekeluargaan. Tetapi undang-undang ini tidak dapat serta merta diterapkan dalam pengaturan LPD karena prinsip keanggotaan koperasi adalah *terbuka dan sukarela*, sedangkan sifat keanggotaan LPD didasarkan pada sifat keanggotaan *desa pakraman*, yaitu *tertutup dan keharusan*.<sup>8</sup>

LPD tidak seperti lembaga keuangan lain yang diawasi dan dibina oleh BI. LPD dalam kegiatannya sebagai suatu lembaga keuangan diawasi dan dibina oleh Bank Pembangunan Daerah Bali dan Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Bali. Peran keduanya adalah sebagai pembina dan pengawas kegiatan LPD dalam menjalankan kegiatan perekonomian *desa pakraman*. Berbeda dengan lembaga keuangan konvensional lain yang pengawasan dan pembinaannya berada dibawah BI sebagai pembina dan pengawas.

Perbedaan antara LPD dengan lembaga keuangan lain dapat dilihat berdasarkan dasar konstitusional dan landasan yuridisnya. LPD berpedoman pada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18A sepanjang mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dan Pasal 18B sepanjang mengenai kesatuan masyarakat hukum adat. Sedangkan pengaturan bank, koperasi, dan UMKM berpedoman pada ketentuan konstitusi keuangan yang diatur dalam Pasal 23, 23D, dan Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dasar

---

<sup>8</sup>*ibid*



konstitusional dan landasan yuridis tersebut sudah menjelaskan bahwa LPD sebagai lembaga keuangan masyarakat *desa pakraman*, tidak dapat mengikuti pengaturan bank, koperasi, dan UMKM.

Keberadaan LPD di masyarakat *desa pakraman* telah banyak mengalami peningkatan yang pesat. Lembaga keuangan LPD tersebut mampu meningkatkan potensi masyarakat *desa pakraman*, dan membantu masyarakat *desa pakraman* dalam kehidupannya didalam masyarakat *desa pakraman*. Sebagai contoh cara LPD dapat meringankan beban masyarakat *desa pakraman*, dapat kita lihat pada Desa Pakraman Kedonganan. Misalnya, tradisi ngaben yang dianggap sebagai kewajiban personal umat Hindu membutuhkan biaya yang cukup besar. Jika kewajiban ini tidak ditunaikan, bisa berkembang menjadi masalah komunitas, bukan lagi masalah personal umat hindu. Disinilah keberadaan LPD sebagai lembaga keuangan masyarakat komunitas memberikan peranan besar dengan menyelenggarakan ngaben massa gratis.<sup>9</sup> Peran LPD dalam membantu masyarakat *desa pakraman* juga termasuk dalam memberikan dana untuk membangun pura dan pelaksanaan upacara, yang sebelumnya dilakukan dengan dana pribadi masyarakat *desa pakraman*. LPD juga memberikan beasiswa berupa pendidikan kepada siswa yang berprestasi sehingga dapat melanjutkan pendidikannya kejenjang yang lebih tinggi.

Keberhasilan LPD Kedonganan tersebut juga dituangkan dalam berbagai produk-produk yang inovatif seperti Tabungan Investasi Desa Adat Kedonganan (TINDAK) fungsi TINDAK adalah sebagai tabungan investasi khusus warga *desa pakraman* Kedonganan. Peserta produk TINDAK mendapat dua keuntungan

---

<sup>9</sup> I Ketut Madra, "LPD Sebagai Motor Pembangunan Desa Adat", *Gedong*, I (I), 2012, hal 3.

pertama apabila penabung meninggal dunia, maka pihak LPD Kedonganan akan memberi santunan kepada ahli waris dari penabung tersebut dengan nominal tertentu; kedua setiap kelipatan saldo minimal akan mendapat kupon undian berhadiah yang diundi setiap tahun. Selain TINDAK program lainnya adalah Tabungan Beasiswa (TABE), program ini mengajarkan anak untuk menabung sejak usia dini, yang dananya kemudian digunakan untuk mempersiapkan biaya pendidikan anak sehingga tidak sampai putus sekolah. Selain itu juga terdapat program Simpanan Upacara Adat (SIPADAT). SIPADAT ini merupakan produk unggulan dari LPD kedonganan untuk mempersiapkan dana bagi pelaksanaan upacara agama dan adat, khususnya *panca yadnya*. Masyarakat *desa pakraman* Kedonganan menjadi tidak perlu khawatir dan terbebani tatkala melaksanakan upacara agama. Produk SIPADAT ini telah terealisasi pada tahun 2006 dan 2009 lalu dengan menyelenggarakan ngaben masa dan nyekah gratis bagi warga *desa pakraman* Kedonganan.

Berdasarkan rentetan keberhasilan tersebut, pengaturan LPD seharusnya dikembalikan kepada identitas kultural *desa pakraman*, yaitu sifat otonomnya dalam mengatur penyelenggaraan kehidupan rumah tangganya (*self regulation*). LPD sebagaimana juga desa adat di Bali, diatur dengan peraturan daerah.<sup>10</sup> Permasalahan hukum tersebut, menyebabkan fenomena ini menjadi menarik untuk diteliti.

---

<sup>10</sup> LPD diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2007 tentang Lembaga Perkreditan Desa. Desa Pakraman diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman.

## 2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, maka terdapat beberapa permasalahan penting yang perlu dikaji, yaitu :

1. Bagaimanakedudukan hukum Lembaga Perkreditan Desa yang berbasis masyarakat hukum adat di Bali dalam sistem Lembaga Keuangan Mikro menurut Undang-undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan?
2. Bagaimana kinerja Lembaga Perkreditan Desa, sebagai lembaga perekonomian rakyat yang berbasis masyarakat hukum adat di Bali?
3. Apa faktor yang mendukung keberhasilan Lembaga Perkreditan Desa, sebagai lembaga perekonomian rakyat yang berbasis masyarakat hukum adat di Bali?

## 3. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan mengkaji mengenai bagaimana kedudukan hukum Lembaga Perkreditan Desa yang berbasis masyarakat hukum adat di Bali.
2. Untuk mengidentifikasi, mendeskripsikan dan menjelaskan kinerja Lembaga Perkreditan Desa, sebagai lembaga perekonomian rakyat yang berbasis masyarakat hukum adat di Bali.
3. Untuk mengidentifikasi dan menjelaskan mengenai faktor lain yang mendukung keberhasilan Lembaga Perkreditan Desa, sebagai lembaga perekonomian rakyat yang berbasis masyarakat hukum adat di Bali.

#### 4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis :
  - a. Diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum perdata ekonomi.
2. Manfaat Praktis :
  - a. Bagi akademisi dapat menambah wacana tentang kinerja Lembaga Perkreditan Desa sebagai lembaga perekonomian rakyat yang berbasis hukum adat di Bali.
  - b. Bagi pemerintah, dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam menentukan kebijakan berkaitan dengan Lembaga Perkreditan Desa.
  - c. Bagi masyarakat dapat memberikan sumbangan informasi tentang bagaimana kedudukan hukum Lembaga Perkreditan Desa yang berbasis masyarakat hukum adat di Bali yang pendiriannya sendiri dibawah peraturan daerah.

#### 5. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan dalam memahami isi dari skripsi ini, maka semua akan diuraikan secara teratur dan memiliki hubungan erat satu dengan lainnya.

Adapun sistematika dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

**BAB I**    **Pendahuluan:**

Dalam bab ini, akan dijelaskan tentang latar belakang dilakukannya penelitian, rumusan masalah yang muncul, tujuan dan manfaat dilakukannya penelitian serta sistematika penulisan.

**BAB II**    **Tinjauan Pustaka:**

Uraikan secara jelas mengenai teori-teori serta tinjauan-tinjauan yang akan menjadi landasan penulisan dalam penelitian ini.

**BAB III**    **Metode Penelitian:**

Menjelaskan mengenai metode-metode apa yang akan digunakan dalam melakukan penelitian untuk mendapatkan hasil penelitian yang relevan.

**Bab IV**    **Pembahasan:**

Merupakan hasil penelitian mengenai kedudukan hukum Lembaga Perkreditan Desa (LPD) pakraman di Bali dalam system lembaga keuangan mikro menurut Undang-Undang No.7 Tahun 1992.

**BAB V**    **Penutup:**

Pada bab ini memuat kesimpulan dan saran terhadap masalah dalam penelitian yang dilakukan.