



**KEDUDUKAN HUKUM DAN FUNGSI LEMBAGA PERKREDITAN DESA (LPD)  
SEBAGAI LEMBAGA PEREKONOMIAN KOMUNITAS  
DALAM MASYARAKAT HUKUM ADAT DI BALI**

**DISERTASI**

**Untuk memenuhi sebagian persyaratan memperoleh gelar  
Doktor Ilmu Hukum**



Oleh:

**I NYOMAN SUKANDIA**

**NIM: 0830104110**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
MALANG  
2012**



**DISERTASI**

**Judul:**

**KEDUDUKAN HUKUM DAN FUNGSI LEMBAGA PERKREDITAN DESA (LPD)  
SEBAGAI LEMBAGA PEREKONOMIAN KOMUNITAS  
DALAM MASYARAKAT HUKUM ADAT DI BALI**

**Oleh:**

**I Nyoman Sukandia  
NIM: 0830104110**

**Menyetujui:  
Komisi Pembimbing**

**Promotor**

**Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H.,M.H.**

**Ko-Promotor**

**Ko-Promotor**

**Prof. Dr. I Nyoman Sirtha, S.H.,M.S.**

**Dr. Sihabudin, S.H.,M.H.**

**Mengetahui  
Ketua Program Studi  
Doktor Ilmu Hukum**

**Prof. Dr. Sudarsono, S.H.,M.S.  
NIP 19510825 197903 1 004**



## PERNYATAAN ORISINILITAS DISERTASI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam NASKAH DISERTASI ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia DISERTASI ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Malang, 13 Januari 2012

Mahasiswa

Nama : I Nyoman Sukandia

NIM : 0830104110

PS Un : Ilmu Hukum

PSIH UB

## RINGKASAN

Lembaga Perkreditan Desa (LPD) merupakan lembaga keuangan milik desa pakraman. LPD merupakan Lembaga Keuangan Komunitas (LKK), yang dibentuk dan dikelola oleh kesatuan masyarakat hukum adat di Bali, melayani transaksi keuangan internal desa pakraman, terhadap warga desa pakraman, di dalam wilayah desa pakraman. Data bulan Desember 2010 menunjukkan bahwa LPD yang beroperasi di Bali berjumlah 1.405 (seribu empat ratus lima) dengan total aset berjumlah Rp 5,18 triliun. Angka tersebut menggambarkan potensi LPD sebagai lembaga keuangan komunitas yang melahirkan kebutuhan perlakuan hukum yang tepat. Kekeliruan perlakuan dapat menjadi bencana bagi lembaga keuangan itu.

LPD diatur berdasarkan Pasal 18 UUD NRI 1945. Landasan hukum LPD adalah Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan produk legislasi daerah yang diterbitkan oleh Pemerintah Provinsi Bali dan Kabupaten/Kota di Bali. Dasar hukum operasional LPD adalah hukum adat, yaitu hukum yang dibentuk oleh komunitas masyarakat hukum adat di Bali. Sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 (Perbankan), Sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, LPD mengalami masalah hukum. Pemerintah dan Bank Indonesia berpandangan bahwa LPD merupakan bank. Pada tahun 1992, Presiden menerbitkan Keputusan Nomor 71 Tahun 1992 yang mengharuskan LPD untuk berubah bentuk menjadi BPR, paling lambat tanggal 30 Oktober 1997. Pemerintah Provinsi Bali berpendirian bahwa LPD tidak termasuk lembaga keuangan yang dimaksudkan oleh Keputusan Presiden 71/1992, karena itu memutuskan untuk tetap mempertahankan bentuk badan usaha LPD.

Pada 7 September 2009, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil Menengah dan Gubernur Bank Indonesia menerbitkan Surat Keputusan Bersama Nomor 351.1/KMK.010/2009, Nomor 900-639 A Tahun 2009, Nomor 01/KB/M.KUKM/IX/2009, Nomor 11/43A/KEP.GBI/2009 tentang Strategi Pengembangan Lembaga Keuangan Mikro, mengharuskan Lembaga Keuangan Mikro melebur diri menjadi Bank Perkreditan Rakyat (BPR) atau Koperasi atau Badan Usaha Milik Desa atau lembaga keuangan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. LPD bukanlah lembaga keuangan sebagaimana dimaksud oleh Keputusan Bersama itu. LPD bukan lembaga keuangan umum, melainkan Lembaga Keuangan Komunitas.

Sikap dan perilaku Pemerintah Pusat ini mengganggu ketenangan kesatuan masyarakat hukum adat di Bali, karena mengancam keberadaan LPD sebagai lembaga keuangan komunitas yang dibangun dalam upaya pengembangan fungsi-fungsi sosio-ideologis, sosio-kultural, dan sosio-religius kehidupan masyarakat adat di Bali. LPD merupakan gantungan nyawa keuangan negara melalui pariwisata. Pendapatan negara bergantung kepada pariwisata Bali, pariwisata Bali bergantung kepada kebudayaan Bali, kebudayaan Bali bergantung kepada kesatuan masyarakat hukum adat, dan kesatuan masyarakat hukum adat bergantung kepada LPD. Biaya pemeliharaan



kebudayaan Bali selama ini ditanggung penuh oleh masyarakat desa pakraman. Beban biaya itu dicoba dipecahkan dengan membentuk LPD. Merupakan sikap naif jika Pemerintah hadir dengan Surat Keputusan Bersama dengan semangat hendak menghancurkan LPD.

Penulisan disertasi ini difokuskan pada 3 (tiga) permasalahan: (1) Mekanisme pembentukan, pengurusan, dan pengelolaan LPD berdasarkan hukum adat di Bali; (2) Kedudukan Hukum dan fungsi LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas dalam sistem hukum perbankan; dan (3) Peranan Pemerintah Daerah Bali dalam pembinaan dan pengembangan LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan deskripsi, klarifikasi, dan justifikasi teoritik dan normatif terhadap keberadaan LPD sebagai lembaga keuangan komunitas. Tujuan lebih jauh dari penelitian ini adalah memberikan masukan kepada Pemerintah Pusat dalam memutuskan sikap dan perilaku politik hukum dalam mengatur LPD, sesuai dengan visi politik hukum UUD 1945 yang mengakui dan menghormati desa asli sebagai entitas hukum dengan seluruh hak-hak sejarah dan budaya sebagai hak-hak asal-usul mereka. Untuk tujuan itu penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif.

Penelitian ini menghasilkan temuan sebagai berikut: (1) mekanisme pembentukan, pengurusan, dan pengelolaan LPD berdasarkan hukum adat dilakukan melalui *perarem*, yaitu suatu keputusan yang dihasilkan melalui rapat *desa pakraman* (*paruman desa*) yang secara khusus ditujukan untuk mengatur tata cara pembentukan, pengurusan, dan pengelolaan LPD. Standar mekanisme pembentukan, pengurusan, dan pengelolaan LPD diatur di dalam Perda Pemerintah Provinsi Bali. Produk legislasi ini diterbitkan berdasarkan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 dan Pasal 22 huruf m Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan ini menggunakan prinsip *self-regulation* semi-intervensi dan semi-otonom; (2) Sistem hukum perbankan hanya mengatur bank, suatu badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat. LPD tidak menghimpun dana masyarakat, melainkan hanya dana warga komunitas kesatuan masyarakat hukum adat. LPD memiliki karakter yang sangat berbeda dengan bank, baik dari segi landasan konstitusional, dasar hukum, kepemilikan, permodalan, layanan jasa simpan-pinjam, visi, fungsi dan tujuan kegiatan usahanya. Sebagai penanda sifat khas itu dan sebagai pembeda LPD dengan LPD pada umumnya, penamaan LPD perlu disesuaikan dengan sifat khas itu. Berdasarkan konsepsi dasar itu, LPD seharusnya bernama Lembaga Perkreditan Desa - Desa Pakraman, disingkat LPD-DP. Disamping sebagai lembaga keuangan komunitas, berdasarkan Permendagri Nomor 39 Tahun 2007 dan Permendagri Nomor 52 Tahun 2007, LPD juga merupakan LEMBAGA ADAT yang menjalankan fungsi keuangan pada desa pakraman. Sistem hukum perbankan belum menyediakan ketentuan tentang LEMBAGA KEUANGAN MILIK KOMUNITAS, baru menyediakan ketentuan tentang LEMBAGA KEUANGAN MILIK ORANG PERSEORANGAN; (3) Peranan Pemerintah Daerah Bali dalam pembinaan dan pengembangan LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas mencakup: (a) SEBAGAI PENGATUR: menetapkan persyaratan pendirian, standar pengelolaan, dan standar penyelenggaraan LPD; (b) SEBAGAI PENDUKUNG: membantu dari segi permodalan, menyediakan sistem pengelolaan, dan menyediakan



fasilitas pengembangan SDM; (c) SEBAGAI PEMBINA DAN PENGAWAS: menetapkan perizinan, melakukan pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan LPD. Berdasarkan kewenangan tersebut, dalam rangka pengembangan visi, misi, dan fungsi LPD yang efektif, Pemerintah Provinsi Bali perlu memberikan bentuk BADAN HUKUM kepada LPD.

## SUMMARY

*Lembaga Perkreditan Desa* (LPD) is a financial institution owned by *desa pakraman*. This institution is a community financial institution (CFI), an institution which is associated and managed by indigeneous community in Bali, serves the internal financial transaction of the community, to the member of the community only, within the territory of the community. The data of December 2010 shows that the total number of LPD which exist and operate in Bali are 1.405 (one thousand four hundred and five) with total assets in amount of Rp 5.18 quintillion. All those numbers draw up the potency of the LPD as a CFI of the indigeneous communities which than rising needs on a proper legal treatment over the LPD. Improper legal treatment over LPD might suffer it existence.

LPD governs under Article 18 of the UUD NRI 1945. The legal basis of the LPD is the Local Government Act and the legislature products and the local executive products of the Province Government of Bali, including the Regencies and City Government in Bali. The operation legal basis of the LPD is traditional community law (*hukum adat*), its is the law set by indigenious communities in Bali. Since the enactment of the Law Number 7 of 1992 (Banking Law) as amended by Law Number 10 of 1998 concerning on The Amendment of Law Number 7 of 1992 concerning on Banking, LPD attacked by series of serious legal issues. The Central Government and the Central Bank of Indonesia view LPD as a bank. In 1992, the President of the Republic of Indonesia adopted President Decree Number 11 of 1992 which ordered LPD to change its business entity into BPR (People's Banking), at the latest of October 30, 1997. The Province Government of Bali stand that LPD shall not qualified as financial institution in the view of the Decree and therefore they decided the LPD still on its genuine business entity.

On September 9, 2009, the Minister of Finance alltogether with the Minister of Domestic Affairs, the State Minister of Koperasi and Small Midle Enterprishes and the Governor Bank of Indonesia adopted Joint Decree Number 351.1/KMK.010/2009, Number 900-639 A 2009, Number 01/KB/M.KUKM/IX/2009, Number 11/43A/KEP.GBI/2009 regarding Micro Finance Institution Development Strategy which orders all Micro Finance Institution change its legal entity into BPR or Koperasi or Badan Usaha Milik Desa (Village Entrepreneur Institution) or any other form of financial institution in accordance to the recently applicable law. LPD does not a PUBLIC FINANCIAL INSTITUTION, but a COMMUNITY FINANCIAL INSTITUTION.

The way the Central Government behave has disturbed the peacefull life of traditional communities in Bali. The Central Government has threaten the existence of LPD as a community financial institution which has been developed under a firmly serious and tiring effort in order to enable the community to carry out its socio-ideological, socio-cultural, and socio-religious fuctions. Through tourism, LPD is the fundamental source of the state financial income. The state income is taftly depended on the tourism of Bali, tourism of Bali is depended on the culture of Bali, the culture of Bali is depended on the traditional community, and the traditional community life is



depended on the life of LPD. Cost for Balinese cultural maintenance for the mean time is fully expensed by the traditional community. The problem of cost for cultural maintenance has been solved by setting up LPD. It would be a naif if the Government appear before the community with the Joint Decree with spirit to destroy the LPD identities. While, the power of LPD is lied under its genuine identity as a community finance institution.

The writing of this dissertation is focused on 3 (three) issues: (1) how would be the mechanism of the association, handling, and management of the LPD under the adat law in Bali?; (2) how would be the legal status and the function of the LPD as a community economic institution in accordance to the banking legal system?; (3) what would be the role of the Local Government of Bali in the assistance and development of LPD as a community economic institution? The aim of this research is to analyse, clarify, and justify theoretically and normatively the existence of the LPD as a CSI. The farther expectation of this research is to provide input to the Central Government in deciding legal political behavior in ruling the LPD, in conformity with the legal political vision of the Constitution which recognize and respect the Indonesia genuine community as a legal entity including its all historical and cultural rights as their natural heritage rights. For those purposes this research shall apply normative method.

This research resulted in the following outcome: (1) the association, handling, and development mechanism of the LPD under adat law is based on *perarem*, it is a decision adopted through the community meeting (*paruman desa*) which is held for a special purpose to administer the association, handling, and management of LPD. The mechanism standard for associating, handling, and managing of LPD previously stipulated in Local Legislation Act (*Perda*) issued by the Province Government of Bali. This legislative product adopted under Article 18 paragraph (2) of the Constitution and Article 22 letter m Act Number 32 of 2004 concerning on Local Government. This regulation applies self-regulation (semi-intervention and semi-otonom) principle; (2) the banking legal system solely governs only bank, a business entity which accumulate and manage the public finance. LPD does not collect and manage public finance, but solely the community finance of the tradition community. LPD is characterized by a particular nature which is extremely different to the bank in general, including its constitutional basis, legal basis, ownership, capital source and structure, its financial services, vision, function and its purposes. In accordance to its nature, LPD shall be named Lembaga Pekreditan Desa – Desa Pakraman, abbreviated in LPD-DP. Instead of its position and function as a community financial institution, LPD is a LEMBAGA ADAT. So, the banking law has to provide a specific rules with regard to this institution; and (3) the role of the Government of Bali in the assistance and development of LPD shall include the following position and function: (a) REGULATOR: to provide requirement for LPD association, standard for managing, and standard for the performance of the LPD; (b) SUPPORTER: to support on the initial capital, to provide the management setting, and to provide HRD facilities; (c) controller and supervisor: to provide licence, to perform supervising and controlling in the performance of the LPD. Under the authority of the





## UCAPAN TERIMAKASIH

Saya memanjatkan puji syukur dihadapan Ida Sang Hyang Widhi Wasa, Tuhan Yang Maha Esa. Berkat dan rahmat-Nya telah membuat saya dapat menyelesaikan disertasi ini sebagaimana seharusnya. Dalam proses dan penyelesaian disertasi ini saya telah mendapat bantuan moril dan meteril dari berbagai pihak, karena itu melalui kesempatan ini saya ingin menyampaikan ucapan terimakasih saya kepada:

1. Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, SH, MH, dalam kedudukannya sebagai Promotor, Ketua Tim Kualifikasi, Ketua Tim Penilai Proposal, Ketua Tim Penilai Seminar Hasil Penelitian, dan sebagai pengajar pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, yang telah membimbing saya dengan segala kesabaran dan kearifannya, mulai dari cara memahami dasar-dasar keilmuan, teori dan konsep dari penelitian saya, membimbing saya dalam menyusun konstruksi, berfikir dan metodologi, sampai cara melaksanakan penelitian untuk menyusun disertasi ini. Beliau dalam segala kesempatan telah demikian banyak waktu disela kesibukan beliau yang sedemikian padat untuk memberikan kesempatan kepada saya untuk berdiskusi untuk menajamkan seluruh aspek dari proposal penelitian saya, disamping mengobarkan semangat saya untuk cepat-cepat menyelesaikan penelitian saya. Bimbingan dan dorongan itu secara pasti telah membuat saya berusaha secara lebih bersemangat untuk menjaga konsistensi langkah penelitian dan penyelesaian penelitian saya.

2. Prof. Dr. I Nyoman Sirtha, SH, MS, dalam kedudukannya sebagai Ko-Promotor I, anggota Tim Kualifikasi, Anggota Tim Penilai Proposal, dan Anggota Tim Penilai Seminar Hasil Penelitian, dan sebagai pengajar pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, yang dengan segala kesabarannya telah membimbing saya dalam memahami teori dan konsep-konsep hukum hukum adat, membimbing saya



dalam membangun konstruksi, berfikir dalam menyusun proposal dan hasil penelitian.

3. Dr. Sihabudin, SH, MH, dalam kedudukannya sebagai Ko-Promotor II, Anggota Tim Kualifikasi, Anggota Tim Penilai Proposal, dan Anggota Tim Penilai Seminar Hasil penelitian, dan pengajar pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, yang dengan keterbukaan dan kesabarannya telah menuntun saya dalam memahami konsepsi-konsepsi hukum ekonomi, khususnya berkenaan dengan kelembagaan keuangan masyarakat desa, yang secara kritis telah mempertajam batasan-batasan dan materi kajian dalam disertasi saya.

4. Rektor Universitas Brawijaya, yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk melanjutkan studi di Universitas Brawijaya.

5. Direktur Program Pascasarjana Universitas Brawijaya yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk melanjutkan studi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya.

6. Prof. Dr. Sudarsono, SH, MS, selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya.

7. Dr. Sihabudin, SH, MH, Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang yang telah memberikan berbagai fasilitas dan layanan administratif dalam penyelenggaraan program ini.

8. Prof. Dr. I Gusti Ngurah Wairocana, SH, MH, Dekan Fakultas Hukum Universitas Udayana, yang secara terus-menerus memberikan semangat kepada saya untuk segera menyelesaikan disertasi ini, dalam kapasitas saya sebagai bekas mahasiswa beliau, rekan, maupun Ketua Ikatan Alumni Komisariat Fakultas Hukum Universitas Udayana.



9. Dr. Sihabudin, SH, MH., dan Dr. Sukarmi, SH, MH., selaku pengajar pada mata kuliah penunjang disertasi, yang telah memberikan wawasan keilmuan dan tuntunan teknis keilmuan untuk bidang hukum ekonomi, domestik dan internasional, yang telah memperkuat keyakinan untuk meneguhkan topik bahasan yang telah saya tentukan untuk tema disertasi saya. Bapak-bapak, Ibu-ibu para pengajar pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya yang telah memberikan berbagai perspektif filsafat dan keilmuan ilmu hukum melalui berbagai mata kuliah yang disajikan dalam Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya.

10. Para pengelola perpustakaan pada Perpustakaan Universitas Brawijaya, Perpustakaan Fakultas Ekonomi Universitas Udayana, Perpustakaan Dinas Kebudayaan Pemerintah Provinsi Bali, Dinas Pariwisata Pemerintah Provinsi Bali, dan Bagian Dokumentasi Hukum Biro Hukum Setda Pemerintah Provinsi Bali.

11. Prof. Dr. I Dewa Gde Atmadja, SH, MS. dan Prof. Dr. I Made Subawa, SH, MH, selaku ketua dan wakil ketua Program Kerjasama Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya – Fakultas Hukum Universitas Udayana, yang dengan kesungguhan telah menyelenggarakan progra sehingga saya dapat menuntaskan perkuliahan, penelitian, dan disertasi ini sebagaimana mestinya.

12. Dr. Ida Bagus Wyasa Putra SH, M.Hum, yang telah banyak memberikan dorongan serta menyiapkan bahan hukum demi kelancaran penulisan Disertasi ini.

13. Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, SH, MH, ; Prof Dr. Wayan P Windia, Dr. Ida Bagus Wyasa Putra, SH, M.Hum, ; Ketut Wirawan, SH, M.Hum, ; yang telah ikut mendampingi peneliti, dalam melaksanakan penelitian di Provinsi Sumatra Barat dari tanggal 25-30 September 2011.



14. Prof. Dr. I Wayan Ramantha, SE, Ak, Guru Besar Fakultas Ekonomi Universitas Udayana, yang telah banyak memberi masukan dari aspek ekonomi LPD yang mempertajam analisis ekonomi LPD pada penelitian ini.

15. Prof. Dr. Wayan P. Windia, SH, Msi., yang telah meluangkan banyak waktu untuk berdiskusi tentang desa pakraman dan telah berkenan bersama-sama mendampingi Peneliti melakukan Penelitian di Sumatra Barat, yang telah memperdalam dan memperlengkap wawasan dan substansi pengetahuan Peneliti tentang Desa Pakraman;

16. Bapak Made Mangku Pastika, Gubernur Bali, dan Bapak I Dewa Putu Eka Wijaya Wardana, SH, MH, Kepala Biro Hukum Pemerintah Provinsi Bali, yang telah membantu menyediakan akses terhadap berbagai dokumen LPD di Pemerintah Provinsi Bali.

17. Para Pengurus LPD Bebandem, Tumbu, Sibetan (Karangasem); Lembeng, Ubud, Talepud, (Gianyar); Blahkiuh, Kedonganan, Pecatu (Badung); khususnya Bapak I Ketut Madra, SH, MM kepala LPD Kedonganan, dan Bapak Ketut Giriarta, S.Pd, MM, Kepala LPD Pecatu, yang telah membantu akses dokumen pada masing-masing LPD.

14. Bapak Devi Kurnia, SH. MH., Kepala Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatra Barat, yang telah banyak memberikan bahan hukum untuk kepentingan penulisan Disertasi ini.

15. Bapak Edrizal, Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Solok, Provinsi Sumatra Barat, yang telah banyak memberikan bahan hukum untuk kepentingan penulisan Disertasi ini.



16. Bapak Suhardi Batubara, Asisten I Pemerintah Kabupaten Solok, dengan penuh kesabaran serta telah banyak meluangkan waktunya untuk diwawancarai sebagai bahan masukan penulisan Disertasi ini.

17. Ayahanda I Nyoman Geria (alm) dan Ibunda Ni Ketut Darmi (alm) yang telah selalu memberikan bimbingan maupun dorongan dalam segala hal terutama dalam menempuh cita cita terutama dalam bidang pendidikan.

18. Ayahanda mertua Made Tegig Aryana, dan Ibunda mertua Made Teja yang selalu memberikan dorongan moril dalam menempuh cita cita dalam meraih gelar dalam derajat tertinggi dalam Ilmu Hukum.

19. Istriku tercinta Luh Gde Lasmi Aryani SH, Mkn dan putra-putriku tercinta Putu Teguh Aryanugraha, Made Nindya Pramesti Putri, dan Nyoman Andi Lasmana, yang telah menjadi pemicu semangat saya untuk mengikuti Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya. Segala pengertian, kesabaran, dorongan moral dan material dari mereka adalah pemelihara keyakinan saya dalam mengikuti program ini.

20. Kakak I Nengah Sukanta (alm) Adik-adik dan adik-adik ipar saya yang telah memberikan dorongan moral dan material sehingga saya dapat mengikuti program ini dengan baik.

21. Rekan-rekan para peserta Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya angkatan I dan II yang selalu menjadi teman berdiskusi di dalam maupun di luar kelas.

Bantuan dan kebaikan bapak-bapak, ibu-ibu, dan saudara-saudara adalah dorongan utama yang memperkuat semangat dan keyakinan saya selama saya mengikuti program pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya. Sungguh tiada kata yang memadai untuk mengungkapkan rasa terimakasih saya. Melalui kesempatan ini perkenan saya menyampaikan rasa hormat dan rasa terimakasih saya



yang tiada terhingga atas dorongan, bantuan, dukungan, dan pengertian, yang telah Bapak-bapak, Ibu-ibu, dan Saudara-saudara berikan kepada saya. Saya meyakini, amal dan kebaikan Bapak-bapak, Ibu-ibu, dan Saudara-saudara akan mendapat imbalan yang setara dari Yang Maha Kuasa. Semoga hasil penelitian ini memberi manfaat bagi masyarakat, masyarakat ilmiah, bangsa, dan negara yang saya cintai ini.

Malang, 13 Januari 2012

Penulis

## KATA PENGANTAR

Penulisan disertasi ini bertolak dari perhatian saya terhadap berbagai fenomena sosial, budaya, politik, hukum, dan ekonomi yang mengaburkan posisi dan mempersulit perjalanan LPD sebagai lembaga keuangan komunitas pada komunitas masyarakat hukum adat di Bali. Disertasi ini membahas tiga masalah hukum, yaitu: mekanisme pembentukan, pengurusan, dan pengelolaan LPD berdasarkan hukum adat di Bali; kedudukan hukum dan fungsi LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas dalam sistem hukum perbankan; dan peranan Pemerintah Daerah Bali dalam pembinaan dan pengembangan LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas. Penelitian dalam penulisan disertasi ini bertujuan untuk memberikan deskripsi, klarifikasi, dan justifikasi teoritik dan normatif terhadap keberadaan LPD sebagai lembaga keuangan komunitas. Tujuan lebih jauh dari penelitian ini adalah memberikan masukan kepada Pemerintah Pusat dalam memutuskan sikap dan perilaku politik hukum dalam mengatur LPD agar sesuai dengan visi politik hukum UUD 1945 yang mengakui dan menghormati desa asli sebagai entitas hukum dengan seluruh hak-hak sejarah dan budaya sebagai hak-hak asal-usul mereka.

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif, baik struktural maupun fungsional. Penelitian dilakukan di tiga kabupaten di Bali, yaitu Badung, Gianyar, dan Karangasem. Penelitian, untuk tujuan perbandingan, juga dilakukan di Provinsi Sumatra Barat, khususnya di Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatra Barat, Bagian Hukum Kabupaten Solok, dan Desa Batu Sangkar.

Penelitian ini menghasilkan tiga temuan, yaitu: (1) bahwa mekanisme pembentukan, pengurusan, dan pengelolaan LPD berdasarkan hukum adat dilakukan melalui *perarem*, yaitu suatu keputusan yang dihasilkan melalui rapat *desa pakraman* (*paruman desa*) yang secara khusus ditujukan untuk mengatur tentang tata cara



pembentukan, pengurusan, dan pengelolaan LPD. Standar mekanisme pembentukan, pengurusan, dan pengelolaan LPD terlebih dahulu diatur di dalam Produk Legislasi Daerah (Perda) yang diterbitkan oleh Pemerintah Provinsi Bali. Produk legislasi ini diterbitkan berdasarkan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 22 huruf m Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan ini menggunakan prinsip *self-regulation* semi-intervensi dan semi-otonom. Prinsip semi-intervensi dalam mengatur LPD digunakan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka mengemban amanat Konstitusi tentang kewenangan negara untuk mengatur dan kewajiban negara untuk mengayomi kepentingan desa dan warga desa pakraman dari risiko-risiko buruk pengelolaan LPD oleh pengurus LPD atau perbuatan pihak lain yang bersifat mengancam kepentingan desa dan warga desa, serta kewajiban negara untuk mengakui, menghormati, mengukuhkan keberadaan LPD, serta memfasilitasi pengembangan LPD; (2) bahwa sistem hukum perbankan hanya mengatur bank, yaitu suatu badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat, baik bank umum, bank perkreditan rakyat, bank campuran, maupun lembaga keuangan lainnya yang bersifat menghimpun dana dari masyarakat. LPD merupakan badan usaha yang tidak menghimpun dana masyarakat, melainkan hanya dana warga komunitas kesatuan masyarakat hukum adat. LPD memiliki karakter yang sangat berbeda dengan badan usaha perbankan pada umumnya, baik dari segi landasan konstitusional, dasar hukum, kepemilikan, permodalan, layanan jasa simpan-pinjam, visi, fungsi dan tujuan kegiatan usahanya. Sistem hukum perbankan belum menyediakan ketentuan tentang LEMBAGA KEUANGAN MILIK KOMUNITAS. Sistem hukum perbankan baru menyediakan ketentuan tentang LEMBAGA KEUANGAN MILIK ORANG PERSEORANGAN; (3) bahwa Peranan Pemerintah Daerah Bali dalam pembinaan dan pengembangan LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas mencakup: (a) SEBAGAI PENGATUR: menetapkan



persyaratan pendirian, standar pengelolaan, dan standar penyelenggaraan LPD; (b)

SEBAGAI PENDUKUNG: membantu dari segi permodalan, menyediakan sistem

pengelolaan, dan menyediakan fasilitas pengembangan SDM; (c) SEBAGAI PEMBINA

DAN PENGAWAS: menetapkan perizinan, melakukan pembinaan dan pengawasan

dalam penyelenggaraan LPD.

Demikian latar belakang, maksud, tujuan, dan hasil penelitian ini. Hasil

penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan teoritik dan praktis kepada

Pemerintah Pusat dalam menentukan sikap politik dalam mengatur LPD dan

mempertegas sikap politik Pemerintah Provinsi Bali dan Kabupaten/Kota di Bali dalam

mengatur LPD sebagai lembaga keuangan komunitas, sehingga perlakuan hukum yang

diberikan terhadap LPD dapat: (a) memelihara identitas LPD sebagai lembaga

keuangan komunitas; (b) memperkuat posisi dan meningkat fungsi LPD dalam

mengemban posisi dan fungsi sebagai lembaga keuangan komunitas yang tidak saja

menyelenggarakan kegiatan simpan-pinjam, melainkan juga pembiayaan pemeliharaan

kebudayaan di desa pakraman; dan (c) dapat keyakinan diri bagi desa pakraman akan

kebenaran posisi dan fungsi LPD secara hukum, baik teoritik, konstitusional, maupun

normatif hukum; serta (d) dapat memberi inspirasi bagi daerah lain dalam memulihkan

kembali identitas dirinya sebagai daerah yang memiliki kesatuan masyarakat hukum

adat sebagai kekayaan budaya dan penanda identitas bangsa dalam menghadapi

globalisasi yang bercirikan ideologi pembauran dan penghapusan identitas. Sungguh

tiada suatu benda atau satuan apapun, termasuk manusia dianggap ada di muka bumi

ini tanpa identitas. Kualitas identitas ditentukan oleh keutuhan penandanya dan LPD

serta kesatuan masyarakat hukum adat adalah penanda utama identitas kebangsaan

bangsa Indonesia. Akhirnya saya berharap semoga disertasi ini bermanfaat bagi upaya

Bangsa Indonesia dalam meneguhkan posisi dirinya dalam persaingan global yang





## DAFTAR ISI

JUDUL	i
PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN ORISINILITAS	iii
RINGKASAN	iv
SUMMARY	vi
UCAPAN TERIMA KASIH	viii
KATA PENGANTAR	xiii
DAFTAR ISI	xvii
DAFTAR SINGKATAN	xxii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah	23
1.3 Tujuan Penelitian	23
1.3.1 Tujuan Umum	23
1.3.2 Tujuan Khusus	23
1.4 Manfaat Penelitian	23
1.4.1 Manfaat Teoritis	25
1.4.2 Manfaat Praktis	25
1.5 Orisinalitas Penelitian	25
1.6 Desain Penelitian	26
1.7 Metode Penelitian	30
1.7.1 Tipe Penelitian	32
1.7.2 Pendekatan Masalah	32
1.7.3 Bahan Hukum	34
1.7.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	36
1.7.5 Analisis Bahan Hukum	37
1.8 Sistematika Penulisan	38
	38
<b>BAB II KERANGKA TEORITIK</b>	41
2.1 Teori Komunitas	41
2.2 Teori <i>Self-Regulation</i>	48
2.3 Teori Perlindungan Masyarakat Asli	52
2.4 Teori Hukum Sebagai Suatu Sistem	53
2.5 Konstruksi Kerangka Teoritik Penelitian	59
<b>BAB III KERANGKA KONSEPTUAL</b>	62
3.1 Kerangka Konseptual Masyarakat Hukum Adat	62
3.1.1 Istilah Dan Pengertian Hukum Adat	62
3.1.2 Desa Adat Dalam Tinjauan Sejarah	69
3.1.3 Struktur Kelembagaan Desa Adat	76
3.1.4 Hubungan Desa Adat Dengan Desa Dinas	20





BAB V	KEDUDUKAN, PERAN, DAN FUNGSI LPD DALAM PENYELENGGARAAN PEREKONOMIAN KOMUNITAS MASYARAKAT ADAT DI BALI	281
5.1	Kedudukan, Peran dan Fungsi Sosio-kultural dan Sosio-Ekonomi LPD	281
5.2	Kebutuhan Pengaturan LPD Sebagai Lembaga Keuangan Komunitas Dalam Fungsi Sosio-Kultural dan Sosio-Ekonomi	286
BAB VI	PERANAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBENTUKAN DAN PENGEMBANGAN LPD SEBAGAI BENTUK LEMBAGA KEUANGAN KOMUNITAS	301
6.1	Posisi Negara Dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengaturan LPD Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945: Negara Sebagai Penentu Hukum atau Masyarakat Adat Sebagai Penentu Hukum	301
6.2	Kedudukan, Peran, Dan Fungsi Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan Dan Pengembangan LPD	318
6.2.1	Kedudukan dan Peran Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan LPD	
6.2.2	Produk Kebijakan Organik Pemerintah Provinsi Dalam Pengembangan LPD	318
6.3	Posisi Legislasi Daerah Dalam Pengaturan LPD Sebagai Lembaga Perekonomian Komunitas	337
6.4	Penguatan Posisi <i>Self-Regulation</i> Melalui Tindakan Legislasi Dalam Pengaturan LPD Sebagai Lembaga Perekonomian Komunitas Di Bali	344
6.4.1	Bentuk Penerapan Prinsip <i>Self-Regulation</i> Dalam Perda Nomor 2 Tahun 1988 Tentang LPD	355
6.4.2	Bentuk Penerapan Prinsip <i>Self-Regulation</i> Dalam Perda Nomor 8 Tahun 2002 Tentang LPD	356
6.4.3	Bentuk Penerapan Prinsip <i>Self-Regulation</i> Dalam Perda Nomor 3 Tahun 2007 Tentang LPD	
6.5	Perkembangan Penerapan Prinsip <i>Self-Regulation</i> Dalam Tindakan Legislasi Dalam Pengaturan LPD	363
		374
		374
BAB VII	KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	379
7.1	Simpulan	
7.2	Rekomendasi	379



**DAFTAR SINGKATAN**

AMTR	Aktiva Tertimbang Menurut Risiko
AyDs	Ayahan Desa
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
BI	Bank Indonesia
BKD	Badan Kredit Desa
BKK	Badan Kredit Kecamatan
BKPD	Bank Karya Produksi Desa
BKS-LPD	Badan Kerjasama - LPD
BPD	Bank Pembangunan Daerah Bali
BPPLA	Badan Pelaksana Pembina Lembaga Adat
BPUPKI	Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
CAR	Capital Adequate Ratio
CAMEL	Capital, Assets, Management, Earning, and Liquidity
CFI	Community Financial Institution
DPD-RI	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Republik Indonesia
FIDP	Finacial Institutional Development Project
GTZ	Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit
HAM	Hak Azasi Manusia
IMF	International Monetary Fund
KAN	Kerapatan Adat Nagari
KMHA	Kesatuan Masyarakat Hukum Adat
KURK	Kredit Usaha Rakyat Kecil
LKK	Lembaga Keuangan Komunitas
LKMKMA	Lembaga Keuangan Mikro Komunitas Masyarakat Adat
LPN	Lumbung Pith Nagari
LPD	Lembaga Perkreditan Desa
LPD-DP	Lembaga Perkreditan Desa Pakraman
LPK	Lumbung Perkreditan Kecamatan
MDG	Millenium Development Goals
Mendagri	Menteri Dalam Negeri
MPLA	Majelis Pembina Lembaga Adat
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
PDRB	Produk Domestik Regional Bruto
Permendagri	Peraturan Menteri Dalam Negeri
PLPDK	Pembina Lembaga Perkreditan Desa Kabupaten
PKD	<i>Pekarangan Desa</i>
PEMPROV	Pemerintah Provinsi
PEMKAB	Pemerintah Kabupaten
PEMKOT	Pemerintah Kota
PT	Perseroan Terbatas
RAPB	Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja



RKRA  
RPJP  
TMKI  
UMKM  
UNDP  
USAID  
UU  
UUD  
UUD NRI

Rencana Kerja – Rencana Anggaran  
Rencana Pembangunan Jangka Panjang  
Tahun Keuangan Mikro Indonesia  
Usaha Kecil, Mikro, Menengah  
United Nations Development Program  
The United States Agency of International Development  
Undang-Undang  
Undang-Undang Dasar  
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Provinsi Bali merupakan provinsi yang roda perekonomiannya sangat bergantung pada faktor nilai budaya. Kebudayaan merupakan nafas kehidupan perekonomian Bali. Kebudayaan merupakan pemicu perdagangan dan pariwisata dan merupakan motor utama perkembangan seluruh sektor barang dan jasa. 30, 92% dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Bali berasal sektor perdagangan, hotel, dan restoran. 21,52% berasal dari sektor pertanian, dan 13,63% berasal dari sektor jasa-jasa penunjang yang sepenuhnya bergantung kepada pariwisata.<sup>1</sup> Perkembangan dan keberlanjutan perekonomian Bali sepenuhnya bergantung pada kebudayaan dalam berbagai bentuknya, seperti: sistem ritual dan keagamaan, tata ruang dan lingkungan hidup, sistem sosial, arsitektur, kesenian, pertanian, dan berbagai sistem lainnya yang membangun satu kesatuan identitas budaya Bali.

Tiang utama penyangga kebudayaan Bali adalah *desa adat*, saat ini disebut *desa pakraman*. *Desa adat*, menurut Peraturan Daerah (selanjutnya: Perda) Bali Nomor 06 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali merupakan kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat hindu secara turun temurun dalam ikatan kahyangan tiga (*kahyangan desa*) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Pengertian tersebut berpijak pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945, versi asli) yang menentukan bahwa daerah Indonesia dibagi atas

<sup>1</sup> Dinas Pariwisata Provinsi Bali, *Statistik Pariwisata Bali 2006*, 2006, h. 11



daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Penjelasan Pasal 18 angka II menyatakan bahwa di dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya, yang mempunyai susunan asli dan karena itu dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Penjelasan tersebut selanjutnya menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa itu dan segala peraturan Negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Penjelasan ini kemudian diadopsi menjadi materi ketentuan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI 1945 atau UUD 1945 versi perubahan). Ketentuan tersebut selengkapny menentukan:

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

*Desa adat*, khususnya di Bali, dewasa ini mengemban dua fungsi utama, yaitu fungsi kebudayaan dan fungsi ekonomi. Fungsi kebudayaan adalah fungsi pemeliharaan dan pengembangan budaya. Sedangkan fungsi ekonomi adalah pemeliharaan dan pengembangan kebudayaan sebagai potensi ekonomi, serta pengelolaan lembaga-lembaga ekonomi milik *desa adat* untuk menopang kebutuhan ekonomi dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi mereka.

Masyarakat adat di Bali, sesuai dengan sifat dan fungsinya, merupakan lembaga yang bersifat sosio-religius dan sosio-ekonomi. Masyarakat adat mempunyai tujuan, organisasi, personalia, dan manajemen (lembaga adat) yang jelas. Pimpinan adat



merupakan unsur lembaga yang menjalankan segala ketentuan dan kebijakan lembaga, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Secara garis besar tugas/fungsi tersebut mencakup: (a) membantu pemerintah dalam melaksanakan pembangunan diberbagai bidang terutama dibidang keagamaan, kebudayaan dan kemasyarakatan; (b) melaksanakan hukum adat dan adat istiadat dalam desa adatnya dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (c) memberikan kedudukan hukum menurut hukum adat terhadap hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan hubungan sosial keperdataan dan keagamaan; (d) membina dan mengembangkan nilai-nilai adat Bali untuk memperkaya, melestarikan dan mengembangkan kebudayaan nasional dan kebudayaan Bali; (e) mengelola kekayaan desa adat untuk kesejahteraan masyarakat desa adat.<sup>2</sup>

Masyarakat adat di Bali mencakup keberadaan berbagai kelompok sosial yang secara esensial merupakan pilar penopang keberadaan masyarakat adat. Kelompok-kelompok sosial itu dibentuk berdasarkan berbagai alasan, tujuan, dan corak kepentingan yang berbeda-beda, yang melahirkan ragam kelompok sosial, seperti : (a) kelompok sosial berdasarkan kekerabatan, kelompok sosial satu tempat persembahyangan keluarga (*tunggal sanggah*) atau satu leluhur (*tunggal kawitan*), terbentuk berdasarkan kesamaan asal-usul atau keterkaitan silsilah; (b) kelompok sosial berdasarkan orientasi kesatuan *pendeta panutan (siwa)*, yaitu pendeta yang dijadikan pimpinan secara bersama dalam penyelenggaraan upacara agama; (c) kelompok sosial dengan tujuan tertentu dalam suatu usaha bersama, disebut *sekehe*, seperti: *sekehe manyi*, *sekehe nandur* ; (d) kelompok sosial berdasarkan minat terhadap suatu bentuk kesenian atau seni hiburan, seperti: *sekehe gong*, *sekehe*

<sup>2</sup> Setda Provinsi Bali, *Sekapur Sirih Lembaga Perkreditan Desa*, 2005, h. 6.



drama, dsb.; (e) kelompok sosial berdasarkan satu kesatuan tempat suci atau *pura* yang disebut *pemaksan*, seperti pemaksan *pura desa*.<sup>3</sup>

Kelompok-kelompok sosial ini hidup berdampingan satu sama lain. Mereka melaksanakan fungsi dan kegiatannya (*swadharma*-nya) dalam kelompoknya masing-masing. Hubungan antar kelompok sosial didasarkan atas keselarasan, keserasian dan keseimbangan sehingga terwujudlah semangat toleransi perasaan dalam konteks penyelenggaraan kegiatan sosial, seperti perkawinan, kematian warga, dll. (*suka duka*), rasa solidaritas sosial yang kuat (*salunglung sabayantaka*) dan gotong royong yang memberi suasana kehidupan harmonis, rukun dan damai.

Masyarakat adat, disamping mengurus urusannya sendiri, setelah Indonesia merdeka, juga mengurus berbagai program pemerintah, seperti: (a) Keluarga Berencana (KB); (b) wajib belajar; (c) dalam bidang pertanian, subak mendapat pengakuan dari masyarakat internasional karena sistemnya yang terorganisir, efektif dan efisien. Program-program itu justru meraih keberhasilan dengan pujian karena didasarkan pada pendekatan *adat* dan dilaksanakan melalui sistem *banjar*.<sup>4</sup>

Kenyataan itu menunjukkan bahwa peran *desa adat* tidak terbatas pada peran-peran sosial budaya dan keagamaan, melainkan juga peran ekonomi dan pelayanan umum yang berasal dari pemerintah. *Desa adat* menjalankan berbagai fungsi, baik dalam konteks keberadaannya sebagai desa asli maupun sebagai elemen bangsa. Peran yang sedemikian besar itu menggambarkan ragam fungsi dan besaran biaya yang harus ditanggung sebagai beban oleh desa adat dalam kehidupan sehari-harinya. Biaya itu tidak terbatas pada pembiayaan untuk urusan-urusannya sendiri, melainkan juga urusan tambahannya yang berasal dari pemerintah.

<sup>3</sup> Ibid., h. 7.

<sup>4</sup> Ibid., h. 10.



Dalam kenyataan, desa adat berada diluar garis kebijakan pembiayaan pemerintah, karena secara garis organisasi desa adat merupakan desa otonom yang tidak menjadi bagian dari struktur pemerintahan negara. Keberadaan di luar struktur, atau tidak menjadi bagian dari struktur, organisasi negara itu juga berarti *desa adat* berada di luar struktur anggaran negara. Untuk *desa adat* di Bali, kondisi itu melahirkan ketidakadilan dalam perlakuan terhadap *desa adat*. *Desa adat*, di satu sisi mengemban berbagai tugas dan fungsi yang sangat berat, baik historis, sosial, maupun kultural, tetapi pada sisi lainnya terlepas dari hak untuk mendapatkan dukungan biaya dari pemerintah untuk mendukung tugas dan fungsi itu.

Problematika tersebut oleh Pemerintah Provinsi Bali diatasi melalui pengembangan lembaga perekonomian desa, khususnya lembaga keuangan *desa adat*. Lembaga ini disebut Lembaga Perkreditan Desa (LPD), yaitu suatu lembaga yang dibentuk, dikelola, dan dimiliki oleh *desa pakraman*, serta hanya melayani kebutuhan masyarakat desa anggota *desa pakraman*.<sup>5</sup> Gagasan pembentukan LPD dicetuskan oleh Prof. Dr. Ida Bagus Mantra pada tahun 1980-an. Gagasan tersebut untuk pertama kalinya muncul dalam bentuk gagasan *lembaga keuangan desa adat* yang berbasis pada tradisi kelembagaan sosial yang telah ada di dalam tata kehidupan desa adat.

Embrio LPD telah ada, berurat dan berakar, serta dipraktekkan dalam bentuk dan nama lain dalam kehidupan masyarakat *desa adat*, yaitu *sekehe-sekehe*. *Sekehe* adalah kelompok sosial atau perkumpulan yang dibentuk oleh anggota masyarakat adat menurut alasan, fungsi, dan tujuan tertentu, seperti: *sekehe manyi* (perkumpulan pengetam padi), *sekehe semal* (perkumpulan pemburu tupai), *sekehe gong*

<sup>5</sup> *Desa pakraman* merupakan sebutan baru bagi *desa adat* berdasarkan Perda Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman.



(perkumpulan pemain alat musik tradisional Bali) dan *sekehe* yang lain. *Sekehe-sekehe* mempunyai dana yang dikumpulkan dan diedarkan diantara anggota-anggotanya.<sup>6</sup>

Menteri Dalam Negeri dengan surat Nomor 412.21/2144/Bangda, perihal: Persetujuan Rencana Diskusi dan Seminar Kredit Pedesaan melaksanakan Seminar Kredit Pedesaan di Semarang Jawa Tengah dari tanggal 20 s/d 21 Pebruari 1984, memberikan dorongan politik terhadap masyarakat adat untuk mengembangkan lembaga keuangannya sendiri. Hasil seminar itu menjadi acuan Pemerintah Provinsi Bali dalam mendalami Kredit Pedesaan. Setelah melalui diskusi, studi banding dan pembahasan maka diputuskan lembaga keuangan pada desa adat di Provinsi Bali di beri nama *Lembaga Perkreditan Desa* (LPD). Lembaga ini dikelola oleh desa adat.

*Desa adat* merupakan pengelola dan penanggung jawab lembaga ini. Dipilihnya *desa adat* sebagai dasar pijakan LPD karena: (a) *Desa adat* merupakan lembaga tradisional yang telah mengakar dan dihormati oleh masyarakat pedesaan terutama oleh *krama* (anggota)-nya; (b) *Desa adat* telah mempunyai aturan, baik tertulis maupun tidak tertulis; (c) *Desa adat* merupakan suatu lembaga tradisional dan bersifat kelompok yang didasarkan pada geografis adat, dimana terdapat interaksi sosial yang terjadi sehari-hari sehingga mengakibatkan tumbuhnya rasa kesatuan dan kerjasama alamiah sebagai perwujudan gotong royong; (d) *Desa adat* mempunyai kewajiban dan beban tanggung jawab yang cukup besar bila dibandingkan dengan hak yang dimiliki.

Mengingat jumlah *desa adat* di Provinsi Bali saat itu lebih dari 1000 desa, maka Pemerintah Provinsi membuat kebijakan uji coba kelembagaan dengan cara mendirikan LPD percontohan dimasing-masing Kabupaten, satu LPD sebagai *Pilot Project* di setiap Kabupaten. Untuk mendukung legalitas LPD, Gubernur Bali menerbitkan Surat

<sup>6</sup> *Sekehe* tersebut terorganisir secara tradisional berdasarkan prinsip saling pengertian dan saling percaya. Keberadaan *sekehe* itu diwarnai dengan segala keterbatasannya tetapi karena dikelola dengan penuh pengabdian, jujur serta terbuka, maka *sekehe* tersebut mampu bertahan. *Sekehe* memiliki potensi untuk diberikan sentuhan administrasi dan perangkat kekinian untuk dikembangkan menjadi lembaga keuangan untuk mensejahterakan masyarakat dalam skala yang lebih luas. Ibid, h. 10.



Keputusan Gubernur Nomor: 972 Tahun 1984, tanggal 1 Nopember 1984, tentang Pendirian Lembaga Perkreditan Desa di Provinsi Daerah Tingkat I Bali. Sebagai pelaksana oprasional untuk membina LPD di tingkat Provinsi ditunjuk Biro Ekonomi menjadi Pemimpin Proyek sedangkan Pembina Teknis ditunjuk Bank Pembangunan Daerah Bali. Bank Pembangunan Daerah (BPD) yang membidangi proses dan prosedur administrasi pada awal beroperasinya LPD, kemudian atas bantuan USAID (*The United States Agency of International Development*) melalui FIDP (*Finacial Institutional Development Project*)<sup>7</sup> dan GTZ (*Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit*)<sup>8</sup> disusun Sistem Administrasi LPD. Upaya yang tidak mengenal lelah dan berkelanjutan dari BPD serta didukung struktur pembina teknis LPD di tingkat Kecamatan, seperti: PLPDK (Pembina Lembaga Perkreditan Desa Kabupaten) sebagai perpanjangan tangan BPD terhadap LPD, membuat sistem administrasi LPD dapat dilaksanakan dengan baik di seluruh Bali. Pembiayaan pembentukan LPD dibebankan kepada Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah Tingkat I Bali.

<sup>7</sup> Pemerintah Indonesia mengadakan kerjasama dengan Pemerintah AS melalui *The United States Agency of International Development* (USAID) yang memberikan bantuan berupa Proyek Pengembangan Lembaga Keuangan atau *Finacial Institutional Development Project* (FIDP). FID untuk Indonesia No. 497 – 0341 yang ditetapkan tanggal 28 Mei 1984 dengan masa berlaku sampai 31 Mei 1991, diperpanjang sampai 31 Mei 1993: (a) Proyek FID meliputi 3 Provinsi; Sumatra Barat, Jawa Barat & Jawa Tengah; (b) Dilakukan perubahan otorisasi proyek, berdasar Project Paper 7 Oktober 1987 bantuan diperluas meliputi 7 Provinsi yaitu; Sumatra Barat, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat dan Kalimantan Selatan. Bantuan FID untuk LPD Bali adalah Sistem Administrasi LPD. Sistem tersebut dipakai oleh LPD hingga saat ini. Ibid., h. 24.

<sup>8</sup> GTZ – Lembaga Kerjasama Teknis Jerman – adalah suatu organisasi internasional yang memberikan layanan kerjasama pembangunan. Dimiliki oleh Pemerintah Federal Jerman. GTZ beroperasi sebagai Badan Usaha Milik Pemerintah, mengemban mandat untuk memperbaiki taraf kehidupan manusia secara berkelanjutan di negara mitra kerja dan melestarikan sumberdaya alam untuk menjamin kesejahteraan manusia. GTZ didirikan tahun 1975. Klien utama GTZ adalah Kementerian Federal Jerman Bidang Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (BMZ) yang bertanggung jawab melaksanakan aktivitas kerjasama teknis. GTZ mendukung proses pembangunan dan reformasi atas nama Kementerian Federal Jerman yang lain, Pemerintah Negara mitra kerja, maupun lembaga-lembaga internasional seperti: ADB, Bank Dunia, Uni Eropa, PBB, dan lainnya. GTZ bekerja untuk kepentingan publik sehingga setiap sisa dana yang berhasil diperoleh kembali, dialokasikan untuk kepentingan proyek yang bermanfaat bagi masyarakat negara mitra kerja. Ibid., h. 25.



Lembaga keuangan ini dibentuk dan dikelola oleh *desa pakraman*, dan hanya melayani transaksi keuangan, seperti: simpan-pinjam, pembiayaan, dan bentuk jasa keuangan lainnya intern desa pakraman, oleh dan untuk warga desa bersangkutan.

Pasal 1 angka 10 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan Desa menyatakan bahwa:

LPD adalah Lembaga Perkreditan Desa di Desa Pakraman dalam wilayah Provinsi Bali.

Desa Pakraman yang selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan Kahyangan Tiga atau Kahyangan Desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>9</sup>

Pasal 2 ayat (1) Perda tersebut menyatakan bahwa:

LPD merupakan badan usaha keuangan milik Desa yang melaksanakan kegiatan usaha di lingkungan Desa dan untuk Krama Desa.

Pasal 2 ayat (2) menyatakan bahwa:

Nama LPD hanya dapat digunakan oleh badan usaha keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 3 ayat (2) Perda menyatakan bahwa:

Dalam tiap-tiap Desa hanya dapat didirikan satu LPD.

Pasal 4 menyatakan:

Desa yang wilayahnya berdekatan dapat secara bersama-sama membentuk LPD.

Pasal 7 ayat (1) menyatakan:

Lapangan usaha LPD mencakup:

- a. Menerima/menghimpun dana dari Krama Desa dalam bentuk keuangan dan deposito;
- b. Memberikan pinjaman hanya kepada Krama Desa;
- c. Menerima pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan maksimum sebesar 100% dari jumlah modal, termasuk cadangan dan laba ditahan, kecuali batasan lainnya dalam jumlah pinjaman atau dukungan/bantuan dana;

<sup>9</sup> Pasal 1 angka 6 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 Tentang Lembaga Perkreditan Desa.



Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa LPD merupakan suatu lembaga keuangan dengan ciri-ciri sebagai berikut: (a) merupakan milik desa pakraman; (b) dibentuk dan dikelola oleh desa pakraman; (c) menyelenggarakan fungsi-fungsi kelembagaan keuangan komunitas desa pakraman, seperti: menerima/menghimpun dana dari karma desa, memberikan pinjaman hanya kepada krama desa, dan mengelola keuangan lembaga tersebut, hanya pada lingkungan desa pakraman; dan (d) menyelenggarakan fungsi usaha sebagai lembaga usaha keuangan internal desa pakraman, atau sejauh-jauhnya antar desa pakraman.

Karakteristik tersebut menunjukkan bahwa LPD merupakan suatu lembaga keuangan komunitas yang dibentuk oleh suatu satuan komunitas, beroperasi di dalam wilayah komunitas, melayani transaksi keuangan dilingkungan atau untuk kepentingan anggota komunitas, untuk memenuhi tujuan-tujuan komunitas.<sup>10</sup> Desa pakraman merupakan komunitas dalam makna geografi dan unsur sosial pengikatnya, yakni: kultur, sistem sosial, sistem hukum, sistem ekonomi, dan perekat ikatan sosial lainnya.<sup>11</sup> Mereka juga berinteraksi menurut suatu sistem adat-istiadat dan terikat oleh rasa identitas yang kuat.

Sampai tahun 2006 terdapat sekitar 1.314 LPD yang tersebar di seluruh Bali pada sekitar 1.430 Desa Pakraman di Bali.<sup>12</sup> Misi komunitas yang diselenggarakan LPD, mencakup: (a) Menunjang penyelenggaraan kultur dan pemeliharaan warisan budaya pada masing-masing desa pakraman; (b) mendorong pembangunan ekonomi

<sup>10</sup>Koentjaraningrat mendefinisikan komunitas sebagai kesatuan hidup manusia yang menempati suatu wilayah yang nyata dan berinteraksi menurut sistem adat-istiadat, serta terikat oleh suatu rasa identitas komunitas. Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Aksara Baru, Jakarta, 1980, h. 162.

<sup>11</sup>Komunitas (*community*) merupakan satuan yang lebih kecil dari masyarakat (*society*), yakni satu kesatuan individu-individu yang hidup berkelompok, baik berdasarkan wilayah (*geography*) maupun berdasarkan profesi (*occupation*) atau persamaan lainnya, seperti: suku atau ras, agama, dan lain-lain. Bandingkan: Alfred M. Lee, *Principles of Sociology: Social Problems, Ecology, Race and Culture, Collective Behavior, Institutions, Socialization*, Barnes & Noble Inc., New York, 1951, h. 248

<sup>12</sup>Kelompok Ahli Hukum Pemrov Bali, *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2002 Tentang Lembaga Perkreditan Desa*, Biro Hukum Setda Pemrov Bali, 2006, h. 6.



masyarakat desa pakraman melalui tabungan yang terarah serta penyaluran modal yang efektif; (c) memberantas ijon, gadai gelap dan bentuk tekanan ekonomi keuangan lainnya yang dapat melemahkan kemampuan keuangan dan pembiayaan masyarakat desa; (d) menciptakan pemerataan dan kesempatan berusaha bagi warga desa dan tenaga kerja di pedesaan; (e) meningkatkan daya beli masyarakat dan melancarkan lalu lintas pembayaran dan peredaran uang di lingkungan desa pakraman.

Untuk keperluan penyelenggaraan misi tersebut, LPD menyelenggarakan usaha dalam bentuk: (a) menerima/menghimpun dana dari *krama desa* (warga desa) dalam bentuk tabungan dan deposito; (b) memberikan pinjaman hanya kepada krama desa; (c) menerima pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan maksimum sebesar 100% dari jumlah modal, termasuk cadangan dan laba ditahan, kecuali batasan lain dalam jumlah pinjaman atau dukungan/bantuan dana; (d) menyimpan kelebihan likuiditasnya pada Bank Pembangunan Daerah Bali. Penempatan dana kelebihan tersebut berkenaan dengan kedudukan BPD sebagai Bank Pembina LPD.<sup>13</sup>

Pembentukan LPD bertujuan untuk menunjang peran desa adat dalam menopang kehidupan sosial, budaya, adat dan agama agar desa adat mempunyai sumber pembiayaan yang mandiri dan berkelanjutan untuk membiayai kegiatan yang terkait dengan urusan adat atau urusan kemasyarakatan lainnya, seperti: pemeliharaan instrumen-instrumen budaya, pemeliharaan warisan budaya, pembangunan dan perbaikan pura, biaya upacara dan sebagainya. Lembaga tersebut adalah LPD.

Sejak tahun 2004 keberadaan LPD dipermasalahkan oleh Bank Indonesia (BI) karena dinilai menyelenggarakan kegiatan perbankan namun tidak menggunakan atau mengikuti ketentuan hukum perbankan. Dasar argumentasi BI adalah: (1) LPD melakukan kegiatan layaknya bank, yaitu melakukan transaksi keuangan, terutama

<sup>13</sup> Pemprov Bali, *Sejarah dan Perkembangan Lembaga Perkreditan Desa di Bali*, Setda Pemprov Bali, 2005, h. 11.



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 menyerupai pola dan tata-cara perbankan.

Disamping argumentasi berdasarkan fakta itu, BI juga menggunakan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (selanjutnya: Undang-Undang Perbankan 1992) dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, yang memberikan status Bank Perkreditan Rakyat (BPR) kepada LPD, sebagai dasar argumentasi hukum. Pasal 58 selengkapnya menyatakan:

Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Lumbung Pithi 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 lainnya yang dipersamakan dengan itu diberikan status sebagai Bank Perkreditan Rakyat berdasarkan Undang-undang ini dengan memenuhi persyaratan tata cara yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. (cetak tebal peneliti)

Dalam hal demikian, ketiga argumentasi tersebut memang sesuai dengan kenyataan. LPD dalam menyelenggarakan fungsinya memang menggunakan pola kelola keuangan perbankan. Namun dari segi latar belakang, konsep, dan orientasi, LPD bukanlah bank, atau bahkan sama sekali tidak dapat dipersamakan dengan bank. Dasar argumentasinya adalah: (1) LPD sama sekali tidak mengelola dana publik, melainkan dana komunitas (desa pakraman); (2) LPD sama sekali tidak beroperasi di wilayah publik, melainkan terbatas pada wilayah komunitas (desa pakraman); (3) LPD sama sekali tidak memiliki orientasi kepentingan umum, atau kesejahteraan umum, melainkan kepentingan atau kesejahteraan komunitas; (4) LPD sama sekali bukan lembaga individual kapitalis yang berorientasi pada keuntungan individu pemilik kapital banknya, melainkan milik komunitas dan berorientasi pada kepentingan bersama



komunitas; (5) LPD tidak berorientasi pada profit semata, melainkan profit dalam konteks penyelenggaraan misi kultural desa pakraman. Seluruh ciri tersebut sama sekali berbeda dengan lembaga perbankan dan tidak dimiliki oleh bank manapun.

LPD dibentuk untuk tujuan mengemban misi kultural, hanya melakukan kegiatan secara internal-komunitas, dan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan komunitas desa pakraman yang pada dasarnya juga dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat dalam menanggung beban biaya pemeliharaan peradaban.

Orientasi *profit* pada kegiatan usaha LPD merupakan unsur semu, dengan karakter yang sangat berbeda dengan unsur *profit* dalam perbankan. Unsur *profit* dalam kegiatan bank adalah unsur keuntungan dalam konteks hukum ekonomi.<sup>14</sup> Sedangkan, unsur keuntungan dalam kegiatan LPD merupakan unsur *profit* dalam konteks misi komunal komunitas, yaitu pengembangan peradaban.

Unsur *profit* dalam kegiatan perbankan merupakan unsur profit dalam konteks kapitalis sebagai faktor produksi, akumulasi kapital, dan untuk kepentingan pemilik modal. Kepentingan pemilik modal adalah kepentingan yang diutamakan, sedangkan kepentingan kesejahteraan masyarakat hanyalah kepentingan sekunder yang dibentuk dan diabdikan untuk memelihara kepentingan akumulasi modal para pemilik modal (*capitalist*).<sup>15</sup> Istilah yang menunjuk pada unsur yang sama, pada dasarnya memiliki dasar dan orientasi yang sangat bertolak belakang satu sama lain, karena itu sangat menyulitkan untuk menempatkan LPD dalam konteks konsep perbankan.

Dalam pengertian umum, bank dipahami sebagai lembaga keuangan yang menerima simpanan dan memberi pinjaman. Namun demikian, tidak semua lembaga keuangan yang menerima simpanan dan memberi pinjaman adalah bank. Termasuk

<sup>14</sup> Nopirin, *Ekonomi Moneter*, Buku I, Edisi ke-4, BPFE, Yogyakarta, 2009, h. 21-22.

<sup>15</sup> Jeffrey A. Winters, *Power in Motion*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, h. xv-xx. Lihat juga: Hernando De Soto, *The Mystery of Capital*, Qalam, 2006, h. 54.



kedalam pengertian bank adalah *perusahaan* seperti bank komersial, asosiasi tabungan dan pinjaman, bank tabungan bersama, dan koperasi perkreditan.<sup>16</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Perbankan 1992 mendefinisikan bank sebagai berikut:

Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.

Sementara Pasal 1 angka 3 mendefinisikan BPR sebagai berikut:

Bank Perkreditan Rakyat adalah yang menerima simpanan hanya dalam bentuk deposito berjangka, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.

Pasal 1 angka 3 ini mengembalikan pengertian BPR sebagai bank sebagaimana didefinisikan oleh Pasal 1 angka 1 Undang-undang Perbankan 1992. Ciri utama lembaga keuangan yang disebut 'bank' menurut pengertian tersebut adalah 'badan usaha' yang menghimpun dana masyarakat dan menyalurkannya kembali kepada masyarakat'. LPD memang memiliki ciri 'badan usaha', namun bukan dalam pengertian badan usaha umum, yang melakukan pelayanan terhadap masyarakat umum. LPD merupakan 'badan usaha khusus', yaitu badan usaha yang dibentuk oleh *desa pakraman* untuk menjalankan fungsi-fungsi ekonomi internal (*domestic*) *desa pakraman*. LPD juga tidak menghimpun dana masyarakat dan menyalurkannya kembali kepada masyarakat. 'Masyarakat' dalam pengertian Undang-undang tersebut merupakan 'masyarakat' dalam pengertian masyarakat luas. Sedangkan LPD hanya mengelola dana dari warganya, dalam sifat internal.

Unsur pembeda bank dengan LPD adalah bentuk kelembagaannya.

Kelembagaan bank merupakan kelembagaan dalam konteks ekonomi publik atau pelayanan masyarakat umum dengan orientasi *profit*. Sedangkan kelembagaan LPD adalah kelembagaan dalam konteks ekonomi domestik, yaitu kelembagaan ekonomi

<sup>16</sup> Frederic S. Mishkin, *The Economics of Money, Banking, and Financial Markets*, Salemba Empat, Jakarta, 2008, h. 9.



yang hanya mengurus urusan 'rumah tangga' *desa pakraman* dengan orientasi kultural.

Hal paling mendasar yang harus diperhatikan adalah 'sifat khas' (*sui generis*) LPD sebagai lembaga perekonomian yang dibentuk oleh *desa pakraman*, melakukan kegiatan usaha di dalam wilayah *desa pakraman*, dan hanya melakukan pelayanan terhadap warga *desa pakraman*.

Fungsi-fungsi ekonomi yang diselenggarakan oleh LPD adalah fungsi-fungsi ekonomi semu, tidak bersifat umum, melainkan bersifat domestik, yaitu fungsi-fungsi ekonomi di dalam 'rumah tangga' *desa pakraman* untuk mengurus urusan rumah tangga *desa pakraman*. Sifat 'rumah tangga' *desa pakraman* ini lahir dari ketentuan

Pasal 18B UUDNRI 1945 yang memberi pengakuan konstitusional terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta dengan hak-hak tradisionalnya. Hak-hak tradisional jika dibaca dalam konteks semangat dan kejiwaannya, adalah kejiwaan UUD 1945 (versi asli), yang dalam penjelasannya menekankan pengakuan terhadap 'susunan aslinya' yang bersifat otonom (daerah yang bersifat istimewa).<sup>17</sup>

Perbedaan sifat dan bentuk antara kedua lembaga itu memang sangat tipis, tetapi kecilnya tingkat perbedaan itu tidak dapat digunakan sebagai dasar untuk menyamaratakan, mengabaikan sifat-sifat khas, dan melanggar hak-hak kultural masyarakat adat. Setiap usaha penyamarataan atau pengabaian terhadap sifat khas dan susunan asli berdasarkan asal-usul masyarakat hukum adat, termasuk *desa pakraman*, merupakan pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional masyarakat hukum adat. Jika pelanggaran demikian itu dilakukan dengan cara memberlakukan suatu produk hukum, maka produk hukum itu bertentangan dengan konstitusi, karena itu kehilangan kekuatan mengikatnya. Jika dilakukan dalam bentuk perlakuan hukum, maka perlakuan hukum itu melanggar konstitusi.

<sup>17</sup> Penjelasan Pasal 18 Romawi II UUD 1945.



Pemaksanaan penerapan peraturan perundang-undangan bidang perbankan, terutama Undang-Undang Perbankan 1992 terhadap LPD menimbulkan ketidakadilan: (1) karena terjadi penerapan hukum secara bertentangan dengan tujuan pembentukan hukumnya.<sup>18</sup> Undang-undang Perbankan dibentuk dengan tujuan untuk mengatur bank, sedangkan LPD bukanlah bank sebagaimana didefinisikan oleh Undang-Undang dimaksud; (2) karena terjadi pelanggaran hak azasi manusia. Hak atas kepemilikan dan penggunaan hak-hak kultural desa adat terhadap sistem sosial-budaya yang dimilikinya dijamin oleh UUD NRI 1945 dan Undang-Undang HAM 1999.<sup>19</sup>

Peraturan perundang-undangan lainnya, seperti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 (Perkoperasian) dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 (Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah – UMKM) tidak dapat diterapkan terhadap LPD karena kedua undang-undang tersebut tidak memberi ruang terhadap sifat khas dan asal-usul LPD.

Undang-Undang UMKM mendefinisikan UMKM sebagai usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha. Desa adat bukanlah orang perorangan dan LPD bukanlah badan usaha sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 03 Tahun 1982 (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. Ketentuan tersebut sesungguhnya memberi ruang pengaturan untuk

<sup>18</sup> Keadilan menurut Kelsen adalah keadilan legalitas, yaitu kualitas yang berhubungan bukan dengan isi dari suatu tatanan hukum positif, melainkan dengan penerapannya. Keadilan dalam pengertian ini adalah keadilan berdasarkan hukum, yaitu penerapan hukum yang benar-benar sesuai jiwa dari tatanan hukum positif itu, sesuai dengan norma hukum positif itu. LPD bukanlah bank, karena itu tidak pada tempatnya diberlakukan peraturan perundang-undangan bidang perbankan. Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Nuansa Nusa Media, Bandung, 2006, h. 17.

<sup>19</sup> Pasal 6 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia (HAM) menentukan: Dalam rangka penegakan hak azasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum masyarakat dan Pemerintah (Pasal 6 ayat 2). Identitas Budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman (Pasal 6 ayat 2).



memasukkan LPD sebagai bentuk perusahaan baru, tetapi pengaturan demikian itu belum dilakukan sampai saat ini.

Undang-undang Koperasi juga tidak dapat diterapkan terhadap LPD karena undang-undang ini belum memberi ruang bagi sifat khas LPD sebagai lembaga keuangan komunitas dengan visi dan misi kulturalnya. 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 sebagai bentuk lembaga keuangan komunitas sangat mungkin diberi bentuk badan usaha koperasi, terutama dari segi tujuan dan fungsinya. Tujuan koperasi adalah untuk meningkatkan kesejahteraan anggota-anggotanya. Fungsi koperasi mencakup: (a) membangun dan mengembangkan potensi ekonomi anggota-anggotanya; (b) mempertinggi kualitas kehidupan manusia; (c) memperkokoh perekonomian rakyat; dan (d) mewujudkan perekonomian nasional berdasarkan azas kekeluargaan. 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 adat, yaitu *tertutup dan keharusan*.

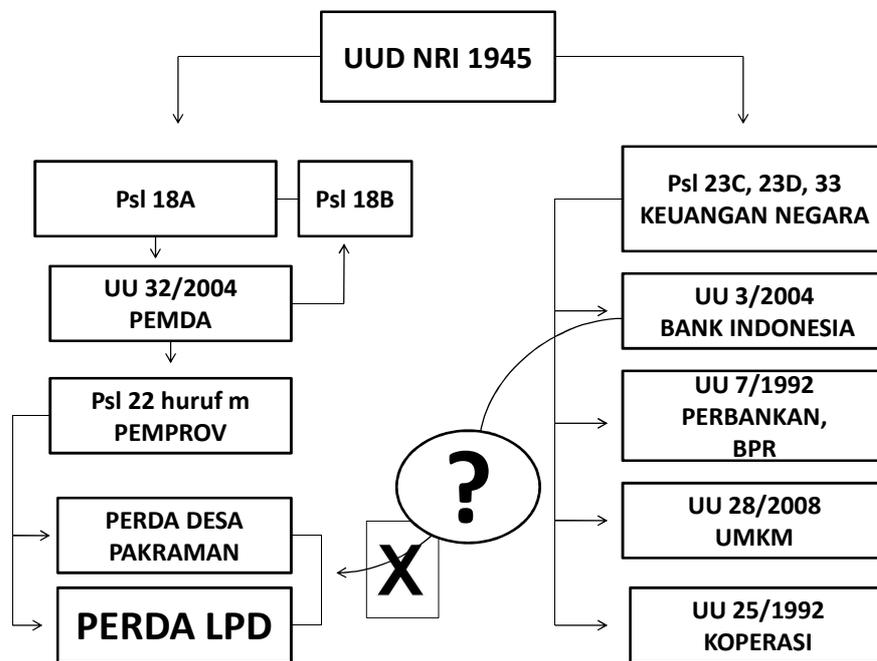
Perbedaan antara LPD dengan lembaga keuangan lainnya dapat dibedakan berdasarkan dasar konstitusional dan landasan yuridisnya. Pengaturan LPD berpijak pada Pasal 18 UUD 1945, Pasal 18A sepanjang mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dan Pasal 18B sepanjang mengenai kesatuan masyarakat hukum adat.

Pengaturan bank, koperasi, dan UMKM berpijak pada ketentuan konstitusi tentang keuangan sebagaimana diatur di dalam Pasal 23, 23D, dan Pasal 33 UUD 1945.

Pengaturan LPD merupakan alokasi kewenangan Pemerintah Daerah dan pengaturan

lembaga keuangan lainnya berada dalam alokasi kewenangan Bank Indonesia (BI), sehingga kehendak BI mengatur LPD merupakan kehendak interventif yang melampaui batas kewenangan BI. Perbedaan landasan konstitusional, yuridis, alur kewenangan Pemda dan BI dalam pengaturan lembaga keuangan rakyat dapat digambarkan sebagai berikut:

### PERBEDAAN LANDASAN KONSTITUSIONAL DAN YURIDIS LPD DENGAN LEMBAGA KEUANGAN LAINNYA



Konstruksi tersebut menggambarkan landasan konstitusional dan landasan yuridis LPD berbeda dengan landasan konstitusional dan yuridis lembaga keuangan lainnya, sehingga merupakan suatu keganjilan jika ketentuan perbankan dipaksakan diterapkan terhadap LPD. Perluasan kewenangan BI ke arah usaha untuk mengatur LPD merupakan tindakan melampaui batas kewenangan BI yang berakar pada Pasal 23C, 23D, dan Pasal 33 UUD 1945.

Namun demikian, pada tanggal 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 mengklasifikasikan LPD sebagai lembaga keuangan mikro. DIKTUM KEDUA, apabila belum berbadan hukum, mewajibkan lembaga-lembaga keuangan itu untuk memilih dan menggunakan salah satu badan hukum: Bank Perkreditan Rakyat (BPR) atau Koperasi atau Badan Usaha Milik Desa.

DIKTUM PERTAMA Keputusan tersebut menggarisbawahi bahwa keputusan itu berlaku terhadap lembaga keuangan mikro YANG DIBENTUK PEMERINTAH yang belum berbadan hukum. Diktum tersebut secara tegas menyatakan bahwa Keputusan Bersama itu hanya berlaku terhadap lembaga keuangan mikro yang dibentuk Pemerintah dan tidak mencakup lembaga keuangan mikro yang tidak dibentuk pemerintah (lembaga keuangan desa adat). Diktum tersebut berarti bahwa Keputusan itu hanya berlaku terhadap lembaga keuangan mikro yang dibentuk Pemerintah dan tidak termasuk lembaga keuangan mikro yang dibentuk oleh kesatuan masyarakat adat. Namun demikian, dalam praktek, Mendagri dan Bank Indonesia bersikap bahwa LPD merupakan lembaga keuangan mikro yang harus mematuhi Keputusan tersebut.

Sikap demikian itu merupakan sikap AMBIGU Mendagri. Di satu sisi Mendagri menerbitkan berbagai peraturan kebijakan yang memberi ruang dan penguatan bagi kesatuan masyarakat hukum adat dengan seluruh perangkat kelembagaannya, termasuk LPD, namun pada sisi lainnya Mendagri menerbitkan Keputusan yang mengingkari status dan keberadaan LPD sebagai unsur kelembagaan keuangan kesatuan masyarakat hukum adat. Pada tahun 1997 Mendagri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (selanjutnya: Permendagri) Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pemberdayaan Adat Istiadat Kebiasaan-kebiasaan Masyarakat dan Lembaga Adat di



Daerah, kemudian disusul dengan Permendagri Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pedoman Fasilitas Organisasi Kemasyarakatan Bidang Kebudayaan, Keraton, dan Lembaga Adat Dalam Pelestarian dan Pengembangan Budaya Daerah dan Permendagri Nomor 52 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelestarian dan Pengembangan Adat Istiadat dan Nilai Sosial Budaya Masyarakat. Ketiga Permendagri itu mengakui, mengukuhkan, melestarikan, dan memberdayakan kesatuan masyarakat hukum adat dengan seluruh perangkat kelembagaannya. Sehingga penerbitan Keputusan Bersama Mendagri, Gubernur BI dan Menteri lainnya merupakan suatu gambaran sikap ambigu terhadap keberadaan LPD sebagai unsur kelembagaan kesatuan masyarakat hukum adat.

Sikap tersebut membuka peluang bagi LPD untuk disesuaikan dengan isi Keputusan tersebut. Keputusan demikian itu, di satu sisi dapat memberi manfaat terhadap penguatan posisi LPD sebagai suatu bentuk lembaga keuangan untuk secara adil menikmati fasilitas yang sama dengan lembaga-lembaga keuangan mikro yang dibentuk pemerintah. Namun pada sisi lainnya penyediaan fasilitas demikian itu dapat menimbulkan akibat-akibat yang bersifat kontra-produktif terhadap LPD sebagai akibat terhanyutnya sifat khas LPD sebagai lembaga keuangan adat.

Pengabaian terhadap sifat khas LPD dan hak desa adat atas pengaturan khusus terhadap LPD dapat menimbulkan keadaan-keadaan yang bersifat kontra-produktif, tidak hanya dalam bentuk konflik norma dalam sifat akademik maupun praktis, melainkan secara substansial juga terhadap penyelenggaraan dan pencapaian tujuan-tujuan pembangunan sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 (Rencana Pembangunan Jangka Panjang-RPJP). Lampiran undang-undang tersebut, angka IV (Arah Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025), VI.1.2 (Mewujudkan Bangsa yang Berdaya Saing), huruf B (Memperkuat Perekonomian Domestik dengan Orientasi dan Berdaya Saing Global) angka 22; mendorong kegiatan



ekonomi yang terkait dengan pengembangan budaya bangsa; IV.1.5 (Mewujudkan Pembangunan yang Lebih Merata dan Berkeadilan) angka 9: pembangunan pedesaan dalam bentuk penciptaan karakteristik fisik, sosial, dan ekonomi yang saling komplementer, menguntungkan, dan peningkatan akses informasi lembaga keuangan.

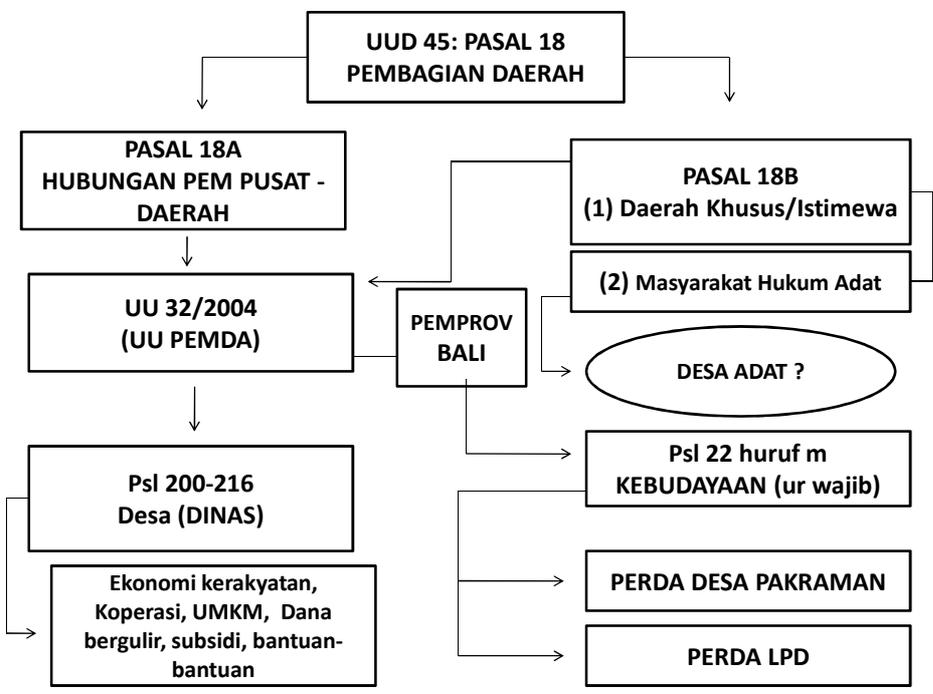
Semangat tersebut mendekatkan desa pakraman pada karakter komunitas. Pengaturan LPD seharusnya dikembalikan kepada identitas kultural desa pakraman, yaitu sifat otonomnya dalam mengatur penyelenggaraan kehidupan rumah tangganya (*self-regulation*).<sup>20</sup> Hukum dalam makna sebagai *self-regulation* adalah hukum dalam pengertian sebagai hukum yang dibuat sendiri oleh suatu komunitas untuk mengatur kehidupan internal mereka. Pada kenyataannya, LPD, sebagaimana juga desa adat di Bali, diatur dengan Peraturan Daerah.<sup>21</sup> Pengaturan ini menunjukkan adanya pertentangan konsep antara peraturan daerah yang mengatur LPD dengan konsep yang dianut oleh UUDNRI, sehingga diperlukan klarifikasi-klarifikasi keilmuan dari segi ilmu hukum tentang keberadaan regulasi pemerintah itu.

Berdasarkan konstruksi permasalahan tersebut, menjadi jelas bahwa permasalahan sesungguhnya tidak terletak pada masalah pelanggaran Undang-Undang Perbankan oleh desa pakraman dalam praktek penyelenggaraan LPD melainkan masalah kurang jelasan pemahaman Mendagri, Menkeu, Menkop, dan Gubernur BI terhadap karakteristik LPD sebagai lembaga adat yang mengemban fungsi keuangan dan kekayaan desa pakraman. Ketidak jelasan tersebut dapat digambarkan melalui konstruksi masalah berikut:

<sup>20</sup> Lihat: I Nyoman Nurjaya, *Magersari: Dinamika Komunitas Petani Pekerja Hutan dalam Perspektif Antropologi Hukum*, Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Arena Hukum Majalah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dengan Penerbit Universitas Negeri Malang (UM Press), 2005, h. 43 dan 51.

<sup>21</sup> LPD diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan Desa. Desa Pakraman diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman.

**LANDASAN KONSTITUSIONAL DAN LANDASAN YURIDIS PENGATURAN LPD DAN PENGATURAN LEMBAGA KEUANGAN LAINNYA DALAM KONSTRUKSI KEWENANGAN PEMDA DAN KONSTRUKSI PEMERINTAHAN DESA**



Konstruksi di atas menggambarkan bahwa Pasal 18 UUD 1945 mencakup Pasal 18A dan Pasal 18B. Pasal 18A merupakan dasar pengaturan DESA ADMINISTRATIF atau desa dinas. Sedangkan Pasal 18B merupakan induk pengaturan DESA ADAT. Kedua ketentuan konstitusi itu bermuara pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Pasal 18A dijabarkan dalam Pasal 200 sampai 216 UU Nomor 32 Tahun 2004, sedang Pasal 18B sama sekali tidak dijabarkan di dalam badan norma undang-undang. Kekosongan hukum itu, oleh Pemerintah Provinsi Bali diisi dengan menerbitkan Perda Desa Pakraman dan Perda LPD.

Posisi LPD dalam konstruksi hukum, yaitu landasan konstitusional dan yuridis LPD serta posisi LPD dan lembaga keuangan lainnya dalam struktur Pemerintahan Daerah. LPD merupakan aspek kelembagaan dari sistem kelembagaan adat pada desa pakraman, yang dalam sistem kewenangan Pemerintah Daerah berada di dalam ruang



lingkup kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur di dalam Pasal 22 huruf m. Landasan konstitusional Pasal 22 huruf m adalah Pasal 18B UUD 1945. Tindak lanjut pengaturannya oleh Pemerintah provinsi Bali ditindaklanjuti dengan Perda Desa Pakraman dan Perda LPD. Sedangkan lembaga keuangan lainnya, seperti lembaga-lembaga keuangan dalam konstruksi ekonomi kerakyatan, seperti: Koperasi dan UMKM berada dalam koridor Pasal 18A UUD 1945.

Fenomena hukum itu menunjukkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pembangunan ekonomi yang berkeadilan, BERIDENTITAS, berdaya saing tinggi, efektif, efisien, dan berkelanjutan, LPD perlu difahami dan diberikan ruang hukum secara tepat, dalam arti konstruktif agar pemahaman tersebut di satu sisi mampu mempertahankan sifat khas kelembagaan LPD, baik dari segi asa-usul, fungsi, peran, dan tujuannya, dan pada sisi lainnya mampu memelihara dan mengefektifkan fungsi-fungsi LPD sebagai lembaga budaya dan lembaga budaya yang mengandung potensi ekonomi. Bertolak dari fenomena dan tujuan itu, maka pengaturan LPD seharusnya dikembalikan kepada jiwa konseptual dan normatif pasal 18B UUDNRI, yaitu: mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, serta semangat sebagaimana dianut oleh UUD 1945 (versi asli), mencakup susunan asli dan sifat istimewanya.<sup>22</sup>

Bertolak dari fenomena tersebut, maka penelitian ini difokuskan pada tiga permasalahan hukum, yaitu:

(1) Pengaturan LPD sebagai lembaga perekonomian dalam sistem hukum keuangan nasional;

<sup>22</sup> Perubahan UUD 1945, termasuk Pasal 18, tidak dimaksudkan untuk menghapuskan semangat dan identitas asli dalam UUD tersebut. Bandingkan Rumusan Pasal 18 UUD 1945 (versi asli) ditambah dengan Penjelasannya dengan Pasal 18B UUDNRI.



(2) mekanisme pembentukan, pengurusan, dan pengelolaan LPD berdasarkan hukum adat di Bali; dan

(3) peranan Pemerintah Daerah Bali dalam pembinaan dan pengembangan LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas.

## 1.2 Rumusan Masalah

(1) Bagaimanakah mekanisme pembentukan, pengurusan, dan pengelolaan LPD berdasarkan hukum adat di Bali ?

(2) Bagaimanakah kedudukan Hukum dan fungsi Lembaga Perkreditan Desa (LPD) sebagai lembaga perekonomian komunitas dalam sistem hukum perbankan?

(3) Apa peranan Pemerintah Daerah Bali dalam pembinaan dan pengembangan LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas?

## 1.3 Tujuan Penelitian

### 1.3.1 Tujuan Umum

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk: menemukan bentuk-bentuk pengaturan LPD sebagai lembaga perekonomian dalam sistem hukum keuangan nasional; mekanisme pembentukan, pengurusan, dan pengelolaan LPD berdasarkan hukum adat di Bali; dan peranan Pemerintah Daerah Bali dalam pembinaan dan pengembangan LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas.

### 1.3.2 Tujuan Khusus

Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk:

a. Merumuskan mekanisme pembentukan, pengurusan, dan pengelolaan LPD berdasarkan hukum adat di Bali, mencakup:

(1) Konsepsi dasar LPD;



(2) Karakteristik LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas pada masyarakat hukum adat di Bali, mencakup:

- (a) Karakteristik kegiatan LPD;
- (b) Korelasi LPD dengan desa pakraman dan anggota komunitas desa pakraman;
- (c) Korelasi LPD dengan Pemerintah Daerah;
- (d) Korelasi LPD dengan Pihak Ketiga.

(3) Kedudukan, peran, dan fungsi sosio-kultural LPD;

(4) Kedudukan, peran, dan fungsi sosio-ekonomis LPD;

(5) Mekanisme pembentukan LPD berdasarkan hukum adat di Bali;

(6) Mekanisme pengurusan dan pengelolaan LPD berdasarkan hukum adat di Bali.

b. Merumuskan kedudukan hukum dan fungsi Lembaga Perkreditan Desa (LPD)

sebagai lembaga perekonomian komunitas dalam sistem hukum perbankan, mencakup:

(1) Merumuskan kedudukan hukum LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas dalam sistem hukum perbankan;

(2) Merumuskan fungsi LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas dalam sistem hukum perbankan.

c. Merumuskan peranan Pemerintah Daerah dalam pembinaan dan pengembangan LPD sebagai bentuk lembaga perekonomian komunitas, mencakup:

(1) Kedudukan, peran, dan fungsi pemerintah daerah dalam pembentukan dan pengembangan LPD;

(2) Posisi legislasi dalam pengaturan LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas;



- (3) Penguatan posisi *self-regulation* melalui tindakan legislasi dalam pengaturan LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas di Bali.

## 1.4 Manfaat Penelitian

### 1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis bagi pengembangan ilmu hukum dalam kaitan dengan pengakuan, pengukuhan, penguatan, dan fasilitasi keberadaan LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas yang ada, hidup, tumbuh, dan berkembang dalam masyarakat hukum adat di Bali. Manfaat penelitian ini mencakup:

- (1) Merumuskan bentuk-bentuk pengaturan LPD sebagai lembaga perekonomian dalam sistem hukum keuangan nasional.
- (2) Merumuskan konsep dan model penerapan konsep *self-regulation* dalam pengaturan pembentukan dan pengelolaan LPD pada masyarakat hukum adat di Bali.
- (3) Merumuskan konsep tentang posisi tindakan legislasi dalam pengaturan suatu lembaga perekonomian dari suatu masyarakat hukum adat, sebagai suatu bentuk komunitas, dalam korelasi dengan posisi hak *self-regulation* dari masyarakat hukum adat dalam pengaturan LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas.

### 1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan nantinya dapat memberikan masukan atau manfaat bagi Desa Pakraman dalam usahanya untuk mengelola Lembaga Perkreditan Desa, bagi Pemerintah Daerah dalam peran sertanya untuk menumbuh kembangkan Lembaga Perkreditan Desa, serta bagi Bank Pemerintah Daerah Bali (Bank BPD) dalam fungsinya untuk melakukan pengawasan terhadap seluruh LPD yang ada di Provinsi Bali.



## 1.5 Orisinalitas Penelitian

Objek penelitian dalam penelitian ini adalah mengenai pengaturan LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas dengan tinjauan penuh dari segi ilmu hukum untuk melihat peran LPD sebagai lembaga perekonomian masyarakat hukum adat sebagaimana diakui keberadaannya oleh UUDNRI 1945, posisi LPD dalam hubungan dengan pemerintah daerah, dan konsistensi perwujudan hak-hak konstitusional desa pakraman untuk mengatur dirinya sendiri (*self-regulation*) dalam pembentukan, pengelolaan dan penyelenggaraan LPD sebagai lembaga perekonomian yang mengurus urusan ekonomi rumah tangga (*domestic*) mereka, khususnya dalam bidang keuangan.

Salah satu penelitian terkemuka yang telah dipublikasikan tentang LPD adalah penelitian yang dilakukan oleh Lincoln Arsyad, yang secara keliru mengklasifikasikan LPD sebagai Lembaga Keuangan Mikro (LKM).<sup>23</sup> Dalam BAB V penelitiannya, Lincoln Arsyad secara tegas mengklasifikasi LPD sebagai LKM dan mengabaikan sifat khas dari lembaga keuangan tersebut:

Bab ini akan membahas pengaruh institusi formal dan informal dan saling keterkaitannya dalam mempengaruhi tata-kelola (*governance*) dan pengembangan Lembaga Keuangan Mikro, dengan merujuk pada Lembaga Perkreditan Desa (LPD) yang ada di Bali, ...<sup>24</sup>

LPD yang dimaksud oleh Arsyad ternyata adalah LPD yang ada pada dan dikelola oleh desa pakraman. Kenyataan menegaskan posisi penelitian ini dalam membantu peneliti dari bidang keilmuan non-ilmu hukum untuk menempatkan indikator hukum sebagai salah satu indikator untuk melakukan pengkualifikasian secara tepat terhadap suatu lembaga perekonomian dan keuangan yang ada di Indonesia.

Kekeliruan atau ketidaktepatan penggunaan indikator dalam mengkualifikasi suatu lembaga perekonomian dapat berakibat buruk terhadap hasil dan pemanfaatan hasil

<sup>23</sup> Lincoln Arsyad, *Lembaga Keuangan Mikro*, Andi, Yogyakarta, 2008, h. 113.

<sup>24</sup> Ibid.



penelitian terhadap lembaga tersebut. Penelitian suatu lembaga keuangan dari segi hukum dapat memberikan input bermanfaat tidak saja bagi proses kebijakan pemerintah, tetapi juga untuk proses pengembangan ilmu-ilmu non-ilmu hukum. Penelitian Arsyad sebagai peneliti terdahulu, telah membukakan pintu penegasan bagi arti penelitian peneliti, tidak saja untuk proses kebijakan, pengembangan ilmu hukum, melainkan juga pengembangan ilmu-ilmu non-ilmu hukum.

Penelitian lainnya adalah penelitian dalam penulisan tesis, masing-masing dilakukan oleh I Wayan Arthanaya dan I Made Suwitra. Arthanaya menulis tentang Fungsi Desa Pakraman Sebagai Lembaga Penyelesaian Kredit Macet pada Lembaga Perkreditan Desa, ditulis dalam penyelesaian program magister ilmu hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Ekonomi Program Pascasarjana Universitas Jember, Jember, Jawa Timur (2008). Penelitian ini membahas 2 masalah, yaitu: (1) dapat/tidaknya *desa pakraman* berfungsi sebagai lembaga penyelesaian kredit macet pada LPD; dan (2) dapat/tidaknya sanksi adat berfungsi dalam penyelesaian kredit macet pada LPD.<sup>25</sup> Penelitian ini menyimpulkan bahwa kredit macet dapat diselesaikan melalui paruman desa dengan menjatuhkan sanksi adat. Penjatuhan sanksi adat itu diatur dalam *awig-awig*. Sanksi adat dapat berfungsi preventif dan restitutif dengan tujuan menciptakan keseimbangan hukum, sehingga kerukunan *desa pakraman* dapat dipulihkan sesuai dengan prinsip hukum adat.<sup>26</sup>

I Made Suwitra menulis tentang Prospek Sanksi Adat Dalam Menanggulangi Kredit Macet LPD Suatu Pemikiran Dalam Rangka Pembaharuan Hukum Pidana, ditulis dalam bentuk tesis dalam rangka penyelesaian program magister hukum pada Program Pascasarjana Universitas Udayana Denpasar (2000). Tesis ini membahas 3 masalah,

<sup>25</sup> I Wayan Arthanaya, *Fungsi Desa Pakraman Sebagai Lembaga Penyelesaian Kredit Macet Pada Lembaga Perkreditan Desa*, Program Studi Magister Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Ekonomi Program Pascasarjana Universitas jember, Jember, 2008, h. 4.

<sup>26</sup> *Ibid.*, h. 104.



yaitu: (1) otonomi desa adat dalam menegakkan awig-awig dalam melindungi aset kekayaannya, yaitu LPD sebagai korban; (2) potensi sanksi dalam awig-awig dalam merespon nasabah dan pengurus LPD; dan (3) fungsionalisasi sanksi adat terhadap penanggulangan kasus kredit macet dalam hubungannya dengan pembaharuan hukum pidana.<sup>27</sup> Penelitian ini menyimpulkan bahwa penyelesaian kredit macet diselesaikan melalui paruman desa dengan menjatuhkan sanksi adat. Sanksi adat merupakan bagian dari pelaksanaan otonomi asli desa adat. Dalam konsep hukum adat segala perbuatan yang bertentangan dengan hukum adat merupakan perbuatan ilegal yang penyelesaiannya dilakukan dengan melakukan koreksi atau penjatuhan sanksi. Tujuan penjatuhan sanksi adalah untuk memulihkan keseimbangan materiil, yaitu kembalinya dana LPD. Fungsi sanksi adat sejalan dengan teori utilitarian Packer, teori relatif atau tujuan (*doeltheorie*) sebagaimana disebutkan oleh R. Soesilo, dan teori instrumental dari Roeslan Saleh. Dalam rangka pembaharuan hukum pidana, nilai-nilai hukum yang hidup di dalam masyarakat, khususnya sanksi adat, mempunyai prospek dalam rangka pembaharuan hukum pidana, karena telah ditransformasikan dalam rancangan KUHP 1993, seperti dianutnya asas legalitas secara materiil, dicantumkannya tujuan dan pedoman pemidanaan dalam Pasal 51, berupa ganti rugi sebagai pidana tambahan.<sup>28</sup>

Kedua penelitian yang disebut belakangan ini membahas masalah yang sangat berbeda dengan obyek penelitian peneliti. I Wayan Arthanaya memfokuskan penelitian pada fungsi otonomi asli *desa pakraman* dalam penyelesaian kredit macet pada LPD dan I Made Suwitra adalah mengenai bentuk transformasi nilai hukum adat, khususnya sanksi adat, melalui tindakan legislasi dalam penanggulangan kredit macet pada LPD.

<sup>27</sup> I Made Suwitra, *Prospek Sanksi Adat Dalam Menanggulangi Kredit Macet LPD Suatu Pemikiran Dalam Rangka Pembaharuan Hukum Pidana*, Program Pascasarjana Universitas Udayana, Denpasar, 2000, h. 12.

<sup>28</sup> *Ibid.*, h. 194-196.



Peneliti memfokuskan penelitian pada konsep pengaturan LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas pada komunitas (tradisional) desa pakraman yang memiliki sifat *sui generis*. Alasan dan tujuan penelitian peneliti dengan kedua peneliti dimaksud juga sangat berbeda. Penelitian peneliti didasarkan pada berbagai fenomena hukum dalam bentuk ketidakadilan dalam pengaturan LPD sebagai lembaga keuangan komunitas masyarakat adat yang memiliki visi dan misi yang sangat berbeda dengan lembaga keuangan publik pada umumnya, antara lain, perlakuan hukum yang sama antara LPD dengan lembaga keuangan publik dalam berbagai jenis dan tingkatannya seperti BPR, koperasi, dan LKM yang secara nyata memiliki sifat, fungsi, dan orientasi yang sangat berbeda. Tujuan penelitian peneliti adalah membangun konsep pengaturan yang tepat terhadap LPD sebagai lembaga perekonomian yang bersifat sangat khas dan memiliki dasar hukum konstitusional yang sangat berbeda dengan lembaga-lembaga keuangan publik pada umumnya dalam rangka perlakuan hukum yang lebih tepat dan adil terhadap LPD, dalam konteks keberlanjutan posisi dan fungsi LPD sebagai lembaga keuangan komunitas pada komunitas masyarakat adat. Latar belakang masalah, fokus masalah yang dikaji, dan tujuan pengkajian masalah yang digunakan sebagai dasar, materi kajian, dan tujuan kajian pada penelitian ini sangat berbeda dengan latar belakang, rumusan masalah, dan orientasi penelitian yang digunakan oleh kedua peneliti.

Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa permasalahan yang ditempatkan sebagai fokus penelitian dalam penelitian ini berbeda dengan penelitian terdahulu yang menunjukkan orisinalitas dari penelitian ini.

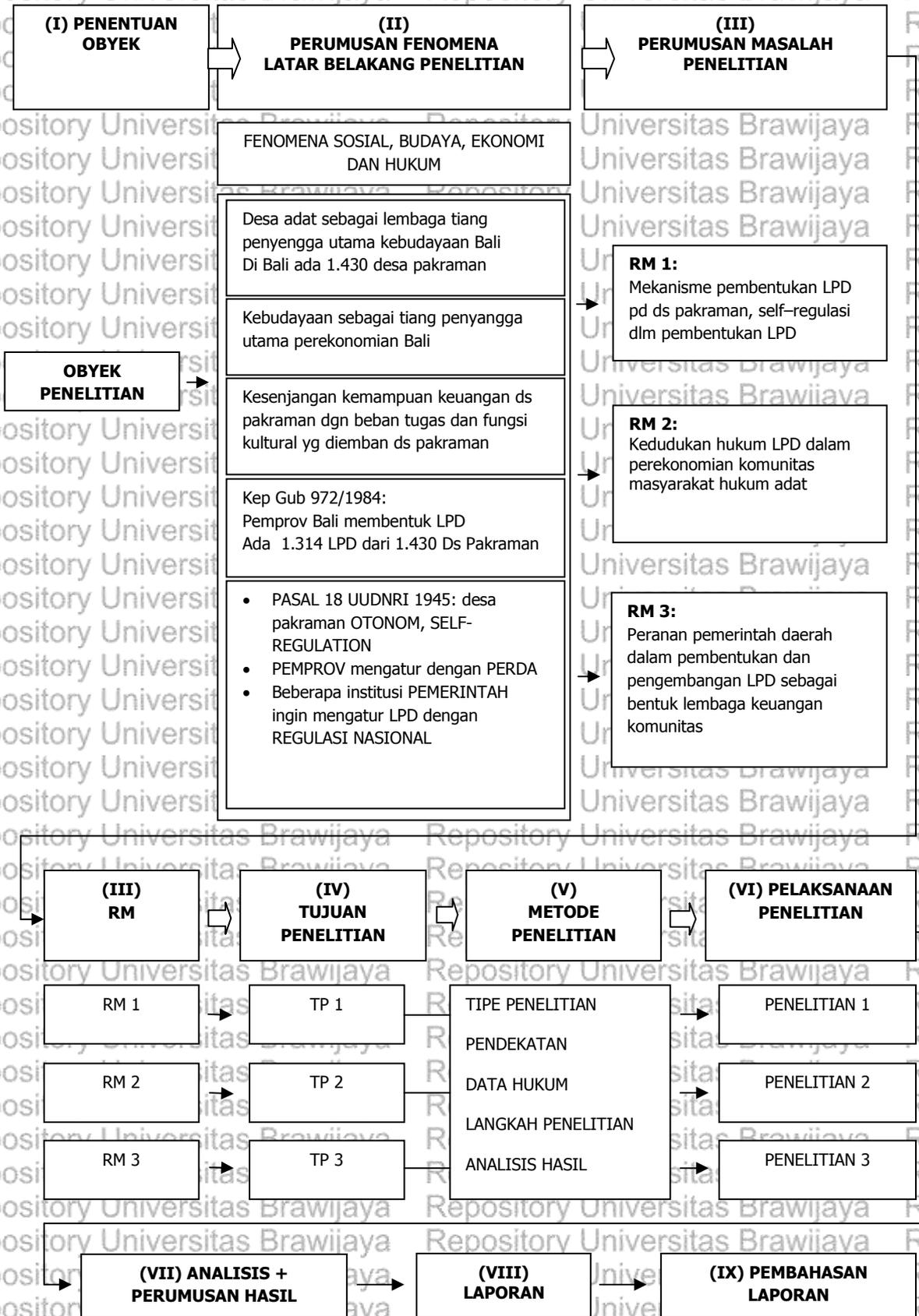


## 1.6 Desain Penelitian

Desain penelitian menggambarkan keseluruhan proses penelitian, mencakup 9 (sembilan) sub-proses, yaitu: (1) Penentuan obyek penelitian; (2) Perumusan fenomena sosial, ekonomi, budaya, dan hukum yang menjadi latar belakang penelitian; (3) Perumusan masalah penelitian, mencakup proses pelingkupan, pendefinisian, dan perumusan masalah penelitian; (4) Perumusan tujuan penelitian; (5) Perumusan metode penelitian; (6) Pelaksanaan penelitian; (7) Analisis dan perumusan hasil penelitian; (8) Penyusunan laporan penelitian; dan (9) Pembahasan laporan penelitian.

Keseluruhan tahap rangkaian langkah penelitian ini dapat digambarkan dalam desain berikut:

## BAGAN DESAIN PENELITIAN





## 1.7 Metoda Penelitian

### 1.7.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang memfokuskan analisis pada norma hukum dan meletakkan norma hukum sebagai obyek penelitian.<sup>29</sup> Penelitian hukum normatif diklasifikasikan atas dua jenis, yaitu: (a) penelitian hukum normatif struktural (*structural analysis of the positive law*),<sup>30</sup> sebagaimana dikembangkan oleh Hans Kelsen; dan (b) penelitian hukum normatif fungsional, sebagaimana dikembangkan oleh Roscoe Pound.<sup>31</sup> Penelitian hukum normatif struktural memusatkan perhatian pada rasio norma, rumusan norma, dan struktur norma, baik internal maupun eksternal, di dalam undang-undang maupun antar peraturan perundang-undangan (vertikal maupun horisontal), sedangkan penelitian hukum normatif fungsional memusatkan analisis pada substansi atau materi muatan norma dan korelasi dengan fungsi norma dan tujuan hukum. Dalam sudut pandang antropologi hukum, sebagaimana dikembangkan oleh Sally Falk Moore, persoalan hukum normatif juga menyangkut posisi hukum negara dalam korelasi dengan posisi hukum komunitas yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat dalam korelasi dengan pembentukan dan keberlakuan hukum di dalam masyarakat,

<sup>29</sup> Bandingkan: Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2008, h. 62-63.

<sup>30</sup> Lihat: Curzon, *Jurisprudence*, MacDonald and Evans, Great Britain, Aylesbury, 1979, h. 120.

<sup>31</sup> Pengertian istilah fungsional dalam "penelitian hukum normatif fungsional" berbeda dengan pengertian istilah fungsional dalam penelitian antropologi hukum (*functional-cultural school*) dan sosiologi hukum (*functionalist-structuralist school*). Pelopor *functional-cultural school* adalah Malinowski dalam menjelaskan posisi dan fungsi hukum masyarakat tradisional yang ada dan tidak terhapuskan dalam lingkup hukum negara. *Functionalist-structural school* dipelopori oleh penggerak sosiologi modern yang meusatkan kajian pada struktur dan fungsi hukum. *ibid.*, h.132, 138. Dalam konteks hukum, penamaan penelitian hukum normatif fungsional digunakan sebagai indikasi perhatian penelitian terhadap fungsi hukum dalam korelasi dengan substansi hukum. Bandingkan: Ida Bagus Wyasa Putra, *Fungsi Hukum Dalam Pengaturan Pariwisata Sebagai Bentuk Perdagangan Jasa*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, 2010, h. 79.



suatu penggambaran posisi dan fungsi norma hukum yang nyata yang ada di dalam masyarakat.<sup>32</sup>

Penelitian hukum ini membahas norma hukum yang mengatur LPD. Secara umum terlihat bahwa LPD diatur oleh hukum negara maupun hukum adat. Penelitian hukum ini mengeksplorasi posisi normatif hukum negara dan hukum kesatuan masyarakat hukum adat serta konstruksi norma pada masing-masing jenis hukum itu dalam mengatur LPD. Pendekatan hukum normatif struktural digunakan untuk menganalisis posisi hukum negara, dalam posisi vertikal maupun horisontal, dengan posisi hukum kesatuan masyarakat hukum adat dalam mengatur LPD, antara:

- (1) Undang-Undang Perbankan 1992 dengan UUD 1945;
- (2) Undang-Undang Perbankan 1992 dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah 2004;
- (3) Undang-Undang Perbankan dan peraturan perundang-undangan yang mengatur transaksi keuangan masyarakat umum dengan Peraturan Daerah Pemerintah Provinsi Bali yang mengatur LPD yang berinduk pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan UUD 1945; dan
- (4) Perbandingan produk hukum daerah Provinsi Bali dengan produk hukum daerah provinsi Sumatra Barat dalam mengatur LPD.

Pendekatan hukum normatif fungsional digunakan untuk menganalisis materi muatan peraturan perundang-undangan yang mengatur LPD, antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Analisis berdasarkan pendekatan ini digunakan sebagai penguatan terhadap analisis normatif

<sup>32</sup> Sally Falk Moore, *Hukum dan Perubahan Sosial: Bidang Sosial Semi-Otonom sebagai Suatu Topik Studi yang Tepat*, dalam: Ihromi, *Antropologi Hukum Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, h. 149.



struktural dalam rangka merumuskan hasil penelitian yang valid, baik secara struktural maupun substansial.

### 1.7.2 Pendekatan Masalah

Lazimnya penelitian hukum normatif, penelitian ini menggunakan empat pendekatan dasar dalam penelitian hukum normatif, yaitu:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*);
- b. Pendekatan kasus (*case approach*);
- c. Pendekatan historis (*historical approach*);
- d. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*); dan
- e. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>33</sup>

Pendekatan undang-undang adalah pendekatan dalam bentuk telaah terhadap undang-undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang dibahas dalam penelitian, mencakup: korelasi norma, konsistensi norma, dan koherensi normanya.

Telaah ini juga mencakup telaah terhadap ratio legis dan dasar ontologis lahirnya undang-undang/regulasi tersebut. Rasio legis dan ontologis peraturan perundang-undangan adalah kandungan filosofis dan rasio politis dibalik rumusan norma.

Pendekatan kasus tidak terbatas pada pendekatan kasus yang diperiksa dan diputus pengadilan, melainkan juga kasus hukum yang terjadi dalam pengaturan dan pemberlakuan aturan terhadap subyek maupun obyek aturan. Dalam penelitian ini adalah kasus pengaturan dan pemberlakuan aturan perbankan dan pemerintahan daerah secara mengabaikan sifat dasar dan sifat hukum dari Nagari dan Lumbung Pith

Nagari (LPN) di Provinsi Sumatra Barat yang mengakibatkan kehancuran penanda

<sup>33</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, h. 93.



identitas Nagari dan LPN di Sumatra Barat, serta tekanan hukum dalam bentuk pemaksaan pemberlakuan aturan perbankan oleh Pemerintah terhadap LPD di Bali.

Pendekatan historis merupakan dasar telaah terhadap perkembangan pengaturan suatu obyek pengaturan untuk menelusuri dan mengeksplorasi rasio legis dari pengaturan tersebut, termasuk pola pikir, pola konsep, dan visi politik hukum dan filosofi dari suatu pengaturan yang berkaitan dengan obyek penelitian.

Pendekatan komparatif merupakan dasar analisis terhadap satu bentuk pengaturan dalam perbandingan dengan bentuk pengaturan lainnya. Perbandingan ini mencakup pula perbandingan pengaturan dan efek dari penerapan aturan itu terhadap obyek pengaturan dalam kaitan dengan pewujudan tujuan-tujuan pengaturan.

Pendekatan komparatif juga mencakup komparasi antara hukum yang berlaku dalam kesatuan masyarakat tradisional dalam tatanan hukum nasional suatu negara.<sup>34</sup>

Pendekatan konseptual merupakan dasar analisis terhadap kandungan teoritik dan konsep dari suatu norma, mencakup: teori, doktrin, konsep, pandangan, pengertian, azas, dan konfirmasi-konfirmasi empiris untuk menegaskan posisi teori, doktrin, dan konsep dalam muatan suatu norma.

Pendekatan yang pertama merupakan pendekatan dalam penelitian hukum normatif struktural dan pendekatan yang kedua, ketiga, dan yang keempat merupakan pendekatan yang lazim digunakan dalam penelitian hukum normatif fungsional. Penelitian ini menggunakan kedua pendekatan dasar ini dan seluruh pendekatan teknis tersebut dalam rangka memperoleh hasil penelitian yang bersifat normatif struktural (korelasi antar norma) dan normatif fungsional (substansial norma). Konfirmasi empirik dalam penelitian ini dipergunakan sebagai dasar untuk memperkuat hasil penelitian dengan kedua pendekatan tersebut. Konfirmasi empirik dilakukan dalam konteks dan

<sup>34</sup> Michael Bogdan, *Comparative Law*, Kluwer, The Netherlands, Gteborg, Sweden, 1994, 51.



sebagai konsekwensi dari penggunaan pendekatan yang kedua (pendekatan hukum normatif fungsional). Konfirmasi empirik digunakan untuk menjelaskan gejala dan kaedah hukum.<sup>35</sup>

### 1.7.3 Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan alat penelusuran bahan hukum. Bahan hukum primer yang digunakan, mencakup: undang-undang; peraturan daerah dan produk hukum daerah lainnya; peraturan atau keputusan-keputusan pemerintah; kebijakan atau keputusan administratif yang dibuat oleh lembaga-lembaga administratif, dan keputusan-keputusan yang dibuat oleh kesatuan masyarakat hukum adat. Alat Penelusuran Bahan Hukum yang digunakan mencakup: kamus dan kamus hukum (*law dictionary*).

Bahan hukum sekunder yang digunakan, mencakup: literatur wajib ; risalah-risalah hukum, terbitan-terbitan hukum periodik yang digunakan sebagai acuan bagi praktisi, pengajar, dan mahasiswa. Dokumen-dokumen hukum dalam pembahasan-pembahasan peraturan perundang-undangan.

Penelitian ini menggunakan jenis data kualitatif dan kuantitatif. Jenis data kuantitatif merupakan data dalam bentuk angka yang dihimpun berdasar respon responden. Sedangkan data kualitatif adalah data berupa narasi kata-kata yang dihimpun dari baik hasil intepreriasi terhadap data responden maupun respon informan dan hasil observasi dan wawancara lapangan.

Disamping bahan hukum tersebut, penelitian ini juga menggunakan sumber data primer dan sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh dari penelitian lapangan atau sumber pertama data di lapangan, baik dari responden maupun

<sup>35</sup> Bandingkan: Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Surabaya, 2005, h. 265.



informan. Dalam penelitian ini, sumber data primer adalah orang, masyarakat atau lembaga yang langsung berkedudukan sebagai sumber informasi yang digali berdasarkan observasi atau wawancara. Sumber data sekunder merupakan sumber data kedua yang diperoleh dari perpustakaan atau dokumen sebagai sumber data.

Dalam penelitian ini sumber data sekunder adalah: Perpustakaan Universitas Brawijaya, Perpustakaan Universitas Udayana, Perpustakaan Pemerintah Provinsi Bali, dan perpustakaan lain yang akan ditentukan kemudian.

#### **1.7.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Bahan hukum dikumpulkan berdasarkan studi kepustakaan dan studi dokumen.

Studi dokumen dilakukan dalam konteks perolehan bahan hukum primer dan sekunder.

Penelitian diselenggarakan di dua lokasi yaitu: (1) Bali; dan (2) Sumatra Barat.

Penentuan kedua lokasi ini didasarkan pada sejarah, keberadaan, posisi, dan fungsi

LPD di kedua daerah itu. Ukuran yang digunakan sebagai dasar penentuan lokasi adalah: (a) keberadaan LPD pada kedua daerah tersebut; (b) kedudukan dan fungsi

LPD pada kedua daerah tersebut; (c) perkembangan LPD pada kedua daerah tersebut, berkenaan dengan regulasi Pemerintah, baik Pusat maupun daerah; (d) keberadaan

dan keberlanjutan kedudukan dan fungsi LPD dalam kehidupan masyarakat desa pada

saat ini serta kemungkinannya di masa depan. Perbandingan keberadaan LPD pada

kedua daerah tersebut dimaksudkan untuk menggambarkan kedudukan dan fungsi LPD

dalam kehidupan kesatuan masyarakat hukum adat, perlakuan hukum negara yang

diberikan oleh negara terhadap LPD pada kedua daerah tersebut, cara pemerintah

daerah merespon pengaturan oleh negara dalam mengatur LPD pada kedua daerah

tersebut, akibat pengaturan negara terhadap kedudukan dan fungsi LPD pada kedua

daerah tersebut, dan harapan-harapan pengaturan yang tepat yang diperlukan ke

depan dalam mengatur LPD agar lembaga keuangan masyarakat desa adat yang unik



dan fungsional bagi kehidupan masyarakat desa dalam mengemban fungsi, tugas, dan tanggungjawab historis, sosial, dan kultural yang diberikan oleh konstitusi.

### **1.7.5 Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum dianalisis secara deskriptif-kualitatif, melalui: (a) inventarisasi bahan; (b) identifikasi dan kualifikasi bahan; (c) telaah bahan; (d) perekaman tertulis bahan dan hasil telaah; dan (e) penyimpulan.

Data hasil penelitian dianalisis dengan metode deskriptif-kualitatif, yaitu dengan menggunakan data yang telah dikumpulkan, pengolahan, dan penelaahan data dengan menerapkan teori yang telah ditentukan yang relevan dengan fokus permasalahan.

Secara keseluruhan penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif.

### **1.8 Sistematika Penulisan**

Hasil penelitian ini disajikan dalam tujuh bab, yaitu: Bab I Pendahuluan, Bab II Kerangka Teoritik, Bab III Kerangka Konseptual, Bab IV Mekanisme Pembentukan Dan Pengelolaan LPD Sebagai Lembaga Perekonomian Komunitas Pada Masyarakat Hukum Adat Di Bali, Bab V Kedudukan, Peran, Dan Fungsi LPD Dalam Penyelenggaraan Perekonomian Komunitas Masyarakat Adat Di Bali, Bab VI Peranan Pemerintah Daerah dalam Pembentukan dan Pengembangan LPD sebagai Bentuk Lembaga Keuangan Komunitas, dan Bab VII Kesimpulan dan Saran.

Dalam Bab I (Pendahuluan), dibahas tentang: (a) Latar Belakang Masalah; (b) Rumusan Masalah; (c) Tujuan Penelitian; (d) Manfaat Penelitian; (e) Orisinalitas Penelitian; (f) Desain Penelitian; (g) Metode Penelitian; dan (h) Sistematika Penulisan.

Dalam metode penelitian, dibahas tentang: Tipe Penelitian; Pendekatan Masalah; Bahan Penelitian; Langkah Penelitian; dan Analisis Hasil Penelitian.

Dalam Bab II (Kerangka Teoritik) dibahas tentang teori-teori yang dipergunakan sebagai dasar untuk menentukan pendekatan penelitian, menentukan desain penelitian,



dan melakukan analisis hasil penelitian, mencakup: (a) Teori Komunitas; (b) Teori Self-Regulation; (c) Teori Perlindungan Masyarakat Asli; dan (d) Teori Sistem Hukum. Pada Bab ini juga disajikan Konstruksi Kerangka Teoritik Penelitian sebagai bentuk penggambaran korelasi antara rumusan masalah dengan teori-teori yang dipergunakan sebagai dasar analisis masalah.

Dalam Bab III (Kerangka Konseptual) dibahas tentang: *pertama*, Kerangka Konseptual Masyarakat Hukum Adat; dan *kedua*, Kerangka Konseptual LPD. Pada sub Kerangka Konseptual Masyarakat Hukum Adat dibahas tentang: (a) Istilah Dan Pengertian Hukum Adat; (b) Desa Adat Dalam Tinjauan Sejarah; (c) Struktur Kelembagaan Desa Adat; (d) Hubungan Desa Adat Dengan Desa Dinas; (e) Harta Kekayaan Desa Adat; dan (f) Sumber Pendapatan Desa Adat. Pada sub Kerangka Konseptual LPD dibahas tentang: (a) Konsepsi Dasar Lembaga Pekreditan Desa (LPD) dan (b) Karakteristik LPD Sebagai Lembaga Perekonomian Komunitas Pada Masyarakat Hukum Adat Di Bali. Bab ini digunakan sebagai bab untuk menggambarkan sifat dasar masyarakat hukum adat sebagai suatu bentuk komunitas dengan segala atributnya, sebagai dasar untuk mendefinisikan posisi dan fungsi LPD sebagai lembaga keuangan komunitas.

Dalam Bab IV (Mekanisme Pembentukan Dan Pengelolaan LPD Sebagai Lembaga Perekonomian Komunitas Pada Masyarakat Hukum Adat Di Bali) dibahas tentang: (a) Wujud Penerapan Konsep *Self-Regulation* Dalam Pengaturan Penyelenggaraan Kehidupan Desa Pakraman Sebagai Suatu Bentuk Komunitas, mencakup: Konsep Komunitas; Konsep Hak Mengatur Sendiri (*Self-Regulation*), dan Wujud Penerapan Konsep *Self-Regulation* Dalam Pengaturan Kehidupan Desa Pakraman Sebagai Suatu Bentuk Komunitas; (b) Wujud Penerapan *Self-Regulation* Dalam Pembentukan Dan Pengelolaan LPD; (c) Awig-Awig Sebagai Wujud Penerapan



*Self-Regulation* Dalam Pengaturan Urusan Internal Komunitas Desa Pakraman; (d) Perarem Sebagai Wujud Penerapan *Self-Regulation* Dalam Pengaturan LPD; (e) Inkonsistensi Perlakuan Politik Hukum Dan Perlakuan Hukum Terhadap LPD Sebagai Lembaga Keuangan Komunitas Kesatuan Masyarakat Hukum Adat.

Dalam Bab V (Kedudukan, Peran, Dan Fungsi LPD Dalam Penyelenggaraan Perekonomian Komunitas Masyarakat Adat Di Bali) dibahas tentang: (a) Kedudukan, Peran dan Fungsi Sosio-kultural dan Sosio-Ekonomi LPD; dan (b) Kebutuhan Pengaturan LPD Sebagai Lembaga Keuangan Komunitas Dalam Fungsi Sosio-Kultural dan Sosio-Ekonomi.

Dalam Bab VI (Peranan Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan dan Pengembangan LPD Sebagai Bentuk Lembaga Keuangan Komunitas) dibahas tentang: (a) Posisi Negara Dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengaturan LPD Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945: Negara Sebagai Penentu Hukum Dan Masyarakat Adat Sebagai Penentu Hukum; (b) Kedudukan, Peran, Dan Fungsi Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan dan Pengembangan LPD; (c) Posisi Legislasi Daerah Dalam Pengaturan LPD Sebagai Lembaga Perekonomian Komunitas; (d) Penguatan Posisi *Self-Regulation* Melalui Tindakan Legislasi Dalam Pengaturan LPD Sebagai Lembaga Perekonomian Komunitas Di Bali; (e) Perkembangan Penerapan Prinsip *Self-Regulation* Dalam Tindakan Legislasi Dalam Pengaturan LPD. Bab ini merupakan deskripsi dan hasil analisis terhadap hasil penelitian dalam menjawab masalah ketiga.

Dalam Bab VII (Kesimpulan dan Rekomendasi) disajikan tentang simpulan dan rekomendasi. Dalam bagian kesimpulan disajikan hasil pembahasan terhadap masalah pertama, kedua, dan ketiga, sebagai temuan dari penelitian ini. Dalam bagian rekomendasi disajikan beberapa saran untuk Pemerintah dalam cara mengatur LPD secara tepat.



## BAB II KERANGKA TEORITIK

### 2.1 Teori Komunitas

Menurut Bell dan Newby (1979), suatu masyarakat didefinisikan sebagai komunitas apabila memenuhi beberapa indikator komunitas, yaitu: (a) Skala manusia; (b) Identitas dan kepemilikan; (c) Kewajiban-kewajiban; (d) *Gemeinschaft*; dan (e) Kebudayaan.<sup>36</sup>

#### a. Skala manusia

Komunitas merupakan lawan dari struktur-struktur besar, tidak bersifat pribadi, dan terpusat. Komunitas melibatkan interaksi-interaksi dalam skala yang mudah dikendalikan dan dipergunakan oleh individu-individu. Skalanya terbatas pada orang-orang yang saling mengenal atau dengan mudah berkenalan bila diperlukan. Interaksi-interaksinya mudah diakses oleh semua anggotanya.

#### b. Identitas dan kepemilikan

Komunitas memasukkan perasaan memiliki dari anggota-anggotanya. Konsep keanggotaan digunakan dalam konteks rasa memiliki itu, ditambah lagi dengan kesetiaan terhadap tujuan-tujuan kelompok.

#### c. Kewajiban-kewajiban

Kewajiban-kewajiban yang dibebankan oleh komunitasnya diartikan, atau bahkan dirasakan sebagai bentuk kontribusi yang timbul dari rasa wajib anggota-anggota untuk memelihara kelanggengan komunitas dan struktur-strukturinya.

<sup>36</sup> Jim Ifie dan Frank Tesoriero, *Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi: Community Development*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, h. 191.



#### d. *Gemeinschaft*

Tonnies membedakan antara *Gemeinschaft* dengan *Gesellschaft*. Dalam masyarakat *Gemeinschaft* orang berinteraksi dengan relative sedikit orang. Mereka saling kenal dengan baik satu sama lain. Setiap orang bekerja dalam banyak peran yang berbeda. Hal-hal publik dan pribadi tidak dipisahkan. Manusia yang satu mengenal manusia lainnya dalam konteks hubungan antar manusia, bukan karena peran profesi. Komunitas merupakan himpunan pengalaman yang sangat kaya, dalam dan nyata, dan membentuk dasar dari semua interaksi sosial. Dalam masyarakat *Gesellschaft* orang berinteraksi dengan lebih banyak orang, tetapi interaksi ini terbatas pada kegiatan instrumental tertentu saja. Manusia satu mengenal manusia lainnya terbatas dalam konteks peran profesi. Tidak ada kedekatan antara manusia satu dengan lainnya dalam konteks kemanusiaan.<sup>37</sup>

#### e. *Kebudayaan*

Suatu komunitas menolak fenomena *kultur masal*, yaitu kebudayaan masyarakat modern yang diproduksi dan dikonsumsi pada tingkat masal dalam bentuk keseragaman yang steril. Dalam komunitas, setiap orang mempunyai kesempatan yang sama untuk memberikan nilai, ikut dalam produksi dan ekspresi kebudayaan dari komunitas bersangkutan. Mereka menjadi produsen aktif dibanding dengan sekedar konsumen pasif. Mereka bersama-sama membangun identitas budaya komunitas mereka dalam bentuk budaya berbasis identitas komunitas, keanekaragaman, dan bentuk partisipasi terbuka.

Berdasarkan kriteria tersebut, *desa adat* kiranya merupakan contoh komunitas yang paling sempurna, terutama dari segi ukuran skala manusia, identitas dan

<sup>37</sup> Ibid., h. 37, 38.



kepemilikan, kewajiban-kewajiban, klasifikasi *Gemeinschaft*, dan budaya. Komunitas dalam konsep demikian itu adalah komunitas saat ini diberi perhatian khusus oleh Majelis Umum PBB sebagai akibat keterpinggiran mereka yang diakibatkan oleh berbagai kebijakan pemerintah Negara tempat di mana komunitas itu berada.<sup>38</sup>

Dalam konsep komunitas, komunitas masyarakat adat diakui memiliki hak untuk mengatur diri sendiri (*self-regulation*). Hak ini diberikan dalam konteks mempertahankan keaslian dari keberadaan masyarakat itu. Teori *self-regulation* merupakan penajaman dari teori pluralisme hukum (*legal pluralism*) sebagaimana dicetuskan oleh tokoh-tokohnya yang terkemuka, seperti: Marc Galanter, Sally Falk Moore, Peter Fitzpatrick, Roger Cotterrel, Gunter Teubner, Boaventure de Sousa Santos, Sally Engle Merry, dan Masaji Chiba.<sup>39</sup> Teori ini dipandang sebagai salah satu teori hukum *post-modern*, mencakup: (a) rekonseptualisasi hubungan hukum dengan masyarakat; dan (b) kemampuan untuk mengidentifikasi fenomena hukum yang bersifat asli yang berlaku dalam skala masyarakat global.<sup>40</sup> Teori pluralisme hukum dirumuskan dalam rumusan negasi, *'not all the phenomena related to law and not all that are law-like have their source in government'*. Tidak semua fenomena berkaitan dengan hukum dan tidak semua hal yang tampak sebagai hukum bersumber pada kekuasaan pemerintah.

Inti konsep (*core credo*) pluralisme hukum adalah seluruh aturan normatif yang tidak berkaitan dengan pemerintah ternyata adalah hukum. Brian Z. Tamanaha<sup>41</sup> memberi catatan bahwa:

*These non-state 'legal' orders range from pockets within state legal systems where indigenous norms and institutions continue to exert social control, to the rule-making and enforcing power of cooperations and universities, to the*

<sup>38</sup> Jim Ife dan Frank Tesoriero, *ibid.*, h. 4-13.

<sup>39</sup> Brian Z. Tamanaha, *A Non-Essentialist Version of Legal Pluralism*, *Journal of Law and Society*, Volume 27, Number 2, June 2000, Blackwell Publishers, Oxford *op.cit.*, h. 296. Lihat juga: Brian Z. Tamanaha, *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford Press, New York, 2001, h. 171.

<sup>40</sup> *Loc.cit.*

<sup>41</sup> *Ibid.*, h. 298.



*normative order which exists within small social groups, including, among others, business networks, community associations, factories and sports leagues, and the family.*

Bahwa aturan yang bersifat non-negara tersebar di dalam wadah sistem hukum negara di mana norma dan lembaga-lembaga asli yang dibuat oleh kelompok-kelompok masyarakat, dalam berbagai bentuknya, tetap ada dan berlaku secara baik dalam mengatur kehidupan internal mereka. Namun demikian, teori ini harus dibatasi. Glanter menyatakan, bagaimana Indonesia dapat membedakan 'hukum asli' dengan kehidupan sosial pada umumnya (*how than can we distinguish "indigeneous law" from social life generally?*), atau sebagaimana Santos, konsep yang sangat luas dengan mudah dapat jatuh ke dalam kekaburan, jika hukum ada di mana-mana sama artinya dengan hukum tidak ada di mana-mana (*this very broad conception of law can easily lead to the total trivialization of law – if law is everywhere it is nowhere*).<sup>42</sup> Namun demikian, terdapat kesepakatan, bahwa sesuatu yang disebut hukum dapat salah satu atau keduanya dari katagori ini: (a) aturan yang mengatur perilaku konkret dalam suatu komunitas sosial tertentu (Eugen Ehrlich, Bronislaw Malinowski); atau (b) aturan dalam rangka penegakan norma yang telah melembaga (Adamson Hoebel, Max Weber, H.L.A. Hart).<sup>43</sup> Untuk memperkuat konsep itu, definisi Santos cukup membantu memecahkan masalah kekaburan itu. Menurut Santos, hukum adalah:

*... a body of regularized procedures and normative standards, considered justiciable in any given group, which contributes to the creation and prevention of disputes, and to their settlement through an argumentative discourse, coupled with the threat of force.*<sup>44</sup>

Dengan demikian, ada empat ciri yang harus dipenuhi oleh suatu aturan untuk dapat disebut hukum, yaitu: (a) merupakan satu kesatuan prosedur pengaturan dan

<sup>42</sup> Dalam Brian Z. Tamanaha, *ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*, h. 300.

<sup>44</sup> *Ibid.*, h. 302.



standar normatif; (b) diterima sebagai sesuatu yang adil dalam suatu komunitas sosial tertentu; (c) diciptakan untuk mencegah dan menyelesaikan sengketa melalui suatu proses argumentasi; dan (d) dilengkapi dengan pemaksaan dalam pentaatannya.

Berdasarkan konsep ini, maka setiap aturan yang memenuhi ciri demikian, pada setiap komunitas, terutama komunitas masyarakat asli, adalah hukum. Keragaman hukum di dalam keragaman komunitas di dalam suatu tatanan hukum yang lebih melingkupi melahirkan pluralisme hukum. Pluralisme hukum, menurut Teubner, adalah keragaman sistem norma hukum, yang satu sama lain saling bertentangan (*a set of conflicting social norms in a given social field but as a multiplicity of diverse communicative processes that observe social action under the binary code of legal/illegal*), dan satu sama lain sama-sama ada dan berlaku di dalam suatu masyarakat.<sup>45</sup>

Menurut Santos, hukum komunitas (*community law*) adalah hukum yang berlaku dalam suatu komunitas sosial masyarakat, yang berada dalam derajat hubungan yang berbeda-beda dengan hukum negara, antara komunitas satu dengan lainnya.<sup>46</sup> Kekuasaan untuk mengatur diri sendiri itu disebut dengan kemampuan mengatur sendiri atau *self-regulation*. Menurut Deklarasi PBB Tentang Masyarakat Asli (*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2006*), *self-regulation* bagi masyarakat hukum adat adalah hak yang dijamin secara universal.

Hak atas hak untuk mengatur sendiri (*self-regulation*) itu harus dihormati. Kewajiban untuk menghormati hak demikian itu dalam tindakan setiap negara bukan pemikiran baru. John Locke (1632-1704) dalam *Essay Concerning Human Understanding*, menulis tentang bagaimana legislatif seharusnya bertindak dengan seluruh kekuasaan legislasi yang ada di tangannya. Bahwa mereka tidak boleh

<sup>45</sup> Ibid., 307.

<sup>46</sup> Ibid., h. 303.



membuat produk hukum secara bertentangan dengan tujuan pemberian kekuasaan itu.

Locke menyatakan:

*The natural liberty of man is to be free from any superior power on earth, and not to be under the will or legislative authority of man, but to have only the law of nature for his rule. The liberty of man in society is to be under no other legislative power but that established by consent in the commonwealth; nor under the dominion of any will or restraint of any law, but what that legislative shall enact according to the trust put in it. ...freedom of men under government is to have standing rule to live by, common to everyone of that society, and made legislative power erected in it.<sup>47</sup>*

Kekuasaan legislatif harus dipergunakan sesuai dengan besaran kepercayaan yang diberikan oleh setiap orang kepadanya. Kebebasan bagi setiap orang di bawah suatu pemerintahan adalah penerbitan hukum yang dapat digunakan sebagai pijakan hidup oleh setiap orang di dalam masyarakat. Kekuasaan legislatif haruslah digunakan dalam konteks moral demikian itu.

Menurut Dror, tidak seluruh aspek kehidupan dapat diatur dengan undang-undang. Pendapat tersebut disampaikan Dror dalam kritik Dror terhadap teori hukum fungsional Pound, yaitu bahwa tidak seluruh aspek kehidupan masyarakat dapat direkayasa dengan hukum. Ada aspek kehidupan yang memiliki ciri instrumental, seperti rekayasa pasar bebas dan kegiatan komersial, yang dapat direkayasa dengan hukum, dan ada juga aspek kehidupan yang memiliki ciri kejiwaan masyarakat, seperti keyakinan dan kelembagaan tradisional masyarakat, termasuk kehidupan rumah tangga dan perkawinan, yang tidak mudah direkayasa dengan hukum.<sup>48</sup>

Keharusan menghormati hukum asli juga diserukan oleh penganut teori antropologi hukum fungsional. Menurut Malinowski (1926):

*"all customs, beliefs and ideas represent an indispensable part within a working whole"*

<sup>47</sup> Saxe Commins and Robert N Linscot, *Man and The State: The Political Philosophers*, Modern Pocket Library, New York, 1953, h. 69.

<sup>48</sup> Yehezkel Dror, *Law and Social Change*, Tulane Law Review, Vol. 33, 1959, h. 756.



Seluruh kebiasaan, kepercayaan, gagasan yang tumbuh, hidup, dan berkembang dalam masyarakat merupakan bagian tak terpisahkan dari keseluruhan suatu entitas.

Malinowski, dalam penelitiannya terhadap perilaku masyarakat terhadap kejahatan dan kebiasaan pada masyarakat Melanesia yang belum berkembang pada tahun 1926, memusatkan penelitian pada upaya penemuan dan analisis terhadap ketentuan-ketentuan yang dibentuk dan ditaati oleh masyarakat yang menerima ketentuan-ketentuan itu sebagai sesuatu kewajiban yang mengikat, sekalipun bertentangan dengan kebiasaan umum yang telah ada sebelumnya. Ia melihat ketentuan itu dipaksakan melalui suatu mekanisme sosial yang bersumber pada suatu kekuatan yang berasal dari **rasa ketergantungan satu sama lain anggota masyarakat** yang sangat kuat (*feeling of mutual dependence*). Di dalam masyarakat

kemungkinan terdapat beragam ketentuan hukum yang bersifat fundamental dan mengikat untuk mengamankan kehidupan dan hak milik, seperti hukum pidana.

Hukum, bagi masyarakat Melanesia, merupakan aspek kehidupan masyarakat satu suku-bangsa, bukan masyarakat modern yang membangun sistem sosialnya secara mandiri dalam sistem sosial yang kompleks (*an aspect of tribal life rather than an independent self-contained system*).<sup>49</sup> Menurut Curson:

*Modern legal systems do not exist in isolation from other aspects of society and the anthropologist emphasizes the need to see those systems as part of an integrated culture pattern.*

Sistem hukum modern tidak terpisah dengan aspek kehidupan masyarakat lainnya. Para antropolog menekankan kebutuhan untuk melihat sistem demikian itu sebagai *satu kesatuan yang bersifat utuh dari suatu pola budaya*.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Curson, L.B., *Jurisprudence*, M&E Handbooks, Macdonald an Evans, Hzel Watson & Vinery Ltd., great Britain, 1979, h. 132.

<sup>50</sup> *Ibid*, 135.



## 2.2 Teori *Self-Regulation*

Menurut Sally Falk Moore, selama ini terdapat berbagai pandangan teoritik tentang siapa yang menentukan hukum yang berlaku dalam masyarakat. Menurut Roscoe Pound hukum merupakan instrumen untuk mengendalikan KONTEKS SOSIAL.

Negara menentukan hukum. Sementara menurut Cochrane, masyarakatlah yang menentukan hukum, bukan sebaliknya. Menurut Selznick, pertentangan demikian itu sudah tidak berguna lagi, sebaiknya dilihat kenyataan dalam masyarakat tentang keadaan yang sesungguhnya. Menurut Selznick, kedua pihak yang menentukan hukum yang berlaku dalam masyarakat itu tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Keduanya saling berkait dan tergantung. Dalam porsi tertentu negara menentukan hukum dan dalam porsi lainnya, masyarakatlah yang menentukan hukum.<sup>51</sup>

Menurut Sally Falk Moore, keberadaan kesatuan masyarakat tradisional merupakan suatu kenyataan sosial. Kesatuan sosial ini memiliki kemampuan untuk menghasilkan aturan-aturan, adat kebiasaan, simbol-simbol, yang berasal dari dalam; memiliki sarana dan kekuatan untuk memaksa seseorang taat pada aturan; namun juga berada dalam kesatuan sosial yang lebih luas yang menguasai dan dapat mempengaruhinya. Kenyataan keberadaan kesatuan sosial yang lebih kecil itu di dalam kesatuan sosial yang lebih besar yang menguasai dan mempengaruhi keberadaan kesatuan sosial yg lebih kecil itu membuat otonomi yang dimiliki kesatuan sosial yang lebih kecil itu dalam membuat aturan, memberlakukan aturan, dan menegakkan aturan berubah menjadi **otonomi yang bersifat semi-otonom**.<sup>52</sup> Teori-teori tersebut

menunjukkan korelasi dengan konstruksi posisi negara dan kesatuan masyarakat

<sup>51</sup> Sally Falk Moore, *Law As A Process: An Anthropological Approach*, Routledge & Kegan Paul, London, 1978, h. 54. Lihat juga: Sally Falk Moore, *Hukum dan Perubahan Sosial: Bidang Sosial Semi-Otonom Sebagai Suatu Topik Studi Yang Tepat*, dalam Ithomi, *Antropologi Hukum*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, h. 148-150.

<sup>52</sup> Ibid.



hukum adat di dalam Pasal 18 UUD 1945. Korelasi antara konstruksi teori Sally Falk Moore dengan konstruksi Pasal 18 UUD 1945 dapat digambarkan sebagai berikut:

**SALLY FALK MOORE 1: POSISI NEGARA DAN KESATUAN MASYARAKAT DALAM MENENTUKAN HUKUM**

**TEORI *SELF-REGULATION* SEMI OTONOM: NEGARA MENENTUKAN HUKUM - MASYARAKAT JUGA MENENTUKAN HUKUM**

**ROSCOE POUND:**

Hukum sebagai INSTRUMEN untuk mengendalikan konteks sosial.

**NEGARA MENENTUKAN HUKUM.**

**COCHRANE:**

**MASYARAKAT MENENTUKAN HUKUM**, bukan sebaliknya.

**SELZNICK:**

Pertentangan demikian itu tidak berguna lagi, sebaiknya dilihat kenyataan dalam masyarakat tentang keadaan yang sesungguhnya. Kedua pihak yang menentukan hukum yang berlaku dalam masyarakat tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Keduanya saling berkait dan tergantung. Dalam porsi tertentu negara menentukan hukum dan dalam porsi lainnya, masyarakatlah yang menentukan hukum.

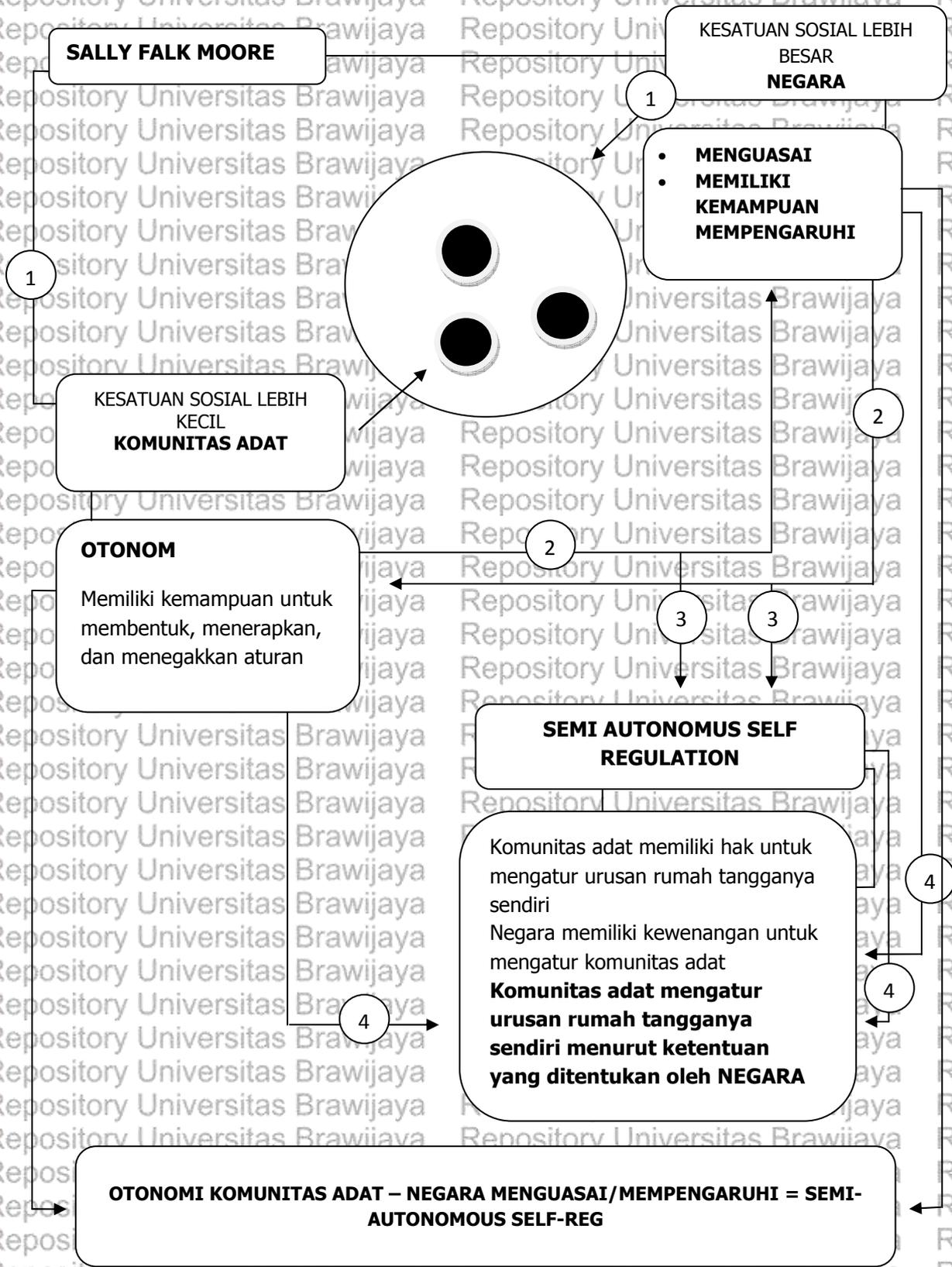
**SALLY FALK MOORE:**

Keberadaan kesatuan masyarakat tradisional merupakan suatu kenyataan sosial. Kesatuan sosial ini memiliki kemampuan untuk menghasilkan aturan-aturan, adat kebiasaan, simbol-simbol, yang berasal dari dalam; memiliki sarana dan kekuasaan untuk memaksa seseorang taat pada aturan; namun juga berada dalam kesatuan sosial yang lebih luas yang menguasai dan dapat mempengaruhinya.

**KENYATAAN:** KEBERADAAN KESATUAN SOSIAL YG LEBIH KECIL DI DALAM KESATUAN SOSIAL YG LEBIH BESAR DIKUASAI DAN DIPENGARUHI OLEH KEBERADAAN KESATUAN SOSIAL YG LEBIH BESAR MEMBUAT OTONOMI YG DIMILIKI KESATUAN SOSIAL YG LEBIH KECIL DALAM MEMBUAT ATURAN, MEMBERLAKUKAN ATURAN, DAN MENEGAKKAN ATURAN BERUBAH MENJADI **OTONOMI YANG BERSIFAT SEMI-OTONOM**



**SALLY FALK MOORE 2: POSISI NEGARA, POSISI KOMUNITAS ADAT, SEMI-AUTONOMOUS SELF-REGULATION**





**KONSTRUKSI POSISI NEGARA DAN KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT  
DALAM PENGATURAN KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT MENURUT  
PASAL 18B, PASAL 28I UUD 1945**

**PASAL 18 UUD 1945  
PASAL 28I UUD NRI 1945**

**NEGARA:**

- NEGARA MENAKUI, MENGHORMATI, MENGUJUKKAN, MEMFASILITASI, MEMBERDAYAKAN
- KEWENANGAN MENGATUR
- **KEWENANGAN INTERVENSI**

**KESATUAN MASYARAKAT  
HUKUM ADAT:**

- Hak atas **susunan asli**
- Hak atas **sifat istimewa**
- Hak atas **hak-hak asal usul**
- **Hak otonom** dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri: hak membuat aturan, hak melaksanakan aturan, dan hak menegakkan aturan

**HAK OTONOMI – KEWENANGAN INTERVENSI OLEH NEGARA =  
SEMI-AUTONOMOUS SELF-REGULATION**

Konstruksi substansi Pasal 18 UUD 1945 dan Pasal 28I UUD 1945 berada dalam posisi PARALEL dengan teori *semi-autonomous self-regulation*-nya Sally Falk Moore. Teori *semi autonomous self-regulation*-nya Sally Falk Moore dengan demikian dapat dipergunakan sebagai justifikasi teoritik terhadap Pasal 18B dan Pasal 28I UUD 1945, sekaligus menunjukkan SIFAT PROGRESIF dari konstruksi berfikir teoritik para pendiri negara pada saat merumuskan kedua ketentuan konstitusional itu yang ternyata mengandung kapasitas antisipatif terhadap perkembangan sikap politik masyarakat



internasional sebagaimana tercermin dalam berbagai instrumen hukum hak azasi manusia yang mendorong negara-negara anggota masyarakat internasional bersikap demokratis dan bermoral dalam mengatur keberadaan kesatuan masyarakat tradisional yaitu dengan cara mengakui dan menghormati hak-hak sejarah dan hak-hak kultural kesatuan masyarakat tradisional yang dalam UUD 1945 dirumuskan dengan istilah hak-hak asli, istimewa, dan hak-hak asal-usul. Pemikiran atau kehendak dalam bentuk keinginan intervensi dan menyamaratakan LPD dengan lembaga keuangan rakyat lainnya, serta keinginan untuk melebur identitas LPD menjadi kedalam bentuk kelembagaan dan bentuk hukum lembaga keuangan lainnya merupakan kemunduran konstruksi dan cara berfikir yang tidak hanya sekedar menghancurkan identitas LPD, melainkan lebih jauh akan menghancurkan LPD sebagai penanda identitas bangsa.

### **2.3 Teori Perlindungan Masyarakat Asli (*United Nations Declaration on The Rights of Indigeneous People 2006*, Konsep *Community Management*, dan *Community Development* dari UNDP)**

Teori komunitas diserap kedalam teori hukum melalui Deklarasi PBB Tentang Masyarakat Asli (*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2006*), sebagaimana tercermin di dalam pembukaan Deklarasi tersebut:

Pembukaan alinea 2:

Meneguhkan bahwa masyarakat adat adalah setara dengan semua masyarakat lain, sementara mengakui hak-hak dari sekalian manusia berbeda, menganggap diri mereka sendiri berbeda, dan dengan demikian dihargai sedemikian pula.

Pembukaan Alinea 3:

Meneguhkan bahwa semua doktrin, kebijakan dan praktek yang didasarkan pada atau mengadvokasi superioritas manusia atau individu atas dasar perbedaan asal-usul kebangsaan atau ras, agama, etnik atau budaya adalah rasis, salah secara ilmiah, tidak sah secara hukum, dan secara moral dapat dikedam dan tidak adil secara sosial.

Pasal 5:

Masyarakat adat berhak untuk mempertahankan dan memperkuat lembaga-lembaga politik, hukum, ekonomi, sosial dan budaya mereka, sementara tetap



mempertahankan hak mereka untuk mengambil bagian sepenuhnya, kalau mereka juga memilih, dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial dan budaya dari Negara.

Pasal 9 dan Pasal 13 menyediakan konsep tentang masyarakat adat sebagai komunitas.

Ketentuan-ketentuan tersebut memiliki nilai teoritik sebagai teori perlindungan komunitas masyarakat adat yang saat ini digunakan sebagai dasar untuk

mengembangkan berbagai kebijakan nasional dan internasional dalam nama *community management* dan *community development*, baik melalui *United Nations*

*Development Program* (UNDP) maupun lembaga internasional lainnya. Berdasarkan

kebijakan tersebut, suatu komunitas adat harus ditempatkan sebagai komunitas dengan seluruh keutuhan kelembagaan dan kelengkapan hak-hak tradisionalnya. Suatu

kebijakan Negara tidak boleh mengakibatkan intervensi, pelanggaran, dan perusakan terhadap keutuhan tersebut. Sebaliknya, setiap kebijakan harus secara pasti menjamin

penghormatan, pengukuhan, penguatan, dan pemfasilitasan terhadap pengembangan komunitas tersebut menurut karakteristik identitas kelembagaannya.

## 2.4 Teori Hukum Sebagai Suatu Sistem

Teori sistem hukum yang dikembangkan oleh Lili Rasjidi dan Wyasa Putra adalah teori sistem hukum yang dibangun dalam posisi hukum sebagai obyek ilmu

hukum dan ilmu hukum sebagai bagian dari ilmu pengetahuan sebagai suatu keseluruhan. Ilmu hukum bukanlah ilmu yang lahir dan berkembang sendiri di luar

konteks ilmu pengetahuan pada umumnya. Ilmu hukum merupakan bagian dari konstruksi ilmu pengetahuan pada umumnya yang berkembang khusus karena sifat

obyeknya, yaitu hukum.<sup>53</sup> Berdasarkan argumentasi itu, Lili Rasjidi dan Wyasa Putra

<sup>53</sup> Lili Rasjidi dan Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cetakan II, Manda Maju, Bandung, 2003, h. v.



membangun teori sistem hukum berdasarkan Teori Sistem Umum (*General System Theory* – GST) sebagaimana sejak zaman Romawi telah dikembangkan oleh Meninus Agrippa,<sup>54</sup> Teori Cybernetic (selanjutnya: Sibernetik) dan Teori Hukum Sibernetik-nya Norbert Winner,<sup>55</sup> dan teori-teori hukum yang telah menjadi paradigma (Paradigma Hukum). ketiga teori tersebut, disebut dasar-dasar teori sistem hukum.

Berdasarkan teori-teori tersebut, Lili Rasjidi dan Wyasa Putra merumuskan 3 (tiga) teori sistem hukum. Teori yang pertama dibangun berdasarkan Teori Cybernetic dan Teori Hukum Cybernetic, Teori yang kedua dibangun berdasarkan Teori Hukum Pragmatic (*Pragmatic Legal Realism*), dan teori sistem hukum yang ketiga dibangun berdasarkan kombinasi antara Teori Sistem Hukum Sibernetik, Teori Sistem Hukum Pragmatis, dan Teori Sistem.

Ludwig von Bertalanffy mendefinisikan sistem sebagai suatu perangkat elemen yang berada dalam interaksi yang saling memberi manfaat (*a complex of elements in mutual interaction*). Anatol Rapport mendefinisikan sistem sebagai suatu keseluruhan yang berfungsi sebagai suatu keseluruhan dalam bentuk saling ketergantungan antar bagian-bagiannya (*whole which functions as a whole by virtue of the interdependence of its parts*). Ackoff mendefinisikan sistem sebagai suatu kesatuan, dalam bentuk konsep maupun nyata, yang terdiri atas bagian-bagian yang satu sama lain saling tergantung (*entity, conceptual or physical, which consists of interdependent parts*).<sup>56</sup> Suatu bagian (*part*), menurut Angyal (1941) memiliki arti yang sangat berbeda ketika diterapkan dalam suatu keseluruhan. Ketika setiap bagian (*single objects*), a, b, c, d, bersama-sama terikat dalam satu himpunan, mereka menjalankan fungsi (*participate*) di dalam kumpulan itu sebagai subyek a, b, c, d di dalam himpunan keseluruhan itu.

<sup>54</sup> Mengenai perkembangan teori sistem ini, baca: *ibid.*, h. 52-65.

<sup>55</sup> *Ibid.*, h. 92.

<sup>56</sup> *Ibid.*, h. 63.



Ketika satuan yang lebih besar itu diberi bentuk oleh setiap bagian itu, maka setiap bagian yang telah memberi bentuk itu tidak lagi dapat dinyatakan sebagai subyek a, b, c, atau d, melainkan a', b', c', dan d', yaitu subyek-subyek yang telah memiliki ciri tambahan, yaitu a sebagai bagian keseluruhan (a'). Perubahan tersebut membuat suatu subyek tidak dapat dianalisis secara terpisah dari keseluruhannya, demikian sebaliknya.<sup>57</sup> Suatu sistem mencakup ciri-ciri berikut:

- (a) Merupakan suatu kompleksitas elemen yang terbentuk dalam satu kesatuan interaksi (proses);
- (b) Masing-masing elemen terikat dalam satu kesatuan hubungan yang satu sama lain saling bergantung (*interdependence of its parts*);
- (c) Kesatuan elemen yang kompleks itu membentuk satu kesatuan yang lebih besar, yang meliputi keseluruhan elemen pembentuknya itu (*the whole is more than the sum of its parts*);
- (d) Keseluruhan itu menentukan ciri dari setiap bagian pembentuknya (*the whole determines the nature of its parts*);
- (e) Bagian dari keseluruhan itu tidak dapat dipahami jika dipisahkan dari keseluruhannya, atau dipahami secara terpisah dari keseluruhan itu (*the parts cannot be understood if considered in isolation from the whole*); dan
- (f) Bagian-bagian itu bergerak secara dinamis secara mandiri atau secara keseluruhan dalam keseluruhan (sistem) itu.

Berdasarkan teori tersebut dan dalam kombinasi dengan konstruksi substansi teori-teori hukum yang telah merupakan paradigma (Paradigma Hukum) seperti teori hukum alam, teori hukum historis, teori hukum normatif, teori hukum sosiologis, teori

<sup>57</sup> Ibid., h. 61.

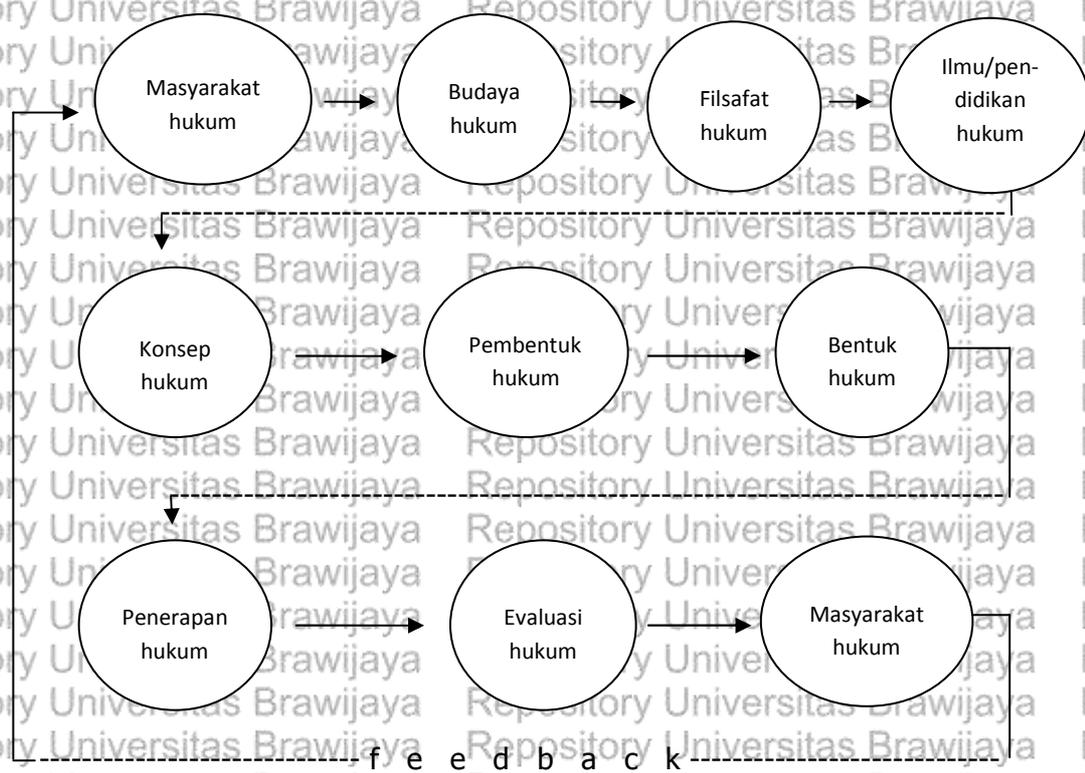


hukum, pragmatis, teori hukum, kemanfaatan, maka Lili Rasjidi dan Wyasa Putra mendefinisikan sistem hukum sebagai suatu kesatuan sistem besar yang tersusun atas sub-sistem yang lebih kecil, yaitu sub-sistem masyarakat hukum, budaya hukum, filsafat hukum, ilmu hukum, konsep hukum, pembentukan hukum, bentuk hukum, penerapan hukum, dan evaluasi hukum.<sup>58</sup>

Sistem hukum merupakan kesatuan sistem yang tersusun atas berbagai komponen sistem hukum yang bersifat integral satu terhadap yang lainnya, yang masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri, namun terikat dalam satu kesatuan hubungan yang saling terkait, bergantung, mempengaruhi, bergerak dalam satu kesatuan proses, yaitu proses sistem hukum, untuk mewujudkan tujuan hukum. Pada kenyataannya, hukum tidak menciptakan dirinya sendiri, tidak berfungsi dengan sendirinya, dan tidak mewujudkan tujuan-tujuannya dengan sendirinya. Hukum bersumber pada sesuatu (budaya hukum/nilai hukum/filsafat hukum), dibuat oleh suatu lembaga pembentuk hukum, mendapatkan wujudnya dalam wujud tertentu (wujud hukum), dan diselenggarakan pada tempat tertentu (masyarakat hukum).

Diantara komponen-komponen itu terdapat komponen-komponen antara yang bersifat instrumental bagi bekerjanya hukum, seperti: pendidikan hukum, evaluasi hukum, dan berbagai komponen bekerjanya hukum lainnya. Komponen sistem hukum itu mencakup, sekurang-kurangnya: masyarakat hukum, budaya hukum, filsafat hukum, ilmu/pendidikan hukum, konsep hukum, pembentuk hukum, bentuk hukum, penerapan hukum, dan evaluasi hukum. Susunan dan hubungan antar komponen itu dapat digambarkan sebagai berikut:

<sup>58</sup> Ibid., h. 130 dan 152.



Dengan menggunakan Teori Hukum Sibernetik-nya Norbert Wiener, Lili Rasjidi dan Wyasa Putra menjelaskan bahwa menurut Norbert Wiener, sistem hukum merupakan sistem perintah searah, yaitu dari si pemberi perintah (penguasa/pembentuk hukum) kepada si penerima perintah (masyarakat). Si pemberi perintah memberikan perintahnya dalam bentuk hukum (undang-undang) dan si penerima perintah memberikan reaksi terhadap perintah itu secara mekanis dan otomatis dalam bentuk ketaatan terhadap hukum. Dalam teori hukum sibernetik-nya, Wiener memandang masyarakat sebagai komponen pasif, otomatis, dan mekanis.<sup>59</sup> Pandangan ini merupakan konsekwensi dari teori komunikasi searah (Cybernetic) yang dipergunakan sebagai dasar pengembangan teori tersebut. Menurut teori ini, pemberi perintah atau disebut Komunikasi I atau pemberi pesan, merupakan organ sentral

<sup>59</sup> Ibid., h. 140.



(*central organ*) yang merupakan pusat energi. Dengan energi itu organ sentral memberikan perintah (pesan) kepada penerima perintah (penerima pesan), yang disebut Komunikan II (masyarakat). Menurut Teori Sibernetik-nya Wiener, Komunikan II bersifat pasif dan secara mekanis memberi reaksi kepada Komunikan I berdasarkan pesan dari Komunikan I. Komunikan II tidak akan bereaksi jika tidak ada pesan dari Komunikan I.

Teori tersebut dikritik oleh Lili Rasjidi dan Wyasa Putra dengan menggunakan Teori Hukum Realisme Pragmatis (*Pragmatic Legal Realism*) dengan menunjukkan bahwa posisi masyarakat tidaklah pasif, mekanis, dan otomatis terhadap perintah penguasa. Masyarakat dan individu-individu di dalam masyarakat itu memiliki energi sendiri, sifat otonom, dan kemampuan bersikap berbeda terhadap perintah: *pertama*, karena mereka manusia, bukan mesin; dan *kedua*, menurut para penganut teori hukum pragmatis, mereka itu dijamin oleh Konstitusi. Mereka memiliki pikiran, kesadaran, dan kemampuan untuk bersikap dan berperilaku lain terhadap hukum, termasuk menolak perintah hukum. Sifat otonom dan kemampuan berperilaku lain selain isi perintah undang-undang itu timbul sebagai akibat adanya jaminan hukum yang disediakan oleh konstitusi.<sup>60</sup> Teori ini, sangat berguna untuk menjelaskan posisi masyarakat sebagai tempat di mana hukum dilaksanakan, termasuk posisi hukum asli yang dimiliki oleh masyarakat tempat di mana hukum negara dilaksanakan. Teori ini bahkan sangat bermanfaat untuk menjelaskan posisi legislatif daerah dalam bersikap terhadap perintah undang-undang sebagaimana Teori hukum Realis Pragmatis menjelaskan bagaimana para hakim di Amerika bersikap otonom terhadap perintah undang-undang.

Kelemahan teori ini adalah bahwa keterpusatan teori ini pada kenyataan bekerjanya hukum membuat teori ini tidak menjangkau aspek bagaimana hukum itu

<sup>60</sup> Ibid., h. 142-145.



dibentuk atau proses pembentukan hukum, serta bagaimana hukum itu bergerak sebagai suatu kekuatan memerintahkan masyarakat untuk mentaatinya. Karena itu, kedua teori tersebut, Teori Hukum Sibernetik dan Teori Hukum Realis Pragmatis harus dipergunakan secara simultan, saling melengkapi satu sama lain. Teori Hukum Sibernetik berguna untuk menjelaskan posisi proses pembentukan hukum, undang-undang sebagai bentuk hukum dan alasan mengapa undang-undang harus ditaati, Teori Hukum Realis Pragmatis berguna untuk menjelaskan mengapa Pemerintah Daerah dapat bersikap berbeda dengan perintah undang-undang dan demikian juga dengan masyarakat dengan hukum aslinya.

Penggunaan teori ini sebagai salah satu unsur konstruksi teori dalam penulisan disertasi ini adalah berkenaan dengan kenyataan hukum dalam pengaturan LPD, di mana hukum negara mengakui hukum yang nyata ada, hidup, tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat. Teori ini juga bermanfaat untuk membantu menjelaskan kenyataan hukum di dalam masyarakat atau hukum sebagai suatu kenyataan dalam kehidupan sosial masyarakat dan negara yang dalam bekerjanya dipengaruhi oleh berbagai faktor lain (sosial, budaya, ekonomi, dan politik) yang nyata ada dan berpengaruh terhadap ada dan bekerjanya hukum.<sup>61</sup>

## **2.5 Konstruksi Kerangka Teoritik Penelitian**

Penelitian ini membahas tiga masalah, yaitu:

- (1) Mekanisme pembentukan LPD pada Desa Pakraman (masalah 1).
- (2) Kedudukan hukum dan fungsi LPD dalam sistem hukum perbankan (masalah 2).
- (3) Peranan Pemerintah Daerah dalam pembinaan dan pengembangan LPD sebagai bentuk lembaga perekonomian komunitas (masalah 3).

<sup>61</sup> Ibid., h. 49.

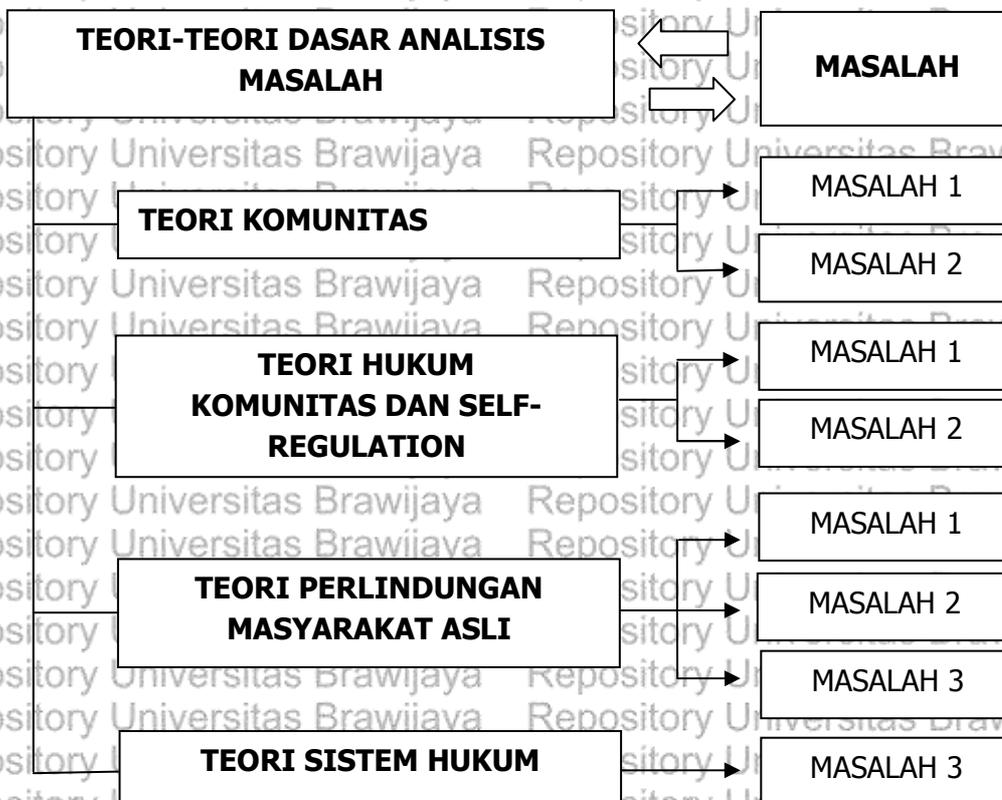


Dalam korelasi dengan masalah-masalah yang dibahas dalam penelitian ini, maka teori-teori tersebut dapat dikonstruksi dalam konstruksi teoritik sebagai berikut:

- (1) Teori komunitas dan *Self-Regulation* dipergunakan sebagai dasar untuk membahas masalah 1, masalah 2, dan masalah 3;
- (2) Teori perlindungan masyarakat asli dipergunakan sebagai dasar untuk membahas masalah 1, masalah 2, dan masalah 3.
- (3) Teori sistem hukum dipergunakan sebagai dasar untuk membahas masalah 3.

Korelasi teori-teori yang dipergunakan sebagai dasar analisis dengan rumusan masalah yang dianalisis dapat digambarkan dalam konstruksi berikut:

**KERANGKA TEORITIK:  
KORELASI TEORI-TEORI SEBAGAI DASAR ANALISIS MASALAH  
DENGAN MASALAH YANG DIANALISIS**







### BAB III KERANGKA KONSEPTUAL

#### 3.1 Kerangka Konseptual Masyarakat Hukum Adat

##### 3.1.1 Istilah Dan Pengertian Hukum Adat

Istilah *hukum adat* merupakan terjemahan dari istilah dalam bahasa Belanda, *Adat Recht*. Istilah ini untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Snouck Hurgronje dalam bukunya yang berjudul *De Atjehers*, yang diterbitkan dalam dua jilid di tahun 1893 dan 1894. Hurgronje dikenal sebagai salah seorang dari *trio* penemu hukum adat, disamping George Alexander Wilken (1847-1891) dan Frederik Albert Leffrinck (1853-1927).<sup>62</sup> Hukum adat merupakan hukum asli bangsa Indonesia. Menurut Soepomo, hukum adat adalah *hukum yang bertumbuh nyata dari masyarakat bangsa Indonesia*, yang menurut sejarah, selama masa tinggal Belanda, menjadi pusat perhatian Belanda.<sup>63</sup>

Hukum adat merupakan hukum dari masyarakat adat. Istilah masyarakat adat dikenal dalam berbagai istilah. Soepomo menyebut dengan istilah *Persekutuan Hukum*,<sup>64</sup> demikian juga A. Suhardi Surojo Wignjodipuro,<sup>65</sup> dan Mahadi.<sup>66</sup> Keduanya menggunakan istilah yang sama, persekutuan hukum adat. Penulis lain seperti HR. Otje Salman Soemadiningrat, menggunakan istilah *masyarakat hukum* sebagai terjemahan dari istilah *rechtsgemeenschap* yang dipergunakan oleh Van Vollenhoven

<sup>62</sup> Tolib Setiady, *Intisari Hukum Adat Indonesia*, Alfabeta, Bandung, 2009, h. 4.

<sup>63</sup> Supomo dan Djokusutono, *Sedjarah Politik Hukum Adat 1848-1928*, Djambatan, Jakarta, 1954, h. 7.

<sup>64</sup> R. Soepomo, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Cetakan ketiga, Pradnya Paramita, Jakarta, 1979, h. 32.

<sup>65</sup> Surojo Wignjodipuro, *Pengantar dan Azas-azas Hukum Adat*, Alumni, Bandung, Edisi Ketiga, 1979, h. 86.

<sup>66</sup> Mahadi, *Uraian Singkat Hukum Adat Sejak RR Tahun 1854*, cetakan ketiga, Alumni, Bandung, 2003, h. 58.



sebagai istilah sentral dalam mengkaji hukum Adat.<sup>67</sup> Sedangkan istilah *masyarakat hukum adat* yang dipergunakan merupakan terjemahan *adatrechtsgemeenschap* dari Ter Haar.<sup>68</sup> Penggunaan istilah *adatrechtsgemeenschap* itu dimaksudkan hanya untuk menegaskan saja bahwa yang dimaksud dengan *masyarakat hukum* itu tiada lain dari *masyarakat hukum adat*.

Penggunaan istilah *masyarakat hukum adat* dalam disertasi ini juga mengikuti perkembangan peraturan perundang-undangan, seperti UUD 1945, amandemen pasal 18 B ayat 2 UUD Negara Republik Indonesia, Pasal 2 Undang-Undang No. 32 tahun 2004, kemudian produk hukum di Provinsi Bali sebagaimana dengan digunakan di dalam Perda Tk. I Bali No:06 tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi, dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali. Sehingga penggunaan istilah *masyarakat hukum adat* erat berkaitan dengan upaya untuk mempertahankan konsistensi penggunaan istilah "adat".

Kenyataan demikian dapat pula diperhatikan dari beberapa terminologi yang walaupun menunjukkan adanya perbedaan terminologi, akan tetapi tidaklah menjurus pada arah pengertian yang berbeda seperti misalnya:

1. Prof. Dr. R. Soepomo, SH.

Prof Soepomo berpendapat bahwa hukum adat adalah sebagai hukum yang tidak tertulis, yang meliputi: (1) peraturan legislatif yang tidak tertulis; (2) hukum yang hidup

<sup>67</sup> R. Van Dijk, *Pengantar Hukum Adat Indonesia* (terjemahan A. Soehadi), Cetakan ke tujuh, Sumur Bandung, Jakarta, 1971, h. 13.

<sup>68</sup> Ote Salman Soemadinigrat, *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*, cetakan ke satu, Alumni, Bandung, 2002, h. 113-114.



di dalam hukum kenegaraan; (3) keputusan-keputusan hakim; dan (4) hukum kebiasaan, termasuk pula aturan-aturan pedesaan dan aturan-aturan keagamaan.<sup>69</sup>

## 2. Bushar Muhammad

Merumuskan masyarakat hukum adat dengan cara mengkaitkan dengan inti pendapat Ter Haar, yaitu: (a) kesatuan manusia yang teratur; (b) menetap disuatu daerah tertentu; (c) mempunyai penguasa-penguasa; dan (d) mempunyai kekayaan yang berwujud maupun tidak berwujud, dimana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak seorangpun diantara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan yang telah tumbuh itu, atau meninggalkan dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya.<sup>70</sup>

## 3. Prof. Hilman Hadikusuma, SH.

Hilman Hadikusuma menyebut hukum adat sebagai adat yang mempunyai sanksi, sedangkan istilah adat yang tidak mengandung sanksi adalah kebiasaan yang normatif yaitu kebiasaan yang berwujud aturan tingkah laku yang berlaku di dalam masyarakat.<sup>71</sup>

## 4. R. Van Dijk

Menurut Van Dijk persekutuan (*rechtsgemeenschap*) hukum, jika perikatan manusia itu mempunyai anggota-anggotanya yang merasa dirinya terikat dalam kesatuan yang bersatu padu dan penuh solidaritas (sama-rata, sama-rasa); dalam mana anggotanya yang berkuasa bertindak untuk kesatuan itu seluruhnya dan dalam mana anggota-

<sup>69</sup> Tolib Setiady, op.cit., h. 16.

<sup>70</sup> Bushar Muhammad, *Pokok-Pokok Hukum Adat*, Cetakan II, Pradnya Paramitha, Jakarta, 1983, h. 30.

<sup>71</sup> Tolib Setiady, op.cit. h. 23.



anggotanya mempunyai kepentingan bersama. Jadi perikatan yang bertindak dalam pergaulan hukum sebagai kesatuan.<sup>72</sup>

#### 5. HR. Otje Salman Soemadiningrat

Otje Salman mengartikan masyarakat hukum adat sebagai (*adatrechtsgemeenschap*) yakni sekumpulan orang yang teratur, bersifat tetap, serta memiliki kekuasaan dan kewenangan untuk mengurus kekayaan sendiri berupa benda-benda baik yang kelihatan maupun yang tidak kelihatan.<sup>73</sup>

#### 6. Seminar Hukum Adat dan Pembinaan Hukum Nasional di Yogyakarta 1975

Seminar Hukum Adat dan Pembinaan Hukum Nasional di Yogyakarta yang diadakan pada tanggal 15-17 Januari 1975 diselenggarakan oleh BPHN dengan UNGAMA yang dihadiri oleh sebahagian besar oleh Pakar Hukum Adat di seluruh Indonesia berkesimpulan mengenai pengertian Hukum Adat Indonesia adalah:

Hukum Indonesia asli yang tidak tertulis dalam bentuk perundang-undangan Republik Indonesia yang di sana sini mengandung unsur agama.<sup>74</sup>

Selanjutnya sebagaimana diuraikan dalam kesimpulan seminar, bahwa dalam penyusunan Hukum Nasional, maka pengambilan bahan-bahan dari hukum adat pada dasarnya dapat diartikan:

- a. Penggunaan konsepsi-konsepsi dan azas azas hukum adat untuk dirumuskan dalam norma-norma hukum yang memenuhi kebutuhan masyarakat.
- b. Penggunaan lembaga lembaga hukum adat yang dimodernisir dan disesuaikan dengan kebutuhan zaman.
- c. Memasukkan konsep-konsep dan azas-azas hukum adat ke dalam lembaga-lembaga hukum baru.

<sup>72</sup> R. Van Dijk, op.cit., h. 14.

<sup>73</sup> Otje Salman Soemadiningrat, loc.cit.

<sup>74</sup> Tolib Setiady, Op.cit., h. 29.



Dengan demikian, penggunaan hukum adat di Indonesia yang seharusnya dipelajari dan diteliti lebih lanjut dalam rangka pembinaan hukum nasional, adalah semua hukum yang tidak tertulis di dalam bentuk perundang-undangan, baik yang berlaku dalam penyelenggaraan ketatanegaraan/pemerintahan maupun yang modern, baik yang merupakan hukum kebiasaan, maupun hukum keagamaan.<sup>75</sup>

7. Himpunan Dokumen Peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat sedunia 9 Agustus 2006

Masyarakat Hukum Adat atau masyarakat tradisional atau *the indigenous people* adalah suatu komunitas antropologis yang bersifat homogen dan secara berkelanjutan mendiami suatu wilayah tertentu, mempunyai hubungan historis dan mistis dengan sejarah masa lampau mereka, merasa dirinya dan dipandang oleh pihak luar sebagai berasal dari satu nenek moyang yang sama, dan mempunyai identitas dan budaya yang khas yang ingin mereka pelihara dan lestarikan untuk kurun sejarah selanjutnya, serta tidak mempunyai posisi yang dominan dalam struktur dan sistem politik yang ada.<sup>76</sup>

Dokumen tersebut juga menggariskan adanya dua kriteria yang harus dimiliki oleh suatu masyarakat untuk dapat disebut masyarakat hukum adat yaitu: kriteria obyektif dan kriteria subyektif.

(1) Kriteria Obyektif meliputi:

- a. Merupakan komunitas antropologi, yang sedikit banyaknya bersifat homogen;

<sup>75</sup> I b i d .

<sup>76</sup> Ignas Tri, Hilmy Rosyida, Budi Latif (Penyunting), *Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat*, Himpunan Dokumen Peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat Sedunia, 9 Agustus 2006, Cetakan pertama 2006. Komisi Nasional Hak Azasi Manusia, 2006, h. 9.



b. Mendiami dan mempunyai keterikatan sejarah, baik lahiriah maupun rokhaniah, dengan suatu wilayah leluhur (*homeland*) tertentu atau sekurang kurangnya dengan sebagian wilayah tersebut;

c. Adanya suatu identitas dan budaya yang khas, serta sistem sosial dan hukum yang bersifat tradisional, yang secara sungguh sungguh diupayakan mereka untuk melestarikan;

d. Tidak mempunyai posisi yang dominan dan struktur dan sistem politik yang ada.

## (2) Kriteria Subyektif

a. Identifikasi diri (*self-identifikation*) sebagai suatu komunitas antropologis dan mempunyai keinginan yang kuat untuk secara aktif memelihara identitas diri mereka itu.

b. Dipandang oleh pihak lain di luar komunitas antropologis tersebut sebagai suatu komunitas yang terpisah.<sup>77</sup>

Berdasarkan perumusan tersebut, *masyarakat hukum* adat adalah sekelompok masyarakat yang terikat dalam kesamaan tradisi secara turun-tumurun dalam wadah persekutuan yang mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat otonom, memiliki harta kekayaan sendiri, baik yang bersifat duniawi maupun yang bersifat magis relegius, mempunyai wilayah sendiri, dalam batas-batas tertentu yang tidak memiliki posisi dominan dalam struktur maupun dalam sistem politik.

Definisi tersebut sangat terkait dengan konteks masyarakat Indonesia sebagai masyarakat dalam negara jajahan menurut konsepsi negara kolonial, yang tersusun dalam cara pandang superior-inferior. Walaupun di satu sisi ada ungkapan pengakuan

<sup>77</sup> Ibid., h. 10.



terhadap kedaulatannya, namun pada sisi lainnya terdapat perbedaan makna antara masyarakat hukum adat dengan masyarakat lokal. Perbedaan makna ini merupakan akibat dari perbedaan perspektif. Dalam perspektif antropologi hukum, pengertian masyarakat lokal merupakan pengertian yang lebih universal, tidak hanya mencakup konteks Indonesia, yang menurut Michael R Dove, Zerner, Poffenberger, Lynch dan Talbott, Ganjanapan, Laungaramsi, memiliki kapasitas budaya, sistem pengetahuan dan teknologi, relegi, tradisi, serta modal sosial seperti etika dan kearifan lingkungan, norma-norma dan instrumen hukum untuk mengelola sumber daya alam secara bijaksana dan berkelanjutan.<sup>78</sup> Definisi tersebut merupakan pengertian yang bersifat universal, dapat diterapkan pada masyarakat yang lebih maju yang tinggal di pedesaan.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, yang menyokong paham integralistiknya Soepomo, menegaskan bahwa hanya negaralah yang memiliki kesempurnaan hak. Oleh karenanya warga dan komunitas bukanlah apa-apa dan tidak berdaya dihadapan negara. Klaim terhadap hak ulayat dipandang sudah terlebur ke dalam status negara sebagai kesempurnaan di atas segalanya. Warisan pemikiran ini masih didengungkan hingga kini sebagai konsep integrasi nasional yang dipertahankan dengan kukuh dalam prinsip ketahanan negara.<sup>79</sup>

Pasca Reformasi, adanya tuntutan politik lokal maupun nasional memaksa pemerintah untuk mengakomodasi masyarakat adat dalam instrumen-instrumen kebijakan, namun respon pemerintah masih sangat kental akan adanya pengurangan-

<sup>78</sup> I Nyoman Nurjaya dalam Imam Koeswahyono, *Sumber Daya Alam Dalam Konstelasi Politik Nasional dan Globalisasi Hukum, persoalan sistem pertanian berkelanjutan*, dalam "**Hukum Yang Bergerak**" tinjauan antropologi hukum, editor Sulistyowati Irianto, Yayasan Obor Indonesia, 2009, h. 300.

<sup>79</sup> I b i d. , h. 230



pengulangan atas warisan kolonial dan era politik orde baru, baik dalam konsep maupun praktek atas masyarakat adat.

Eksistensi masyarakat adat baru dinyatakan ada dalam konteks politik unifikasi hukum dan stabilitas negara, sebagaimana terlihat dalam peraturan perundang-undangan seperti: Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi; Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan; Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air; Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan; Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dan Konstitusi Hasil Amandemen yang mempergunakan istilah "masyarakat hukum adat" dalam hal mana kehadiran negara untuk memberikan 4 (empat) persyaratan bagi eksistensi masyarakat hukum adat yakni (1) sepanjang masih ada, (2) sesuai dengan perkembangan zaman, (3) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan (4) berdasarkan undang-undang yang berlaku.

Banyak kalangan menilai bahwa keempat syarat tersebut merupakan bentuk kecurigaan yang teramat serius terhadap masyarakat adat. Secara politik apriori yang secara kuat muncul adalah masyarakat adat merupakan ancaman bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sehingga perlu dituliskan sampai ke dalam sumber hukum tertinggi yakni konstitusi.

### 3.1.2 Desa Adat Dalam Tinjauan Sejarah

Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, pengertian hukum adat sangat variatif. Pengertian tersebut sangat mempengaruhi pengertian Desa Adat. Pengertian



Desa sebagaimana juga pernah dirumuskan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Desa yang disusun oleh Panitia Ad Hoc I DPD RI:

Desa atau yang disebut dengan istilah lain sesuai dengan bahasa daerah setempat, adalah bahagian wilayah kecamatan dengan batas-batas yurisdiksi tertentu, bersama dalam masyarakat yang berdiam didalamnya yang membentuk kesatuan masyarakat hukum untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri, berdasarkan asal-usul/adat-istiadat dan atau prakarsa sendiri dan diakui pemerintah sebagai desa.<sup>80</sup>

Sedangkan di Bali istilah "desa" sebagai sebutan yang sudah populer yakni untuk menunjuk suatu wilayah yang dihuni oleh penduduk yang beragama Hindu.

Batasan pengertian Desa Adat ditemukan di dalam Perda Pemerintah Daerah Tk. I Bali No. 6 Tahun 1986 tentang Kedudukan Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Provinsi Daerah TK. I Bali yakni dalam pasal 1 huruf e menyebutkan :

Desa Adat sebagai Desa Dresta adalah kesatuan masyarakat hukum Adat Di Daerah Provinsi TK I Bali yang mempunyai satu kesatuan Tradisi dan tata Krama pergaulan hidup masyarakat umat hindu secara turun temurun dalam ikatan Kahyangan Tiga (Kahyangan Desa) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri, serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Selanjutnya Perda No. 6 tahun 1986 tersebut diganti dengan perda No. 3 tahun 2001 Tentang Desa Pakraman dalam pasal 1 angka 4 menyebutkan:

Desa Pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum Adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu-kesatuan tradisi dan tata-krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun-temurun dalam Ikatan Kahyangan Tiga atau Kahyangan Desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri, serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

<sup>80</sup> Dewan Perwakilan Daerah, *Rancangan Undang Undang Tentang Desa*, Panitia Ad Hoc I DPD RI, Jakarta, 2009, h, 2.



Secara substansi pengertian Desa dalam kedua Perda tersebut tidaklah ada perbedaan, akan tetapi istilah Desa Adat di dalam Perda No. 3 tahun 2001 diganti dengan Desa Pakraman, atau istilah Desa Adat diganti dengan Desa Pakraman.

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali sebagaimana tersebut di atas, dapatlah dirumuskan beberapa unsur yang merupakan ciri-ciri pokok Desa Pakraman, yakni:

1. Merupakan kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali;
2. Mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup sebagai suatu masyarakat;
3. Masyarakatnya merupakan masyarakat pemeluk Agama Hindu dan bersifat turun temurun;
4. Kahyangan Tiga (Kahyangan Desa) sebagai salah satu pengikat/penanda;
5. Mempunyai wilayah tertentu;
6. Mempunyai harta kekayaan sendiri; dan
7. Berhak mengurus harta kekayaannya sendiri.

Berdasarkan unsur-unsur tersebut, maka sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, Desa Pakraman mempunyai konsekuensi keterikatannya oleh adat istiadat atau hukum adat yang tumbuh dan berkembang dalam lingkungan masyarakat setempat.

Hukum adat yang berbentuk "*awig-awig*" merupakan pedoman dasar pemerintahan desa adat. Selain hal tersebut, desa pakraman juga diikat oleh tradisi dan tata krama, dan tradisi yang merupakan adat kebiasaan luhur, yang diwariskan secara turun-temurun. Sedangkan "*tata-krama*" adalah etika pergaulan yang juga merupakan norma dalam kehidupan bermasyarakat, dan ditegaskan bahwa tradisi dan tata krama itu berasal dari budaya atau ajaran Hindu.



Ikatan keagamaan yang sangat kental dalam desa pakraman ditunjukkan dengan adanya ikatan religius berupa Kahyangan Tiga. Dalam desa pakraman, kahyangan tiga ini menempati posisi hulu atau kepala. Kahyangan merupakan sumber inspirasi, kekuatan, dan tempat memohon keselamatan untuk seluruh warga Desa Pakraman.<sup>81</sup>

Desa pakraman dibatasi oleh wilayah tertentu yang menurut hukum adat disebut *Prabumian Desa* atau *wawengkon Bale Agung*. Desa pakraman sepenuhnya diatur dan diurus oleh perangkat pimpinan desa adat berdasarkan hak pengurusan wilayah yang lebih dikenal dengan hak ulayat desa adat. Harta kekayaan desa pakraman dapat berupa benda bergerak dan tidak bergerak, ada yang berwujud (material) dan immaterial, serta ada yang dapat dibagi dan ada yang tidak dapat dibagi. Dalam mengurus harta kekayaan ini, desa pakraman bisa bertindak sebagai **badan hukum**. Kekayaan desa pakraman merupakan kekayaan yang terlepas dari harta kekayaan masing-masing pengurus dan *krama* desa pakraman.<sup>82</sup>

Sumber pengetahuan yang pasti tentang sejarah terbentuknya desa adat di Bali tidak mudah didapat, tetapi beberapa sumber dapat digunakan sebagai rujukan untuk sekedar memberikan gambaran umum tentang riwayat desa adat. Sumber-sumber ini beberapa diantaranya berupa legenda atau ceritra rakyat di Bali, namun sangat diyakini kebenarannya, seperti: Raja Purana, Markandya Purana, Usana Bali, dan lontar lainnya.<sup>83</sup> Lontar Markandya Purana mengisahkan tentang perjalanan seorang Maha Rsi bernama Maha Rsi Markandya, yang pada mulanya bertapa di Gunung Rawung (Jawa

<sup>81</sup> I Made Swastawa Dharmayuda, (1) *DESA ADAT, Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Bali*, Upada Sastra bekerja sama Dengan Yayasan Adi Karya Ikapi, dan The Ford Foundation, cetakan ke 1 2001, h. 19.

<sup>82</sup> I Made Suasthawa Dharmayuda (1), i b i d.

<sup>83</sup> I Wayan Surpha, *Eksistensi Desa Adat dan Desa Dinas di Bali*, Pustaka Bali Post, Cetakan Pertama tahun 2004, h. 7.



Timur), pergi ke Bali bersama 8.000 orang pengikutnya, dengan maksud untuk membuka hutan yang akan dijadikan ladang pertanian dan desa tempat pemukimannya. Mereka mula-mula tiba di Desa Taro yang sekarang termasuk wilayah kecamatan Tegalalang Kabupaten Gianyar. Disana pekerjaan merabas hutan mulai dilakukan, akan tetapi pekerjaannya tidak berhasil, oleh karena banyak diantara para pengikut Maha Resi yang menderita, baik karena diserang binatang buas, wabah, maupun gangguan yang lainnya. Namun demikian, Maha Rsi tidak putus asa. Maha Rsi kembali ke Gunung Rawung bertapa untuk beberapa waktu lamanya dan kemudian berangkat kembali ke Bali bersama sama 4.000 orang pengikutnya.

Pada kedatangannya yang ke dua ini Maha Rsi tidak langsung merabas hutan, melainkan terlebih dahulu menyelenggarakan upacara keagamaan menurut Agama Hindu yang dinamakan Butha Yadnya dan menanam Panca Datu (lima jenis logam pelengkap upacara yadnya) pada suatu tempat di kaki Gunung Agung, yang sekarang dikenal dengan nama Pura Basukian di Besakih. Setelah upacara ini selesai, barulah beliau beserta rombongannya menuju Desa Taro dan kemudian melanjutkan pekerjaan pembukaan tanah hutan tersebut. Kali ini pekerjaannya berhasil dengan baik dan pada waktu itu juga Maha Rsi mengadakan pembagian tanah pemukiman dan tanah garapan kepada para pengiringnya. Tempat Maha Rsi Markandya membagi-bagikan tanah itu sekarang dikenal dengan nama Desa Puakan, di sebelah utara Desa Taro. Menurut ceritera masyarakat setempat, nama Desa Puakan berasal dari kata *piakan* yang berarti bagian dan merupakan nama yang diberikan Maha Rsi Markandya sebagai suatu peringatan bahwa ditempat tersebutlah pada mulanya Maha Rsi Markandya membagi-bagikan tanah untuk para pengikut pengikutnya.



Selanjutnya dalam kurun waktu yang cukup lama keturunan para pengiring Maharsi Markandya ini menyebar dan membangun tempat-tempat permukiman baru serta bertempat tinggal di desa desa yang baru didirikan itu, termasuk antara lain: desa Sembiran, Cempaga, Sidatapa, Gobleg, Beratan, Tigawasa, Lampu, Trunyan, Batur, Pelaga, dan lain yang hampir semuanya terletak didaerah pegunungan.

Berdasarkan isi ceritera yang terdapat dalam Lontar Markandya Purana dapat diketahui bahwa awal proses terjadinya desa pakraman di Bali diawali dengan hadirnya rombongan seorang Maharsi dan pengikutnya di Bali, yang kemudian membuka hutan secara bersama-sama, dan mengatur lahan untuk tempat tinggal (permukiman) dan tanah ladang untuk pertanian. Tanah pertanian, tegalan mulai ditata sedemikian rupa sehingga setiap anggota rombongan mendapatkan pembagian tanah dan juga disediakan tanah untuk kepentingan bersama, seperti untuk fasilitas balai banjar, pasar, Pura dan termasuk lahan yang hasilnya dipergunakan secara khusus untuk memelihara bangunan pura dan menyelenggarakan upacara (pelaba).

Tanah tempat tinggal kelompok masyarakat demikian itu disebut *karang desa*, yang ditempati oleh *krama desa* dan tanah pertanian itu merupakan persawahan atau tegalan milik sekelompok masyarakat itu diatur secara perseorangan maupun kelompok. Berdasarkan riwayat itu, rombongan tersebut datang dari suatu wilayah yang memiliki kesamaan asal, nasib, kepercayaan, termasuk kesamaan tradisi di tempat asalnya, sehingga setelah mereka menempati tempat yang baru, terbentuklah desa-desa adat. Bahkan sebagai seorang pendeta yang dikenal karena kesucian dan kebijaksanaan, maka dikalangan umat hindu Maha Rsi juga diperkirakan sebagai



pencipta sistem pengairan di sawah dengan lembaga masyarakat petaninya yang sekarang dikenal dengan nama *Subak*.<sup>84</sup>

Dilukiskan pula bahwa desa-desa tersebut diatas, telah memiliki pemerintahan sendiri serta memiliki aturan-aturan tata krama yang dibuat sendiri serta berlaku bagi seluruh warga desanya. Segala sesuatu yang berhubungan dengan kebutuhan warga desanya terutama dalam usaha untuk menegakkan adat, kewajiban warga desa terhadap wilayah permukimannya, agamanya, larangan-larangan serta kewajiban-kewajiban yang harus dipatuhi oleh warga desa, kesemuanya itu ditentukan oleh warga desa itu sendiri dalam bentuk aturan-aturan, baik yang tidak tertulis maupun tertulis, yang dinamakan *dresta, sima, awig-awig, loka cara, catur dresta*, dan sebagainya.<sup>85</sup>

Namun saat tepatnya kedatangan Mahayogi Markandya ke Bali sering menjadi pertanyaan karena lontar Markandya purana tidak dengan tegas menyebutkan saat tersebut. Menurut para ahli, kedatangan Markandya ke Indonesia diperkirakan permulaan abad ke-8 Masehi, setelah Prasasti Dinaya tahun 760 Masehi yang menyebutkan Maharesi Agastya, dan setelah Maharesi Agastya dalam prasasti Dinaya disebutkan bahwa banyak para Maharsi yang tirtayatra ke Bali, termasuk adalah Mahayogi Markandya.<sup>86</sup>

Dapatlah disimpulkan bahwa kedatangan Mahayogi Markandya sejak jaman Bali Kuna merupakan cikal bakal terbentuknya dan telah dikenalkan dengan masyarakat desa yang disebut *Kraman*, dan tempat atau wilayah dimana *kraman* tersebut berada disebut *Desa* atau *Desa Pakraman* dan dalam sejarah perjalanan waktu yakni terpengaruh oleh munculnya kekuasaan Hindu dari Jawa pada abad ke 14, maka

<sup>84</sup> I Wayan Surpha, *ibid*, h. 8.

<sup>85</sup> I Wayan Surpha, *ibid*.

<sup>86</sup> I Gusti Gde Ardana, *Sejarah Perkembangan Hinduisme di Bali*, Denpasar, 1982, h. 26-27.



seluruh desa di bawah pengaruh raja-raja. Keadaan ini mengakibatkan desa berfungsi ganda yakni sebagai kelompok masyarakat beragama atau religius, dan fungsi desa sebagai kelompok sosial politik yang dibina oleh raja-raja.

### 3.1.3 Struktur Kelembagaan Desa Adat

Sebelum sampai pada bahasan tentang struktur kelembagaan desa adat, akan diketengahkan terlebih dahulu sisi keanggotaan desa adat, yang memiliki kekhasan tersendiri (karakteristik) dalam kehidupan komunitas sosial yang memiliki sistem yang cukup unik.

Sistem keanggotaan desa adat di Bali pada prinsipnya ada dua tipe, yaitu: desa adat yang keanggotaannya berdasarkan atas menempati tanah desa yang disebut *karang ayahan desa*; dan desa adat yang keanggotaannya tidak mendasarkan atas menempati *karang ayahan desa*, melainkan mendasarkan atas kehendak ingin mengorganisir diri dalam wujud suatu desa adat. Tipe-tipe desa adat sebagai berikut:

1. Desa adat yang keanggotaannya di dalam suatu desa adat berdasarkan atas menempati *karang ayahan desa* yang jumlah anggotanya sama dengan jumlah banyaknya *karang ayahan desa*. Misalnya jumlah *karang ayahan desa* 100 cutak (bidang), maka jumlah anggota desa adatnya adalah 100 kepala keluarga.

Apabila didalam satu bidang tanah/*karang ayahan desa* terdapat lebih dari lebih dari satu kepala keluarga (orang yang sudah berkeluarga/berumah tangga), maka hanya satu kepala keluarga saja yang berstatus sebagai anggota desa adat (ngarep utama) yaitu kepala keluarga yang memikul beban *ayahan desa* adat (kewajiban kewajiban yang harus dilaksanakan untuk desa adat), sedangkan kepala keluarga lainnya yang juga menempati *karang ayahan desa* itu tidak berstatus sebagai



anggota desa adat ngarep, melainkan berstatus sebagai *krama roban* atau kedudukannya sebagai pembantu dari *krama ngarep* di dalam melaksanakan kewajiban-kewajiban terhadap desa adat.

2. Desa adat yang keanggotaannya di dalam desa adat didasarkan atas seseorang yang telah berkeluarga yang bertempat tinggal di suatu wilayah desa adat. Dalam hal ini jumlah anggota desa adat atau *krama ngarep* tidak didasarkan atas status seseorang memikul beban kerja (*ayahan*) desa adat, melainkan atas dasar bahwa seseorang itu telah berumah tangga. Sedangkan karang *ayahan* desa yang ditempatinya bersama sama itu dipikul bersama beban kerjanya atau kewajibannya terhadap desa adat. Karena itu sistem keanggotaan desa adat seperti ini tidak mengenal istilah *krama ngarep* dan *krama roban*, karena semuanya berstatus *krama ngarep*. Ketentuan yang dijadikan dasar adalah setiap orang yang telah berkeluarga yang bertempat tinggal di wilayah suatu desa adat, wajib menjadi desa adat atau *krama ngarep* tanpa memperhitungkan status tanah tempat tinggalnya.

3. Desa adat yang tergolong baru dibentuk beberapa tahun silam, dan merupakan kumpulan orang-orang yang mengadu nasib membuka tanah-tanah kosong untuk dijadikan pemukiman seperti yang terdapat di daerah Kabupaten Jembrana dan buleleng bagian barat yang orang-orangnya tidak berasal dari satu tempat melainkan dari berbagai tempat asal, maka keanggotaan desa adatnya didasarkan atas kehendak ingin bersatu membentuk suatu desa adat baru. Dalam hal ini ikatan mereka dengan desa adat tidak didasarkan atas menempati *karang ayahan desa*, melainkan didasarkan atas keinginan untuk bersatu serta mengorganisir diri dalam lingkungan mereka.



Desa Adat dalam lingkup pengorganisasiannya mempunyai kepala desa adat yang umumnya disebut Bendesa Adat atau Kelihan Desa Adat. Istilah Bendesa ini berasal dari kata dalam bahasa Bali yakni *banda* yang artinya tali pengikat, dan *desa* yang artinya *krama*/warga desa. Dengan sebutan Bendesa/Kelihan Desa maka kepala desa adat dipandang sebagai simbol persatuan seluruh warga desa yang diharapkan akan dapat mempersatukan rasa kekeluargaan warga desa baik dalam keadaan suka maupun dalam keadaan duka.<sup>87</sup>

Istilah *kelihan desa* berarti dari kata *kelih* yang berarti *tua*, maka *kelihan* berarti lebih tua, sehingga *kelihan desa* berarti orang yang dituakan di desa itu atau ketua dari persekutuan desa. Sehingga konsekuensi dari pengertian yang diberikan terhadap istilah *bendesa* atau *kelihan* tersebut, maka warga desa yang memilih *bendesa* atau *kelihan*-nya sudah barang tentu akan mempertimbangkan unsur kepribadian yang bisa dan patut diteladani termasuk menyangkut kemampuan sumber daya manusianya baik dalam bidang sosial kemasyarakatan, keagamaan, dan termasuk dalam bidang hukum adatnya dan faktor pengetahuan mengenai pelaksanaan upacara (panca yadnya) dan juga faktor keteladanan dari pribadi bendesa itu sendiri. Hal ini memang pantas dipertahankan oleh karena dalam era globalisasi yang sangat membutuhkan sumber daya manusia yang handal, serta sikap mental yang kokoh, maka desa adat tetap menjadi kokoh pula sehingga terhindar dari tangan-tangan pemegang kekuasaan dan atau dalam kancah politik kepentingan.

Dalam satu desa adat yang luas dan termasuk kepadatan penduduknya, pada umumnya akan terdiri dari beberapa banjar adat atau banjar suka-duka, karenanya susunan desa adat di Bali dapat dibedakan menjadi dua jenis, yakni Desa Adat yang

<sup>87</sup> I Wayan Surpha, op.cit., h. 12.



terdiri dari beberapa banjar adat, dan Desa Adat yang hanya terdiri dari satu banjar adat. Jenis Desa Adat yang pertama umumnya terdapat di daerah Bali dataran, sedangkan jenis yang kedua biasanya terdapat di daerah Bali Pegunungan.

Segala kewajiban dan keputusan-keputusan Desa Adat yang menjadi beban warga desa disampaikan oleh Bendesa Adat kepada Kelihan Banjar, dan selanjutnya Kelihan Banjar meneruskan kepada warga desa dalam sangkepan atau rapat-rapat banjar atau dengan pemberitahuan lisan yang dalam bahasa Bali disebut *pengarah* atau *dedauhan*, dan pemberitahuan ini umumnya disampaikan oleh petugas khusus yang diberi nama *kesinoman* atau *juru arah* yang di desa disebut *Kesinoman Desa* sedangkan di banjar disebut *Kesinoman Banjar*.<sup>88</sup>

Di samping itu dan apabila terhadap wilayah *banjar* yang sedemikian luas, dan warganya juga cukup banyak, maka banjar tersebut dibagi menjadi sub-sub banjar (*tempekan*). Nama tempekan biasanya disesuaikan dengan arah mata angin seperti : *Tempek Kauh* (Barat), *Tempek Kangin* (Timur), *Tempek Kaja* (Utara), *Tempek Kelod* (Selatan), dan pada masing-masing *tempek* ditunjuk pemimpin *tempek*, disebut *Kelihan Tempekan*. *Tempekan* ini tidak mengatur kepentingan dirinya sendiri, akan melainkan sekedar sebagai unit-unit pelaksana dari banjar atau desa.

Setiap warga (krama) desa adat terikat dengan kewajiban yang patut dilaksanakan untuk mencapai keseimbangan hidup sebagai landasan mewujudkan ketentraman, keadilan dan kesejahteraan baik lahir maupun bathin yakni meliputi:

1. Melaksanakan *ayahan-ayahan* desa seperti kerja bakti (bergotong-royong), melaksanakan upacara-upacara keagamaan, serta berpartisipasi aktif dalam pembangunan di segala bidang.

<sup>88</sup> Ibid , h. 13.



2. Mentaati segala bentuk peraturan yang berlaku di Desa Adat seperti yang disepakati dalam *awig-awig*, *perwara*, *dresta*, dan disamping itu juga wajib menjaga keamanan, *pesuka-dukaan*, serta pelestarian lingkungan sosial maupun lingkungan alam.

Dari segi historisnya, berdasarkan ada/tidaknya pengaruh dari luar dan struktur sosial masyarakat Bali, pada awalnya struktur pemerintahan Desa Adat mengenal dua variasi, yakni: (1) desa adat tipe Bali Aga; dan (2) desa adat tipe Bali dataran (*Desa Avanage*). Disamping itu dikenal pula tipe desa anyar (baru). Majelis Pembina Lembaga Adat juga menyatakan bahwa berdasarkan sistem dan struktur organisasinya maka desa adat di Bali dapat dibedakan atas tiga tipe, yaitu: (1) *Desa Avanage*; (2) *Desa Bali Age*; dan (3) *Desa Anyar* (baru).<sup>89</sup>

*Desa-Avanage* adalah desa desa yang mempergunakan sistem kemasyarakatan yang mengikuti pola kemasyarakatan Majapahit, yakni sebagai desa dimana masyarakatnya mendapat pengaruh yang kuat dari kebudayaan Hindu Jawa dari Majapahit. Tipe desa ini biasanya wilayahnya luas, dan berpenduduk padat serta tipe desa ini terletak di daerah Bali dataran sebahagian besar terdapat di daerah Kabupaten Tabanan (Desa Adat Kelaci kaja), Kabupaten Badung (Desa Adat Canggu), Bangli (Desa Adat Taman Bali), Kabupaten Klungkung (Desa Adat Tusan), Karangasem (Desa Adat Macang), Gianyar (Desa Adat Kemenuh) dan Buleleng (Desa Adat Kubu Tambahan).

*Desa Bali-mula* (*Bali-age*), adalah desa-desa yang masih sangat kuat dengan sistem dan adat istiadatnya serta tidak terpengaruh dengan kebudayaan Hindu Jawa

<sup>89</sup> I Gusti Putu Raka Dkk., *Desa Adat Dan Pelestarian Lingkungan Hidup*, Proyek Pemantapan Lembaga Adat tersebar di 8 kabupaten Dati -II 1991/1992, Majelis Pembina Lembaga Adat Daerah TK I Bali, Denpasar, 1992. h. 5-6.



dari Majapahit. Dari segi luas dan jumlah penduduknya terbilang cukup kecil karena penduduknya terbatas pada kelahiran asli dari desa tersebut, disamping itu tidak terpengaruh oleh sistem pelapisan sosial yang saat ini dikenal dengan istilah kasta. Dari segi kepemimpinan biasanya menganut kepemimpinan yang bersifat kolektif. Desa adat seperti ini banyak dijumpai di daerah pegunungan, meliputi sebagian daerah ; Karangasem, Bangli.

Di *Desa Adat Bali-age* terdapat istilah dan susunan kepengurusan desa adat (prajuru desa adatnya) pada umumnya memakai sistem pemerintahan kolektif seperti yang terdapat di Desa Adat Pagringsingan Karangasem yakni ;

- a. Lima orang *Luanan* (badan penasehat).
- b. Enam orang *Bahan Duluwan* (ketua yang dilakukan secara kolektif dengan tugas masing-masing sesuai dengan fungsinya).
- c. Enam orang *Bahan Tebenan* (penyarikan wakil yang dilakukan secara bergilir dan sekaligus merupakan cikal bakal pengganti *Kelihan*).
- d. Enam orang *Tambalapu Duluwan*,
- e. Enam orang *Tambalapu Tebenan* (juru arah yang memiliki tugas secara bergilir).
- f. Selebihnya disebut *Pengeduluwan* yang bertugas menjemput *Luanan* yakni pada saat akan diadakan *paruman* (rapat) di Bale Agung, serta bertugas menginformasikan setiap keputusan rapat kepada seluruh warga desa.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Tjokorda Raka Dherana (Editor), *Sekilas Tentang Desa Tenganan Pagringsingan*, Team Research Fak. Hukum & Pengetahuan Masyarakat, Bagian penerbitan Fak.Hukum & Pengetahuan Masyarakat Universitas Udayana, Denpasar, 1976, h. 14.



Dari segi kolektifitas pejabat puncak yang terlihat seperti susunan kepengurusan tersebut diatas, maka sistem pemerintahan Desa Adat dapat dibedakan dalam tiga tipe yakni:

#### 1. Pemerintahan Tunggal

Artinya desa adat yang pejabat puncaknya terdiri dari satu orang pemimpin (satu orang *bendesa* atau *kelihan*). Sistem ini biasanya terdapat di desa adat Bali dataran, seperti di Desa Adat Intaran Sanur di Denpasar, Desa Adat Tusan Klungkung, dan Desa Adat Macang di Karangasem.

#### 2. Pemerintahan Kembar

Artinya desa adat yang pejabat puncaknya terdiri dari dua orang yang disebut bayan (kubayan) seperti yang terdapat di desa adat Marge Tengah Tabanan, Desa Adat Bayung Gede Bangli.

#### 3. Pemerintahan Kolektif

Artinya desa adat yang pejabat puncaknya terdiri dari suatu dewan, seperti yang terdapat di Desa Adat Tenganan Pagringsingan Karangasem.<sup>91</sup>

Kepemimpinan atau kepengurusan (keprajuruan) dari masing masing tipe desa adat seperti tersebut di atas, sangatlah bervariasi pada masing masing desa adat baik mengenai sistem maupun tata caranya, dan sesuai dengan masing masing kondisi desa adat yang telah diatur dengan awig awignya.<sup>92</sup>

*Desa Anyar* (desa baru), yakni desa desa yang baru terbentuk sebagai akibat dari mobilitas penduduk yang paling menonjol dikarenakan oleh dorongan untuk

<sup>91</sup> Majelis Pembina Lembaga Adat Daerah TK. I, Bali. 1990, *Mengenal Dan Membina Desa Adat di Bali*, Proyek Pemantapan Lembaga Adat tersebar di delapan Kabupaten Dati II, 1989/1990, h. 12.

<sup>92</sup> *Ibid*, h. 20



mencari penghidupan yang akhirnya memilih hidup menetap, dan membentuk desa adat baru. Desa adat jenis ini banyak terdapat di daerah Buleleng Barat (Desa Seririt), Jembrana (desa Asahduren).

Disamping kelembagaan yang dibentuk sebagai unsur pemerintahan desa, seperti banjar dan tempek, pada desa pakraman juga terdapat berbagai unsur kelembagaan yang bersifat fungsional. Kelembagaan ini dikenal dengan nama *sekeha*, yaitu kelompok-kelompok warga yang mengikatkan dirinya dalam satu-kesatuan yang terorganisasi yang dibentuk untuk tujuan melaksanakan kegiatan tertentu. Kelompok-kelompok ini dibentuk oleh desa pakraman. Namun dalam praktek penyelenggaraan urusan internal dan kegiatannya, organisasi ini bersifat otonom. mereka memilih pengurusnya sendiri, menyusun program, dan menyelenggarakan kegiatannya sendiri. Hubungannya dengan desa atau banjar adat bersifat koordinatif. Bendesa atau kelihan banjar mempunyai hubungan perintah dengan mereka, namun tidak mencakup kewenangan interventif terhadap urusan internal sekeha itu.

### 3.1.4 Hubungan Desa Adat Dengan Desa Dinas

Di Bali terdapat dualisme sistem pemerintahan desa, yakni di satu sisi terdapat desa adat, sebagai perwujudan desa asli yang bersifat otonom dengan satu kesatuan tradisi dan tatakramanya yang sampai saat ini tetap terpelihara dengan segala eksistensinya. Sedangkan pada sisi lain ada yang disebut desa dinas (desa administratif), sebagai unsur pemerintahan terendah yang secara langsung berada di bawah camat yang diatur dan tunduk di bawah perundang-undangan pemerintah daerah. Munculnya dualisme desa yang terdapat di Bali tidaklah dapat dilepaskan dari sejarah pemerintahan kolonialisme pemerintahan Hindia Belanda pasca desa-desa di Bali di bawah pengaruh kerajaan Majapahit dan masuknya pemerintah kolonial ke Bali selatan terasa ingin menggantikan kedudukan/posisi kerajaan di atas desa-desa di Bali.



Penelitian yang dilakukan oleh V.E. Korn dalam bukunya "Het Adat Recht van Bali" memberikan legitimasi kepada studi Lifrincq mengenai desa-desa di Bali yang bersifat otonom, memiliki kekayaan sendiri, aturan sendiri, dan lepas dari kekuasaan lain, sehingga desa di Bali yang memiliki hukum sendiri dipelajari semakin luas.<sup>93</sup> Studi Korn mengenai hukum adat tersebut tampak membuat desa semakin terkenal dengan hukum adat yang dilekatkan kepadanya sehingga memberi gambaran desa-desa di Bali yang harmoni **tanpa campur tangan kekuasaan luar**, dan pandangan ini dapat dimengerti sebagai suatu pemahaman yang kembali pada keadaan desa ketika belum mendapat pengaruh raja-raja Majapahit, suatu politik yang dirasakan memecah ikatan erat antara desa dan kekuasaan kerajaan.<sup>94</sup>

Pemerintah Belanda juga melihat bahwa desa di Bali juga berhadapan dengan lingkungan dunia diluar, yakni pemerintah Belanda sendiri. Pemerintah Belanda harus mampu mengatur desa dalam rangka kepentingan politiknya, sehingga memanfaatkan petugas perbeker sebagai wakilnya untuk mengawasi keadaan di desa. Dan dengan perbeker yang diangkat sendiri, pemerintah Belanda membangun satu lembaga administrasi di tingkat desa serta membuat desa dengan batas-batas yang jelas, dan itulah yang disebut dengan desa baru yakni bentukan pemerintah kolonial. Dengan desa yang baru ini diharapkan di dalamnya akan terdapat 200 orang penduduk dewasa yang siap menjalankan tugas tugas rodi untuk kepentingan pemerintah kolonial, karenanya inilah wujud perubahan yang tampak penting artinya dalam hubungan antara desa dengan kekuasaan atas (supra desa).

<sup>93</sup> I Gde Parimmartha, *Desa Adat Dalam Perspektif Sejarah, Eksistensi Desa Pakraman Di Bali*, Penerbit Yayasan Tri Hita Karana Bali, 2008, h. 6.

<sup>94</sup> Ibid, h. 7.



Dengan demikian kini muncul dua katagori desa, yakni: (1) desa lama; dan (2) desa baru. Kedua wujud desa ini kemudian dikenal dengan nama desa adat dan desa dinas. Pemerintah Hindia Belanda melihat kedua bentuk desa ini sebagai dua dunia yang terpisah sama sekali, yakni seolah-olah desa yang pertama (desa adat) tidak ingin disentuh atau dipengaruhi oleh pemerintah kolonial tetapi mandiri dengan hukum hukumnya yang otonom, teristimewa setelah V.E. Korn telah melakukan penelitian yang mendalam mengenai hukum adat di Bali dan memberikan gambaran bahwa setiap desa di Bali memiliki aturan atau awig-awignya sendiri, maka mantaplah politik kolonial untuk menjadikan Bali sebagai daerah binaan yang perlu diamankan dari pengaruh luar terutama dari pengaruh gerakan nasionalis yang semakin meluas di masyarakat. Namun dengan begitu sesungguhnya pemerintah kolonial telah bertindak kontradiktif, karena disatu pihak ingin mengabadikan desa Bali dengan keadaan semula (sebagai museum hidup) sedangkan di lain pihak langsung merombak keadaan di desa dengan mewujudkan kepemimpinan desa baru yang lepas dari akar budayanya, karena secara sadar desa-desa di Bali dapat dikatakan mengalami perubahan yang drastis kedalam bentuknya yang baru.

Politik kolonial yang sepertinya mau membela Bali dari kehancuran akibat hubungannya dengan dunia luar, tampak didukung oleh suatu kebijakan yang berusaha mengembangkan kebudayaan Bali agar tampil lebih maju, maka muncul Gerakan Bali di tahun 1920-an, suatu pembangunan kebudayaan Bali di bawah payung kekuasaan kolonial. Oleh kelompok yang peduli dengan kebudayaan Bali kemudian konsep Bali ini sering diusahakan dengan mengembangkan kebudayaan Bali terutama keseniannya, maka berbagai unsur kesenian (bangunan dengan ukiran, seni tari, seni tabuh, dan lain lain) dapat dikembangkan lebih semarak.



Meskipun pemerintah Belanda ingin mengisolasi Bali dari hubungan keluar, namun dampak politik isolasi itu justru membawa Bali semakin terkenal dan didatangi oleh pengunjung dari luar, karenanya dari segi pariwisata keadaan ini juga sangat menguntungkan bagi pemerintah kolonial yang sekaligus menjadikannya sarana promosi pariwisata pada masa itu.

Di lain pihak F.W.T. Hunger menyebutkan bahwa pada waktu pemerintahan kolonial Belanda, telah dibentuk wilayah wilayah pemerintahan yang dinamakan "desa", serta mereka tidak mengindahkan adanya hubungan "desa adat" dengan "bale agung", tetapi pemerintah Belanda hanya memikirkan efisiensi kerja sehingga desa-desa yang letaknya berdekatan begitu saja digabungkan, sedangkan desa-desa yang berjauhan dipisahkan, karenanya sejak saat itulah surat surat resmi dari *gouvernement* tidak lagi dialamatkan ke bale agung, tetapi langsung pada desa baru yang merupakan wilayah pemerintahan *gouvernement*.<sup>95</sup>

Merupakan suatu kebetulan wilayah-wilayah *gouvernement* ini banyak persamaannya dengan wilayah *perbekel* yang terdapat pada zaman kerajaan sebagai *ayahan dalem* sehingga dalam praktek ditemukan kemungkinan-kemungkinan sebagai berikut :

1. Wilayah desa *gouvernement* sama dengan desa adat.
2. Wilayah kedua desa itu tidak sama; kadang kadang wilayah desa *gouvernement* lebih luas dari dari desa adat, atau sebaliknya. Apabila wilayah *gouvernement* lebih luas, maka beberapa wilayah desa adat dimasukkan kedalam wilayah desa *gouvernement*, sehingga bisa terjadi satu desa *gouvernement* terdiri dari beberapa

<sup>95</sup> I Wayan Surpha. Op.cit., h. 37.



desa adat. Sedangkan apabila desa adat lebih luas dari desa *gouvernement*, maka desa adat tersebut dipisah-pisahkan menurut hukum adat masyarakat setempat.

3. Wilayah suatu desa *gouvernement* terdiri dari bagian-bagian desa adat dan banjar adat yang tidak terikat kepada *bale agung* dalam wilayah desa *gouvernement*.

Kebijakan Pemerintah Belanda ini menimbulkan akibat yang harus diterima sebagai suatu kenyataan dalam kehidupan desa-desa di Bali dan bahkan membekas sampai kehidupan sekarang yakni:

1. Terdapat satu desa dinas yang terdiri dari beberapa desa adat.
2. Terdapat satu desa adat, yang mewilayahi beberapa desa dinas.
3. Wilayah desa adat, sama dengan wilayah desa dinas.
4. Ada satu banjar adat yang menjadi satu desa adat dan bergabung dengan beberapa desa adat menjadi satu desa dinas.
5. Terdapat perbedaan yang menjolok antara jumlah desa dinas dengan jumlah desa adat di Provinsi Bali.
6. Antara desa adat dan desa dinas terjadinya pemisahan hak dan kewajiban secara evolusi karena terjadinya perubahan-perubahan nilai dan perubahan kebijakan politik dari pemerintah yang berkuasa.
7. Tanah tanah termasuk harta kekayaan desa adat atau banjar adat tetap menjadi milik dari desa adat dan banjar adat yang bersangkutan, sedangkan desa dinas dan banjar dinas pada umumnya tidak memilikinya.<sup>96</sup>

Keadaan ini hingga sekarang masih berlangsung, meskipun sejak tahun 1932 telah terjadi beberapa kali pergantian pemerintahan, dari pemerintahan Hindia Belanda

<sup>96</sup> I Wayan Surpha, *ibid*, h. 39.



kemudian digantikan dengan pemerintahan militer Jepang dan terakhir setelah pemerintahan Indonesia merdeka.

Konsep desa di Bali mengandung dua pengertian, yaitu:

1. Sebagai komunitas yang bersifat sosial, religius, tradisional dalam kesatuan wilayah dimana para warganya secara bersama sama atas tanggungan bersama mengkonsepsikan dan mengaktifkan upacara upacara keagamaan, kegiatan kegiatan sosial yang ditata oleh suatu sistem budaya; desa yang semacam ini yang disebut desa adat. Rasa kesatuan sebagai desa adat diikat oleh faktor Tri Hita Karana, yaitu:

(1) Parahyangan (kahyangan Tiga yang terdiri dari: Pura Puseh, Pura Desa, dan Pura Dalem); (2) Pawongan Desa, atau warga desa; dan (3) Palemahan Desa atau tanah desa.

Perubahan organisasi desa di Bali, khususnya perkembangan sistem desa administratif dan desa adat, serta dusun pada abad ke 20-an sangat membingungkan pemahaman tentang desa adat. Penggabungan ini pada titik tertentu ketika dusun administratif dan adat memiliki keanggotaan dan kepemimpinan yang sama, cenderung menjadi kabur bahkan lebih lanjut mengaburkan struktur organisasi desa. Istilah Desa adat muncul untuk membedakannya dari desa administratif yang sebelumnya diperkenalkan oleh pemerintah Hindia Belanda dan sebelumnya hanya disebut dengan desa. Diperlukan kehati-hatian untuk beranggapan bahwa desa adat di Bali adalah entitas abadi yang memiliki sejarah, sekalipun sedikit sekali informasi mengenai lembaga tersebut.<sup>97</sup> Di

sisi lain, berbagai usaha telah dilakukan untuk memahami apa sebenarnya komunitas desa di Bali dan apa perannya dalam masalah politik ekonomi dan

<sup>97</sup> David J. Stuart-Fox, *Pura Besakih (Pura, Agama Dan Masyarakat Bali)*, Udayama University Press, 2010, h. 27



keagamaan. Mempergunakan sudut pandang administrasi kolonial, para sarjana Belanda melihat hal ini sebagai masyarakat legal yang memiliki hak dan kekuasaan resmi secara esensial otonom. Karena itu ada juga yang berpendapat desa adat sebagai *republik desa*.<sup>98</sup>

Disamping konsep-konsep tentang desa adat di Bali yang dikemukakan oleh sarjana sarjana barat, penulis-penulis Bali moderen juga mengembangkan pendekatan sendiri tentang desa adat yang didasarkan pada konsep Tri Hita Karana, yakni tiga sumber kesejahteraan, yang sekalipun mempergunakan bahasa sansekerta istilah yang tidak dijumpai dalam tulisan-tulisan Hindu klasik ini pertama kali muncul pada tahun 1966<sup>99</sup> sehingga sejak itu menjadi konsep yang sangat penting dan dipertahankan dalam aturan-aturan desa moderen (*awig-awig*).

Desa adat Tri Logi analogisnya adalah Kahyangan-desa, Krama-desa, dan palemahan-desa, yang bisa diartikan sebagai komponen religius, komponen sosial, dan komponen spasial dari desa adat yang merupakan ciri interpretasi Agama Hindu.<sup>100</sup>

## 2. Desa Sebagai Komunitas yang bersifat Administratif

Desa administratif disebut juga desa kedinasan, yaitu kesatuan wilayah di bawah kecamatan dan kepala oleh seorang kepala desa atau perbekel. Desa dalam pengertian ini disebut dengan desa dinas (desa administratif). Para warga komunitas

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> *Ibid.*, h. 28.

<sup>100</sup> Agama Hindu adalah jiwa yang memberikan kehidupan pada desa adat, seperti halnya jiwa terhadap badan, begitu pula halnya dengan agama dengan desa adat adalah dua aspek yang tidak dapat dipisahkan, dua aspek yang saling menghidupi satu sama yang lain, dua aspek yang memiliki hubungan yang sangat terkait erat, sehingga agama menembus dan memberi energi pada setiap aktivitas desa adat.



desa dinas disatukan oleh adanya kesatuan fungsi yang dijalankan oleh desa sebagai kesatuan administratif.

Baik desa adat maupun desa dinas, umumnya terdiri dari bagian-bagian yang lebih kecil juga terwujud sebagai sub-komunitas, seperti desa adat yang terdiri sub-komunitas yang disebut banjar adat. Sedangkan desa dinas yang di bawahnya terdiri dari sub-komunitas yang disebut dusun atau banjar dinas. Banjar adat dan banjar dinas memiliki perbedaan fungsi secara prinsip yaitu bahwa banjar adat memusatkan fungsinya dalam adat istiadat, sedangkan banjar dinas (dusun) memusatkan fungsinya dalam bidang kedinasan (administrasi kepemimpinan formal atau kedinasan serta pembangunan umum). Berdasarkan fungsinya, kedua bentuk komunitas baik banjar adat maupun banjar dinas (dusun) terfokus pada masing masing bidang yang berbeda, akan tetapi dalam eksistensinya dan berbagai aspek kehidupan yang nyata, maka kedua komunitas ini saling berkaitan satu sama lain.

Pada jaman kerajaan-kerajaan hindu di Bali, desa adat secara fungsional berada di bawah kerajaan. Dapat dipastikan pada masa masa tersebut terbentuklah lembaga lembaga desa yang mengurus masalah yang berhubungan dengan struktur pemerintahan kerajaan dalam bentuk desa keperbekelan. Sedangkan pada masa pemerintahan Hindia Belanda, desa keperbekelan itu secara struktural juga berada di bawah sistem pemerintahan jajahan. Selanjutnya pada jaman Republik Indonesia, desa perbekelan merupakan desa dinas yang secara struktural merupakan bagian yang paling bawah dari sistem pemerintahan negara.

Keberadaan desa adat dalam sistem pemerintahan negara tidaklah terjalin secara struktural, demikian juga dalam kaitannya dengan desa dinas, desa adat hanya terjalin secara fungsional. Jalinan fungsional ini terfokus pada fungsi pokok dari desa



adat adalah pada bidang adat dan keagamaan, sedangkan pada bidang-bidang kedinasan yang mencakup berbagai bidang seperti: kesehatan, keluarga berencana, pendidikan formal, urusan transmigrasi adalah berada ditangan desa dinas.

Secara vertikal ke bawah hubungan desa adat dengan banjar adat secara struktural sangatlah berkembang oleh karena banjar adat merupakan sub-komunitas, serta dapat berfungsi sebagai hubungan komando (instruktif) terutama yang berkenaan dengan hasil paruman desa adat yang harus dilaksanakan oleh masing-masing banjar adat, dan dapat juga bersifat konsultatif terutama yang berkenaan dengan persoalan-persoalan yang belum memperoleh keputusan paruman adat.

Dengan berlakunya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, terjadi semacam univikasi desa di seluruh Indonesia (mendesajawakan) desa desa yang berada di seluruh Indonesia, disamping itu ternyata desa dinas mempunyai hak otonomi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pada saat itu pelaksanaan program pembangunan yang datang dari pemerintah pusat diselenggarakan oleh desa dinas, sedangkan desa adat kurang mendapat perhatian dalam pembangunan.<sup>101</sup>

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah rupanya memberikan harapan baru dalam upaya pemberdayaan desa adat, oleh karena adanya jaminan akan pengakuan terhadap desa adat itu sendiri yang dapat dicermati dalam ketentuan pasal 1 butir o yang menyiratkan:

Desa atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan

<sup>101</sup> I Nyoman Sirtha, *Aspek hukum Dalam Konflik Adat di Bali*, Udayana University Press, 2008, h.



adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional, dan berada di daerah kabupaten.

Dikeluarkannya Perda Provinsi Bali Nomor 6 Tahun 1986 tentang Kedudukan Fungsi dan Peranan Desa Adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali yang pada prinsipnya memberikan pengukuhan terhadap keberadaan desa adat. Dari sisi peraturan perundang-undangan ada pula yang memperhatikan keberadaan desa adat, yakni Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1977 tentang Pemberdayaan, Pelestarian dan Pengembangan Adat Istiadat, Kebiasaan-Kebiasaan Masyarakat dan Lembaga Adat di Daerah, juga memperhatikan nilai-nilai luhur warisan budaya bangsa.

Pasal 1 huruf c Permendagri Nomor 3 Tahun 1997 menentukan:

Adat istiadat adalah seperangkat nilai atau norma, kaedah dan keyakinan sosial yang tumbuh dan berkembang bersama dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat desa dan/atau satuan masyarakat lainnya, serta nilai atau norma lain yang masih dihayati dan dipelihara masyarakat sebagaimana terwujud dalam berbagai pola kelakuan yang merupakan kebiasaan-kebiasaan dalam kehidupan masyarakat setempat.

Pasal 1 huruf d menentukan :

Kebiasaan-kebiasaan dalam kehidupan masyarakat adalah pola-pola kegiatan atau perbuatan yang dilakukan oleh para warga masyarakat, yang merupakan sebuah kesatuan hukum tertentu yang pada dasarnya dapat bersumber pada hukum adat atau adat istiadat sebagaimana diakui keabsahannya oleh warga masyarakat lainnya, dan masih berlaku dalam kehidupan masyarakat tersebut.

Pasal 1 huruf e menyebutkan:

Lembaga Adat adalah sebuah organisasi kemasyarakatan, baik yang sengaja dibentuk, maupun yang secara wajar telah tumbuh dan berkembang didalam sejarah masyarakat yang bersangkutan atau didalam masyarakat hukum adat tertentu dengan wilayah hukum dan hak atas harta kekayaan didalam wilayah hukum adat tersebut, serta berhak dan berwenang untuk mengatur, mengurus dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan yang berkaitan dengan dan mengacu pada adat istiadat dan hukum adat yang berlaku.



Perumusan Permendagri Nomor 3 Tahun 1977 menunjukkan bahwa adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan, dan lembaga adat yang dirumuskan dalam Permendagri tersebut, diupayakan untuk diberdayakan dan dilestarikan serta dikembangkan agar berguna bagi pembangunan nasional. Pelestarian adat istiadat, kebiasaan dan lembaga adat dimaksudkan untuk menjaga dan memelihara nilai-nilai budaya masyarakat setempat, terutama nilai-nilai etika, moral, dan adab, yang merupakan inti adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan dalam masyarakat dan lembaga adat, agar keberadaannya tetap terjaga.

Dengan demikian, walaupun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 kurang memperhatikan keberadaan desa adat, namun dengan diberlakukannya Perda Provinsi Bali Nomor 6 Tahun 1986 dan kemudian Permendagri Nomor 3 Tahun 1997, maka desa adat (desa pakraman) secara formal keberadaannya tetap diakui, demikian juga perannya dalam pembangunan nasional.

Kenyataan menunjukkan bahwa walaupun telah beberapa kali terjadi penggantian peraturan perundang-undangan, dan bahkan ada yang sifatnya justru melemahkan kedudukan desa adat, namun di lain pihak ada pula yang mengukuhkannya. Namun berbeda halnya dengan kenyataan Nagari di Sumatra Barat yakni pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, diikuti pula dengan berlakunya Peraturan Daerah Sumatra Barat Nomor 7 Tahun 1981 Tentang Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan, dan Penghapusan Desa. Pada awalnya di Sumatra Barat di kenal istilah Nagari, kemudian setelah berlakunya Perda tersebut, dibentuk desa yang sama atau yang seragam dengan daerah lain di Indonesia, sehingga Nagari di Sumatra Barat terhapus.<sup>102</sup>

<sup>102</sup> I Nyoman Sirtha, *Ibid*, h. 10.



Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa di Sumatra Barat dilakukan dengan Keputusan Gubernur Sumatra Barat Nomor 162/GSB/1983 tanggal 1 Agustus 1983 yang menetapkan *Jorong* sebagai unit pemerintahan terendah, sehingga jumlah pemerintahan unit terendah berubah dari 543 Nagari menjadi 3.133 Desa, dan 406 Kelurahan. Dengan Keputusan Gubernur tersebut berakhir sistem Pemerintahan Nagari di Sumatra Barat.

Sebelum tahun 1983, tiap Nagari di Sumatra Barat terbagi menjadi beberapa *Jorong*. Ada Nagari yang terdiri dari 4 *Jorong*, dan ada pula Nagari yang terdiri dari 10 *Jorong*. Hal ini berarti kesemua *Jorong* itu dalam satu Nagari merupakan satu kesatuan *Geneologis*, Kesatuan *Geografis*, dan Kesatuan *Relegi*.<sup>103</sup>

Dengan dijadikannya *Jorong* menjadi Desa, maka setiap *Jorong* menjadi terlepas pula dengan Kesatuan Geneologis atau dari ikatan kekerabatan Minangkabau. Dengan demikian menjadi proses tidak berfungsinya secara wajar Penghulu Pucuk Adat atau Lembaga Adat seperti Kerapatan Adat Nagari (KAN).<sup>104</sup>

Kondisi ini dicoba diperbaiki oleh Pemerintah Daerah Sumatra Barat yakni dengan mengeluarkan PERDA Nomor 13 Tahun 1983 tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Provinsi Sumatra Barat. Ternyata hadirnya Perda ini juga tidak bisa banyak menolong keutuhan masyarakat Adat karena mereka sudah dipisahkan dari kesatuan Geografis atau dari kesatuan Teritorial. Masing-masing *Jorong* merasa bebas dan mandiri dan tidak terikat lagi dalam Lembaga Kerapatan Adat Nagari. Penghulu Pucuk Adat atau KAN, sebagai Lembaga Masyarakat Adat dengan sendirinya kurang berfungsi, sehingga terjadilah "*defungsionalisasi*" dari Lembaga Adat yang bernama Penghulu Pucuk Adat atau KAN di tiap Nagari. Posisi Kepala Desa lebih

<sup>103</sup> Amir MS, *Masyarakat Adat Minangkabau*, Citra Harta Prima, Jakarta 2011, h. 8.

<sup>104</sup> Ibid.



penting dari Ketua KAN atau Penghulu Pucuk Adat. Kejadian selanjutnya adalah bahwa ditiap Jorong tidak ada Lembaga Adat sebagai pengganti Lembaga KAN, sedangkan dilain pihak KAN sudah kurang berfungsi di tiap Jorong, dan karenanya terjadilah kevakuman Pimpinan Masyarakat Adat di setiap Jorong di seluruh Sumatra Barat.

Kondisi ini berjalan hampir selama 20 tahun, sejak tahun 1983 sampai tahun 2000.<sup>105</sup> Karena itulah muncul berbagai slogan dilingkungan masyarakat adat Minang Kabau seperti "Masyarakat Adat Minang Kabau Terancam Punah, Bagai Bajak Ndak Basingka".

Perkembangan selanjutnya, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, maka pada tahun 2000 Pemerintah Sumatra Barat mengeluarkan Perda Nomor 9 Tahun 2000 Tentang "KETENTUAN POKOK PEMERINTAHAN NAGARI" dan dalam hal mana pembentukan Perda ini pada pokoknya didasarkan atas pertimbangan bahwa:

Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yang memberi peluang kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk penyesuaian bentuk pemerintahan Desa termasuk asal usul dan tradisi sosial budaya masyarakat setempat harus dilaksanakan sebagaimana mestinya untuk menata kembali pemerintahan Nagari demi kemajuan masyarakat Sumatra Barat berdasarkan Adat Basandi Syarak Syarak Basandi Indonesiabullah, Syarak Mengato Adat Mamasai Takambang.<sup>106</sup>

Bahwa Sistem pemerintahan Nagari di pandang efektif guna menciptakan ketahanan Agama dan Budaya berdasarkan Tradisi dan sosial budaya masyarakat Sumatra Barat, yang demokratis dan aspiratif serta dalam rangka tercapainya kemandirian, peran serta dan kreatifitas masyarakat yang selama ini dipinggirkan dan diabaikan,<sup>107</sup>

Untuk mewujudkan maksud tersebut diatas, (a dan b) serta agar dapat mewujudkan keharmonisan serta keserasian penyelenggaraan pemerintahan

<sup>105</sup> Ibid, h. 9.

<sup>106</sup> Pertimbangan huruf a Perda Provinsi Sumatra Barat No. 9 Tahun 2000, Lembaran Daerah Provinsi Sumatra Barat No. Urut 13 Tahun 2000.

<sup>107</sup> Ibid, pertimbangan huruf b.



Nagari dalam Provinsi Sumatra barat maka perlu ditetapkan Peraturan Daerah tentang ketentuan pokok Pemerintahan Nagari.<sup>108</sup>

Belajar dari pengalaman yang terjadi di Sumatra Barat, maka kesadaran akan pelestarian kebudayaan perlu terus dipupuk dan dibina dan lagi pula Keberadaan desa adat di Bali tidaklah dapat diragukan dalam salah satu fungsinya yakni untuk membentengi kebudayaan Bali, maka mau tidak mau desa adat wajib untuk dilestarikan atau dipertahankan keberadaannya, berdampingan secara harmoni dengan desa dinas bentukan pemerintah. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, serta diberlakukannya Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Desa Pakraman, maka nampak jelas ada upaya yang sungguh sungguh dari pemerintah untuk mengakui dan menghormati kesatuan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip kesatuan Negara Republik Indonesia.

Sejalan dengan tujuan tersebut, Menteri Dalam Negeri kembali mengeluarkan peraturan yakni sebagaimana dengan Peraturannya Nomor 52 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pelestarian Dan Pengembangan Adat Istiadat Dan Nilai Sosial Budaya Masyarakat. Dalam Bab III dalam pasal 3 Permendagri tersebut menentukan bahwa pelestarian dan pengembangan Adat Istiadat dan Nilai Sosial Budaya Masyarakat dilakukan dengan cara : (a) Konsep Dasar, (b) Program Dasar, (c) Strategi Pelaksanaan.

Pasal 4 menjelaskan tentang apa yang dimaksud dengan Konsep Dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf a diatas adalah sebagai berikut:

<sup>108</sup> I b i d, pertimbangan huruf c.



a. Pengakomodasian keanekaragaman lokal untuk memperkokoh kebudayaan nasional;

b. Penciptaan stabilitas nasional di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, agama maupun pertahanan dan keamanan nasional;

c. Menjaga, melindungi, dan membina adat istiadat dan nilai sosial budaya masyarakat;

d. Penumbuhkembangan semangat kebersamaan dan kegotong-royongan;

e. Partisipasi, kreatifitas dan kemandirian masyarakat;

f. Media menumbuhkembangkan modal sosial; dan

g. Terbentuknya komitmen dan kepedulian masyarakat yang menjunjung tinggi nilai sosial budaya.

Pasal 5 Permendagri tersebut memberikan batasan tentang apa yang dimaksud dengan Program Dasar sebagaimana disebutkan dalam pasal 3 huruf (b) adalah sebagai berikut:

1. Program Dasar

a. Penguatan kelembagaan;

b. Peningkatan Sumber Daya Manusia;

c. Pemantapan ketata laksanaan.

2. Penguatan Kelembagaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a diatas adalah meliputi:

a. Perencanaan;

b. Pengorganisasian;

c. Administrasi dan oprasional; dan

d. Pengawasan.



3. Peningkatan Sumber Daya Manusia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf (b) di atas dilaksanakan melalui:

- a. Fasilitas secara berjenjang kepada aparaturnya;
- b. Pengembangan kapasitas aparaturnya pusat dan daerah dalam penyusunan program dan kebijakan berbasis budaya masyarakat;
- c. Sosialisasi program dan kebijakan pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat kepada aparat pemerintah pusat dan daerah.
- d. Internalisasi program dan kebijakan berbasis budaya masyarakat kepada aparat pemerintah pusat dan daerah.

4. Pemantapan ketatalaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengembangan:

- a. Metode Peningkatan kapasitas kelembagaan, sumber daya manusia dan ketatalaksanaan pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan nilai sosial budaya masyarakat;
- b. Prosedur dan pelaksanaan pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan nilai sosial budaya masyarakat;
- c. Mekanisme koordinasi dalam pelaksanaan pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan nilai sosial masyarakat.

Pasal 6 Permendagri menjelaskan tentang strategi pelaksanaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf c meliputi :

- a. Identifikasi nilai-nilai budaya yang masih hidup dan potensial untuk dilestarikan dan dikembangkan;
- b. Penyusunan langkah-langkah prioritas;



- c. Pengkajian pranata sosial yang masih ada, diakui dan diterima oleh masyarakat;
- d. Pelembagaan forum-forum aktualisasi adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat dalam even-even strategis daerah dan masyarakat;
- e. Pengembangan/pembentukan jaringan lintas pelaku melalui penguatan kerjasama antar kelembagaan adat istiadat di masing-masing kabupaten/kota maupun lintas daerah dan pengembangan jaringan kerjasama lintas pelaku;
- f. Pengembangan model koordinasi antara pemerintah daerah dengan kelembagaan adat istiadat yang bersifat berkelanjutan;
- g. Pengembangan, penyebarluasan dan pemanfaatan nilai sosial budaya masyarakat;
- h. Pemeliharaan norma, nilai dan sistem sosial yang positif didalam masyarakat; dan
- i. Internalisasi nilai sosial budaya esensial yang ada dan mentransformasikan menjadi nilai sosial budaya kekinian menuju terciptanya masyarakat madani.

### 3.1.5 Harta Kekayaan Desa Adat

Harta kekayaan Desa Pakraman selain berupa benda-benda berwujud (nyata) baik benda bergerak maupun benda-benda tidak bergerak seperti tanah, baik kekayaan yang ada maupun yang akan ada di kemudian hari, dan ada pula benda-benda yang bersifat immateriil dan sosial relegius. Hal inilah yang menunjukkan adanya karakteristik Desa Pakraman yang bercorak sosial religius dan komunal.<sup>109</sup> Karena itu harta kekayaan yang berupa tanah-tanah tidak dapat disertifikatkan atas nama pribadi,

<sup>109</sup> I Nyoman Sirta, op.cit, h. 15.



melainkan atas nama Lembaga seperti pura, subak, hal ini untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan oleh pejabat Desa.<sup>110</sup>

Untuk menelusuri kekayaan Desa Adat yang berupa tanah, kembali dapat dilihat jejak-jejak historis tentang berdirinya Desa Adat itu sendiri dan batasan-batasan tentang pengertian tanah adat yang dirumuskan sebagai tanah milik persekutuan seperti kaum, suku, marga, desa dan sebagainya yang sama sekali bukan milik perseorangan walaupun yang bersangkutan bagi kelangsungan hidupnya, oleh karena itu dapat dikatakan bahwa adanya tanah tanah adat adalah bersamaan timbulnya dengan persekutuan atau paling tidak agak lebih dahulu adanya persekutuan dari pada tanah tanah adat.<sup>111</sup>

Untuk menelusuri sejarah tanah adat, harus dimulai dari sejarah timbulnya persekutuan yang dalam hal ini bersangkut paut dan tidak terpisahkan dengan sejarah tanah adat itu sendiri. Kalau ditinjau dari sejarah terjadinya desa adat, maka yang menguasai tanah adat di Bali adalah desa adat, kemudian karena sesuatu hal terjadilah penyerahan dari Desa kepada kelompok, perorangan warga desanya yang dipergunakan sesuai dengan keperluannya, seperti untuk pura dadia, perumahan dan lain-lainnya.

Kepustakaan yang membahas masalah Desa adat dan tanah adat sangatlah terbatas adanya, dan didalam Lontar Markandya Purana disebutkan bahwa sebelum Maharsi Markandya datang ke pulau Bali pada sekitar abad ke-8 Masehi, pulau Bali masih berupa hutan belantara. Markandya datang ke Bali dengan tujuan untuk mengembangkan ajaran agama sehingga dalam aktivitasnya hal pertama yang

<sup>110</sup> Ibid, h. 16.

<sup>111</sup> I Made Suasthawa Dharmayuda II, op.cit., h.27.



dimunculkan adalah hal desa adat, tanah adat, hubungan Desa Adat dengan Kahyangan sebagaimana tercantum dalam Markandya Purana.<sup>112</sup>

Di samping Desa, kahyangan desa, dan pembagian tanah, disinggung pula tentang Subak, Pekaseh, dan Banjar. Markandya Purana merumuskan demikian:

Sang mikukuhin Toya Kewasanin Pekaseh ika ne wenang ngepahang toyane punika. Sang mikukuhin sawah kawastanin Subak. Yan ana wong antaka pejah, Sang mikukuhin ika kawastanin Banjar, ika wenang rawuhing atatiwanya.<sup>113</sup>

(yang diberikan tugas menyuruh dan menyelenggarakan pembagian air disebut pekaseh, sedang yang mengurus sawah disebut subak. Bila ada orang yang meninggal dunia diselenggarakan oleh banjar, termasuk juga diberi tugas menyelesaikan tata upacara kematiannya)

Berdasarkan uraian di atas, dapatlah disimpulkan bahwa istilah-istilah maupun pengertian-pengertian seperti : Desa, *Parahyangan/Kahyangan*, *Banjar*, *Subak*, *Pekaseh*, mulai ada sejak masa kedatangan Markandya, demikian juga mengenai harta kekayaan Desa Adat yang kini masih dimiliki yakni yang berupa tanah, adalah hasil dari pembagian tanah yang dilakukan pada waktu itu.

Tanah-tanah Adat atau disebut tanah ulayat di Bali lebih memasyarakat dibandingkan dengan sebutan *Tanah Desa*. *Tanah desa* dapat dibedakan atas:

1. Tanah *Druwe Desa* atau disebut juga *Tanah Druwe* yaitu tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh Desa Adat, yang juga bisa didapat melalui usaha-usaha pembelian maupun usaha lainnya.

<sup>112</sup> Dalam hubungan antara Desa Adat dengan Kahyangan Desa, lontar tersebut menguraikan sebagai berikut; "Mangkin dwaning sampun makweh polih ngrabas wana balantara irika Sang Yogi Markandya mahyun ngamimitin Kahyangan Desa, kala irika sang Yogi ngicen panjake pahan tanah sami, mangda molih cukup pekarangan mwaneg tegal tuluk tulukan, carik tuluk tulukan, miwah Karang Tegal. Sang mikukuhin ika kewastanin "Desa". Desa ika ne wenang mikukuhin Parhyangan Desa. (Terjemahan= sekarang oleh karena sudah banyak dapat merabas hutan, maka sang Yogi Markandya berkeinginan membangun Kahyangan Desa. Pada saat itu sang Yogi memberikan pengikutnya bagian tanah, semua supaya cukup pekarangan serta sawah dan ladang. Penyelenggaranya disebut "Desa". Desa inilah yang mempunyai tugas kewajiban mengurus Pura Kahyangan Desa. Ktut Soebandi, Pura Kawitan/Pedarman Dan Penyungsungan Jagat, Gunung Agung, 1981, h. 18.

<sup>113</sup> I b i d.



Apabila *Tanah Druwe Desa* ini merupakan tanah pertanian, (sawah, ladang) akan digarap oleh Krama Desa dan penggarapannya diatur dengan membagikan secara perorangan maupun secara kelompok yang kemudian mengenai hasilnya diserahkan oleh penggarap kepada Desa Adat.

Yang termasuk *Tanah Druwe Desa* adalah :

- a. Tanah pasar, yaitu tanah yang dimanfaatkan sebagai fasilitas pasar;
- b. Tanah Lapang, yaitu tanah yang dipakai untuk lapangan, baik untuk kegiatan olah raga maupun kegiatan lainnya;
- c. Tanah Kuburan/setra adalah tanah yang dipergunakan untuk kuburan;
- d. Tanah Bukti, yaitu tanah-tanah pertanian (sawah, ladang) yang diberikan pada perangkat pejabat Desa atau pengurus Desa. Tanah bukti ini mirip dengan tanah bengkok di Jawa.

## 2. *Tanah Laba Pura*

Jenis tanah ini adalah tanah-tanah yang dulunya milik desa (dikuasai oleh Desa) yang khusus dipergunakan untuk kepentingan pura. *Tanah Laba Pura* ini dikenal dua macam :

- a. Tanah yang khusus dipergunakan untuk bangunan-bangunan pura,
- b. Tanah-tanah yang diperuntukkan guna pembiayaan keperluan pura. Misalnya untuk pembiayaan upacara-upacara rutin dan biaya memperbaiki pura. Dalam perkembangannya tanah-tanah laba pura ini sudah menjadi atas nama pura.

## 3. *Tanah Pekarangan Desa* (PKD)

*Tanah Pekarangan Desa* adalah merupakan tanah yang dikuasai oleh Desa yang diberikan kepada *krama desa* (warga desa), serta dimanfaatkan untuk mendirikan perumahan yang lasimnya dalam luas tertentu, dan hampir sama



untuk setiap keluarga. Sedangkan kewajiban yang melekat pada krama desa yang menempati itu adalah adanya beban yang berupa tenaga atau materi (yang lebih dikenal dengan istilah ayahan) yang diberikan pada desa Adat.

#### 4. Tanah Ayahan Desa (AyDs)

Tanah Ayahan Desa merupakan tanah tanah pertanian yang dikuasai oleh Desa sedangkan untuk penggarapannya diserahkan pada masing masing krama Desa, dengan hak untuk menikmati hasilnya, dengan kewajiban untuk memberikan ayahan berupa tenaga maupun berupa materi kepada desa adat. Tanah ayahan Desa ini mirip dengan tanah gogolan tetap di Jawa.

#### 3.1.6 Sumber Pendapatan Desa Pakraman

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa ketika Desa Adat (Desa Pakraman) mulai terbentuk se-Indonesia abad ke-8, bahwa sejak saat itu kehidupan masyarakat sudah tertata serta dilekatkan pada berbagai kewajiban-kewajiban hidup baik dalam ikatan kelompok, serta ikatan-ikatan sosial yang lebih besar, terutama yang menyangkut kewajiban pada Parahyangan sebagaimana telah diuraikan dalam "Purana Besakih", bahwa dalam pembagian tanah permukiman tersebut telah diperintahkan pula untuk membangun parahyangan/kahyangan disetiap desa maupun disetiap pekarangan.<sup>114</sup>

Beban Desa adat dari awal terbentuknya sudah memikul beban pembiayaan yang cukup berat karena aktivitas-aktivitas keagamaan tersebut secara sadar adalah sebagai pengemban misi budaya bagi setiap Desa Adat. Nilai budaya yang terkait dengan keseimbangan dan kelestarian lingkungan sampai kini masih sangat kuat bagi masyarakat Bali yang terrefleksi dalam konsep *Tri Hita Karana*. Konsep ini

<sup>114</sup> Made Suasthawa Dharmayuda, Op.Cit., h. 35.



mengajarkan agar masyarakat luas selalu menjaga kelestarian dan keharmonisan hubungan yang bersifat horizontal dengan lingkungan alam (*palemahan*), hubungan yang harmonis dengan sesama (*pawongan*), dan penghormatan secara vertikal kepada Sang Pencipta/Tuhan Yang Maha Esa (*parahyangan*).

Konsep *Tri Hita Karana* ini tercermin dalam skala makro, meso, dan mikro dari kehidupan masyarakat Bali.<sup>115</sup> Dalam skala makro, masyarakat Bali memandang Pulau Bali sebagai satu kesatuan mandala (*palemahan*), masyarakat Bali sebagai satu kesatuan etnis Bali (*pawongan*), dan Sad Kahyangan sebagai satu kesatuan tempat suci (*Parhyangan*). Konsep *Tri Hita Karana* tampak juga dalam skala meso yaitu dalam satu kesatuan Desa Adat dan akan terdapat wilayah Desa Adat yang bersangkutan (*palemahan*) dan penduduk Desa Adat merupakan unsur *Pawongan* dan *Kahyangan Tiga* (*Pura Puseh, Pura Desa dan Pura Dalem*) sebagai unsur *Parahyangan*.

Dalam skala mikro dan demikian juga dalam skala mikro yakni dilingkungan masing-masing rumah tangga juga akan dijumpai ketiga elemen dari konsep *Tri Hita Karana*, yakni pekarangan dari masing masing rumah tangga (*palemahan*), penghuni atau warga yang tinggal dalam rumah tangga tersebut (*pawongan*), dan bangunan suci keluarga atau sanggah kamulan (*parahyangan*).

Penerapan konsep *Tri Hita Karana* akan berkaitan erat dengan pelaksanaan upacara keagamaan,<sup>116</sup> yang dalam ajaran Agama Hindu dikenal dengan *Panca Yadnya* yakni: Dewa Yadnya (upacara/korban suci untuk upacara para Dewa), Pitra Yadnya (upacara untuk para leluhur), Rsi Yadnya (upacara untuk para guru), Manusa Yadnya (upacara yang terkait dengan siklus hidup seseorang), dan Butha Yadnya (upacara untuk para butha dan alam semesta).

<sup>115</sup> I Wayan Geriya, *Transformasi Kebudayaan Bali memasuki abad ke XXI*, Paramita, Surabaya 2008, h. 123-124.

<sup>116</sup> I Wayan Geria, *l b i d*, h. 124.



Masyarakat Hindu Bali melakukan upacara untuk keselamatan ternak atau hewan (*upacara tumpek kandang*), dan tumbuh-tumbuhan (*upacara tumpek uduh*).

Oleh karenanya tekanan dan ataupun tujuan konsep Tri Hita Karana adalah untuk mendapatkan kehidupan yang bahagia dengan sikap hidup yang seimbang dan konsisten mewujudkan tiga hubungan harmonis yakni dengan sang Pencipta, dengan sesama manusia, dan hubungan harmonis dengan alam dan segehap isinya (*termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan*).<sup>117</sup>

Sebagaimana disinggung di atas, bahwa untuk mencapai tujuan itu identik dilakukan berbagai upacara yang merupakan aktivitas yang bersifat rutin serta membutuhkan biaya yang cukup besar pula. Secara filosofis dalam kehidupan manusia maupun kehidupan Desa Adat, khususnya dalam mencapai tujuan hidup menurut ajaran agama Hindu adalah memiliki unsur kesamaan yakni apabila ditinjau dari konsep-konsep "*Catur Purusartha*".

Pengetahuan Agama yang diturunkan ke dunia oleh Tuhan Yang maha Esa adalah untuk menuntun umat manusia agar mendapatkan kebahagiaan hidup di dunia maupun di alam rohani. Untuk mencapai tujuan tersebut maka setiap manusia harus mempunyai empat landasan hidup yang disebut *Catur Purusartha*. *Catur* artinya empat, dan *artha* artinya tujuan dan juga mempunyai arti uang atau harta benda.

*Catur Purusartha* juga disebut *Catur Warga*, yang maksudnya adalah adanya ikatan ataupun jalinan yang saling melengkapi yaitu: *Dharma, Artha, Kama, dan Moksa*.

*Dharma* merupakan landasan untuk mendapatkan *Artha* dan *Kama*, sedangkan *Artha* dan *Kama* adalah landasan atau sarana untuk melakukan *Dharma*. Karenanya salah satu tidak ada, seperti misalnya *Artha* tidak ada, akan menyulitkan pencapaian tujuan

<sup>117</sup> I Ketut Wiana, *Tri Hita Karana Menurut Konsep Hindhu*, Paramita, Surabaya, 2007, h. 9.



hidup.<sup>118</sup> Sehingga kalau diasumsikan kedalam Desa Adat maka apabila Desa Adat tidak memiliki Artha, maka tujuan dan perjalanan kehidupan Desa Adat tidak akan tercapai.

Beban Desa adat dalam menjalankan kewajiban yang terkait dengan rutinitas upacara-upacara sangatlah besar dan beban tersebut dapat pula dilihat dalam *Raja Purana Pura Besakih*, suatu kitab yang menguraikan riwayat dan tata ketentuan penyelenggaraan upacara di Pura Besakih. *Pura* ini adalah merupakan salah satu *Pura Sad Kahyangan* dan terbesar di Pulau Bali.

*Raja Purana Pura Besakih* ini merupakan piagam yang harus ditaati isinya. Piagam ini adalah merupakan anugrah *Dewata Nawasanga* kepada masyarakat Bali dalam koordinasi penguasa dan stafnya. Rakyat Bali wajib memelihara bangunan bangunan suci di Bali, khususnya pura Besakih dengan biaya *Pelaba Pura*, boleh jadi semua tanah ladang dan sawah di Bali pada masanya. Menurut *Raja Purana* ini adalah *Pelaba Pura* yang hasilnya diutamakan untuk berbagai keperluan di *Pura*.<sup>119</sup>

Sumber-sumber pendapatan Desa Pakraman dalam pengembangan keagamaan tersebut sangatlah terbatas adanya yakni kalau dilihat pada masanya sebagaimana termuat dalam *Raja Purana Pura Besakih*, saat itu mungkin mencukupi, akan tetapi tidaklah demikian halnya dalam perkembangan perekonomian modern sekarang ini kekayaan desa adat sebagaimana yang dimiliki berupa tanah-tanah Desa maupun Tanah Laba pura tersebut tidaklah memadai. Sedangkan potensi-potensi yang dimiliki oleh Desa Adat cukup besar. Potensi tersebut bersifat tradisional, orisinil, serta spesifik, peranannya cukup besar terutama dalam perannya untuk menunjang pembangunan Nasional, seperti: (a) potensi dalam bidang sosial budaya, (b) potensi

<sup>118</sup> I Ketut Wiana, *Cara Belajar Agama Hindu yang baik*, Pustaka Bali Post, 2009, h.53.

<sup>119</sup> Percetakan Offset & Toko Buku Ria, *Pura Besakih: Sejarah Singkat Dan Raja Purananya*, Percetakan Offset & Toko Buku Ria, 1995, h. 8.



dalam bidang Politik, (c) Potensi dalam bidang ekonomi, (d) Potensi dalam bidang Lembaga Kemasyarakatan.

(a) Potensi Dalam Bidang Sosial Budaya

Desa Pakraman merupakan wadah Kebudayaan yang berperan memelihara dan mengembangkan kebudayaan daerah dan kebudayaan Nasional yang telah dimiliki sejak zaman dahulu, terutama dalam bidang keseniannya, misalnya seni tari, seni lukis, seni ukir, seni tabuh, dan lain sebagainya. Dalam peranannya itu Desa Pakraman juga memiliki potensi untuk ikut memelihara, mengembangkan dan memajukan kepariwisataan di Bali, dimana kepariwisataan itu bagi pemerintah merupakan salah satu sumber pemasukan bagi devisa Negara. Selain itu dengan pariwisata budaya yang dikembangkan di Daerah Bali, maka nama serta derajat Bangsa Indonesia di mata dunia internasional dapat terangkat dan sekaligus meningkatkan hubungan (pergaulan) Internasional yakni dengan semua negara-negara di dunia. Di samping itu Desa Pakraman merupakan wahana tumbuh suburnya jiwa kekeluargaan dan kegotong-royongan yang sesungguhnya merupakan pencerminan atau manifestasi dari mantapnya penghayatan masyarakat terhadap nilai-nilai luhur Pancasila.

(b) Potensi Dalam Bidang Politik

Desa Pakraman memiliki susunan dan personalia kepengurusan sendiri (otonom) di samping memiliki hak yang bersifat asli (otonom) yang dimiliki sejak zaman dahulu, khususnya dalam hal menangani serta menyelesaikan sengketa-sengketa yang timbul di dalam masyarakat, sehingga karena perannya itu Desa Pakraman mempunyai potensi membantu aparat pemerintah di dalam menjaga stabilitas bagi keamanan Daerah.



(c) Potensi Dalam Bidang Ekonomi

Desa Pakraman dengan segala kegiatan dalam hubungannya dengan upacara-upacara, kebudayaan dan kesenian, memberikan andil yang cukup besar terhadap salah satu sumber penggalian dana bagi kas negara, melalui program pemerintah dalam pengembangan kepariwisataan daerah Bali, sebagai pusat pengembangan kepariwisataan Indonesia bagian tengah.

(d) Potensi Desa Pakraman sebagai Lembaga Masyarakat

Desa Pakraman menjadi wadah bagi hidup serta suburnya pengalaman ajaran-ajaran Agama Hindu, yang umumnya terwujud dalam pelaksanaan adat, khususnya dalam bentuk upacara-upacara Agama Hindu dengan variasinya berwujud unsur-unsur budaya dan seni.

Dengan kenyataan ini jelas sekali hubungan antara Adat dengan agama Hindu di Bali yang terjalin dalam suatu hubungan yang sangat erat serta tidak dapat dipisah-pisahkan seperti misalnya hubungan manusia dengan roh, antara api dengan panasnya, demikian juga antara tumbuh-tumbuhan dengan tanah tempat dimana tanaman itu hidup. Oleh karenanya apabila membicarakan adat kebiasaan masyarakat Bali, maka tidaklah mungkin tanpa membicarakan pula masalah-masalah yang berhubungan dengan Agama Hindu, dan demikian juga sebaliknya. Bahkan terhadap hubungan tersebut sering pula disebutkan bahwa Desa Adat (Desa Pakraman) adalah diibaratkan dengan badan, sedangkan Agama Hindu sebagai jiwanya.

Sehubungan dengan itu, Peraturan Daerah Provinsi Tingkat I Bali, Nomor 6 tahun 1986 Tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat Sebagai Kesatuan



Masyarakat Hukum Adat Dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali, dimana dalam Bab VIII mengatur tentang Tentang Harta Kekayaan dan Pendapatan Desa Adat.

Pada Bagian Pertama tentang Harta Kekayaan Desa Adat, diatur dalam Pasal 14, yakni sebagai berikut:

- (1) Harta Kekayaan Desa Adat adalah harta kekayaan yang telah ada yang kemudian dan yang akan datang menjadi hak milik Desa Adat, berupa harta tidak bergerak dan yang bergerak;
- (2) Pengelolaan Harta Kekayaan Desa Adat dilakukan oleh Prajuru Desa Adat sesuai dengan awig-awig Desa Adat yang bersangkutan;
- (3) Penggunaan Harta Kekayaan Desa Adat di luar kepentingan Desa Adat, selalu atas keputusan Paruman;
- (4) Setiap pengalihan atau perubahan status hak atas tanah Ayahan Desa Adat, harus mendapat persetujuan paruman Desa Adat;
- (5) Pengawasan Terhadap Harta Kekayaan Desa Adat dilakukan oleh Gubernur Kepala Daerah beserta aparat bawahannya atau pejabat lain yang ditunjuk.

Pada bagian kedua, Mengenai Pendapatan Desa Adat diatur dalam Pasal 15 yakni sebagai berikut:

- (1) Pendapatan Desa Adat diperoleh dari :
  - a. Pendapatan sendiri yang diperoleh dari hasil-hasil kekayaan Desa Adat,
  - b. Sumbangan dari masyarakat;
  - c. Urunan dari krama Desa Adat;
  - d. Pendapatan lainnya yang sah.
- (2) Cara dan besarnya pungutan yang disebut ayat (1) sub a dan d ditetapkan dalam awig-awig Desa Adat.



Perkembangan berikutnya bahwa keberadaan Perda Provinsi Bali Nomor 6 tahun

1986 tersebut ternyata mengalami perubahan yakni dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 Tentang Desa Pakraman. Adapun pertimbangan pertimbangan yang melatar belakangi pergantian Perda tersebut adalah sebagai berikut:

(a) Bahwa Desa Pakraman di Provinsi Bali yang tumbuh dan berkembang sepanjang sejarah selama berabad-abad, yang memiliki otonomi asli mengatur rumah tangganya sendiri, telah memberikan kontribusi yang sangat berharga terhadap kelangsungan hidup masyarakat dan pembangunan;

(b) bahwa Desa Pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang dijiwai oleh ajaran agama Hindu dan nilai-nilai budaya yang hidup di Bali, sangat besar peranannya dalam bidang agama dan sosial budaya, sehingga perlu diayomi, dilestarikan, dan diberdayakan;

(c) bahwa Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1986 Tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, sehingga dipandang perlu untuk diganti.<sup>120</sup>

Satu hal penting yang perlu dicermati dalam pergantian Perda tersebut adalah adanya perubahan istilah yakni dalam Perda Nomor 6 Tahun 1986 mempergunakan istilah "Desa Adat", tetapi dalam Perda No. 3 Tahun 2001 mempergunakan istilah Desa Pakraman, namun kedua istilah tersebut tidak memiliki perbedaan prinsip melainkan hanyalah berbeda penyebutan saja. Bab V dan Bab VI Perda ini mengatur tentang Harta Kekayaan Desa Pakraman dan Pendapatan Desa Pakraman.

<sup>120</sup> Peraturan Daerah Provinsi Tingkat I Bali Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Desa Pakraman dalam pertimbangan pertimbangan pada butir a,b,c, telah menggantikan Perda No.6 Tahun 1986, yang dipandang tidak memenuhi perkembangan zaman.



Mengenai Harta Kekayaan Desa Pakraman tercantum dalam Bab V menentukan sebagai berikut:

- (1) harta kekayaan Desa Pakraman adalah kekayaan yang telah ada maupun yang akan ada yang berupa harta bergerak dan tidak bergerak, material dan immaterial serta benda-benda yang bersifat religius magis menjadi milik Desa Pakraman;
- (2) Pengelolaan harta kekayaan Desa Pakraman dilakukan oleh prajuru desa sesuai dengan awig-awig Desa Pakraman masing-masing;
- (3) Setiap pengalihan atau perubahan status harta kekayaan Desa Pakraman harus mendapat persetujuan paruman.
- (4) Pengawasan harta kekayaan Desa Pakraman dilakukan oleh Krama Desa .
- (5) Tanah Desa Pakraman dan atau tanah milik Desa Pakraman tidak dapat disertifikasi atas nama pribadi;
- (6) Tanah Desa Pakraman dan tanah milik Desa Pakraman bebas dari pajak bumi dan bangunan.<sup>121</sup>

Sedangkan mengenai sumber-sumber perolehan (pemasukan) Desa Pakraman didalam aktivitas rutin dalam penyelenggaraan upacara-upacara disebutkan dalam Perda ini sebagai berikut;

- (1) Pendapatan Desa Pakraman diperoleh dari :
  - a. Urunan Krama Desa Pakraman;
  - b. Hasil Pengelolaan kekayaan Desa Pakraman;
  - c. Hasil usaha Lembaga Perkreditan Desa (LPD);
  - d. Bantuan Pemerintah dan Pemerintah Daerah;
  - e. Pendapatan lainnya yang sah;
  - f. Sumbangan pihak ketiga yang tidak mengikat;

<sup>121</sup> Pasal 9 Bab. V Perda Provinsi Bali No.3 tahun 2001.



(2) Pendapatan Desa Pakraman sebagai dimaksud ayat (1) pasal ini dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan dan penyelenggaraan kegiatan di Desa Pakraman masing-masing.

(3) Tata Pengelolaan dan Penggunaan pendapatan Desa Pakraman dimaksud dari ayat (1) pasal ini diatur dalam awig-awig.<sup>122</sup>

Satu-satunya yang paling menonjol yang dapat dicermati dalam pasal 10 Bab VI yakni perihal Pendapatan Desa Pakraman adalah dicantumkannya peran Lembaga Perkreditan Desa (LPD) dalam memenuhi kebutuhan biaya-biaya yang mesti dikeluarkan oleh Desa Pakraman dalam Pembangunan dan penyelenggaraan kegiatan di Desa Pakraman masing-masing.

### **3.2 Kerangka Konseptual Lembaga Perkreditan Desa (LPD)**

#### **3.2.1 Konsepsi Dasar Lembaga Perkreditan Desa (LPD)**

Sekalipun menggunakan nama lembaga perkreditan desa (LPD), namun LPD desa pakraman bukanlah bank. Istilah *lembaga perkreditan desa* (LPD), bentuk kegiatan LPD (perkreditan), tata cara mengelola dan beroperasinya LPD, demikian juga istilah-istilah teknis keuangan yang dipergunakan dalam penyelenggaraan LPD bukan merupakan indikator yang dapat dipergunakan sebagai dasar untuk menyamakan LPD dengan bank atau lembaga keuangan lainnya (koperasi, lembaga keuangan mikro dan menengah, dan bank perkreditan rakyat). Terdapat berbagai indikator teoritik, konseptual, dan normatif hukum yang membuat LPD tidak dapat disamakan dengan bank. Landasan konsepsional, visi, dan misi LPD, baik secara

<sup>122</sup> Pasal 10 Bab. VI Perda Provinsi Bali No.3 tahun 2001.



normatif maupun empiris menunjukkan bahwa LPD bukanlah bank dan juga tidak dapat dipersamakan dengan lembaga keuangan lainnya.

Pasal 1 angka 10 Perda LPD 2002 mendefinisikan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) sebagai Lembaga Perkreditan Desa di Desa Pakraman dalam wilayah Provinsi Bali. Desa Pakraman, menurut Pasal 1 angka 6 Perda LPD 2002, adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan *Kahyangan Tiga* atau *Kahyangan Desa*<sup>123</sup> yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri. LPD merupakan *badan usaha keuangan milik Desa* yang melaksanakan kegiatan usaha dilingkungan Desa dan untuk Krama Desa.<sup>124</sup> Ciri utama LPD adalah:

- a. merupakan badan usaha keuangan milik desa pakraman;
- b. melaksanakan kegiatan usaha dalam wilayah desa pakraman; dan
- c. melaksanakan pelayanan jasa keuangan untuk krama desa pakraman.

LPD melakukan kegiatan dalam bentuk: (a) menerima/menghimpun dana dari Krama Desa dalam bentuk tabungan dan deposito; (b) memberikan pinjaman hanya kepada Krama Desa; (c) menerima pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan maksimum sebesar 100 % dari jumlah modal, termasuk cadangan dan laba ditahan, kecuali batasan lain dalam jumlah pinjaman atau dukungan/bantuan dana; dan (d) menyimpan kelebihan likuiditasnya pada BPD dengan imbalan bunga bersaing dan pelayanan yang memadai. Sekalipun melakukan berbagai kegiatan yang sangat menyerupai bank, namun status kelembagaan LPD tidak dapat dipersamakan

<sup>123</sup> Kahyangan Tiga atau Kahyangan Desa adalah tiga pura yang dibangun di dalam wilayah desa pakraman yang berfungsi sebagai penanda identitas desa pakraman dan berfungsi sebagai tempat pemujaan, yang oleh *krama desa* (warga desa pakraman) dipergunakan sebagai tempat kehadiran Tuhan Yang Maha Esa dalam berbagai fungsi dan manifestasinya.

<sup>124</sup> Pasal 2 ayat 1 Perda LPD 2002.



dengan bank. Indikator komunitas, seperti: batas wilayah kegiatan usaha, nasabah yang dilayani, visi-misi dan tujuan kegiatan usaha, membuat LPD menjadi suatu lembaga keuangan yang bersifat khas dengan ciri-ciri lembaga komunitas dan kultural.

Bell dan Newby mendefinisikan komunitas sebagai suatu masyarakat yang memenuhi indikator skala manusia, identitas dan kepemilikan, kewajiban-kewajiban, *Gemeinschaft*, dan Kebudayaan.<sup>125</sup> Dari segi skala manusia, komunitas merupakan lawan dari struktur-struktur besar, tidak bersifat pribadi, dan terpusat. Komunitas melibatkan interaksi-interaksi dalam skala yang mudah dikendalikan dan dipergunakan oleh individu-individu. Skalanya terbatas pada orang-orang yang saling mengenal atau dengan mudah berkenalan bila diperlukan. Interaksi-interaksinya mudah diakses oleh semua anggotanya.

Dari segi identitas dan kepemilikan, komunitas memasukkan perasaan memiliki dari anggota-anggotanya. Konsep keanggotaan digunakan dalam konteks rasa memiliki itu, ditambah lagi dengan kesetiaan terhadap tujuan-tujuan kelompok.

Dari segi kewajiban-kewajiban, kewajiban-kewajiban yang dibebankan oleh komunitasnya diartikan, atau bahkan dirasakan sebagai bentuk kontribusi yang timbul dari rasa wajib anggota-anggota untuk memelihara kelanggengan komunitas dan struktur-strukturnya. Dari segi jumlah dan interaksi antar warga komunitas, Tonnies membedakan antara *Gemeinschaft* dengan *Gesellschaft*. Dalam masyarakat *Gemeinschaft* orang berinteraksi dengan relative sedikit orang. Mereka saling kenal dengan baik satu sama lain. Setiap orang bekerja dalam banyak peran yang berbeda. Hal-hal publik dan pribadi tidak dipisahkan. Manusia yang satu mengenal manusia lainnya dalam konteks hubungan antar manusia, bukan karena peran

<sup>125</sup> Jim Ifie dan Frank Tesoriero, op.cit., h. 191.



profesi. Komunitas merupakan himpunan pengalaman yang sangat kaya, dalam dan nyata, dan membentuk dasar dari semua interaksi sosial. Dalam masyarakat *Gesellschaft* orang berinteraksi dengan lebih banyak orang, tetapi interaksi ini terbatas pada kegiatan instrumental tertentu saja. Manusia satu mengenal manusia lainnya terbatas dalam konteks peran profesi. Tidak ada kedekatan antara manusia satu dengan lainnya dalam konteks kemanusiaan.<sup>126</sup>

Dari segi kebudayaan, suatu komunitas menolak fenomena *kultur masal*, yaitu kebudayaan masyarakat modern yang diproduksi dan dikonsumsi pada tingkat masal dalam bentuk keseragaman yang steril. Dalam komunitas, setiap orang mempunyai kesempatan yang sama untuk memberikan nilai, ikut dalam produksi dan ekspresi kebudayaan dari komunitas bersangkutan. Mereka menjadi produsen aktif dibandingkan dengan sekedar konsumen pasif. Mereka bersama-sama membangun identitas budaya komunitas mereka dalam bentuk budaya berbasis identitas komunitas, keanekaragaman, dan bentuk partisipasi terbuka.

Pemenuhan terhadap kriteria tersebut, baik dari segi skala manusia, identitas kepemilikan, kewajiban-kewajiban, jumlah warga dan sifat interaksi diantara warga, membuat *desa pakraman*, secara teoritik dan empiris, masuk ke dalam kualifikasi komunitas, bahkan yang paling sempurna. Komunitas dalam konsep demikian itu adalah komunitas yang saat ini diberi perhatian khusus oleh Majelis Umum PBB sebagai akibat keterpinggiran mereka yang diakibatkan oleh berbagai kebijakan pemerintah Negara tempat di mana komunitas itu berada.<sup>127</sup> Komunitas

(*community*), merupakan satuan yang lebih kecil dari masyarakat (*society*), yakni satu kesatuan individu-individu yang hidup berkelompok, baik berdasarkan wilayah (*geography*) maupun berdasarkan profesi (*occupation*) atau persamaan lainnya,

<sup>126</sup> Ibid., h. 37, 38.

<sup>127</sup> Jim Ife dan Frank Tesoriero, *ibid.*, h. 4-13.



seperti: suku atau ras, agama, dan lain-lain. Koentjaraningrat mendefinisikan komunitas sebagai kesatuan hidup manusia yang menempati suatu wilayah yang nyata dan berinteraksi menurut sistem adat-istiadat, serta terikat oleh suatu rasa identitas komunitas.<sup>128</sup> Desa pakraman merupakan komunitas dalam makna geografi dan unsur sosial pengikat lainnya, yakni: kultur, sistem sosial, sistem hukum, sistem ekonomi, dan perekat ikatan sosial lainnya.<sup>129</sup> Mereka juga berinteraksi menurut sistem adat-istiadat dan terikat oleh rasa identitas yang kuat.

Desa pakraman, sebagai bentuk komunitas masyarakat hukum adat di Bali, juga mendapat menguatkan secara konstitusional. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa daerah Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Penjelasan Pasal 18 angka II menyatakan bahwa di dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya, yang mempunyai susunan asli dan karena itu dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Penjelasan tersebut selanjutnya menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa itu dan segala peraturan Negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut. Penjelasan ini kemudian diadopsi menjadi materi ketentuan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI 1945 atau UUD 1945 versi perubahan). Ketentuan tersebut selengkapny menentukan bahwa

<sup>128</sup> Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Aksara Baru, Jakarta, 1980, h. 162.

<sup>129</sup> Alfred M. Lee, *Principles of Sociology: Social Problems, Ecology, Race and Culture, Collective Behavior, Institutions, Socialization*, Barnes & Noble Inc., New York, 1951, h. 248



Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Konsepsi desa tersebut kemudian diadopsi oleh Panitia Ad Hoc I DPD RI dalam menyusun pengertian desa:

Desa atau yang disebut dengan istilah lain sesuai dengan bahasa daerah setempat, adalah bahagian wilayah kecamatan dengan batas batas yurisdiksi tertentu, bersama dalam masyarakat yang berdiam didalamnya yang membentuk **kesatuan masyarakat hukum untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri, berdasarkan asal usul/adat istiadat dan atau prakarsa sendiri dan diakui pemerintah sebagai desa.**<sup>130</sup> (cetak tebal penulis)

Istilah "desa" di Bali menunjuk suatu wilayah yang dihuni oleh penduduk yang beragama Hindu, yang disebut "desa adat". Menurut Perda Pemerintah Daerah Tingkat I Bali No. 6 Tahun 1986 tentang Kedudukan Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Provinsi Daerah Tingkat I

Bali disebutkan bahwa:<sup>131</sup>

Desa Adat sebagai Desa Dresta adalah kesatuan masyarakat hukum Adat Di Daerah Provinsi TK I Bali yang mempunyai satu kesatuan Tradisi dan tata Krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan Kahyangan Tiga (Kahyangan Desa) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri, serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Perda Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Desa Pakraman, pengganti Perda

Nomor 6 Tahun 1986 menyebutkan bahwa:<sup>132</sup>

Desa Pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum Adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam Ikatan Kahyangan Tiga atau

<sup>130</sup> Dewan Perwakilan Daerah, *Rancangan Undang Undang Tentang Desa*, disusun oleh Panitia Ad Hoc I DPD RI, Jakarta 2009, h. 2.

<sup>131</sup> Pasal 1 huruf e Perda Provinsi Bali 1986.

<sup>132</sup> Pasal 1 angka 4 Perda 2001.



Kahyangan Desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri, serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Kedua Perda itu memberikan pengertian yang sama tentang desa adat, yaitu kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat yang menganut agama Hindu secara turun temurun dalam Ikatan *Kahyangan Tiga* atau *Kahyangan Desa* yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri, serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Ciri-ciri pokok Desa Pakraman berdasarkan kedua Perda itu adalah:

1. Merupakan kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali;
2. Mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup sebagai suatu masyarakat;
3. Masyarakatnya merupakan masyarakat pemeluk Agama Hindu dan bersifat turun temurun;
4. Kahyangan Tiga (Kahyangan Desa) sebagai salah satu pengikat/penanda;
5. Mempunyai wilayah tertentu;
6. Mempunyai harta kekayaan sendiri; dan
7. Berhak mengurus harta kekayaannya sendiri.

Berdasarkan unsur-unsur tersebut, maka sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Bali merupakan komunitas dengan ciri khas dari segi kewilayahan, keanggotaan, kesatuan tata krama pergaulan internal komunitas, unsur-unsur pengikat sebagai komunitas, dan BERSIFAT OTONOM dalam hal kepemilikan harta kekayaan dan pengurusan harta tersebut. Ketentuan dan konsepsi tersebut berarti bahwa LPD sebagai lembaga keuangan komunitas juga memiliki sifat otonom dalam pengurusannya.



Ketentuan tersebut kemudian diperkuat dengan berbagai bentuk kebijakan Pemerintah yang menggambarkan visi politik Pemerintah terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat. Pasal 2 ayat (9) Undang-Undang Pemda 2004 menentukan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 22 menentukan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban untuk: (a) melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (b) meningkatkan kualitas kehidupan, masyarakat; (c) mengembangkan kehidupan demokrasi; (d) mewujudkan keadilan dan pemerataan; (e) **melestarikan nilai sosial budaya**.<sup>133</sup>

Untuk menindaklanjuti ketentuan tersebut, Menteri Dalam Negeri telah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pedoman Fasilitas Organisasi Kemasyarakatan Bidang Kebudayaan, Keraton, dan Lembaga Adat Dalam Pelestarian dan Pengembangan Budaya Daerah. Konsideran Peraturan tersebut menyebutkan bahwa: (a) dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah mempunyai kewajiban melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta melestarikan nilai sosial budaya; (b) kepala daerah mempunyai tugas mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya di daerah; (c) upaya melestarikan dan mengembangkan tradisi adat budaya di daerah **merupakan bagian dari langkah untuk memelihara ketahanan budaya bangsa sebagai pilar dari ketahanan nasional**; (d) organisasi kemasyarakatan bidang kebudayaan, keraton, dan lembaga adat di daerah

<sup>133</sup> Pasal 22 huruf m Undang-Undang Pemda 2004.



memiliki potensi besar untuk berperanserta dalam pengembangan dan pelestarian adat budaya.

Salah satu materi penting di dalam Peraturan tersebut adalah ketentuan tentang fasilitasi lembaga adat dalam pelestarian dan pengembangan budaya daerah. Pasal 1

angka 5 menyebutkan bahwa fasilitasi adalah upaya dalam bentuk penerbitan kebijakan dan/atau pemberian bantuan serta kemudahan untuk mendorong,

memajukan, dan mengembangkan kegiatan. Lembaga adat adalah organisasi kemasyarakatan yang karena kesejarahan atau asal usulnya untuk melakukan kegiatan

pelestarian serta pengembangan adat budaya.<sup>134</sup> Pelestarian Budaya Daerah adalah upaya untuk memelihara sistem nilai sosial budaya yang dianut oleh

komunitas/kelompok masyarakat tertentu di daerah, yang diyakini akan dapat di dalamnya terdapat nilai-nilai, sikap serta tata cara masyarakat yang diyakini dapat

memenuhi kehidupan warga masyarakat.<sup>135</sup> Pengembangan Budaya Daerah adalah upaya untuk meningkatkan kualitas sistem nilai sosial budaya yang dianut oleh

komunitas/kelompok masyarakat tertentu di daerah, yang diyakini akan dapat memenuhi harapan-harapan warga masyarakatnya dan di dalamnya terdapat nilai-nilai,

sikap serta tatacara masyarakat yang diyakini dapat memenuhi kehidupan warga masyarakat.<sup>136</sup> Budaya Daerah adalah sistem nilai yang dianut oleh

komunitas/kelompok masyarakat tertentu di daerah, yang diyakini akan dapat memenuhi harapan-harapan warga masyarakat dan di dalamnya terdapat nilai-nilai,

sikap serta tatacara masyarakat yang diyakini dapat memenuhi kehidupan warga masyarakat.<sup>137</sup> LPD merupakan salah satu bentuk lembaga adat milik desa pakraman

<sup>134</sup> Pasal 1 angka 8 Permendagri 39/2007.

<sup>135</sup> Pasal 1 angka 10 Permendagri 39/2007.

<sup>136</sup> Pasal 1 angka 11 Permendagri 39/2007.

<sup>137</sup> Pasal 1 angka 9 Permendagri 39/2007.



yang menjalankan pengembangan, yang seharusnya diletakkan dalam koridor fasilitas pelestarian dan pengembangan budaya daerah menurut Peraturan ini.

Konsepsi dan ketentuan tersebut telah diabaikan oleh Bank Indonesia. Bank Indonesia, bertolak pada ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Perbankan 1992, mengkualifikasikan LPD desa pakraman sebagai lembaga keuangan yang masuk kedalam kualifikasi bank.<sup>138</sup> Lebih jauh Bank Indonesia mengharuskan LPD menggunakan nama BANK PEKREDITAN RAKYAT. Pada tanggal 7 September 2009, Gubernur Bank Indonesia, bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Koperasi dan UMKM, telah menerbitkan Keputusan Bersama (SKB) 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 memasukkan LPD sebagai lembaga keuangan mikro dan mengharuskan LPD memenuhi diktum lain dari Keputusan itu, antara lain, harus mengalih bentuk perusahaan kedalam bentuk badan hukum keuangan tertentu, yaitu BPR, Koperasi, atau Badan Usaha Milik Desa. Keputusan Bersama ini, terutama dari sudut pandang Kementerian Dalam Negeri, merupakan produk kebijakan yang ganjil, karena di satu sisi Menteri Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2007, yang memberikan dasar pada keberadaan LPD sebagai salah satu bentuk lembaga adat, yang menurut Peraturan tersebut diletakkan dalam tatanan fasilitas untuk dilestarikan dan dikembangkan, namun pada sisi lain Keputusan Bersama itu mengandung kekuatan penghancur yang mengancam keberadaan, posisi, dan fungsi LPD sebagai lembaga adat.

<sup>138</sup> 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 lainnya yang dipersamakan dengan itu **diberikan status sebagai Bank Perkreditan Rakyat** berdasarkan Undang-undang ini dengan memenuhi persyaratan tata cara yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. (cetak tebal peneliti)



Beberapa ahli dan praktisi hukum menolak penyamaan status itu. Dalam Seminar Nasional yang bertajuk Landasan Teoritik Pengaturan LPD Sebagai Lembaga Keuangan Komunitas Pada Komunitas Masyarakat Hukum Adat Di Bali<sup>139</sup> Profesor I Nyoman Nurjaya<sup>140</sup> berpendapat bahwa LPD di Bali merupakan lembaga adat yang tidak semata-mata bernuansa sosial ekonomi, tetapi juga bercorak KULTURAL-RELIGIUS, berkaitan dengan pemenuhan dan pelaksanaan kewajiban dunia *skala* (alam kehidupan nyata) dan *niskala* (alam kehidupan tidak nyata)<sup>141</sup> dari *krama* desa pakraman dan wilayah beroperasinya terbatas pada wilayah desa pakraman, sehingga bentuknya lebih menyerupai lembaga keuangan komunitas. Lembaga perkreditan desa pada masyarakat adat di Bali merupakan lembaga keuangan komunitas desa pakraman dengan corak kelembagaan mencakup: komunal, sosial, ekonomi, dan religius. Filosofi ini berbeda dengan filosofi LPD di daerah lain atau juga lembaga keuangan lainnya.<sup>142</sup>

Secara empiris, masyarakat adat di Bali mengenal LPD sebagai lembaga semi-ekonomi dan semi-kultural, yaitu lembaga yang tidak semata-mata mengemban misi ekonomi, melainkan juga dan terutama misi kebudayaan. Dalam pertanyaan tentang sifat kelembagaan LPD, apakah LPD merupakan lembaga bisnis yang bertujuan mencari keuntungan semata-mata atau sebagai bagian lembaga adat yang bertugas menyangga keperluan desa pakraman, seluruh responden yang berasal dari delapan desa pakraman menyatakan bahwa LPD merupakan bagian dari lembaga adat dengan tugas dan fungsi secara umum menyangga keperluan desa pakraman. Seluruh

<sup>139</sup> Seminar ini diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Udayana, di Denpasar, 9 Agustus 2010.

<sup>140</sup> Guru Besar Antropologi Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

<sup>141</sup> *Sekala means what you can sense: see, hear, smell, and touch. Niskala involves that which can not be sensed directly, but which can only be felt within.* Lihat: Fred B. Eiseman, *Bali: Sekala & Niskala Essays on Religion, Ritual and Art*, Tuttle Publishing, Singapore, 1990, h. 127.

<sup>142</sup> I Nyoman Nurjaya, *Lembaga Pekreditas Desa di Bali dalam Perspektif Antropologi Hukum*, dalam I Nyoman Nurjaya et.all, *Landasan Teoritik Pengaturan LPD Sebagai Lembaga Keuangan Komunitas Masyarakat Hukum Adat di Bali*, Udayana University Press, 2011, h. 166.



responden berpendapat bahwa LPD bukan lembaga bisnis atau lembaga yang bertujuan untuk mencari keuntungan semata-mata, melainkan lembaga adat yang bertugas mengelola keuangan desa pakraman.

Awig-awig pada seluruh desa responden umumnya tidak menyebutkan LPD sebagai *druwen desa* (milik desa), namun dalam praktek lembaga ini diberi perlakuan sebagai *druwen desa*. Ketentuan hukum adat yang digunakan sebagai dasar untuk mengatur LPD adalah *perarem*, yaitu suatu bentuk keputusan yang dibentuk melalui rapat desa adat (*paruman desa*). Pasal 3 Perarem LPD Desa Adat Pecatu, Badung, menentukan bahwa:

LPD Pecatu magenah ring wewidangan Desa Adat Pecatu, wantah padruwen Desa Adat Pecatu sane kawengku antuk 3 Banjar Adat:

- a. Banjar Adat Kauh;
- b. Banjar Adat Tengah;
- c. Banjar Adat Kangin.

Ketentuan itu berarti bahwa LPD Pecatu berkedudukan di wilayah Desa Adat Pecatu, merupakan milik warga Desa Adat Pecatu yang terdiri dari 3 Banjar Adat atau sub komunitas Desa Adat Pecatu. Dalam Pasal 5 Perarem Desa Adat Pecatu disebutkan bahwa LPD Pecatu merupakan salah satu lembaga milik Desa Adat Pecatu yang merupakan unit operasional dan wadah kekayaan desa. LPD Pecatu bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup Krama Desa Adat Pecatu, menunjang pembangunan Desa Adat pecatu, melestarikan dan memperkokoh keberadaan Desa Adat Pecatu dengan menerapkan konsep Tri Hita Karana, baik skala maupun niskala, mendorong pembangunan ekonomi masyarakat, memberantas ijon dan gadai gelap, menciptakan pemerataan lapangan kerja dan meningkatkan daya beli masyarakat.<sup>143</sup> Untuk mencapai tujuan itu LPD melakukan kegiatan dalam bentuk:

- (a) Menerima simpanan uang warga masyarakat desa;

<sup>143</sup> Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 6 Perarem LPD Desa Adat Pecatu.



(b) Memberikan pinjaman;

(c) Pengerahan dana desa; dan penyertaan modal pada usaha-usaha lainnya;

(d) Menerima pinjaman dari lembaga keuangan.

Lebih jauh, Perarem LPD Desa Adat Pecatu mengatur tentang Organisasi LPD, mencakup: Badan Pengurus, karyawan, Badan Pengawas, Badan Pembina, Krama Desa; ketentuan simpan pinjam; pembagian keuntungan; gaji dan penghasilan; rapat-rapat; dan ketentuan tentang tata cara perubahan Perarem.

LPD mengemban berbagai fungsi kultural, baik yang berhubungan dengan pemeliharaan manusia dengan Tuhannya, manusia dengan lingkungannya, maupun manusia dengan sesamanya. Seluruh LPD pada seluruh desa responden mengambil posisi dan menjalankan fungsi sebagai lembaga pembiayaan untuk berbagai kegiatan keagamaan, seperti upacara-upacara keagamaan yang berbentuk pemujaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa pada *pura-pura kahyangan desa*,<sup>144</sup> upacara-upacara keagamaan yang diselenggarakan untuk pemeliharaan lingkungan kehidupan, dan upacara-upacara keagamaan untuk pemeliharaan kehidupan manusia. LPD juga menyelenggarakan fungsi pembiayaan untuk pemeliharaan berbagai aset budaya, seperti sistem pengairan pertanian, pemulihan atau perbaikan bangunan-bangunan suci, dan pemeliharaan lingkungan desa. LPD secara umum menyelenggarakan fungsi sebagai lembaga pembiayaan bagi berbagai kegiatan keagamaan, pemeliharaan warisan budaya, dan pemeliharaan lingkungan desa yang juga dalam konteks

<sup>144</sup> Pura kahyangan desa adalah pura yang didirikan oleh masyarakat desa pakraman sebagai tempat pemujaan terhadap Ida Sang Hyang Widhi Wasa (Tuhan Yang Maha esa) dalam berbagai fungsi dan manifestasinya, baik sebagai pencipta (Tuhan disebut Brahma), pemelihara (Tuhan disebut Wishnu), maupun pengembali ciptaannya ke alam asalnya (Tuhan disebut Siwa). Setiap desa setidaknya memiliki tiga *pura* di masing-masing wilayah desanya. Ketiga *pura* ini disebut *pura kahyangan desa*, yaitu: (1) *pura desa*, tempat pemujaan terhadap Tuhan dalam fungsi sebagai maha pencipta, dengan nama Brahma; (2) *pura puseh*, tempat pemujaan terhadap Tuhan dalam fungsi sebagai maha pemelihara dengan nama Wishnu; dan (3) *pura dalem*, tempat pemujaan terhadap Tuhan dalam fungsi sebagai maha pengembali ke alam asalnya dengan nama Siwa.



pemeliharaan keutuhan sistem sosial desa pakraman. Pembiayaan-pembiayaan demikian itu merupakan pembiayaan kultural, bukan pembiayaan ekonomi yang berbentuk investasi atau pembiayaan ekonomi biasa yang diberikan dengan tujuan untuk memperoleh pengembalian (*return*), pendapatan (*generating income*), maupun keuntungan (*profit*). Fungsi dan bentuk pembiayaan demikian ini secara empiris membedakan LPD desa pakraman (sebagai lembaga budaya) dengan LPD pada umumnya (semata-mata lembaga ekonomi).

Secara historis, LPD merupakan lembaga keuangan pada desa pakraman yang dibentuk untuk tujuan menyangga kebutuhan finansial desa pakraman dan warganya.

Gagasan pembentukan LPD untuk pertama kalinya muncul dalam bentuk gagasan *lembaga keuangan desa adat* yang berbasis pada tradisi kelembagaan sosial yang telah ada di dalam tata kehidupan masyarakat desa adat. Sekalipun baru dicetuskan pada tahun 1980-an, namun embrio LPD telah ada, berurat dan berakar, serta dipraktekkan dalam bentuk dan nama lain dalam kehidupan masyarakat *desa adat*, yaitu dalam bentuk *sekehe-sekehe*. *Sekehe* adalah kelompok sosial atau perkumpulan yang dibentuk oleh anggota masyarakat adat menurut alasan, fungsi, dan tujuan tertentu.<sup>145</sup>

Hampir setiap *desa adat* memiliki *sekehe-sekehe* seperti *sekehe manyi* (perkumpulan pengetam padi), *sekehe semal* (perkumpulan pemburu tupai), *sekehe gong* (perkumpulan pemain alat musik tradisional Bali) dan banyak lagi *sekehe* yang lain.

Mereka umumnya mempunyai dana yang dikumpulkan dan diedarkan diantara anggota-anggotanya. *Sekehe* tersebut terorganisir secara tradisional berdasarkan prinsip saling pengertian dan saling percaya. Keberadaan *sekehe* itu diwarnai dengan segala keterbatasannya tetapi karena dikelola dengan penuh pengabdian, jujur serta terbuka, maka *sekehe* tersebut mampu bertahan. *Sekehe* memiliki potensi untuk

<sup>145</sup> Ibid., h. 10.



diberikan sentuhan administrasi dan perangkat kekinian untuk dikembangkan menjadi lembaga keuangan untuk mensejahterakan masyarakat dalam skala yang lebih luas.

Lembaga keuangan demikian itulah kemudian diberi nama LPD.

LPD mendapatkan akar filosofisnya dalam ajaran Agama Hindu, sebagaimana ditentukan di dalam Kitab Sarasamuscaya. Dalam Bagian I (Tujuan Hidup), sloka 15 disebutkan bahwa:

*Ikang kayatnan ri kagawyaning kama, artha, mwanng moksa, dadi ika tanpa phala, kunang ikang kayatnan ring dharmasadhana, niyata maphala ika, yadnya pin angenangen juga, maphala atika.*

(supaya diperhatikan dan selalu diingat dalam memenuhi kama, artha dan moksa tiada akan bermanfaat, kecuali dipenuhi dengan jalan dharma, barulah tujuan hidup itu akan tercapai, sekalipun hanya dalam angan-angan saja, akhirnya akan berhasil juga)<sup>146</sup>

Dalam sloka 16 disebutkan:

*Kadi kramanikang sanghyang Aditya, an wijil humilangaken petenging rat, mangkana tikang wwanng mulakakening dharma, an hilangaken salwiring papa.* (Laksana sifat Sang Surya, begitu terbit melenyapkan gelapnya dunia, demikianlah orang yang memenuhi tujuan hidupnya berdasarkan dharma, akan menghilangkan segala macam penderitaan)<sup>147</sup>

Sloka tersebut mengandung makna bahwa dalam memenuhi kebutuhan *kama* (kesenangan), *artha* (kekayaan), dan *moksa* (bebas dari ikatan kesenangan/kenikmatan keduniaan) sebagai tujuan hidup manusia, hendaklah manusia itu senantiasa mengingat dengan baik bahwa kebutuhan demikian itu hendaklah dipenuhi dengan berdasarkan pada **DHARMA (AGAMA)**. Tanpa itu, pemenuhan kebutuhan itu akan kehilangan makna dan nilai, serta akan sia-sia. Namun jika pemenuhan kebutuhan itu dilakukan dengan jalan *dharma* pastilah tujuan pemenuhan itu tercapai, bagaikan cahaya surya melenyapkan kegelapan alam ketika terbit,

<sup>146</sup> G. Pudja, *Sarasamuscaya: teks dan terjemahan*, Cetakan III, Departemen Agama RI, 1981, h. 17.

<sup>147</sup> Ibid.



demikianlah pemenuhan kebutuhan berdasarkan dharma akan menghapuskan penderitaan manusia.

Eiseman memahami konsep itu dalam konstruksi sebagai berikut:

People can live with desire, if they are content with its transitory nature. But they can do so if they understand three principals: *kama*, the desire itself; *dharma*, the laws governing the proper fulfilment of the desire; and *artha*, the means by which one achieves the lawful desire. Another choice, available to only a very few people, is the total avoidance of any form of desire, which will ultimately lead one's spirit to moksa and fusion with the unmoved mover.<sup>148</sup>

Manusia dapat hidup dengan segala keinginan akan kenikmatan keduniaan, jika mereka memahami tentang sifat tidak kekal dari keinginan demikian itu. Mereka akan hidup bahagia dengan keinginan demikian itu jika mereka memahami tiga tujuan utama kehidupan untuk mengatasi ketidakkekalan itu, yaitu: *kama*, yaitu kenikmatan itu sendiri; *dharma*, ketentuan agama yang menentukan cara memenuhi kenikmatan itu; dan *artha*, alat atau cara untuk memenuhi keinginan akan kenikmatan yang dibenarkan agama. Tujuan lainnya, yang sangat sulit dicapai, atau hanya dicapai segelintir orang adalah moksa, yaitu kelepaan penuh dari segala bentuk kenikmatan keduniaan. *Moksa* merupakan cara utama mencapai tujuan tertinggi kehidupan orang-orang beragama Hindu, yaitu bersatu dengan Brahman, Tuhan Yang Mahaesa, sebagai salah satu yang ada di dunia fana ini.

LPD merupakan instrumen kelembagaan yang digunakan sebagai media oleh desa pakraman untuk mengemban fungsi kelembagaan ekonomi, khususnya kelembagaan keuangan dan wadah kekayaan desa, untuk memenuhi kebutuhan ekonomi desa pakraman. Namun demikian, sifat LPD sebagai lembaga ekonomi dan keuangan bukanlah suatu sifat murni ekonomi-keuangan yang berorientasi semata-mata kepada keuntungan (*profit*) atau akumulasi modal yang bersifat kapitalistik,

<sup>148</sup> Fred B. Eiseman, JR, *Bali: Sekala & Niskala*, Tuttle, Singapore, 1990, h. 13-14.



melainkan suatu lembaga yang bergerak dan dioperasi di bawah kendali agama (Hindu) dan fungsi-fungsi kebudayaan, yang diabdikan pada upaya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa pakraman berdasarkan prinsip keseimbangan tujuan kehidupan masyarakat desa pakraman sebagai penganut Agama Hindu, yaitu keseimbangan antara *dharma*, *artha*, *kama*, untuk menuju kebahagiaan yang paripurna (*moksa*). Menurut persepsi filosofis ini, uang dan kekayaan sebagai alat ekonomi untuk memenuhi kebutuhan ekonomi hanyalah alat-alat semu untuk memenuhi kebutuhan semu. Hanya dengan dilaksanakan berdasarkan dharma pemenuhan kebutuhan kedua itu akan menghantarkan manusia pada tujuan manusia yang hakiki, yaitu kebebasan dan kesucian jiwa (*moksartam*). Konsepsi filosofis ini merupakan unsur pembeda yang mendasar dari LPD dengan lembaga keuangan lainnya.

Konsepsi dasar LPD sangat berbeda dengan konsepsi dasar lembaga keuangan pada umumnya, bagi dari segi konsepsi filosofis, yuridis, maupun sosiologis. Dengan demikian perlakuan hukum dan kebijakan terhadap LPD tidak dapat dipersamakan dengan perlakuan hukum yang diberlakukan terhadap lembaga-lembaga keuangan pada umumnya. Konsepsi filosofis, yuridis, dan sosiologis LPD dikembangkan dalam konsepsi LPD sebagai lembaga keuangan komunitas desa pakraman, yaitu suatu lembaga keuangan yang dari segi kepemilikan sangat berbeda dengan lembaga keuangan pada umumnya, merupakan lembaga keuangan yang disamping mengemban fungsi-fungsi ekonomi-keuangan, juga secara seimbang dibebani fungsi-fungsi sosio-religius, sosio-kultural, dan sosio-ideologis, yang diatur berdasarkan landasan yuridis yang juga berbeda dengan lembaga keuangan pada umumnya. LPD berpijak pada Pasal 18 UUD 1945, Peraturan Perundang-undangan Bidang Pemerintahan Daerah, Perda, dan akhirnya pengaturan sendiri oleh desa pakraman melalui hukum adat.



Secara konseptual, LPD merupakan lembaga ekonomi, sekaligus lembaga budaya yang diikat oleh tujuan dan fungsi-fungsi pengembangan budaya. Sebagai lembaga ekonomi, LPD menyelenggarakan fungsi simpan-pinjam melayani kebutuhan simpan-pinjam warga masyarakat desa pakraman setempat, pengelolaan keuangan desa pakraman, dan pembiayaan kegiatan-kegiatan kultural dan keagamaan yang diselenggarakan desa pakraman. Bertolak dari konsepsi dasar ini, maka perlakuan hukum atau pengaturan terhadap LPD di Bali tidak dapat disamakan dengan perlakuan hukum terhadap LPD pada umumnya, yang murni merupakan lembaga ekonomi, yang berorientasi pada kepentingan ekonomi atau keuntungan semata-mata. Penyamaan perlakuan hukum antara LPD pada masyarakat adat di Bali dengan LPD pada umumnya merupakan bentuk ketidakadilan dan pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional desa pakraman. Sebagai bentuk lembaga ekonomi yang bersifat khusus, LPD seharusnya diatur dengan konstruksi perlakuan hukum yang bersifat khusus.

Di Sumatra Barat, konsepsi LPD mengalami 2 (dua) tahap perkembangan, sesuai dengan pengaturan yang dilakukan oleh Pemerintah. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Sumatra Barat Nomor 1 Tahun 1982 tentang Lumbung Pith Nagari (selanjutnya Perda LPN 1982) mendefinisikan Lumbung Pith Nagari sebagai badan usaha simpan pinjam yang dimiliki oleh masyarakat desa atau masyarakat kelurahan. Desa atau kelurahan menurut Perda LPN 1982 adalah desa atau kelurahan yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Tingkat I Provinsi Sumatra Barat. Desa atau kelurahan dalam definisi tersebut adalah desa sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, yaitu desa atau kelurahan sebagai struktur terendah sistem pemerintahan negara. Sekalipun sama-sama bertajuk pemberdayaan ekonomi pedesaan, namun visi dan misi pemberdayaan



ekonomi masyarakat pedesaan dalam LPN lebih berorientasi kepada visi sosial-ekonomi, tidak termasuk visi pengembangan budaya dan agama.<sup>149</sup> Visi pemberdayaan

ekonomi pedesaan dalam LPD di Bali lebih diberatkan, bahkan sepenuhnya diberatkan, pada pengembangan fungsi-fungsi agama dan kebudayaan sebagai jiwa kesatuan

masyarakat hukum adat di Bali. Dalam perkembangan berikutnya (1990), LPN dikonsepsikan sebagai bank LPN, sesuai Undang-Undang Perbankan 1992,

dikualifikasikan sebagai bank perkreditan rakyat. LPN yang semula merupakan lembaga sosial ekonomi, dengan Undang-Undang Perbankan 1992, diubah statusnya menjadi

lembaga keuangan umum murni, yaitu bank perkreditan rakyat (BPR).<sup>150</sup>

Perbedaan konsepsi dan karakter LPD dengan LPN dapat digambarkan sebagai berikut:

#### PERBEDAAN LPD DENGAN LPN

NO	INDIKATOR PEMBANDING	LPD	LPN
1	Status kelembagaan	Lembaga keuangan milik desa pakraman/adat/asli	Lembaga keuangan milik desa pemerintahan/dinas
2	Anggota dan status keanggotaan	Seluruh warga/krama desa pakraman	Hanya warga desa yang telah terdaftar, sudah membayar uang pangkal dan sumbangan wajib
3	Pengurus	Diangkat dan diberhentikan oleh warga desa melalui rapat desa.	Diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota/madya.
4	Modal	Swadaya masyarakat/ururan Krama Desa; Bantuan pemerintah; Pemupukan modal sendiri.	Uang pangkal, simpanan wajib, simpanan sukarela anggota dan pinjaman dari BPD dengan rekomendasi Pemerintah daerah; Penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah Tingkat I, Pemerintah Daerah Tingkat II

<sup>149</sup> Pasal 4 Perda LPN 1982 menentukan bahwa tujuan LPN mencakup: (a) mendorong pembangunan ekonomi rakyat Desa Kelurahan melalui tabungan terarah serta penyaluran modal yang efektif; (b) membentuk dan menghimpun modal untuk pembangunan di Desa/Kelurahan; (c) mewujudkan suatu Badan Usaha Simpan-pinjam yang berfungsi sosial dengan menggunakan prinsip-prinsip ekonomi yang berdasarkan Pancasila; dan (d) menciptakan pemerataan dalam kesempatan berusaha bagi warga dan tenaga kerja di pedesaan atau kelurahan.

<sup>150</sup> Anggaran Dasar Lumbung Pith Nagari Padang Mageak, Nomor: 4063/1990, tertanggal 7 Oktober 1990, Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Zamri, SH, Kotamadya Padang.



				dan Pemerintah Desa/ Kelurahan; Pemupukan modal sendiri.
5	Layanan transaksi keuangan	Internal pakraman	komunitas desa	Internal dan eksternal komunitas desa/kelurahan

Perbedaan konsepsi LPD dengan LPN menunjukkan bahwa LPD dan LPN sejak semula telah dibangun dalam konsepsi yang berbeda. LPD lebih dibangun dalam konsepsi sebagai lembaga keuangan komunitas, sedangkan LPN lebih dibangun dalam konsepsi sebagai lembaga ekonomi. Perbedaan konsepsi tersebut tampak lebih nyata dalam pengembangan dan perkembangan kedua lembaga tersebut, termasuk perbedaan visi dan misinya. Dalam perkembangan berikutnya, LPD tetap dikembangkan sebagai lembaga keuangan komunitas dengan visi dan misi kelembagaan yang lebih diberatkan pada visi dan misi pengembangan budaya dan agama, sedangkan LPN lebih dikembangkan sebagai lembaga keuangan dengan visi dan misi sebagai lembaga ekonomi murni dengan pemberatan visi dan misi pada akumulasi modal<sup>151</sup> dan pengembangan fungsi-fungsi ekonomi pembangunan.

Pola perlakuan hukum semacam perlakuan hukum negara terhadap nagari dan LPN sebagai lembaga adat menunjukkan bahwa hukum negara telah menjadi kekuatan politik yang menghancurkan identitas, dan akhirnya posisi dan fungsi nagari dan LPN sebagai lembaga adat dan penanda identitas bangsa. Dalam hal pola demikian diberlakukan terhadap LPD, niscaya LPD akan mengalami hal yang sama. Kasus LPD Desa Adat Sangeh menunjukkan bahwa LPD merupakan suatu jenis lembaga adat yang memiliki potensi besar dan kokoh untuk mengemban fungsi-fungsi ekonomi keuangan. LPD Sangeh merupakan salah satu LPD yang memiliki BPR. Namun dalam banyak hal, LPD Sangeh bukannya mendapat dukungan keuangan dari BPR miliknya, melainkan

<sup>151</sup> Pasal 4 huruf b Perda LPN 1982 menentukan bahwa tujuan didirikannya LPN adalah untuk membentuk dan menghimpun modal untuk pembangunan di Desa/Kelurahan.



sebaliknya menopang keberadaan BPR miliknya. Kasus ini memberi peringatan akan potensi LPD sebagai lembaga keuangan komunitas, sekaligus lembaga adat, dibandingkan dengan BPR sebagai bentuk lembaga keuangan modern.<sup>152</sup> Ditilik dari sudut pandang posisi dan fungsinya, LPD merupakan lembaga keuangan yang sama sekali berbeda dengan lembaga keuangan publik pada umumnya, baik dari segi posisi maupun pengembangan fungsi-fungsinya. LPD berakar pada nilai-nilai agama dan budaya yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, serta menjadi anutan masyarakat, serta dalam praktek mengemban fungsi-fungsi perekonomian dan keuangan secara seimbang atau bahkan lebih besar kearah pengembangan fungsi-fungsi agama dan budaya. LPD merupakan lembaga adat yang menempati posisi sebagai lembaga adat yang menyelenggarakan fungsi perekonomian dan keuangan desa adat.

### **3.2.2 Karakteristik LPD Sebagai Lembaga Perekonomian Komunitas Pada Masyarakat Hukum Adat Di Bali**

#### **3.2.2.1 Karakteristik LPD**

Pasal 1 angka 9 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 Tentang Lembaga Perkreditan Desa mendefinisikan LPD sebagai *lembaga keuangan milik Desa yang bertempat di desa*. Kata *milik* menunjukkan bahwa lembaga tersebut merupakan lembaga yang dibentuk dan dikelola desa pakraman untuk kepentingan desa pakraman. Pasal 2 ayat 1 Perda Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan desa menegaskan status dan fungsi LPD, yaitu sebagai lembaga keuangan milik desa pakraman dengan wilayah operasi sejauh lingkungan wilayah desa dan dengan batas masabah terbatas pada warga desa. Pasal 2 ayat (1) Perda LPD 2002 menentukan:

<sup>152</sup> Survey Lapangan pada LPD Sangreh, 18 Maret 2009.



LPD merupakan badan usaha keuangan milik Desa yang melaksanakan kegiatan usaha dilingkungan Desa dan untuk Krama Desa.

Pasal 3 ayat (1) Perda LPD 2002, tentang pendirian LPD, sekalipun tidak secara tegas menyebutkan bahwa LPD didirikan oleh desa pakraman,<sup>153</sup> namun dalam konteks

Pasal 1 angka 9 Perda LPD 2008 dan Pasal 2 ayat (1) Perda LPD 2002 dapat ditafsirkan bahwa subyek hukum pendiri LPD adalah desa pakraman. Penafsiran ini diperkuat oleh ketentuan Pasal 11 ayat (2) Perda LPD 2002 yang menentukan bahwa pengurus LPD dipilih oleh *krama*<sup>154</sup> (warga) desa pakraman.<sup>155</sup>

Secara empiris, karakteristik LPD ditandai oleh beberapa penanda kelembagaan, seperti: pendiri, dasar pendirian, tujuan pendirian, unsur kelembagaan, cakupan kegiatan, dan fungsi LPD dalam kehidupan desa pakraman. LPD didirikan oleh desa pakraman. LPD tidak didirikan oleh pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota, juga bukan oleh perorangan, atau kelompok orang, melainkan oleh desa pakraman. Seluruh responden (16 responden) mencakup: masing-masing 1 prajuru, 1 pengurus LPD, pada 8 desa pakraman, menyatakan bahwa yang mendirikan dan memiliki LPD adalah desa pakraman, bukan pemerintah provinsi Bali, bukan perorangan warga desa pakraman, atau kelompok tertentu di desa pakraman. LPD merupakan milik desa pakraman dan didirikan oleh desa pakraman.

Dasar hukum pendirian LPD adalah awig-awig, pararem, dan Perda LPD. Dua orang dari 16 orang responden (masing-masing 1 prajuru, 1 pengurus LPD pada 8 desa

<sup>153</sup> Ketentuan Pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa LPD dapat didirikan pada Desa dalam wilayah Kabupaten/Kota.

<sup>154</sup> Krama desa atau warga desa pakraman adalah mereka yang menempati karang Desa Pakraman/karang Banjar Pakraman dan atau bertempat tinggal di wilayah Desa/Banjar Pakraman atau ditempat lain yang menjadi warga Desa/Banjar Pakraman. (Pasal 1 ayat 7)

<sup>155</sup> Desa Pakraman yang selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan Kahyangan Tiga atau Kahyangan Desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri. (Pasal 1 angka 6)



pakraman), yaitu prajuru dan pengurus LPD dari desa Talepud Gianyar, menyatakan bahwa dasar hukum pembentukan LPD hanya Perda LPD. Sementara responden lainnya, 14 orang, menyatakan bahwa dasar hukum pembentukan LPD adalah awig-awig, pararem, dan Perda LPD. Perbedaan pendapat atau pandangan tersebut, berdasarkan konfirmasi pengetahuan terhadap para responden, disebabkan oleh perbedaan pemahaman diantara para responden. Namun setelah dilakukan konfirmasi ulang, seluruh responden menyatakan bahwa dasar hukum pendirian LPD adalah awig-awig, pararem, dan Perda LPD. Tidak satupun LPD, berdasarkan konfirmasi acak terhadap beberapa LPD di luar responden, didirikan berdasarkan instrumen hukum perusahaan atau instrumen hukum perbankan, yaitu akte notaris. Pasal 21 Undang-Undang Perbankan 1992 menyatakan bahwa alternatif badan hukum untuk perusahaan perbankan adalah:

a. Untuk Bank Umum:

- (1) Perusahaan persero;
- (2) Perusahaan daerah;
- (3) Koperasi;
- (4) Perseroan terbatas.

b. Untuk Bank Perkreditan Rakyat, adalah:

- (1) Perusahaan daerah;
- (2) Koperasi;
- (3) Perseroan terbatas;
- (4) Bentuk lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam hal berbentuk Perseroan Terbatas (PT), Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang PT 2007 menentukan bahwa perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan AKTE NOTARIS yang dibuat dalam bahasa Indonesia. Ketentuan ini menunjukkan dua



hal: pertama, bahwa PT didirikan oleh orang perseorangan; dan kedua, PT harus didirikan dengan AKTE NOTARIS. Ketentuan ini sangat berbeda dengan keadaan dan kenyataan LPD yang didirikan tidak oleh orang perseorangan, melainkan komunitas masyarakat adat, dan dasar hukum pendiriannya bukan akte notaris, melainkan awig-awig.

Ketentuan serupa ditemukan di dalam Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 9 Undang-Undang Perkoperasian 1992. Pasal 6 Undang-Undang Perkoperasian 1992 menentukan bahwa koperasi primer dibentuk sekurang-kurangnya oleh 20 (dua puluh) orang. Koperasi sekunder dibentuk sekurang-kurangnya oleh 3 (tiga) koperasi. Pasal 7 menentukan bahwa pembentukan koperasi dilakukan dengan akte pendirian yang memuat anggaran dasar. Pasal 9 menentukan bahwa status badan hukum koperasi diperoleh setelah akte pendirian koperasi disahkan oleh Pemerintah. Pasal 7 ayat (4)

Undang-Undang PT menyatakan bahwa status badan hukum PT diperoleh PT setelah badan hukum PT disahkan oleh Menteri dengan Keputusan Menteri.

Ketentuan serupa juga ditemui di dalam Undang-Undang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) 2008. Undang-undang ini mendefinisikan UMKM sebagai usaha produktif milik perorangan.<sup>156</sup> Seluruh ketentuan kemudian mengatur tentang UMKM sebagai suatu kegiatan usaha yang bersifat umum, baik dalam bidang produksi barang dan jasa, maupun distribusi. Undang-undang ini tidak secara khusus mengatur tentang usaha keuangan dan juga tidak mencakup lembaga keuangan pada komunitas masyarakat adat. Perbedaan yang tajam antara UMKM dengan LPD adalah: (a) UMKM merupakan kegiatan usaha milik perorangan, sedangkan LPD bukan dan merupakan milik komunitas; dan (b) UMKM mencakup seluruh kegiatan usaha, sedangkan LPD hanya dalam bidang keuangan; dan (c) UMKM merupakan kegiatan usaha dengan visi

<sup>156</sup> Pasal 1 angka 1, angka 2, dan angka 3 Undang-Undang UMKM 2008.



ekonomi murni dan bersifat umum, sedangkan LPD mengemban visi ekonomi dan sosio-kultural, bahkan sosio-religio magis, dan bersifat terbatas pada lingkungan komunitas desa pakraman. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa LPD secara konseptual, visi dan misinya, tidak dalam dikualifikasikan sebagai UMKM.

Ketentuan ini berbeda dengan kenyataan keadaan LPD, bahwa LPD tidak didirikan oleh orang perorangan, melainkan komunitas masyarakat adat. Demikian juga status kelembagaan LPD tidak diperoleh berdasarkan pengesahan Pemerintah atau Menteri, melainkan berdasarkan *pararem*.<sup>157</sup> Bentuk pengesahan demikian ini sesuai dengan ketentuan Konstitusi yang memberikan keberlakuan terhadap sistem sosial dan sistem hukum masyarakat adat sepanjang pengelolaan kehidupan komunitasnya.

LPD didirikan dengan tujuan untuk menyangga penyelenggaraan fungsi-fungsi desa pakraman. Atas pertanyaan apakah LPD didirikan dengan tujuan untuk mencari keuntungan sebesar-sebesarnya atau menyangga penyelenggaraan fungsi desa pakraman, seluruh responden (16 responden, masing-masing 1 prajuru, 1 pengurus LPD, pada 8 desa pakraman) menyatakan bahwa tujuan pendirian LPD adalah untuk menyangga penyelenggaraan fungsi desa pakraman. Seluruh responden menyatakan bahwa tujuan pendirian LPD bukan untuk mencari keuntungan sebesar-besarnya.

Kenyataan ini berbeda dengan tujuan pendirian usaha-usaha perbankan, baik dalam bentuk PT maupun koperasi yang bertujuan semata-mata kepentingan bisnis, baik untuk anggota-anggotanya maupun pemegang sahamnya.

Perbedaan antara LPD dengan lembaga keuangan lainnya secara tajam tampak dalam konstruksi kelembagaannya. LPD merupakan lembaga keuangan komunitas yang kelembagaannya mencakup unsur Desa pakraman, banjar-banjar, dan kelompok

<sup>157</sup> Suatu bentuk persetujuan oleh anggota komunitas masyarakat adat melalui pertemuan adat yang disebut *pesangkepan*.



keluarga. Enam dari 3 desa di Kabupaten Badung menyatakan bahwa unsur kelembagaan LPD mencakup: (a) Desa pakraman; (b) banjar-banjar; dan (c) kelompok keluarga, dan enam responden dari 3 desa di Kabupaten Gianyar menyatakan bahwa unsur kelembagaan LPD mencakup: (a) Desa pakraman; (b) bendesa; (c) pengelola (pengurus); (d) krama desa; (e) Paruman desa; (f) prajuru desa; (g) pengurus LPD. Empat responden dari dua desa di Kabupaten Karangasem yang semula tidak memberikan jawaban, setelah dilakukan konfirmasi ulang, menyatakan bahwa unsur kelembagaan LPD mencakup: (a) desa pakraman; (b) banjar-banjar; dan (c) pengurus LPD. Dengan demikian, responden dari keseluruhan responden memberikan jawaban secara berbeda bahwa unsur kelembagaan LPD pada masing-masing kabupaten berbeda-beda menurut ketentuan adat setempat. Namun demikian, secara umum mereka menyatakan bahwa unsur kelembagaan LPD sekurang-kurangnya mencakup: (a) desa pakraman; (b) krama desa pakraman; (c) banjar-banjar; dan (d) pengurus LPD. Unsur kelembagaan ini sama sekali berbeda dengan konstruksi kelembagaan PT maupun Koperasi. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang PT 2007 menentukan bahwa organ PT mencakup: (a) Rapat Umum Pemegang Saham; (b) Direksi; (c) Dewan Komisaris. Pasal 21 Undang-Undang Perkoperasian 1992 menentukan bahwa perangkat organisasi koperasi terdiri dari: (a) Rapat Anggota; (b) Pengurus; (c) Pengawas. Ketentuan ini sangat berbeda dengan kenyataan keadaan LPD yang organ kelembagaannya sama sekali tidak menggunakan ragam dan struktur organ PT atau koperasi. LPD juga tidak menggunakan instrumen-instrumen perusahaan atau koperasi sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang PT 2007<sup>158</sup> atau Undang-Undang Perkoperasian 1992.<sup>159</sup>

<sup>158</sup> Seperti: akte pendirian, saham, RUPS, persetujuan Menteri, dan lain-lain.

<sup>159</sup> Seperti: anggaran dasar, pengesahan pemerintah, rapat anggota, keputusan rapat anggota, sistem permodalan (simpanan pokok, simpanan wajib, dana cadangan, dll), dan lain-lain.



Perbedaan LPD dengan lembaga keuangan lainnya juga terbedakan dari cakupannya. Seluruh responden (16 responden, masing-masing 1 prajuru, 1 pengurus LPD, pada 8 desa pakraman) menyatakan bahwa cakupan kegiatan LPD meliputi simpan-pinjam uang desa, uang krama, dan uang sekeha-sekeha yang disimpan di LPD. Disamping itu 3 desa di Kabupaten Badung menyatakan bahwa kegiatan LPD juga mencakup mendukung pembangunan dibidang adat, budaya, agama Hindu, dan pendidikan. 3 desa di Kabupaten Gianyar menyatakan bahwa kegiatan lain LPD mencakup, antara lain mendukung pelestarian desa adat dengan melalui program subsidi pelaksanaan upacara agama dari sisa hasil usaha. Responden pada seluruh desa sample menunjukkan bahwa LPD menjalankan dua kegiatan utama, yaitu: (a) menyelenggarakan fungsi-fungsi finansial lembaga keuangan; dan (b) menjalankan pengembangan fungsi-fungsi pemeliharaan budaya. Keadaan empiris ini menunjukkan perbedaan yang nyata antara cakupan kegiatan LPD dengan bank dan koperasi. Kedua lembaga keuangan yang disebutkan belakang ini merupakan lembaga murni lembaga ekonomi dan usaha untuk tujuan memenuhi kepentingan ekonomi individu-individu pemilik usaha itu. LPD lebih mengutamakan kepentingan budaya komunitas, yaitu komunitas desa pakraman.

Lebih jauh, LPD menjalankan berbagai fungsi dalam kehidupan desa pakraman. Empat responden menyatakan bahwa fungsi LPD dalam kehidupan desa pakraman mencakup: membantu pembiayaan penyelenggaraan fungsi-fungsi desa pakraman sebagai suatu lembaga kebudayaan. Dua responden dari Desa Pakraman Ubud menyatakan bahwa fungsi LPD juga mencakup pemberian bantuan terhadap krama dalam melakukan kegiatan usaha. Sementara itu 4 responden, masing-masing 2 dari desa Talepud Gianyar dan 2 dari desa Lembeng Gianyar menyatakan bahwa LPD juga menjalankan fungsi ekonomis, sosiologis, dan membantu warga dalam melaksanakan



kegiatan upacara agama. Berdasarkan respon para responden pada kedelapan desa tersebut, maka fungsi LPD dalam kehidupan desa pakraman mencakup:

- (a) membantu pembiayaan penyelenggaraan fungsi-fungsi desa pakraman;
- (b) membantu krama dalam melakukan kegiatan usaha;
- (c) membantu warga dalam melaksanakan kegiatan keagamaan; dan
- (d) kegiatan dalam fungsi ekonomis dan sosial secara menyeluruh.

Layanan jasa keuangan oleh LPD mengalami sedikit perkembangan. LPD yang semula semata-mata melayani kebutuhan keuangan warga desa pakraman, dalam perkembangannya juga mulai melayani kebutuhan jasa keuangan non-warga desa pakraman. Dua responden dari Desa Pakraman Talepud Gianyar menyatakan bahwa LPD juga melayani simpan-pinjam krama non-krama desa pakraman. Namun, 14 responden lainnya dari 7 desa menyatakan tidak, bahwa LPD tidak melayani simpan-pinjam selain simpan-pinjam krama desa setempat. Mengenai perkembangan ini, berkembang dua pendapat: *pertama*, yang menyatakan bahwa perkembangan tersebut merupakan pelanggaran terhadap persyaratan atau ciri komunitas lembaga keuangan tersebut; dan *kedua*, perkembangan tersebut merupakan hak azasi ekonomi desa pakraman untuk mendapat perlakuan hak yang sama menurut Undang-Undang Hak Azasi Manusia dan dalam rangka demokratisasi ekonomi menurut Pasal 33 Undang-Undang Dasar NRI 1945.

Pasal 6 Undang-Undang Hak Azasi Manusia (HAM) 1999 menentukan bahwa dalam rangka penegakan hak azasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah.<sup>160</sup> Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah

<sup>160</sup> Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang HAM 1999.



ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.<sup>161</sup> Penjelasan Pasal 6 ayat (1) menjelaskan bahwa hak adat yang secara nyata masih berlaku dan dijunjung tinggi di dalam lingkungan masyarakat hukum adat harus dihormati dan dilindungi dalam rangka perlindungan dan penegakan hak azasi manusia dalam masyarakat yang bersangkutan dengan memperhatikan hukum dan peraturan perundang-undangan. Penjelasan Pasal 6 ayat 2 menjelaskan bahwa dalam rangka penegakan hak azasi manusia, identitas budaya nasional masyarakat hukum adat, hak-hak adat yang masih secara nyata dipegang teguh oleh masyarakat hukum adat setempat, tetap dihormati dan dilindungi sepanjang tidak bertentangan dengan azas-azas negara hukum yang berintikan keadilan dan kesejahteraan rakyat. Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar NRI 1945 menentukan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Demokrasi ekonomi tidak dapat ditafsirkan lain selain sosiodemokrasi, yaitu demokrasi ekonomi yang memperhatikan kenyataan-kenyataan atau kehidupan nyata kehidupan perekonomian rakyat Indonesia. Untuk konsepsi ini, LPD sebagai lembaga keuangan komunitas kesatuan masyarakat hukum adat di Bali merupakan kenyataan yang ada dalam kehidupan masyarakat yang menurut konstitusi harus diberi perlakuan yang adil.<sup>162</sup>

Berdasarkan analisis terhadap karakter LPD dan lembaga-lembaga keuangan dan lembaga usaha tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa LPD merupakan suatu bentuk lembaga keuangan yang bersifat *sui-generis*, baik dari segi kepemilikan, modal

<sup>161</sup> Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang HAM 1999.

<sup>162</sup> "... bangsa Indonesia Indonesia, demokrasi atau kedaulatan rakyat corak nasional, suatu corak kepribadian Indonesia, suatu corak yang dus, tidak perlu sama dengan corak demokrasi yang dipergunakan oleh bangsa-bangsa lain, ... demokrasi Indonesia adalah demokrasi Indonesia yang membawa corak kepribadian bangsa Indonesia sendiri..." Soekarno, *Filsafat Pancasila Menurut Bung Karno*, Media Prasindo, Yogyakarta, 2006, h. 237.



usaha, pendiri, tujuan pendirian (visi dan misi), pengelolaannya, kelembagaan, batasan wilayah beroperasi dan batasan nasabah atau konsumen yang dilayaninya. Perbedaan antara LPD dengan lembaga keuangan lainnya dapat digambarkan sebagai berikut:

### PERBANDINGAN LPD DENGAN LEMBAGA KEUANGAN LAINNYA

NO	INDIKATOR PEMBANDING	LPD	BANK	BPR	LKMKM	KOPERASI
1	2	3	4	5	6	6
1	DASAR KONSTITUSIONAL	PsI 18A, PsI 18B UUD 1945	PsI 22C, PsI 33 NRI 1945	PsI 33 UUD 1945	PsI 33 UUD 1945	PsI 33 UUD 1945
2	DASAR HUKUM	UU 32/2004 UU PEMDA	UU 7/1992 UU PERBANKAN	UU 7/1992 UU PERBANKAN	UU 20/2008 UU UKMKM	UU 25/1992 UU KOPERASI
3	MOTIF PEMBENTUKAN	Pemeliharaan Kebudayaan	Keuntungan Perusahaan	Keuntungan Perusahaan	Keuntungan Perusahaan	Kesejahteraan Anggota
4	KEPEMLIKAN	KOMUNITAS MASYARAKAT ADAT	Pemegang saham	Pemegang saham	Pemilik modal/ perseorangan	Anggota/ perseorangan
5	SIFAT KEANGGOTAAN	TERTUTUP, KEHARUSAN	Pilihan bebas pemegang saham	Pilihan bebas pemegang saham	Pilihan bebas pemilik modal	Sukarela
6	SIFAT/KATAGORI KELEMBAGAAN	LEMBAGA ADAT/BUDAYA	Lembaga bisnis	Lembaga bisnis	Lembaga bisnis	Lembaga bisnis
7	PENGELOLAAN	Pengurus LPD, diangkat dari anggota komunitas adat	Manajemen bank	Manajemen bank	Manajemen perusahaan	Manajemen koperasi
8	PELAYANAN TRANSAKSI	TERBATAS pada warga desa pakraman	Masyarakat umum	Masyarakat umum	Masyarakat umum	Anggota koperasi

Berdasarkan perbandingan dari segi dasar konstitusional, dasar hukum, motif pembentukan, kepemilikan, sifat keanggotaan, sifat kelembagaan, pengelolaan, dan sifat transaksi, maka jelaslah bahwa LPD merupakan lembaga keuangan yang bersifat *sui-generis*, merupakan lembaga keuangan komunitas masyarakat, yang sangat berbeda dengan lembaga keuangan pada umumnya. Sifat kelembagaan yang khas memerlukan perlakuan hukum dan kebijakan yang khas pula.



Sifat khas itu, baik dari segi landasan, bentuk badan usaha, pengelolaan, dan fungsi nyata dalam kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara, menunjukkan bahwa LPD perlu diberikan bentuk badan usaha yang rasional, sesuai dengan karakteristik obyekturnya, dan konsisten dengan landasan konstitusionalnya, dalam rangka penguatan dan pendayagunaan kedudukan dan fungsi LPD dalam tata kehidupan nasional, agar LPD dapat mengemban visi dan misinya secara optimal. Untuk keperluan itu LPD perlu diberi bentuk BADAN HUKUM yang sesuai dengan sifat dasarnya dan kedudukan konstitusionalnya. Dalam beberapa kasus, LPD sering berhadapan dengan pertanyaan tentang status kesubyeekan hukumnya. Pasal 2 Perda LPD 2002 secara tegas menentukan bahwa LPD merupakan BADAN USAHA MILIK DESA PAKRAMAN, namun status itu belum memadai. Dalam praktek, para subyek hukum pelaku usaha di Indonesia dan badan-badan pemerintah di pusat maupun di daerah masih memberi perlakuan diskriminatif terhadap LPD. Status sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 2 itu juga menimbulkan pertanyaan yang lebih mendalam berkenaan dengan kapasitas LPD dalam mengemban hak, kewajiban, dan tanggungjawab hukum dalam tata transaksi dengan baik dengan badan usaha yang tidak berbadan hukum, badan usaha yang berbadan hukum, maupun badan-badan pemerintah.

Pertanyaan tentang tanggungjawab hukum merupakan pertanyaan rasional yang sangat mendasar berkenaan dengan kapasitas hukum LPD dalam mengemban hak, kewajiban, dan tanggungjawab, baik dalam kaitan dengan penyelenggaraan transaksi, kemampuan menjamin nasabah, hak penguasaan aset, terutama tanah, maupun dalam pengembalian tanggungjawab dalam keadaan wanprestasi (kebangkrutan). Dalam hal yang terakhir, pertanyaan tentang tanggungjawab hukum LPD menjadi pertanyaan vital dalam penyelesaian kewajiban-kewajiban LPD sebagai badan usaha. Oleh karena LPD bukan Perseroan Terbatas, maka bentuk



tanggungjawab hukum LPD adalah tanggung-renteng. Untuk memperkuat kapasitas LPD dalam mengemban tanggungjawabnya, LPD perlu diberikan status BADAN HUKUM, agar LPD dapat memiliki aset, baik benda tetap maupun bergerak. Isu tentang kapasitas dalam mengemban tanggungjawab hukum ini merupakan pertanyaan mendasar yang menentukan operasionalitas LPD. Dalam beberapa kasus, kapasitas hukum LPD untuk mengambalalih aset menjadi pertanyaan yang tidak terselesaikan. Dalam suatu kasus kredit pada LPD Pecatu, seorang warga gagal memenuhi kewajibannya untuk mengembalikan kredit sesuai dengan perjanjian kredit yang telah disepakati. Untuk memenuhi kewajibannya, warga tersebut menyerahkan sebagian dari keseluruhan bidang tanah yang dimilikinya. LPD menerima tawaran warga tersebut dan bermaksud mengambalalih sebagian aset (tanah) milik warga peminjam. Pengalihan aset tersebut ditolak oleh Kantor Badan Pertanahan dengan alasan LPD bukan BADAN HUKUM. Kasus ini merupakan bukti bahwa status BADAN HUKUM bagi LPD merupakan prasyarat mendasar dan vital dalam mengemban visi, misi, dan fungsinya dalam tata kehidupan komunitas desa, bangsa, dan negara.

Peluang untuk memberikan status BADAN HUKUM kepada LPD merupakan kemungkinan yang sangat terbuka, karena sebelumnya telah terdapat praktek hukum (pengaturan) yang memungkinkan hal itu. Pemerintah, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah (selanjutnya: PP 38/1963), telah memberikan alas hak kepada Bank-bank, Koperasi Pertanian, Badan-badan Keagamaan, dan Badan-badan Sosial untuk memegang hak milik atas tanah.<sup>163</sup> Rasio norma pemberian hak kepemilikan atas tanah bagi Badan-badan keagamaan dan sosial adalah agar badan-badan tersebut dapat memenuhi keperluan-keperluan yang langsung berhubungan

<sup>163</sup> Pasal 1 PP 38/1963.



dengan usaha keagamaan dan sosial.<sup>164</sup> Rasio yang setara kiranya juga dapat diberikan kepada LPD dalam mengemban visi, misi, dan fungsi-fungsi pengelolaannya.

Berdasarkan sifat dasar dan landasan konstitusionalnya, bentuk badan hukum yang dapat diberikan kepada LPD adalah BADAN HUKUM SOSIO-RELIGIUS EKONOMI, yaitu suatu BADAN HUKUM yang disamping mengemban fungsi-fungsi sosio-ekonomi yang sangat khas, juga mengemban fungsi-fungsi sosio-religius dan sosio-kultural.

Bentuk fungsi sosio-religius yang diselenggarakan LPD adalah dukungan finansial bagi desa pakraman untuk menyelenggarakan upacara keagamaan. Bentuk fungsi sosio-kultural yang diselenggarakan LPD adalah dukungan finansial bagi desa pakraman dalam pemeliharaan aset-aset budaya bangsa yang dimiliki dan dikelola oleh komunitas desa pakraman. Kedua kegiatan ini merupakan kegiatan besar, rutin, dan memerlukan biaya besar yang selama ini ditanggung sendiri oleh desa pakraman. Anggaran pemerintah untuk pemeliharaan kebudayaan yang diberikan kepada desa pakraman sangat kecil dibandingkan biaya sesungguhnya yang dikeluarkan masyarakat. Biaya yang disediakan pemerintah cenderung bernilai strategis, hanya menyentuh aspek-aspek tertentu saja. Alasan ini merupakan alasan obyektif dan konstitutif yang perlu dipertimbangan matang-matang oleh Pemerintah. Pemerintah, dengan memperluas substansi PP 38/1963, dapat memberikan status BADAN HUKUM SOSIO-RELIGIUS, SOSIO-KULTURAL, DAN SOSIO-EKONOMI kepada LPD, dan untuk alasan obyektif dan konstitusional dapat memberikan hak kepemilikan atas tanah kepada LPD.

Friedrich Cal von Savigny (1779-1861), tokoh utama mazab hukum sejarah, menyatakan bahwa BADAN HUKUM merupakan buatan pemerintah atau negara. Terkecuali negara, badan hukum itu suatu fiksi, yang sebenarnya tidak ada tetapi orang menghidupkannya dalam bayangannya untuk menerangkan sesuatu hal.

<sup>164</sup> Pasal 4 PP 38/1963.



Sesungguhnya hanya manusialah yang merupakan subyek hukum, namun untuk memenuhi kebutuhan transaksi dalam kehidupan manusia dibentuklah badan hukum.<sup>165</sup>

Teori ini dapat digunakan sebagai landasan teoritik untuk memberikan status BADAN HUKUM oleh Pemerintah kepada LPD. Menurut para penganut teori ini, BADAN HUKUM merupakan fiksi hukum belaka dan teori ini dikenal dengan nama TEORI FIKSI.

Teori fiksi mendapat reaksi dari TEORI ORGAN. Teori ini dikemukakan oleh Otto von Gierke, Jerman, (1841-1921). Di Belanda, teori ini diikuti oleh L.G. Polano.

Ajarannya disebut *leer der volledigerealiteit*. Menurut Gierke, badan hukum itu seperti manusia, berwujud nyata dalam pergaulan hukum (*eine leiblichgeistige Leben seinheit*). Badan hukum itu "*verbandpersoblich keit*", suatu badan yang membentuk kehendaknya dengan perantaraan alat-alat atau organ-organ badan tersebut, seperti: pengurus, anggota-anggotanya, atau kuasa-kuasanya. Melalui alat-alatnya itu, badan hukum itu mengkomunikasikan kehendak-kehendaknya dan mewujudkan kehendaknya itu dalam bentuk tindakan-tindakan hukum. badan hukum itu tidak berbeda dengan manusia. Tiap-tiap perkumpulan/perhimpunan orang ADALAH BADAN HUKUM.<sup>166</sup>

Pemberian status BADAN HUKUM bagi LPD juga mendapatkan landasan teoritis dari para penganut TEORI KEKAYAAN BERSAMA. Menurut Rudolf von Jhering (1818-1892), sebagaimana kemudian diikuti oleh Star Busmann, Kranenburg, Pual Scholten dan Apeldororn, BADAN HUKUM merupakan kumpulan manusia yang mewakili kepentingan seluruh anggotanya. Hakekat badan hukum adalah hak dan kewajiban anggota-anggotanya secara bersama-sama bertanggungjawab atas perbuatan badan hukum yang dibuatnya. Hak dan kewajiban badan hukum adalah hak dan kewajiban anggota-anggotanya secara bersama-sama. Harta kekayaan badan hukum adalah milik

<sup>165</sup> Chidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1999, h. 32.

<sup>166</sup> Ibid.



bersama (eigendom) bersama seluruh anggotanya. Para anggota-anggotanya yang berhimpun adalah suatu kesatuan yang membentuk suatu pribadi yang disebut badan hukum, badan hukum merupakan konstruksi yuridis belaka. Dalam posisi seluruh warga desa pakraman berkedudukan sebagai pemilik LPD, maka status BADAN HUKUM itu merupakan status yang melekat pada sifat alamiah LPD. Secara teoritik, LPD memenuhi unsur-unsur untuk memiliki status BADAN HUKUM, yaitu: (1) merupakan milik kumpulan manusia; (2) kumpulan manusia pemilik LPD itu membentuk suatu kesatuan; (3) LPD merupakan himpunan harta kekayaan bersama warga desa pakraman yang merupakan anggota-anggotanya dan dimaksudkan untuk mengemban visi dan misi anggota-anggotanya; dan (4) kumpulan manusia itu bertindak sebagai suatu kesatuan.

Secara normatif, pemberian status BADAN HUKUM kepada LPD dapat diberikan menurut praktek yang sudah berlaku, sebagaimana pemberian status badan hukum kepada BUMD.<sup>167</sup> Status BADAN HUKUM untuk LPD cukup diberikan oleh Gubernur, mengikuti pola pengaturan LPD yang telah digunakan oleh Pemda di Bali. Pemerintah dapat memberikan kewenangan demikian itu kepada Gubernur setelah LPD memenuhi persyaratan yang terlebih dahulu ditentukan di dalam Perda LPD.

Pasal 2 Perda LPD 2002 menentukan bahwa LPD merupakan BADAN USAHA milik Desa Pakraman. Pasal 5 menentukan bahwa syarat-syarat untuk mendirikan LPD mencakup: (a) telah memiliki awig-awig tertulis; dan (b) ditinjau dari segi sosial ekonomi, desa tersebut cukup potensial untuk berkembang. Pasal 6 menentukan bahwa Izin pendirian LPD ditetapkan dan diterbitkan oleh Gubernur dalam bentuk Keputusan Gubernur. Ketentuan-ketentuan tersebut belum menentukan status BADAN HUKUM LPD. Ketentuan-ketentuan tersebut hanya menentukan status kepemilikan dan

<sup>167</sup> Pasal 177 UU Pemda 2004 menentukan bahwa Pemerintah Daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.



persyaratan untuk pendirian LPD. Untuk keperluan pemberian status BADAN HUKUM kepada LPD, Pemerintah perlu memperluas PP 38 Tahun 1963 dan Pemerintah Provinsi Bali perlu memperluas materi ketentuan Perda LPD 2002, ditambahkan ketentuan tentang BADAN HUKUM LPD, baik pemberian statusnya, persyaratan perolehan statusnya, dan lembaga yang berwenang memberikan status itu.

Analisis tersebut menunjukkan bahwa LPD memenuhi syarat-syarat untuk diberikan status badan hukum, baik secara teoritik, obyektif, normatif, maupun konstitusional. Untuk alasan demikian itu, tiadalah alasan keraguan bagi Pemerintah untuk memberikan status demikian itu kepada LPD, mengingat sifat dan beban fungsi yang diembannya. Sedangkan mengenai pola penormaan Perdanya dapatlah dipertimbangkan alternatif berikut.

Dalam Bab II Perda LPD 2002 (Tentang Status dan Penggunaan Nama), ketentuan Pasal 2 dapat ditambahkan dengan ketentuan tentang STATUS BADAN HUKUM LPD. Ketentuan Pasal 2, dirumuskan dalam konstruksi norma sebagai berikut:

#### BAB II STATUS DAN PENGGUNAAN NAMA

##### Pasal 2

- (1) LPD merupakan badan usaha milik Desa yang melaksanakan kegiatan usaha dilingkungan Desa dan untuk Krama Desa.
- (2) Nama LPD hanya dapat digunakan oleh badan usaha keuangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

Rumusan norma tersebut dapat diubah sebagai berikut:

#### BAB II STATUS DAN PENGGUNAAN NAMA

##### Pasal 2

- (1) LPD merupakan badan usaha milik Desa yang melaksanakan kegiatan usaha dilingkungan Desa dan untuk Krama Desa.
- (2) Badan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memperoleh status BADAN HUKUM setelah mendapat izin Gubernur.
- (3) Nama LPD hanya dapat digunakan oleh badan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).



Untuk keperluan perolehan status demikian itu, syarat-syarat pendirian LPD perlu ditambahkan dengan syarat keharusan adanya *perarem* yang dibuat khusus untuk mendirikan LPD dan keharusan untuk mensahkan *perarem* itu. Pensahan *perarem* itu dilakukan oleh Gubernur. Persyaratan adanya *perarem* dan pensahan *perarem* sebagai instrumen dasar pendirian LPD sebagai BADAN HUKUM merupakan bentuk ANALOGI TEORITIS DAN NORMATIF antara proses pendirian badan hukum pada umumnya menurut tata hukum negara (*state law*) dengan proses TRANSPLANTASI KELEMBAGAAN HUKUM kedalam tata hukum adat (*traditional community law*) sebagai tata hukum yang ditempatkan dalam posisi otonom oleh negara. Untuk keperluan ini, ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 perlu diubah. Rumusan ketentuan Pasal 5 adalah sebagai berikut:

#### Pasal 5

Syarat-syarat mendirikan LPD:

- (a) telah memiliki awig-awig tertulis;
- (b) ditinjau dari segi sosial ekonomi, Desa tersebut cukup potensial untuk berkembang.

Ketentuan Pasal 5 dapat diubah sebagai berikut:

#### Pasal 5

Syarat-syarat mendirikan LPD:

- (a) telah memiliki awig-awig tertulis;
- (b) telah memiliki perarem LPD;
- (c) ditinjau dari segi sosial ekonomi, Desa tersebut cukup potensial untuk berkembang.

Ketentuan Pasal 6 dirumuskan sebagai berikut:

#### Pasal 6

Izin pendirian LPD ditetapkan dengan Keputusan Gubernur setelah mendapat rekomendasi Bupati/Walikota.

Ketentuan tersebut dapat diubah sebagai berikut:

#### Pasal 6

- (1) Izin pendirian LPD ditetapkan dengan Keputusan Gubernur setelah mendapat rekomendasi Bupati/Walikota.



(2) Izin pendirian sebagaimana diatur pada ayat (1) ditetapkan setelah perarem LPD sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 huruf b disahkan oleh Gubernur.

Penambahan persyaratan pensahan *perarem* oleh Gubernur dapat dibenarkan berdasarkan teori *self-regulation* semi-intervensinya Sally Falk Moore dan prinsip intervensi negara terhadap pengaturan kehidupan kesatuan masyarakat hukum adat menurut Pasal 18 UUD 1945 sepanjang intervensi itu dimaksudkan untuk memperkuat dan memberdayakan Desa Pakraman.

### 3.2.2.2 Korelasi LPD Dengan Desa Pakraman dan Anggota Komunitas Desa Pakraman

LPD merupakan bagian dari kelembagaan desa pakraman. Dua responden dari satu desa pakraman, yaitu Desa Pakraman Ubud menyatakan bahwa LPD merupakan bagian dari kelembagaan Desa Pakraman. Empat belas responden lainnya dari 7 desa pakraman menyatakan bahwa LPD merupakan badan usaha desa yang mandiri. Perbedaan pendapat ini, setelah konfirmasi lapangan, disebabkan oleh perbedaan pemahaman para responden. Responden pada Desa Pakraman Ubud memandang bahwa LPD merupakan bagian dari kelembagaan desa pakraman, bukan suatu lembaga usaha yang mandiri dalam pengertian terpisah dari kelembagaan. Sementara empat belas responden lainnya memandang LPD memang merupakan bagian dari kelembagaan desa pakraman, namun LPD merupakan suatu badan usaha yang mandiri, bebas dari intervensi desa pakraman dalam pengelolaan dan menjalankan usahanya. Desa pakraman berposisi sebagai pemilik, bukan pengelola. Pengelolaan LPD dilakukan oleh pengurus LPD. Pengurus LPD mengelola LPD secara profesional, mandiri, dan terbebas dari intervensi desa pakraman.

Perbedaan pendapat antara kedua kelompok responden itu terletak pada pemahaman terhadap istilah "mandiri". Setelah dilakukan konfirmasi, seluruh



responden berpendapat bahwa LPD merupakan kelembagaan desa pakraman, karena dibentuk oleh desa pakraman dan merupakan milik desa pakraman (*druwen desa*).

Namun, dalam melaksanakan usahanya, LPD bersifat mandiri dalam arti profesional.

Pengurus LPD mengajukan rencana pengelolaan pada awal penyelenggaraan pengelolaan dan mempertanggungjawabkan hasil pengelolaan itu pada akhir masa pengelolaan. Pasal 15 ayat (1) Perda LPD 2002 menentukan bahwa Pengurus setiap tahun membuat Rencana Kerja dan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja LPD.

Rencana Kerja dan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja LPD disampaikan kepada BPD (Bank Pembangunan Daerah Bali) dan PLPDK (Pembina Lembaga Perkreditan Desa Kabupaten/Kota).<sup>168</sup> Pasal 17 menentukan bahwa Pengurus

menyampaikan laporan tentang kegiatan, perkembangan dan likuiditas LPD secara teratur setiap bulan dan Laporan tingkat kesehatan setiap 3 bulan kepada Pengawas, BPD, PLPDK, dan Prajuru Desa. Pasal 16 ayat (2) menentukan bahwa Selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah Tahun Buku berakhir,<sup>169</sup> Pengurus LPD harus menyampaikan Laporan Tahunan disertai Neraca dan Perhitungan Laba Rugi kepada Prajuru Desa. Laporan Pengurus disampaikan kepada Krama Desa, BPD dan PLPDK.<sup>170</sup>

Hubungan LPD dengan desa pakraman bersifat koordinatif, bukan sub-ordinatif.

Seluruh responden (16 responden, masing-masing 2 orang dari seluruh desa sample) menyatakan bahwa hubungan LPD dengan Desa Pakraman merupakan hubungan kemitraan (KOORDINATIF), bukan SUB-ORDINATIF. LPD bukan lembaga bawahan Desa Pakraman. Dalam praktek, diseluruh desa sampel, terutama di Kabupaten

Badung, sifat hubungan tersebut ditengarai merupakan sebab dari timbulnya dualisme

<sup>168</sup> Pasal 15 ayat (2) Perda LPD 2002. Pembina Lembaga Perkreditan Desa Kabupaten/Kota (PLPDK) adalah Lembaga yang berfungsi untuk memberikan pembinaan teknis, pengembangan kelembagaan serta pelatihan bagi LPD. (Pasal 1 angka 14)

<sup>169</sup> Tahun Buku LPD adalah tahun Takwim/Kalender (Pasal 16 ayat (1)).

<sup>170</sup> Pasal 16 ayat (3) Perda LPD 2002.



kekuatan di desa pakraman. LPD merepresentasikan kekuatan ekonomi dan desa pakraman merepresentasi kekuatan budaya dan komunitas. Sifat ini merupakan sifat umum posisi lembaga adat dalam sistem kelembagaan desa pakraman. Akan halnya lembaga adat lainnya, seperti Subak, Sekeha Musik dan Tari, Sekeha Tani, dan sekeha-sekeha lainnya, LPD juga bersifat otonom dalam pengelolaan. Lembaga-lembaga demikian itu umumnya dibentuk oleh desa pakraman, namun kemudian dalam gerak kegiatan dan pengelolaannya dikelola sendiri oleh pengurus masing-masing lembaga itu. pola ini juga merupakan pola yang sudah ada, hidup, tumbuh dan berkembang dalam sistem sosial masyarakat adat.

Dalam konfirmasi empiris, seluruh anggota desa pakraman merupakan anggota LPD. Seluruh responden (16 responden, masing-masing 2 orang, 8 desa pakraman) menyatakan bahwa setiap anggota desa pakraman merupakan anggota LPD. Tidak ada anggota desa pakraman yang tidak merupakan anggota LPD. Dalam praktek, sifat penuh dan terbatas dari status dan kedudukan warga desa pakraman dalam keanggotaan LPD berlaku sejalan/paralel dengan status dan kedudukan mereka dalam keanggotaan desa pakraman. Termasuk dalam keadaan-keadaan yang berkaitan dengan penjatuhan sanksi desa pakraman terhadap seorang anggota Desa pakraman.

Setiap warga seharusnya mendapat perlakuan sama dalam hal hak dan kewajiban, demikian juga pelayanan dari LPD, namun dalam praktek beberapa warga seringkali mendapat perlakuan khusus dari LPD. Dua orang responden dari 1 desa pakraman, yaitu Talepud Gianyar, menyatakan bahwa ada anggota desa pakraman yang mendapat perlakuan khusus dalam keanggotaan LPD. Sementara 14 lainnya menyatakan tidak. Keadaan itu juga berkenaan dengan hal meminjam uang di LPD.

Dua responden dari 1 desa pakraman, yaitu Talepud Gianyar, menyatakan bahwa ada anggota desa pakraman yang mendapat perlakuan khusus dalam keanggotaan LPD.



Sementara 14 lainnya menyatakan tidak. Mereka biasanya diberi perlakuan sama dalam hal hak dan kewajiban dalam simpan-pinjam di LPD, termasuk hak dan kewajiban keanggotaan mereka terhadap LPD. Perlakuan khusus itu umumnya berkenaan dengan status dan kedudukan seseorang dalam kepengurusan desa.

Keadaan-keadaan tersebut mencerminkan bahwa LPD dan desa pakraman, sebagai akibat dari sifat hubungan diantara keduanya, dapat menjadi sumber masalah gangguan harmoni dalam kehidupan desa pakraman, karena itu, keadaan ini memerlukan penyelarasan untuk menghindari kemelesetan posisi dan fungsi LPD dalam kehidupan desa pakraman. Posisi dan fungsi LPD harus dikembalikan kedalam posisi kelembagaannya dan hanya menggunakan posisi dan fungsinya sejauh posisi dan fungsi ekonomi, bukan fungsi kekuatan sosial yang mandiri. Demikian juga desa pakraman harus dikembalikan posisi dan fungsinya sebagai pemilik, dengan posisi koordinatif, bukan sebagai penguasa dalam posisi sub-ordinatif yang dapat melahirkan intervensi. Kelalaian terhadap posisi dan fungsi masing-masing lembaga dan sub-lembaga ini dapat menjadi sumber kegagalan fungsi dari kedua lembaga itu dalam korelasi dan sinergi diantara keduanya.

### 3.2.2.3 Hubungan LPD Dengan Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah berposisi sebagai pembina, bukan pemilik. Seluruh responden (16 orang, masing-masing 2 orang dari masing-masing desa sample, 8 desa pakraman) menyatakan bahwa posisi pemda dalam hubungan dengan LPD adalah SEBAGAI PEMBINA. Dua orang responden dari 1 desa pakraman, yaitu desa pakraman Lembeng Gianyar, menyatakan bahwa disamping posisi tersebut, Pemda juga menempati posisi sebagai PENDUKUNG.

Hubungan LPD dengan Pemda bersifat tidak langsung. LPD berhubungan dengan Pemda melalui desa pakraman. Seluruh responden menyatakan bahwa LPD



dalam hal berhubungan dengan Pemda, berhubungan melalui desa pakraman, LPD tidak berhubungan langsung dengan Pemda. Mengenai sifat hubungannya, hubungan LPD dengan Pemda bersifat koordinatif dan konsultatif, bukan sub-ordinatif. Seluruh responden menyatakan bahwa sifat hubungan antara LPD dengan Pemda adalah KONSULTATIF, yaitu bahwa pemda SEBAGAI PEMBINA. Seluruh responden menyatakan bahwa hubungan LPD dengan Pemda tidak sub-ordinatif atau koordinatif (pemda sebagai lembaga mitra). Dalam sifat hubungan demikian itu, pemda tidak menempati posisi kewenangan komando/perintah terhadap LPD dan juga tidak dalam posisi ikatan kerjasama dengan pemda. Bagi pemda LPD merupakan suatu lembaga mandiri dari pemda dan merupakan milik desa pakraman.

Konstruksi hubungan antara LPD dengan Pemda menunjukkan bahwa LPD merupakan lembaga murni milik desa pakraman dan pemerintah daerah mengambil posisi sebagai pendukung, fasilitator, dan pengayom dalam penyelenggaraan pengelolaan LPD, sesuai dengan posisi yang diamanatkan oleh Konstitusi. Dalam fungsi sebagai Pendukung, bentuk dukungan Pemda: (a) pembangunan kesadaran tentang posisi dan fungsi desa pakraman dalam pengembangan budaya serta pentingnya budaya sebagai aset bangsa dan kegiatan perekonomian negara; (b) pemberian bantuan dalam upaya pemenuhan berbagai persyaratan dalam rangka pendirian LPD; (c) pendidikan tentang tata cara pengelolaan LPD yang sehat dan berkelanjutan; dan (d) permodalan. Berikut adalah data tentang peran serta Pemda dalam membantu permodalan pada saat pendirian LPD.

**KEPUTUSAN GUBERNUR, TANGGAL, JUMLAH LPD DIDIRIKAN PER DESA  
PAKRAMAN**

**PENDIRIAN LPD SE PROVINSI BALI**

NO	KEPUTUSAN GUBERNUR NO/TGL	DPS	BDG	BLL	JBR	TBN	GYR	BGL	KLK	KRM	JML
1	1A/02-01-85	0	1	1	1	1	1	1	1	1	8
2	495/19-12-85	0	2	2	2	2	2	2	2	2	16
3	272/29-09-86	0	3	5	2	3	2	4	2	2	23
4	282/04-10-86	2	1	3	3	3	3	3	3	3	24
5	53/25-02-87	1	1	2	2	1	2	2	2	2	15
6	350/16-09-87	1	2	3	3	3	3	3	3	3	24
7	417/31-10-87	1	2	3	3	3	3	3	3	3	24
8	317/25-08-88	2	1	3	1	3	2	2	3	3	20
9	55/20-02-89	3	5	16	2	16	10	6	10	10	78
10	268/07-07-89	0	3	3	3	3	3	5	3	3	26
11	36/14-01-90	2	1	3	2	4	2	3	3	2	22
12	38/16-01-90	1	0	1	1	2	1	1	1	1	9
13	151/31-03-90	2	4	6	6	6	7	8	7	6	52
14	27/21-01-91	1	2	3	2	3	3	2	2	3	21
15	58/05-02-91	2	4	7	11	6	11	12	7	6	66
16	199/20-04-91	2	3	5	0	5	0	0	6	5	26
17	588/03-09-91	6	18	0	0	0	0	0	0	0	24
18	624/25-09-91	0	0	0	0	0	0	0	10	0	10
19	645/14-10-91	0	0	0	0	0	10	0	0	0	10
20	707/09-12-91	0	0	0	0	0	0	20	0	0	20
21	717/14-12-91	0	0	0	0	0	0	0	0	10	10
22	739/26-12-91	0	0	0	10	0	0	0	0	0	10
23	84/08-02-92	0	0	0	0	26	0	0	0	0	26
24	143/26-02-92	0	2	3	0	3	3	3	3	3	20
25	144/26-02-92	0	0	40	0	0	0	0	0	0	40
26	755/29-12-92	0	4	3	0	4	3	3	0	3	20
27	504/01-09-93	0	0	0	0	0	26	0	0	0	26
28	10/08-01-94	0	0	0	0	35	0	0	0	0	35
29	16/19-01-94	0	0	0	0	0	0	0	0	25	25
30	46/03-02-94	0	3	0	0	2	10	1	3	2	21
31	619/13-11-95	5	9	8	0	19	24	13	2	18	98
32	602/23-10-97	0	0	5	1	18	10	0	1	0	35
33	660/13-12-97	0	0	0	0	0	0	10	0	10	20
34	234/13-06-98	0	6	0	0	0	0	0	0	0	6
35	303/16-07-99	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
36	438/11-09-99	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2
37	260/19-06-00	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2
38	362/09-08-00	0	4	0	0	0	0	0	0	0	4
39	529/06-12-00	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
40	540/26-12-00	0	0	0	0	0	8	0	0	0	8
41	541/26-12-00	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2
42	13/15-02-01	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1



43	300/18-09-01	0	0	0	0	0	0	0	20	20
44	301/18-09-01	0	0	0	0	20	0	0	0	20
45	405/19-11-01	0	0	0	0	0	20	0	0	20
46	417/28-11-01	0	0	0	0	0	0	10	0	10
47	2/03-01-02	0	0	20	0	0	0	0	0	20
48		0	0	0	0	0	25	0	0	25
	<b>JUMLAH LPD</b>	<b>31</b>	<b>81</b>	<b>149</b>	<b>55</b>	<b>191</b>	<b>178</b>	<b>127</b>	<b>88</b>	<b>1.046</b>
	<b>DESA ADAT</b>	<b>35</b>	<b>119</b>	<b>160</b>	<b>59</b>	<b>325</b>	<b>260</b>	<b>152</b>	<b>86</b>	<b>1.372</b>
	<b>PROSENTASE</b>	<b>88,57</b>	<b>68,07</b>	<b>93,13</b>	<b>93,22</b>	<b>58,77</b>	<b>68,46</b>	<b>83,55</b>	<b>102,3</b>	<b>76,24</b>

**Keterangan :**

No. 1 s/d 16 modal awal Rp. 2 juta

No. 17 s/d 42 modal awal Rp. 5 juta/&gt;

No. SK mulai th 2001 : .../01-C/HK/2001

Denpasar, Desember 2001

Data tersebut menunjukkan bahwa Pemda telah mengambil peran sebagai pemberi dasar hukum pendirian dan bantuan modal awal. Total LPD yang telah dibentuk sampai tahun 2001 adalah 1.046 (seribu empat puluh enam LPD) pada 1.372 (seribu tiga ratus tujuh puluh dua) desa pakraman. Data per Desember 2010 menunjukkan bahwa LPD yang telah didirikan sejak 1984 berjumlah 1.405 LPD dari total jumlah 1.471 desa pakraman.

Bentuk Keputusan Gubernur sebagai izin pendirian LPD hanya sebatas kewenangan pemerintah untuk memfasilitasi dan mengayomi kepentingan desa pakraman, serta dasar pertanggungjawaban Pemda terhadap partisipasi modal yang diberikan oleh Pemda kepada desa pakraman dalam pendirian LPD, bukan sebagai bentuk intervensi. Inisiatif pendirian dan pendirian LPD itu sendiri merupakan bentuk dari kehendak otonom desa pakraman, apakah desa pakraman akan membentuk atau tidak. Dalam hal membentuk, desa pakraman menentukan keputusan pembentukan itu melalui *paruman desa* (rapat desa) dan *pararem* (kesepakatan yang dihasilkan dari rapat desa). Dalam hal diputuskan membentuk, desa pakraman menyampaikan keputusan tersebut kepada Pemda dan Pemda menerbitkan Keputusan Gubernur tentang izin pendirian LPD. Pasal 6 Perda LPD 2002 menentukan bahwa izin pendirian



LPD ditetapkan dengan Keputusan Gubernur setelah mendapat rekomendasi Bupati/Walikota.

Izin pendirian LPD diterbitkan setelah desa pakraman yang akan mendirikan LPD memenuhi persyaratan pendirian LPD sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 5

Perda LPD 2002, yaitu: (a) telah memiliki awig-awig tertulis; dan (b) secara sosial ekonomi, desa tersebut memiliki potensi besar untuk berkembang. Penempatan persyaratan tersebut dan juga bentuk pengaturan lainnya di dalam Perda LPD 2002

dimaksudkan semata-mata untuk memenuhi pengembangan fungsi pemerintahan daerah sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 18 Undang-undang Dasar NRI 1945 dan

Undang-Undang Pemerintahan Daerah 1999.<sup>171</sup> Politik hukum pemerintahan daerah

sebagaimana terbaca di dalam konsiderans menimbang huruf a dan huruf b Undang-

Undang Pemerintahan Daerah 1999 menyatakan bahwa: (a) sistem pemerintahan

Negara menurut UUD 1945 memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah; dan (b) penyelenggaraan otonomi daerah

menekankan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan

keanekaragaman daerah. Karena itu, desa, dalam Pasal 1 huruf o Undang-Undang tersebut didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan

untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat. Definisi ini mendefinisikan desa sebagaimana definisi

desa dipergunakan di dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Semangat ini kemudian

kembali terserap kedalam generasi penggantinya, yaitu Undang-Undang Pemda 2004.

Pemerintah Provinsi Bali menggunakan kedua instrumen hukum Pemda ini sebagai dasar pengaturan LPD di Bali.

<sup>171</sup> Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.



Perda LPD 2002 menunjukkan bahwa posisi dan fungsi yang diambil Pemerintah Provinsi dalam pendirian dan pengelolaan LPD adalah posisi fasilitasi, pengaturan, pengawasan, pembinaan, dan penegakan sanksi. Posisi-posisi ini diambil dalam konteks hukum sebagaimana diatur di dalam Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, yakni menghormati, memfasilitasi, dan mengayomi pembentukan dan penyelenggaraan LPD, termasuk mengayomi aset desa dan warga desa dari kemungkinan perilaku buruk pengelola, serta menjamin keberlanjutan posisi dan fungsi LPD sebagai lembaga keuangan komunitas pada komunitas masyarakat adat di Bali.

Konsiderans menimbang huruf a Perda LPD 2002 menyatakan bahwa Lembaga Perkreditan Desa merupakan lembaga keuangan milik Desa Pakraman yang telah berkembang, memberikan manfaat sosial, ekonomi dan budaya kepada anggotanya, sehingga perlu dibina, ditingkatkan kinerjanya, dan dilestarikan keberadaannya. Visi pengaturan tersebut oleh Pemerintah Provinsi dijabarkan dalam konstruksi substansi norma pengaturan yang mencakup: (1) status dan penggunaan nama LPD; (2) persyaratan dan tata cara pendirian LPD; (3) cakupan lapangan usaha; (4) permodalan; (5) organisasi kelembagaan; (6) rencana kerja dan anggaran; (7) laporan kegiatan; (8) pengawasan dan pembinaan; (9) dana perlindungan; (10) pembagian keuntungan; (11) pembubaran dan pengurusan harta kekayaan; (12) ganti rugi; (13) ketentuan pidana. Penjelasan Umum angka 4 Perda LPD 2002 menjelaskan bahwa LPD sebagai lembaga keuangan Desa yang mempunyai karakteristik khusus yang berbeda dengan lembaga keuangan lainnya, maka dalam operasionalisasinya dilakukan pembinaan dan pengawasan. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja LPD, dalam pengembangan dan pelestariannya.



### 3.2.2.4 Korelasi LPD Dengan Pihak Ketiga

LPD dalam melakukan kegiatan usaha, melakukan hubungan bisnis tidak terbatas warga desa pakraman. LPD dalam praktek juga melakukan hubungan ekonomi/bisnis dengan pihak ketiga. Enam responden menyatakan bahwa LPD boleh melakukan hubungan ekonomi/bisnis dengan pihak ketiga. Satu responden (desa pakraman Talepud) menyatakan tidak boleh. Enam responden menyatakan bahwa LPD boleh melakukan hubungan dengan pihak ketiga dalam hal tertentu. Hal tertentu itu untuk tiga desa dari Kabupaten Badung menyangkut: permodalan LPD. Kalau LPD membutuhkan permodalan maka atas persetujuan *krama desa* LPD dapat berhubungan dengan pihak LPD lainnya (pihak ke 3). Untuk dua desa dari kabupaten Gianyar (Ubud dan Lembeng) dalam hal: LPD kekurangan dana maka atas persetujuan *krama desa* melalui bendesa bisa minta bantuan kepada LPD lain. Seluruh responden berpendapat bahwa yang dimaksud dengan pihak ketiga dalam konteks kerjasama LPD adalah LPD lain, bukan lembaga komersial lain selain LPD.

Pasal 7 ayat (1) menentukan bahwa Lapangan usaha LPD mencakup:

- a. menerima/menghimpun dana dari Krama Desa dalam bentuk tabungan dan deposito;
- b. memberikan pinjaman hanya kepada Krama Desa;
- c. menerima pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan maksimum sebesar 100 % dari jumlah modal, termasuk cadangan dan laba ditahan, kecuali batasan lain dalam jumlah pinjaman atau dukungan/bantuan dana; dan
- d. menyimpan kelebihan likuiditasnya pada BPD dengan imbalan bunga bersaing dan pelayanan yang memadai.

Untuk melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud LPD wajib mentaati Keputusan Gubernur tentang prinsip kehati-hatian pengelolaan LPD. Dalam Pasal 8 ayat



(1) ditentukan bahwa LPD dilarang menanamkan modal pada perusahaan atau usaha milik anggota masyarakat atau milik perorangan atau perusahaan berbadan hukum dimanapun, kecuali pada usaha milik Desa. Pasal 9 ayat (2) menentukan bahwa Modal LPD terdiri dari: a. swadaya masyarakat dan atau urunan Krama Desa; b. bantuan pemerintah atau sumber lain yang tidak mengikat; c. laba yang ditahan. Pasal 9 juga menentukan batas dasar permodalan LPD saat pendirian, yaitu sekurang-kurangnya Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).<sup>172</sup> Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi bermaksud menjaga posisi dan fungsi LPD sebagai lembaga keuangan komunitas dengan aktifitas usaha terhadap pada lingkungan desa pakraman atau dengan lembaga usaha sejenis.

Hubungan antara LPD dengan pihak ketiga bersifat tidak langsung. Dalam hal hubungan dengan pihak ketiga, seluruh responden menyatakan bahwa hubungan demikian itu bersifat tidak langsung, yaitu harus melalui desa pakraman. Persyaratan umum yang berlaku untuk hubungan demikian itu adalah bahwa hubungan demikian itu harus melalui dan diketahui bendesa. Empat belas responden dari 7 desa menyatakan bahwa persyaratan hubungan demikian itu harus melalui bendesa. Dua responden dari 1 desa, yaitu Desa Talepud, menyatakan bahwa ikatan demikian itu tidak harus melalui bendesa, tetapi harus diketahui bendesa. Dalam konfirmasi lapangan diketahui bahwa hubungan demikian memang tidak perlu melalui bendesa, tetapi harus diketahui bendesa. Hasil konfirmasi ini menunjukkan bahwa LPD dalam melakukan hubungan dengan pihak ketiga dapat melakukan hubungan secara profesional dan di luar intervensi desa pakraman, berdasarkan pertimbangan-pertimbangan usaha dan untuk tujuan pengembangan, pengelolaan, dan keberlanjutan usaha.

<sup>172</sup> Pasal 9 ayat (1) Perda LPD 2002.



## BAB IV

### MEKANISME PEMBENTUKAN DAN PENGELOLAAN LPD SEBAGAI LEMBAGA PEREKONOMIAN KOMUNITAS PADA MASYARAKAT HUKUM ADAT DI BALI

#### 4.1 Wujud Penerapan Konsep *Self-Regulation* Dalam Pengaturan Penyelenggaraan Kehidupan Desa Pakraman Sebagai Suatu Bentuk Komunitas

##### 4.1.1 Konsep Komunitas

Aktivitas pemerintah dalam membangun hukum nasional masih menyisakan persoalan pokok, teristimewa dalam membentuk kerangka hukum nasional Indonesia.

Tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang berasal dari masa sebelum perang.

Dasar polanya tetap merupakan dasar pola tatanan yang ditentukan di dalam *Algemene Bepalingen van wet geving* dan *Indische Staatsregeling* dari pemerintah kolonial.

Karena itu, menurut Undang-Undang Dasar 1945, tata hukum Indonesia sampai dewasa ini masih merupakan suatu tata hukum peralihan.

Dalam usaha membangun kerangka tata hukum nasional Indonesia sangatlah penting diperhatikan bahwa kerangka tata hukum demikian itu haruslah kerangka tata hukum yang bersumber pada UUD 1945, bukan kerangka tata hukum yang berasal dari negeri lain. Aktivitas pembangunan kerangka tata hukum nasional sering kali mengarah pada sasaran yang keliru, tidak sesuai dengan tata hukum yang diamanatkan oleh UUD 1945. Keadaan demikian itu merupakan akibat dari pengembangan ilmu hukum Indonesia yang cenderung bertolak dari usaha memperdalam ilmu hukum dari negara lain yang berpangkal dari pandangan filsafat dan prinsip hukum yang berlaku dan dianut negara asal ilmu pengetahuan itu.

Bangsa Indonesia telah membulatkan tekad dan menyatakan dalam berbagai komitmen, baik politik, sosial, ekonomi, maupun hukum, bahwa filsafat yang dianut oleh bangsa Indonesia, dalam kaitan dengan pembangunan hukum adalah filsafat



Pancasila, yang secara khusus telah dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>173</sup> Secara filosofis, apabila hukum dan keadilan dihadapkan pada kehidupan masyarakat yang semakin kompleks, dan dengan demikian diberi peran sebagai tatanan yang operasional, maka dapatlah difahami bahwa tugas hukum amatlah berat. Dalam keadaan demikian diperlukan sinergi yang harmonis antara empat macam norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat yakni: norma agama, norma kesusilaan, norma kesopanan dan norma hukum.<sup>174</sup> Dalam kaitan ini, patut pula diperhatikan pandangan Meuwissen yang mengemukakan empat momen yang menandai hukum, yaitu:

- (1) MOMEN FORMAL NORMATIF, yakni hukum sebagai tatanan formal yang bertujuan menegakkan perdamaian, ketertiban, harmoni, dan kepastian hukum;
- (2) MOMEN FORMAL FAKTUAL, yakni yang mencerminkan sebagai gejala kekuasaan yang mempengaruhi sikap dan perilaku manusia;
- (3) MOMEN MATERIAL NORMATIF, yakni bahwa hukum semestinya memuat aspek etis; dan
- (4) MOMEN MATERIAL FAKTUAL, yakni terkait dengan keperluan-keperluan manusia.

Meuwissen berpendapat bahwa hukum merupakan tatanan yang sedemikian rupa berupaya mempengaruhi perilaku manusia, sehingga pemenuhan kebutuhan dan keperluan hidup manusia dilakukan dengan cara yang memadai secara moral atau adil, dan dengan demikian juga dengan cara yang dibenarkan.<sup>175</sup>

<sup>173</sup> Moh Koesnoe, *Nilai-Nilai Dasar Tata Hukum Nasional Indonesia*, yang dimuat dalam Identitas Hukum Nasional, Editor : Artidjo Alkostar, Cetakan Pertama, Universitas Islam Indonesia, 1997, h. 29.

<sup>174</sup> Soejadi, *Refleksi Mengenai Hukum dan Keadilan Aktualisasinya Di Indonesia Dalam Membangun Hukum Indonesia*, dalam Abdul Gafur Anshori dan Sobirin Malian, Penyunting, *Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum*, Cetakan Pertama, Kreasi Total Media Yogyakarta, 2008, h.

92.

<sup>175</sup> Soejadi, i b i d.



Hukum hendaknya menjadi penyokong kebahagiaan sebagaimana dirumuskan di dalam teori individualisme Utilitarian Jeremy Bentham yang pada pokoknya menyebutkan bahwa seluruh tindakan manusia disadari atau tidak sesungguhnya tertuju untuk meraih kebahagiaan, atau dengan kata lain bahwa hukum harus berbasis manfaat bagi kebahagiaan manusia.<sup>176</sup> Menurut PARETO, bahwa suatu transaksi atau aturan adalah sah jika membuat keadaan seorang menjadi lebih baik dengan tidak seorangpun dibuat menjadi lebih buruk.<sup>177</sup>

Dalam kaitan ini, proses kelahiran hukum melalui prosedur yang wajar merupakan idaman setiap orang, di samping hukum yang diciptakan hendaklah mencerminkan rasa keadilan, mudah diterapkan, dan oleh karena menjamin rasa keadilan maka masyarakatpun mematuhi secara ikhlas, sehingga sistem hukum nasional terbangun dalam konstruksi sebagai sistem hukum nasional yang ideal.

Wacana tentang pembangunan sistem hukum yang ideal sudah lama berkumandang dikalangan akademisi maupun praktisi hukum Indonesia, namun standar sistem hukum nasional Indonesia yang ideal itu sangatlah sulit dicapai. Baharuddin Lopa<sup>178</sup> mengemukakan bahwa hukum nasional yang akan Indonesia ciptakan adalah hukum yang bersumber pada kebudayaan Indonesia sendiri yang diartikan pula bahwa meskipun Indonesia harus membuka diri terhadap kemajuan-kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, namun sistem hukum Indonesia yang khas berkepribadian Indonesia haruslah merupakan harapan utama yang harus tetap dipelihara.<sup>179</sup>

<sup>176</sup> Bernard L. Tanya, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*, cetakan pertama, CV. Indonesia, Surabaya, 2006, h. 75.

<sup>177</sup> Johannes Ibrahim dan Lindawaty Sewu, *Hukum Bisnis Dalam Persepsi Manusia Moderen*, Rafika Aditama, Cetakan pertama, 2004, h. 47.

<sup>178</sup> Baharuddin Lopa, *Etika Pembangunan Hukum Nasional Dalam Identitas Hukum Nasional*, op.cit, h. 15.

<sup>179</sup> Ibid., h. 28. Disimpulkan bahwa (1) proses pembangunan hukum, pemberian isi dan pelaksanaan hukum Nasional Indonesia adalah berdasarkan etika sesuai dengan kepribadian Indonesia



Soetandyo Wignyosoebroto mengemukakan bahwa dalam sejarah pemikiran tentang hukum, hingga saat ini sekurang kurangnya ada 6 (enam) konsep tentang apa yang disebut hukum, berdasarkan abstrak konkritnya hukum dalam konsep, kajian terhadapnya dapat dibedakan walaupun tidak dapat dipisah-pisahkan, dari yang paling abstrak ke yang paling konkrit, yakni sebagai berikut:<sup>180</sup>

(1) Dalam konsepnya yang paling abstrak, hukum dimaknakan sebagai ide tentang kebaikan dan keindahan (*on ethical good an aesthetical beauty*) yang berada diranah Sang Pencipta. Dalam pemikiran epistemologi falsafati Platonian, *the good and aesthetical beauty* ini tidak akan pernah dapat dijangkau oleh pemikiran manusia, dan menjadi pengetahuan manusia, kecuali melalui kontemplasi untuk menjangkau alam transendental. Realisme Aristotelian sampai pada kesimpulan paradigmatis yang lebih berlanjut, bahwa hukum yang berhakekat sebagai ide Sang Pencipta itu bisa saja lewat kontemplasi, bermanifestasi dalam alam kesadaran manusia yang normatif sebagai *a pre established teleological God's Order* yang final, yang sekalipun boleh saja diterima sebagai pengetahuan manusia yang benar, namun tetap saja harus dinyatakan sebagai bukan yang sebenarnya.

(2) Dalam alam pemikiran kaum sekuler, yang berkembang pada dan selewat abad abad pencerahan, hukum memperoleh konsepnya yang lebih kongkrit sebagai azas-azas keadilan yang dipercaya secara kodrati berlaku universal. Kaum sekuler yang kemudian mengembangkan hukum alam, meyakini kebenaran paradigmatis tentang adanya norma-norma yang berlaku sebagai *a universal higher order*

yang tercermin dalam falsafah Pancasila; (2) sebagai hukum nasional yang bersumber pada kepribadian Indonesia maka ia akan memiliki ciri khas Indonesia yang selalu memelihara keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan perorangan. Sehingga dengan demikian ia tidak sepenuhnya sama dengan *rule of law* yang lebih mengutamakan kepentingan perorangan, dan berbeda pula dengan *socialist legality* yang terlalu mengutamakan kepentingan umum (negara).

<sup>180</sup> Soetandyo Wignyosoebroto, *Keragaman Dalam Konsep Hukum, Tipe Kajian Dan Methoda Penelitiannya*, dalam Sri Rahyu Oktoberina, *Butir Butir Pemikiran Dalam Hukum, Memperingati 70 tahun Prof. Dr.B. Arief Sidharta, SH.*, Refika Aditama, 2008, h. 44.



dalam kehidupan manusia. Paham tentang adanya azas moral yang berlaku universal ini marak pada era penjajahan bangsa-bangsa barat, dengan Hugo de Groot sebagai salah seorang pemukanya, yang sebuah gagasannya banyak mendasari prinsip-prinsip hukum Internasional. Hans Kelsen sekalipun terbilang seorang positivis, dan hidup terpisah lebih dari satu setengah abad dari de Groot, menyebut azas-azas ini sebagai norma substantif yang paling dasar, mendasari legitimasi berlakunya hukum/undang-undang nasional yang formal, dan menyebutnya dengan istilah *Grundnorm*.

(3) Dalam konsep ketiga ini hukum digambarkan dalam bentuknya yang lebih kongkrit lagi tersimak sebagai seluruh preskripsi yang dihasilkan sebagai produk legislasi oleh suatu badan politik suatu kekuasaan nasional yang disebut badan legislatif. Sebagai preskripsi yang terumus dengan pasti, dan dinyatakan secara positif sebagai hukum yang berlaku sebagai standar perilaku warga bangsa, hukum dalam konsepnya yang ketiga ini disebut secara deskriptif sebagai "norma kebenaran yang telah dibentuk dan karena itu mempunyai bentuknya yang positif" (diistilahkan dengan *ius contitutum* atau juga dengan istilah *ius positivum*).

Preskripsi-preskripsi positif yang berlaku sebagai hukum nasional ini juga disebut *lex* atau *lege*, yang diterjemahkan *wet* dalam bahasa Belanda, dan undang-undang dalam bahasa Indonesia. Sedangkan para ahli yang mengklaim bahwa hukum/undang-undang sebagai satu satunya hukum dalam kehidupan nasional yang harus ditaati, mengatasi norma sosial apapun yang ada dalam kehidupan bermasyarakat, disebut kaum positivis (*legal positive*) atau tepatnya kaum legis.

(4) Dalam konsep yang keempat ini yakni masih ada konsep kaum positif yang lebih kongkrit lagi, ialah hukum sebagai produk yang terwujud lewat proses yudisial. Untuk membedakannya apabila hukum undang-undang sebagai produk badan



legislatif disebut hukum *in abstracto*, hukum yang berwujud sebagai putusan-putusan hakim lewat proses pemutusan perkara di badan badan yudisial dari kasus ke kasus, disebut hukum *in concreto*. Sedangkan kumpulan putusan putusan hakim yang mengakhiri perkara-perkara macam ini disebut *jurisprudentie* dalam bahasa Belanda, dan *judge made laws* dalam tradisi hukum di negeri negeri penganut apa yang disebut *common law system*.

(5) Dalam konsep hukum yang kelima inilah yang disebut hukum yang manifes dalam wujud keteraturan prilaku warga masyarakat dalam kehidupan mereka sehari-hari. Inilah konsep tentang hukum yang teramati sebagai pola prilaku sosial warga dalam situasi-situasi yang non-konflik, yang oleh van Vollenhoven disebut *gedragsregel* dan yang didalam keputusan antropologi hukum dan sosiologi hukum kontemporer disebut *the pattern of sosial behavior*. Di Indonesia pada era kolonial, keajegan prilaku warga masyarakat dalam kehidupan yang tidak atau belum mengenal budaya baca tulis seperti itu yang sekalipun tak dieksplicitkan dalam rumusan undang-undang tetapi juga memiliki konsekuensi akibat hukum, disebut *adatrecht* yang diterjemahkan hukum adat di dalam bahasa Indonesia. Kini dalam literatur-literatur mutakhir, terhadap keajegan prilaku yang berkonsekuensi hukum itu lasim disebut *popular law* atau hukum rakyat di dalam bahasa Indonesia.

(6) Dalam konsep yang keenam ini, adalah konsep yang mendefinisikan hukum sebagai realitas yang manifes dalam bentuk aksi dan interaksi antar subyek. Disini hukum memperoleh bentuknya yang paling situasional, otonom dan dinamis, manifes menurut tafsir para subyek yang tengah berinteraksi bertolak dari alam makna dari masing-masing subyek yang telah berinteraksi itu. Disini hukum dikonsepsikan sebagai manifestasi makna-makna simbolik dari para subyek, yang



tersimak dalam wujud interaksi antar warga masyarakat dari situasi mereka yang otonom, yang terbebas dari intensi-intensi para pembentuk undang-undang atau dari kehendak para tetua hukum adat atau pula dari fatwa para ulama pemuka agama sekalipun.

Sehubungan dengan keragaman konsep itu, para pengkaji kontemporer dalam permasalahan hukum atau ilmu pengetahuan hukum juga mengenal beragam jenis kajian tentang hukum, sebagaimana dikatakan oleh Meuwissen dan Bruggink, bahwa sesungguhnya tidaklah ada satu kajian tunggal tentang hukum, semua itu tergantung pada batasan konsep tentang hukum yang diletakkan sebagai obyeknya.<sup>181</sup>

Seiring telah terjadinya perubahan mendasar di negara barat, dimana dalam pertumbuhan dan perkembangan Negara Eropa Barat, kekuasaannya terpisahkan dari Gereja, sehingga berakibat pula terjadi proses sekularisasi kekuasaan negara di negeri itu, dan terjadilah pula sekularisasi hukum-hukumnya. Hukum Negara yang juga disebut sebagai hukum nasional, kini tidak lagi mengutamakan kandungan moral dan kebenaran moral untuk menjamin legitimasinya, melainkan lebih mengutamakan kekuatan kepastian berlaku, atau nilai *rechtzekerheid* untuk maksud itu. Proses sekularisasi ini juga disebut sebagai proses positivisasi hukum. Hukum hanya boleh dipandang dan diakui sebagai hukum manakala hukum itu secara jelas merupakan apa yang dikatakan oleh Austin sebagai *the command of the sovereign*. Hukum bukan lagi azas-azas yang abstrak dan yang tidak dapat ditunjukkan dimana dan bagaimana rumusannya yang jelas dan tegas, dan bagaimana pula ciri-cirinya yang menegarai bahwa "hukum" itu memang benar-benar hukum, dimana hukum dalam konsep kaum

<sup>181</sup> Ibid., h. 46.



positivis ini bukan lagi berupa *ius* melainkan harus bisa benar-benar diiyakan serta tidak diingkari sebagai hukum perundang-undangan nasional.<sup>182</sup>

Gagasan demi gagasan telah dikembangkan oleh para pemikir tentang hukum di dunia namun dalam rentang waktu yang cukup lama masih sangat jauh dari harapan hukum yang ideal. Salah satu tokoh positivisme hukum yakni H.L.A. Hart pernah melontarkan gagasan teori hukum umum. Menurutnya teori hukum ini harus umum dan deskriptif, ia umum karena tergantung pada sistem dan budaya hukum tertentu.<sup>183</sup>

Teori hukum ini bisa berlaku dimana saja, dan ia hanya memaparkan apakah sebuah norma yang ada di setiap masyarakat dan lembaga politik punya kualitas legal. Jadi sifat umum ini memang berangkat dari keyakinan bahwa setiap masyarakat punya hukumnya sendiri.

Teori hukum umum ini tampak bermasalah ketika dipakai untuk mengenali asal usul dan karakter hukum di masyarakat bekas jajahan dan kapitalisme global abad ke 20-21, karena sebagian besar hukum, atau setidaknya hukum negara (*state law*) di semua masyarakat bekas jajahan dan di era kapitalisme global ini tidaklah dibuat oleh masyarakat itu sendiri, tetapi hukum dibawa oleh mereka (penjajah) dan dipaksakan berlakunya di negara jajahan. Itulah kekeliruan mendasar berbagai teori hukum umum, mengira hukum cerminan perilaku masyarakatnya dan penjaga ketertiban sosial.<sup>184</sup>

Brian Z. Tamanaha ahli hukum di st. John's University School of Law, New York, mencoba pula membuat sebuah teori hukum umum yang tidak esensialis atau yang tidak mencerminkan kaitan antara esensialisme hukum dan fungsionalisme hukum.

Teori hukum umum yang ia sebut sebagai "*Sosio Legal Positivis*" tidak bisa dibangun

<sup>182</sup> I b i d., h. 47.

<sup>183</sup> Donny Danardono, *Mempertimbangkan Brian Z. Tamanaha: sosio legal positivis, Anti esensialisme, dan pragmatisme*, dalam *Sosiologi Hukum Dalam Perubahan*, ed. Antonius Cahyadi dan Donny Danardono, Yayasan obor Indonesia 2009, h.314

<sup>184</sup> I b i d.



dari berbagai asumsi lama tentang relasi antara hukum dan masyarakat, khususnya dari anggapan tentang hukum sebagai cermin perilaku masyarakatnya dan fungsi hukum sebagai pemelihara ketertiban sosial. Karena asumsi-asumsi lama ini mengabaikan kenyataan bahwa pemberlakuan hukum disebuah masyarakat bisa dipaksakan dari luar, bahwa kerja para profesional hukum telah mempengaruhi aspek moralitas yang mau diwujudkan oleh norma hukum itu, atau bahwa sebuah norma hukum tidak berlaku efektif karena kehidupan masyarakat lebih diatur oleh norma norma yang lainnya, hukum memang terkait dengan masyarakatnya akan tetapi tidak dengan cara lama. Akhirnya berangkat dari teori fungsi hukum sebagai penjaga ketertiban sosial dan Teori Hukum Umum dari H.L.A Hart, melalui berbagai kritisme tersebut kemudian B.Z. Tamanaha mereduksi serta membangun teori hukum umum yang ia sebut "Sosio Legal Positivisme" sebuah teori yang tidak melihat kaitan antara esensialisme hukum dan fungsionalisme hukum.<sup>185</sup>

Apa yang terjadi di Indonesia dapat digambarkan sebagai hukum yang mengalami krisis Identitas,<sup>186</sup> yakni lebih runtut dijelaskan bahwa letak kekrisisan identitas hukum Indonesia (nasional) tidak hanya terdapat dari sisi aspek substansinya, akan tetapi juga meliputi sisi azas, doktrin, serta teori. Dalam hal mana teori dan doktrin hukum yang dikembangkan dan dipakai dasar untuk pembentukan hukum nasional hampir seluruhnya hasil adopsi dari doktrin-doktrin hukum barat yang belum tentu dapat diterima oleh iklim budaya Nasional Indonesia yang berlatar belakang kebinekaan dalam budaya maupun pluralistik hukumnya. Lebih lanjut dikemukakan bahwa pengalaman demi pengalaman telah memberikan petunjuk yakni berbagai krisis yang dialami oleh sistem hukum barat sendiri juga berimbas krisis ke dalam sistem

<sup>185</sup> I b i d, h. 315

<sup>186</sup> Ida Bagus Wyasa Putra, *Hukum Adat Sebagai Penanda Identitas Hukum Indonesia*, sebuah Karya tulis (makalah), Pekan Ilmiah Badan Kekeluargaan Fakultas Hukum Universitas Udayana, September 2009, h. 19.



hukum di Negara Indonesia. Disamping itu terjadi pula perbedaan penanggulangan yakni jika krisis yang terjadi di Negeri Barat selalu mendapat berbagai respon dalam bentuk penanggulangan dan bahkan diikuti dengan ragam bentuk antisipasi untuk mengatasi krisis-krisis hukum yang sudah maupun yang akan terjadi, akan tetapi berbeda halnya yang terjadi di Indonesia, justru krisis hukum yang terjadi terjun menggending dan bahkan nyaris tanpa upaya penyelamatan.<sup>187</sup> Pandangan-pandangan semacam ini sudah terlalu sering dikemukakan oleh para ahli hukum yang memiliki kepedulian dengan nasib dan masa depan Negara semisal **Anton F Susanto**<sup>188</sup> yang dengan tegas menyebutkan bahwa "*ilmu hukum*" di Indonesia saat ini berada di bawah "*hegemoni*" positivisme hukum, yang merupakan kepanjangan tangan dari paradigma Castesian-Newtonian, dimana dalam definisinya yang paling tradisional tentang hakekat hukum, positivisme hukum memaknai hukum sebagai norma-norma positif dalam sistem perundang-undangan. Positivisme hukum mencoba menyingkirkan spekulasi tentang aspek metafisik dan hakekat hukum, yang dilatarbelakangi oleh pembatasan dunia hukum dari segala sesuatu yang ada dibalik hukum yang mempengaruhi hukum itu. Aliran pemikiran ini hendak menjadikan hukum itu otonom dan menyusun sebuah pengetahuan Ilmu Hukum yang lengkap yang didasarkan atas semua sistem normatif, berlaku umum, dan dimanifestasikan didalam kekuasaan negara untuk memberlakukan hukum dengan sarana kelengkapannya yaitu sanksi.

Diantara Kecelakaan besar dunia akademik hukum Indonesia, masih bisa dikatakan beruntung, oleh karena masih ada beberapa teori (doktrin) hukum yang

<sup>187</sup> Ibid.

<sup>188</sup> Anthon F. Susanto, *Menggugat Fondasi Filsafat Ilmu Hukum Indonesia*, dalam Butir Butir Pemikiran Dalam Hukum, Memperingati 70 tahun Prof. Dr.B. Arief Sidharta, SH., Refika Aditama, 2008, h.9.



dapat disebut sebagai teori atau doktrin hukum Indonesia, antara lain, doktrin hukum pembangunan dari Prof. Mochtar Kusumaatmaja, Teori Identitas Hukum Nasional dari Prof. Djodjodiguno dari Universitas Gajah Mada, dan Prof. Koesnoe dari Universitas Airlangga.<sup>189</sup>

Mochtar Kusumaatmaja mengemukakan suatu konsep yang erat hubungannya dengan usaha pembaharuan hukum, yakni "hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat" atau sebagai sarana pembaharuan masyarakat, yang dalam berbagai tulisannya lebih cenderung mempergunakan istilah "sarana" pembaharuan masyarakat.

Konsepsi ini mirip dengan konsepsi "*law as a tool social engineering*" yang di Negara Barat pertama kali dipopulerkan oleh Roscoe Pound, apa yang dikenal sebagai aliran *Pragmatic Legal Realism*, tetapi tidak persis sama akan tetapi disebutkan ada perbedaan.

Pengembangan konsepsional dari pada "hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat di Indonesia" memiliki jangkauan dan ruang lingkup yang lebih luas dari pada ditempat kelahirannya, oleh karena beberapa hal :<sup>190</sup>

- (1) Lebih menonjolnya perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum di Indonesia, walaupun yurisprudensi juga ada memegang peranan, namun berlainan dengan keadaan di Amerika Serikat dimana teori Pound itu ditujukan terutama pada peranan pembaharuan dari pada keputusan-keputusan Pengadilan, khususnya keputusan Supreme Court sebagai Mahkamah Agung tertinggi.
- (2) Sikap yang menunjukkan kepekaan terhadap kenyataan masyarakat menolak aplikasi "mechanistic" dari pada konsepsi "Law as a tool of social engineering". Aplikasi mekanistik demikian yang digambarkan dengan kata "tool" akan mengakibatkan hasil tidak banyak berbeda dari pada penerapan "legisme" yang dalam sejarah hukum Indonesia (Hindia Belanda) telah ditentang dengan keras. Dalam pengembangannya di Indonesia, maka konsepsi (teoritis) hukum sebagai alat atau sarana pembaharuan ini dipengaruhi pula oleh pendekatan-pendekatan filsafat

<sup>189</sup> Ida Bagus Wyasa Putra, Op.Cit., h. 20.

<sup>190</sup> Mochtar Kusumaatmaja, *Hukum Masyarakat Dan Pembinaan Hukum Nasional, suatu uraian tentang landasan fikiran, Pola dan Mekanisme Pembaharuan hukum di Indonesia*, diterbitkan oleh Lembaga Penelitian hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Pajajaran Bandung, 1976, h. 9.



budaya dari Northrop dan pendekatan "policy-oriented" dari Laswell dan Mc. Dougal.

- (3) Apabila dalam pengertian "hukum" termasuk pula hukum internasional, maka Indonesia di Indonesia sebenarnya sudah menjalankan azas "hukum sebagai alat pembaharuan" jauh sebelum konsepsi ini dirumuskan secara resmi sebagai landasan kebijaksanaan hukum. Dengan demikian maka perumusan resmi itu sesungguhnya merupakan perumusan pengalaman masyarakat dan bangsa Indonesia menurut sejarah. perombakan hukum di bidang Pertambangan (termasuk minyak dan gas bumi); tindakan-tindakan dibidang hukum laut; nasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda dan lain tindakan di bidang hukum sejak tahun 1958 yang bertujuan mengadakan perubahan-perubahan mendasar merupakan perwujudan dari aspirasi bangsa Indonesia yang dituangkan dalam bentuk hukum dan perundang-undangan.

Dari uraian di atas kiranya jelas bahwa walaupun secara teoritis konsepsi hukum yang melandasi kebijaksanaan hukum dan perundang-undangan (*recht politik*)

sekarang bisa diterangkan menurut peristilahan atau konsepsi-konsepsi atau teori masa kini (*moderen*) yang berkembang di Eropa dan di Amerika Serikat, namun pada hakekatnya konsepsi tersebut lahir dari masyarakat Indonesia sendiri berdasarkan kebutuhan yang mendesak dan dipengaruhi faktor-faktor yang berakar dalam sejarah masyarakat dan bangsa Indonesia.<sup>191</sup>

Mochtar Kusumaatmaja menegaskan pula bahwa gagasannya juga dipengaruhi oleh faktor-faktor yang berakar pada sejarah bangsa, namun beberapa kalangan menilai bahwa mochtar tidak terlampau percaya bahwa budaya, tradisi, dan hukum asli rakyat pribumi harus dilestarikan seperti yang pernah dilakukan pada masa-masa pemerintahan kolonial. Menurutnya bahwa politik hukum yang diilhami mazab sejarah (maksudnya pelestarian hukum Adat) memiliki segi-segi yang kurang menguntungkan yang baru tampak kemudian. Politik hukum yang bermaksud melindungi golongan pribumi itu, justru secara efektif telah mengisolasi golongan pribumi dari hubungan dan perkembangan hukum masa kini, sehingga golongan ini akan menjadi terbelakang,

<sup>191</sup> Mochtar Kusumaatmaja, I b j d.



misalnya dalam perdagangan. Rupanya Mochtar juga mengutip pandangan dan pernyataan yang sama dari Sunaryati Hartono, dalam "Fungsi Hukum Pembangunan dan Penanaman modal asing."<sup>192</sup>

Mochtar yang dikenal sebagai ahli hukum internasional memang tidaklah begitu banyak mengupas tentang hukum Adat Indonesia, namun dengan mengutip beberapa pepatah Adat, ia memang berusaha menunjukkan bahwa dalam alam fikiran hukum Adat sendiri **tidak ada penolakan terhadap pembaharuan** seperti yang disarankannya.<sup>193</sup>

Beberapa pepatah adat minang yang sempat dikutip sebagaimana dimaksud uraian di atas, adalah sebagai berikut;<sup>194</sup>

- (a) **"Sekali aia gadang, sekali tapian beranjak"** (**"sekali air besar, sekali tapian berkisar**) = artinya *adalah bahwa adat itu berubah mengikuti keadaan masyarakat . Namun perubahan itu bukanlah sembarang perubahan, melainkan (harus) tetap ada hubungannya dengan (keadaan) yang lama*. Hal ini di gambarkan seperti pepatah ini :

**"Walaupun baranjak di lapak, sa'alai juo,** (*"walaupun berkisar, masih tetap di tikar yang sama"*).

- (b) Agar adat itu tetap muda, maka ia harus disesuaikan atau menyesuaikan diri dengan keadaan, diungkapkan dengan pepatah ;

**"Usang usang dipabaturui, lapuak lapuak dikajangi.** *Nan elok dipakai, nan Buruak dibuang.*

<sup>192</sup> Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke Indonesia*, CV. Utomo Bandung, Cetakan ke-2, 2009, h. 415.

<sup>193</sup> I b i d.

<sup>194</sup> Mochtar Kusumaatmaja, *Op. Cit.*, h. 6.



**Ko' singkek minta diuleh, panjang mintak dikarek. Nan numpang  
mintak disisit.**

Menurut Mochtar, pepatah-pepatah tersebut menggambarkan bahwa menurut alam pikiran hukum Adat itu sendiri, hukum itu tidak menolak pembaharuan, bahkan sebaliknya, hal ini seperti dilukiskan pula dalam pepatah lain yang mengatakan "**adat dipakai baru, kain dipakai usang**".<sup>195</sup> Pembaharuan itu tetap harus bertolak dari semangat dan jiwa bangsa, yaitu Pancasila sebagaimana dijabarkan di dalam UUD 1945. Konsepsi kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dianut oleh Pasal 18 UUD 1945 perlu diadaptasi dengan perkembangan teori-teori hukum modern untuk memberikan konteks yang lebih arif dan sesuai dengan perkembangan zaman. Salah satu konsep hukum modern yang dapat diserap dalam rangka menjelaskan dan menjawab kebutuhan-kebutuhan baru yang hadir dari perkembangan masalah yang dihadapi Indonesia adalah konsep kesatuan masyarakat hukum adat sebagai suatu komunitas.

Komunitas (*community*), menurut Alfred M. Lee, merupakan satuan yang lebih kecil dari masyarakat (*society*), yakni satu kesatuan individu-individu yang hidup berkelompok, baik berdasarkan wilayah (*geography*) maupun berdasarkan profesi (*occupation*) atau persamaan lainnya, seperti: suku atau ras, agama, dan lain-lain. Koentjaraningrat mendefinisikan komunitas sebagai kesatuan hidup manusia yang menempati suatu wilayah yang nyata dan berinteraksi menurut sistem adat-istiadat, serta terikat oleh suatu rasa identitas komunitas.<sup>196</sup> Desa pakraman merupakan komunitas dalam makna geografi dan unsur sosial pengikat lainnya, yakni: kultur,

<sup>195</sup> I b i d.

<sup>196</sup> Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Aksara Baru, Jakarta, 1980, h. 162.



sistem sosial, sistem hukum, sistem ekonomi, dan perekat ikatan sosial lainnya.<sup>197</sup>

Mereka juga berinteraksi menurut suatu sistem adat-istiadat dan terikat oleh rasa identitas yang kuat.

Menurut Bell dan Newby, suatu masyarakat dikualifikasikan sebagai komunitas apabila memenuhi beberapa indikator komunitas, yaitu: (a) Skala manusia; (b) Identitas dan kepemilikan; (c) Kewajiban-kewajiban; (d) *Gemeinschaft*; dan (e)

Kebudayaan.<sup>198</sup> Dari sisi skala manusia, komunitas merupakan lawan dari struktur-struktur besar, tidak bersifat pribadi, dan terpusat. Komunitas melibatkan interaksi-interaksi dalam skala yang mudah dikendalikan dan dipergunakan oleh individu-individu. Skalanya terbatas pada orang-orang yang saling mengenal atau dengan mudah berkenalan bila diperlukan. Interaksi-interaksinya mudah diakses oleh semua anggotanya. Dari segi identitas dan kepemilikan, komunitas memasukkan perasaan

memiliki dari anggota-anggotanya. Konsep keanggotaan digunakan dalam konteks rasa memiliki itu, ditambah lagi dengan kesetiaan terhadap tujuan-tujuan kelompok. Dari segi kewajiban-kewajiban, kewajiban-kewajiban yang dibebankan oleh komunitasnya diartikan, atau bahkan dirasakan sebagai bentuk kontribusi yang timbul dari rasa wajib anggota-anggota untuk memelihara kelanggengan komunitas dan struktur-strukturnya.

Dari segi kedekatan antar individu dalam interaksi, orang dalam masyarakat *Gemeinschaft* berinteraksi dengan relatif sedikit orang. Mereka saling kenal dengan baik satu sama lain. Setiap orang bekerja dalam banyak peran yang berbeda. Hal-hal publik dan pribadi tidak dipisahkan. Manusia yang satu mengenal manusia lainnya dalam konteks hubungan antar manusia, bukan karena peran profesi. Komunitas merupakan himpunan pengalaman yang sangat kaya, dalam dan nyata, dan membentuk dasar dari semua interaksi sosial. Dalam masyarakat *Gesellschaft* orang berinteraksi dengan lebih

<sup>197</sup> Alfred M. Lee, loc.cit.

<sup>198</sup> Jim Ifie dan Frank Tesoriero, Loc.cit.



banyak orang, tetapi interaksi-interaksi ini terbatas pada kegiatan instrumental tertentu saja. Manusia satu mengenal manusia lainnya terbatas dalam konteks peran profesi.

Tidak ada kedekatan antara manusia satu dengan lainnya dalam konteks kemanusiaan.<sup>199</sup>

Dari sisi kebudayaan, suatu komunitas menolak fenomena *kultur masal*, yaitu kebudayaan masyarakat modern yang diproduksi dan dikonsumsi pada tingkat *masal* dalam bentuk keseragaman yang steril. Dalam komunitas, setiap orang mempunyai kesempatan yang sama untuk memberikan nilai, ikut dalam produksi dan ekspresi kebudayaan dari komunitas bersangkutan. Mereka menjadi produser aktif dibanding sekedar konsumen pasif. Mereka bersama-sama membangun identitas budaya komunitas mereka dalam bentuk budaya berbasis identitas komunitas, keanekaragaman, dan bentuk partisipasi terbuka.

Berdasarkan kriteria tersebut, *desa adat* merupakan contoh bentuk komunitas yang paling sempurna, terutama dari segi skala manusia, identitas dan kepemilikan, kewajiban-kewajiban, klasifikasi *Gemeinschaft*, dan budaya. Komunitas dalam konsep demikian itu adalah komunitas yang pada saat ini diberi perhatian khusus oleh Majelis Umum PBB sebagai akibat dari keterpinggiran mereka yang diakibatkan oleh berbagai kebijakan pemerintah Negara tempat di mana komunitas itu berada.<sup>200</sup>

Teori komunitas diserap kedalam teori hukum melalui Deklarasi PBB Tentang Masyarakat Asli (*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2006*), sebagaimana tercermin di dalam pembukaan Deklarasi tersebut:

Pembukaan alinea 2:

Meneguhkan bahwa masyarakat adat adalah setara dengan semua masyarakat lain, sementara mengakui hak-hak dari sekalian manusia berbeda, menganggap diri mereka sendiri berbeda, dan dengan demikian dihargai sedemikian pula.

<sup>199</sup> Ibid., h. 37-38.

<sup>200</sup> Jim Ife dan Frank Tesoriero, *ibid.*, h. 4-13.



Pembukaan Alinea 3:

Meneguhkan bahwa semua doktrin, kebijakan dan praktek yang didasarkan pada atau mengadvokasi superioritas manusia atau individu atas dasar perbedaan asal-usul kebangsaan atau ras, agama, etnik atau budaya adalah rasis, salah secara ilmiah, tidak sah secara hukum, dan secara moral dapat dikecam dan tidak adil secara sosial.

Pasal 5.

Masyarakat adat berhak untuk mempertahankan dan memperkuat lembaga-lembaga politik, hukum, ekonomi, sosial dan budaya mereka, sementara tetap mempertahankan hak mereka untuk mengambil bagian sepenuhnya, kalau mereka juga memilih, dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial dan budaya dari Negara.

Pasal 9 dan Pasal 13 menyediakan konsep tentang masyarakat adat sebagai komunitas.

Ketentuan-ketentuan tersebut memiliki nilai teoritik yang dapat ditetapkan sebagai teori perlindungan komunitas masyarakat adat yang pada saat ini digunakan sebagai dasar teoritik untuk mengembangkan berbagai kebijakan nasional dan internasional dalam nama *community management* dan *community development*, baik melalui *United Nations Development Program (UNDP)* maupun lembaga internasional lainnya. Berdasarkan kebijakan tersebut, komunitas masyarakat adat harus ditempatkan sebagai suatu komunitas dengan seluruh keutuhan kelembagaan dan kelengkapan hak-hak tradisionalnya. Suatu kebijakan Negara tidak boleh mengakibatkan intervensi, pelanggaran, dan perusakan terhadap keutuhan tersebut. Sebaliknya, setiap kebijakan harus secara pasti menjamin penghormatan, pengukuhan, penguatan, dan pemfasilitasan terhadap pengembangan komunitas tersebut menurut karakteristik identitas kelembagaannya.



#### 4.1.2 Konsep Hak Mengatur Diri Sendiri (*self-regulation*)

Dalam konsep komunitas, komunitas masyarakat adat diakui memiliki hak untuk mengatur diri sendiri (*self-regulation*). Hak ini diberikan dalam konteks untuk mempertahankan keaslian dari keberadaan masyarakat itu. Teori *self-regulation* merupakan penajaman dari teori pluralisme hukum (*legal pluralism*) sebagaimana dicetuskan oleh tokoh-tokohnya yang terkemuka, seperti: Marc Galanter, Sally Falk Moore, Peter Fitzpatrick, Roger Cotterrel, Gunter Teubner, Boaventure de Sousa Santos, Sally Engle Merry, dan Masaji Chiba.<sup>201</sup> Teori ini dipandang sebagai salah satu teori hukum *post-modern*, dengan cakupan materi: (a) rekonseptualisasi hubungan hukum dengan masyarakat; dan (b) kemampuan untuk mengidentifikasi fenomena hukum yang bersifat asli yang berlaku dalam skala masyarakat global.<sup>202</sup> Teori pluralisme hukum dirumuskan dalam rumusan negasi, *'not all the phenomena related to law and not all that are law-like have their source in government'*. Tidak semua fenomena berkaitan dengan hukum dan tidak semua hal yang tampak sebagai hukum bersumber pada kekuasaan pemerintah. Inti konsep (*core credo*) pluralisme hukum adalah bahwa seluruh aturan normatif yang tidak berkaitan dengan pemerintah ternyata adalah hukum. Brian Z. Tamanaha<sup>203</sup> memberi catatan bahwa:

*These non-state 'legal' orders range from pockets within state legal systems where indigenous norms and institutions continue to exert social control, to the rule-making and enforcing power of cooperations and universities, to the normative order which exists within small social groups, including, among others, business networks, community associations, factories and sports leagues, and the family.*

Bahwa aturan yang bersifat non-negara itu tersebar banyak sekali di dalam wadah sistem hukum negara di mana norma dan lembaga-lembaga asli yang dibuat

<sup>201</sup> Brian Z. Tamanaha, *A Non-Essentialist Version of Legal Pluralism*, *Journal of Law and Society*, Volume 27, Number 2, June 2000, Blackwell Publishers, Oxford op.cit., h. 296.

<sup>202</sup> *Ibid.*

<sup>203</sup> *Ibid.*, h. 298.



oleh kelompok-kelompok masyarakat, dalam berbagai bentuknya, tetap ada dan berlaku secara baik dalam mengatur kehidupan internal mereka. Namun demikian, teori ini harus dibatasi. Sebagaimana dinyatakan oleh Glanter, bagaimana Indonesia dapat membedakan 'hukum asli' dengan kehidupan sosial pada umumnya (*how than can we distinguish "indigeneous law" from social life generally?*), atau sebagaimana ditambahkan oleh Santos, konsep yang sangat luas demikian itu dengan mudah dapat jatuh kedalam kekaburan, karena jika hukum ada di mana-mana sama artinya dengan hukum tidak ada di mana-mana (*this very broad conception of law can easily lead to the total trivialization of law – if law is everywhere it is nowhere*).<sup>204</sup> Namun demikian, hampir terdapat kesepakatan, bahwa sesuatu yang disebut hukum dapat salah satu atau keduanya dari katagori ini: (a) hukum adalah aturan yang mengatur perilaku kongkrit dalam suatu komunitas sosial tertentu (Eugen Ehrlich, Bronislaw Malinowski); atau (b) dalam rangka penegakan norma yang telah melembaga (Adamson Hoebel, Max Weber, H.L.A. Hart).<sup>205</sup> Untuk memperkuat konsep itu, definisi Santos kiranya cukup membantu untuk memecahkan masalah kekaburan itu. Menurut Santos, hukum adalah:

*... a body of regularized procedures and normative standards, considered justicable in any given group, which contributes to the creation and prevention of disputes, and to their settlement through an argumentative discourse, coupled with the threat of force.*<sup>206</sup>

Dengan demikian, ada empat ciri yang harus dipenuhi oleh suatu aturan untuk dapat disebut hukum, yaitu: (a) merupakan satu kesatuan prosedur pengaturan dan standar normatif; (b) diterima sebagai sesuatu yang adil dalam suatu komunitas sosial tertentu; (c) diciptakan untuk mencegah dan menyelesaikan sengketa melalui suatu

<sup>204</sup> Dalam Brian Z. Tamanaha, *ibid.*

<sup>205</sup> *Ibid.*, h. 300.

<sup>206</sup> *Ibid.*, h. 302.



proses argumentasi, dan (d) dilengkapi dengan pemaksaan dalam pentaatannya.

Berdasarkan konsep ini, maka setiap aturan yang memenuhi ciri demikian, pada setiap komunitas, terutama komunitas masyarakat asli, adalah hukum. Keragaman hukum demikian itu di dalam keragaman komunitas di dalam suatu tatanan hukum yang lebih melingkupi melahirkan realitas pluralisme hukum. Pluralisme hukum, menurut Teubner, adalah keragaman sistem norma hukum, yang satu sama lain saling bertentangan (*a set of conflicting social norms in a given social field but as a multiplicity of diverse communicative processes that observe social action under the binary code of legal/illegal*), dan satu sama lain sama-sama ada dan berlaku di dalam suatu masyarakat.<sup>207</sup>

Menurut Santos, hukum komunitas (*community law*) adalah hukum yang berlaku dalam suatu komunitas sosial masyarakat, yang berada dalam derajat hubungan yang berbeda-beda dengan hukum negara, antara komunitas satu dengan lainnya.<sup>208</sup> Kekuasaan untuk mengatur diri sendiri itu disebut dengan kemampuan mengatur sendiri atau *self-regulation*. Menurut Deklarasi PBB Tentang Masyarakat Asli (*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2006*), *self-regulation* bagi masyarakat hukum adat adalah hak yang dijamin secara universal.

Dalam praktek legislasi di dalam setiap negara, hak atas hak untuk mengatur diri sendiri (*self-regulation*) itu harus dihormati. Kewajiban untuk menghormati hak demikian itu dalam tindakan setiap negara bukan pemikiran baru. John Locke (1632-1704) dalam *Essay Concerning Human Understanding*, menulis tentang bagaimana legislatif seharusnya bertindak dengan seluruh kekuasaan legislasi yang ada di tangannya. Bahwa mereka tidak boleh membuat produk hukum secara bertentangan dengan tujuan pemberian kekuasaan itu. Locke menyatakan:

<sup>207</sup> Ibid., h. 307.

<sup>208</sup> Ibid., h. 303.



*The natural liberty of man is to be free from any superior power on earth, and not to be under the will or legislative authority of man, but to have only the law of nature for his rule. The liberty of man in society is to be under no other legislative power but that established by consent in the commonwealth, nor under the dominion of any will or restraint of any law, but what that legislative shall enact according to the trust put in it. ... freedom of men under government is to have standing rule to live by, common to everyone of that society, and made legislative power erected in it.<sup>209</sup>*

Kekuasaan legislatif harus dipergunakan sesuai dengan besaran kepercayaan yang diberikan oleh setiap orang kepadanya. Kebebasan bagi setiap orang di bawah suatu pemerintahan adalah penerbitan hukum yang dapat digunakan sebagai pijakan hidup oleh setiap orang di dalam masyarakat. Kekuasaan legislatif haruslah digunakan dalam konteks moral demikian itu. Teori Locke itu kemudian diserap kedalam teori-teori tentang hak azasi manusia dalam cakupan yang lebih luas, antara lain mencakup hak azasi manusia masyarakat adat, dan dalam kombinasi dengan berbagai teori dari berbagai cabang ilmu sosial.

Keharusan menghormati hukum asli itu juga diserukan oleh kalangan penganut teori antropologi hukum fungsional. Menurut Malinowski (1926):

*"all customs, beliefs and ideas represent an indispensable part within a working whole"*

Seluruh kebiasaan, kepercayaan dan gagasan-gagasan yang tumbuh, hidup dan berkembang dalam suatu masyarakat merupakan bagian tak terpisahkan dari suatu keseluruhan suatu entitas.

Dalam penelitiannya terhadap perilaku masyarakat terhadap kejahatan dan kebiasaan pada masyarakat Melanesia yang belum berkembang pada tahun 1926 ia memusatkan penelitian pada upaya penemuan dan analisis terhadap ketentuan-ketentuan yang dibentuk dan ditaati oleh masyarakat yang menerima ketentuan-

<sup>209</sup> Saxe Commins and Robert N Linscot, *Man and The State: The Political Philosophers*, Modern Pocket Library, New York, 1953, h. 69.



ketentuan itu sebagai sesuatu kewajiban yang mengikat, sekalipun bertentangan dengan kebiasaan umum yang telah ada sebelumnya. Ia melihat ketentuan itu dipaksakan melalui suatu mekanisme sosial yang bersumber pada suatu kekuatan yang berasal dari rasa ketergantungan satu sama lain anggota masyarakat yang sangat kuat (*feeling of mutual dependence*). Di dalam masyarakat kemungkinan terdapat beragam ketentuan hukum yang bersifat fundamental dan mengikat untuk mengamankan kehidupan dan hak milik, seperti misalnya hukum pidana.

Hukum, bagi masyarakat Melanesia, merupakan aspek kehidupan masyarakat satu suku-bangsa dan bukan masyarakat yang modern yang membangun sistem sosialnya secara mandiri dalam sistem sosial yang kompleks (*an aspect of tribal life rather than an independent self-contained system*).<sup>210</sup> Menurut Curson:

*Modern legal systems do not exist in isolation from other aspects of society and the anthropologist emphasizes the need to see those systems as part of an integrated culture pattern.*

Sistem hukum modern tidak berada dalam keadaan terpisah dengan aspek-aspek kehidupan masyarakat lainnya dan para antropolog menekankan kebutuhan untuk melihat sistem demikian itu sebagai *satu kesatuan yang bersifat utuh dari suatu pola budaya*.<sup>211</sup>

Pengaturan setiap obyek pengaturan yang bersifat khas, terutama yang memiliki akar budaya harus dilakukan melalui tindakan legislasi yang tepat. Menurut Seidman, suatu pengaturan harus secara tegas menentukan apa dan siapa yang akan diatur. Komponen apa menunjukkan obyek yang akan diatur, sedangkan komponen

<sup>210</sup> Curson, L.B., *Jurisprudence*, M&E Handbooks, Macdonald an Evans, Hzel Watson & Vinery Ltd., great Britain, 1979, h. 132.

<sup>211</sup> Ibid, h. 135.



siapa, menunjukkan subyek yang akan diatur.<sup>212</sup> Kejelasan apa dan siapa yang akan diatur merupakan komponen penentu ketepatan bentuk dan pelingkupan materi pengaturan terhadap obyek dan subyek pengaturan.

Mengacu pada Pasal 5 Deklarasi PBB tentang Masyarakat Adat, maka sifat khas Desa Adat sebagai suatu komunitas, mencakup seluruh aspek kehidupan dari masyarakat itu, termasuk kedalamnya lembaga keuangan yang menjadi salah satu aspek dari kelembagaan komunitas masyarakat Desa Adat. Menurut teori-teori di atas, pengaturan terhadap desa adat, termasuk seluruh aspek kelembagaannya, seharusnya dikembalikan kepada kesadaran hukum dan rasa keadilan masyarakat, yang menurut kedua teori tersebut, bersumber pada jiwa masyarakat. Suatu tindakan pengaturan berkenaan dengan desa adat dan aspek-aspek kelembagaannya, termasuk LPD, seharusnya dikembalikan kepada sifat, fungsi, dan kedudukan dasar LPD dalam kehidupan dan tata kelembagaan masyarakat adat. Karena itu, pengaturan LPD, tidak dapat tidak, harus dikembalikan kepada satu kesatuan lembaganya. Pengaturan LPD seharusnya diletakkan sebagai bagian dari pengaturan desa adat, atau pengaturan khusus terhadap aspek-aspek kelembagaannya, yang tetap diletakkan dalam konteks pengaturan desa adat, bukan rezim hukum lain di luar itu. Keharusan ini mengarahkan pengaturan desa pakraman dengan seluruh perangkat kelembagaannya di bawah kewenangan menteri dalam negeri.

Semangat politik hukum ke arah pemberian posisi otonom kepada kesatuan masyarakat hukum adat dalam mengatur tata kehidupan internalnya sesungguhnya telah terbangun secara sistematis di dalam berbagai produk hukum nasional dan daerah. Konsiderans menimbang huruf a Undang-Undang Pemda 2004 menyebutkan

<sup>212</sup> Ann Seidman, Robert B. Sediman, and Nalin Abeyserkere, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, ELIPS, 2002, h. 289.



bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsiderans menimbang huruf b menyebutkan bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Tema sentral visi politik hukum pemerintahan daerah adalah: (a) pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, **pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah** dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan (b) **efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah** perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, **potensi dan keanekaragaman**



daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Visi politik hukum itu mempengaruhi materi ketentuan Undang-Undang tersebut. Pasal 1 angka 12 mendefinisikan desa atau yang disebut dengan nama lain, sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan Pasal 2 ayat (9) menentukan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penjelasan Umum Undang-Undang Pemda 2004 angka 10 secara jelas menjelaskan bahwa desa berdasarkan Undang-Undang tersebut adalah desa atau yang disebut dengan nama lain, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat **yang diakui** dan/atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan tentang desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Undang-Undang ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa, termasuk desa genealogis. Otonomi desa diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.



Undang-Undang tersebut secara jelas dan tegas menentukan bahwa desa menurut Undang-undang itu adalah desa, baik genealogis (asli) berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat maupun desa administratif. Kepada desa genealogis diberikan otonomi menurut azas keanekaragaman dan demokrasi untuk mengembangkan otonomi sesuai dengan perkembangan dirinya. Hanya sayang, dalam Pasal 200 sampai 216 Undang-undang tersebut, sepanjang ketentuan tentang desa, Undang-undang tersebut hanya mengatur segala hal yang semata-mata berkenaan dengan desa administratif atau desa sebagai struktur terbawah sistem pemerintahan negara. Atas keadaan hukum demikian itu, Pemerintah Provinsi Bali, mengikuti pola pengaturan desa sebelumnya, sebagaimana diatur di dalam Perda Desa Adat 1986, mengatur desa genealogis dengan Peraturan Daerah, yaitu Perda Desa Pakraman 2001 sebagaimana kemudian diubah dengan Perda Desa Pakraman 2003. Dalam ketiga Perda itu, desa asli atau kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 UUD 1945 mendapat perlindungan atas keragaman dan kekhasan sistem sosial dan pemerintahannya menurut adat-istiadat dan hak-hak asal-usulnya.

Desa adat atau desa pakraman merupakan desa dalam pengertian desa asli yang bersifat otonom dalam mengatur kehidupan internalnya. Dalam mengatur kehidupannya, ketiga Perda itu memberikan kewenangan untuk membentuk, memberlakukan, dan menegakkan hukum kepada desa pakraman sejauh mengatur kehidupan internal komunitasnya. Kewenangan yang sama sesuai Perda LPD 1988, Perda LPD 2002, dan Perda LPD 2007, juga diberikan kepada desa pakraman dalam mengatur lembaga adat yang mengatur lembaga ekonomi keuangannya (LPD). Sejak semula mengatur Desa Adat, yang kemudian disebut Desa Pakraman, melalui Perda Desa Adat 1986, Pemerintah Provinsi Bali menyandarkan visi politik hukumnya kepada Pasal 18 UUD 1945 dan UU Pemda, demikian juga dalam mengatur LPD. LPD



merupakan lembaga adat yang mengemban fungsi keuangan dan karena itu pengaturan pembentukan, pengelolaan, dan pengembangannya seyogyanya diletakkan diatas Pasal 18 UUD 1945 sebagai landasan konstitusionalnya; Pasal 22 huruf m UU Pemda 2004 sebagai landasan yuridisnya; dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2007 sebagai landasan operasionalnya.

Konsideran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pedoman Fasilitasi Organisasi Kemasyarakatan Bidang Kebudayaan, Keraton, Dan Lembaga Adat Dalam Pelestarian Dan Pengembangan Budaya Daerah, menyebutkan bahwa: (a) rangka menyelenggarakan otonomi daerah mempunyai kewajiban melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta melestarikan nilai sosial budaya; (b) bahwa kepala daerah mempunyai tugas mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya di daerah; (c) bahwa upaya melestarikan dan mengembangkan tradisi adat budaya di daerah merupakan bagian dari langkah untuk memelihara ketahanan budaya bangsa sebagai pilar dari ketahanan nasional; dan (d) bahwa organisasi kemasyarakatan bidang kebudayaan, keraton, dan lembaga adat di daerah memiliki potensi besar untuk berperanserta dalam pengembangan dan pelestarian adat budaya.

Konsiderans tersebut memandang pengembangan dan pelestarian sosial budaya, tradisi adat budaya di daerah, merupakan bagian dari langkah untuk memelihara **ketahanan budaya bangsa sebagai pilar dari ketahanan nasional.**

Bertolak dari visi politik demikian ini, Pemerintah Provinsi Bali telah mengatur LPD sebagai lembaga adat yang mengemban fungsi ekonomi dan keuangan desa asli melalui Peraturan Daerah yang dibentuk secara khusus untuk mengatur LPD. Perda



LPD 2002 dan 2007 memberikan kewenangan otonom kepada desa pakraman untuk membentuk, mengelola, dan mengembangkan LPD. Pemerintah Provinsi mengambil posisi sebagai representasi negara dalam mengatur desa pakraman sebagai desa asli. Posisi tersebut diwujudkan dalam bentuk kewenangan untuk menentukan standar persyaratan dan perizinan pendirian LPD, standar pengelolaan, standar pengawasan dan pembinaan, dan standar pembubaran atau peleburan LPD. Posisi ini semata-mata berkenaan dengan posisi negara sebagai fasilitator, pendukung, dan pengayom desa asli dalam pengembanan fungsi negara sebagai pengayom untuk mewujudkan pengakuan dan penghormatan negara terhadap keberadaan desa asli.

Kewenangan intervensi diambil Pemerintah daerah sebagai representasi negara dalam hal pengembanan kewajiban negara untuk melindungi kepentingan komunitas desa pakraman dan warganya sebagai kesatuan maupun individu warga negara dari resiko-resiko buruk atau merugikan pengelolaan LPD oleh pengelola LPD. Pola pengaturan dan penentuan kewenangan, posisi, dan fungsi tersebut menunjukkan bahwa sifat otonom desa pakraman dalam mengatur LPD dengan Perda telah diwujudkan dalam format *self-regulation* semi-otonom bagi desa pakraman dalam membentuk, mengelola, dan mengembangkan LPD; dan format *self-regulation* semi-intervensi bagi Pemerintah Daerah dalam mengemban posisinya sebagai representasi negara dengan kewenangan mengatur dan mengayomi dalam pengembanan posisi dan fungsi negara dalam mengakui dan menghormati desa pakraman sebagai desa asli dengan hak-hak asal-usul dan adat-istidatnya dalam sistem pemerintahan negara Indonesia.

Bertolak dari visi politik hukum dalam pengaturan desa asli dengan seluruh perangkat kelembagaannya (lembaga adatnya), kehadiran Peraturan Bersama Menteri



Keuangan, Menteri Dalam negeri, Menteri Koperasi dan UMKM, dan Gubernur Bank Indonesia 2009 yang mengharuskan LPD melebur diri menjadi BPR, BUMDES atau bentuk lembaga keuangan mikro lainnya (Koperasi, dll) merupakan kebijakan yang ganjil dan bertentang dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan UUD 1945. Secara empiris, kebijakan demikian itu merupakan bentuk kebijakan yang mengabaikan atau bahkan bertentangan dengan kenyataan sosial, yaitu LPD sebagai lembaga adat yang mengemban fungsi ekonomi dan keuangan komunitas masyarakat hukum adat, yang berciri berbeda dengan lembaga keuangan rakyat lainnya. Karena itu, dalam hal konsisten dengan visi politik hukum sebagaimana dianut oleh Pasal 18 UUD 1945; Pasal 1 angka 12, Pasal 2 ayat (9), dan Pasal 22 huruf m UU Pemda 2004; dan Permendagri Nomor 39 Tahun 2007, dalam hal LPD hendak dikelompokkan sebagai lembaga keuangan mikro, selayaknya pengaturan LEMBAGA KEUANGAN MIKRO menyediakan NORMA KHUSUS yang mengakui dan mengatur LPD SEBAGAI LEMBAGA KEUANGAN MIKRO yang bersifat khusus, yaitu LEMBAGA KEUANGAN KOMUNITAS (LKK), sehingga dalam hal hendak dikualifikasikan sebagai lembaga keuangan mikro maka kualifikasi LPD adalah kualifikasi lembaga keuangan mikro yang bersifat khusus yaitu LEMBAGA KEUANGAN MIKRO KOMUNITAS (LKMK). Sebagai lembaga keuangan mikro komunitas, LPD berkarakter berbeda dengan lembaga keuangan mikro pada umumnya, baik dari segi kepemilikan, asal modal, sifat pelayanan, ruang lingkup usaha, dan wilayah pelayanan.

Tanpa memperhatikan sifat khas itu, maka dalam hal Peraturan Bersama itu mengharuskan LPD mengubah bentuk menjadi lembaga keuangan mikro pada umumnya, Peraturan Bersama tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan karena itu Peraturan bersama itu kehilangan daya keberlakuannya sebagai instrumen pengaturan (hukum) atau kehilangan daya paksanya.



Sejauh berkenaan dengan ketentuan tentang pengharusan LPD berubah bentuk menjadi lembaga keuangan mikro atau BPR maka ketentuan tersebut BATAL DEMI HUKUM.

#### 4.1.3 Wujud Penerapan Konsep *Self-Regulation* Dalam Pengaturan Kehidupan Desa Pakraman Sebagai Suatu Bentuk Komunitas

##### a. UUD NRI 1945

Dalam gerak kehidupan yang serba cepat dan mudah berubah, Undang-Undang Dasar harus dibaca secara sistematis dan menyeluruh. Tidak hanya membaca bagian-bagian dari ketentuan-ketentuannya, melainkan hendaknya secara menyeluruh dengan sepenuh-penuhnya memperhatikan konteks tempat dimana dan saat kapan suatu konstitusi dibentuk, yang oleh para perumus konstitusi itu kemudian dipergunakan sebagai pijakan untuk merumuskan visi, misi, dan tata kelembagaan, dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan negara, termasuk hakekat dan tujuan-tujuannya. Konteks suatu konstitusi meliputi seluruh keadaan sosial-politik, sosial-ekonomi, dan sosial-budaya yang mendahului pembentukan suatu konstitusi. Pertimbangan konteks ini tercermin dalam pidato-pidato para perumus konstitusi, sebagaimana pidato Soepomo dan Soekarno dalam Sidang Umum I Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), 29 Mei sampai 1 Juni 1945. Dalam sidang tersebut, pada tanggal 31 Mei 1945 Soepomo menyatakan bahwa dasar dan bentuk susunan suatu negara berhubungan erat dengan riwayat hukum (*rechtsgeschiedte*) dan lembaga sosial (*sociale structuur*) dari negara itu.<sup>213</sup> Ia juga menyatakan bahwa:

Tiap-tiap negara mempunyai keistimewaan sendiri-sendiri berhubung dengan riwayat dan tjiarak masyarakatnya. Oleh karena itu politik pembangunan

<sup>213</sup> Pranarka, *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila*, Yayasan Proklamasi CSIS, Jakarta, 1985, h. 29.



Negara Indonesia harus disesuaikan dengan 'sociale structuur' masyarakat Indonesia.<sup>214</sup>

Struktur sosial Indonesia yang asli tidak lain ialah tjiptaan kebudayaan Indonesia, ialah buah aliran pikiran atau semangat kebatinan bangsa Indonesia.<sup>215</sup>

Semangat aliran pemikiran demikian ini kemudian terbersit di dalam visi politik negara sebagaimana tercermin di dalam Alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 dalam visi politik pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, berdasarkan Ketuhanan Yang Mahaesa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Semangat ini kemudian dituangkan dalam ketentuan konstitusi dan penjelasannya. Pasal 18 UUD 1945 (versi asli) menentukan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dilakukan dengan mengingat hak-hak dan asal-usul daerah-daerah yang bersifat istimewa. Penjelasan Pasal 18 menjelaskan bahwa *zelfbesturende landschappen* dan *volksgetneenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, yang mempunyai susunan asli dapat dianggap sebagai DAERAH YANG BERSIFAT ISTIMEWA.

Gagasan tersebut terserap kembali kedalam UUD NRI 1945, perubahan II, 18 Agustus 2000, sebagaimana diatur di dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI, yang menentukan:

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

<sup>214</sup> Ibid.

<sup>215</sup> Ibid.



Ketentuan ini mengandung setidaknya 5 (lima) komponen substantif dalam ikatan konstruksi logika sebagai berikut:

- (1) Negara meletakkan kewajiban mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat sebagai suatu bentuk kewajiban konstitusional;
- (2) Pengakuan dan penghormatan tersebut mencakup hak-hak tradisional dari kesatuan masyarakat hukum itu;
- (3) Batas pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak tradisional itu adalah sepanjang kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat itu masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat Indonesia, dan prinsip-prinsip negara kesatuan Republik Indonesia;
- (4) Pengakuan, penghormatan terhadap hak-hak tradisional itu dan batas-batasnya diatur dalam undang-undang, tidak harus dengan undang-undang tersendiri; dan
- (5) Pengakuan dan penghormatan tersebut, dalam hal suatu kesatuan masyarakat hukum adat masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat Indonesia, dan sesuai dengan prinsip negara kesatuan, merupakan suatu bentuk kewajiban konstitusional yang harus dipenuhi.

Materi kedua ketentuan Konstitusi ini (sebelum dan setelah diubah), sekalipun tampak serupa, namun sesungguhnya memuat semangat ideologi yang berbeda.

Rumusan Pasal 18 UUD 1945 (versi asli) dan Penjelasanannya memuat semangat penghormatan penuh terhadap desa dengan susunan pemerintahan, warga, dan wilayah sendiri, sebagai daerah yang bersifat istimewa. Semangat penghormatan itu memuat dua hal, yaitu: (1) pengakuan dan penghormatan penuh terhadap keberadaan desa demikian itu; (2) penghormatan itu diwujudkan dalam bentuk kewajiban konstitusional negara untuk mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut dalam segala peraturan negara; dan (3) secara implisit terkandung semangat untuk melindungi,



memelihara, dan menguatkan keberadaan desa demikian itu. Satu-satunya batas yang diletakkan oleh UUD 1945 adalah bahwa desa-desa demikian itu tidak boleh memiliki sifat sebagai negara dalam negara dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penjelasan Pasal 18 romawi I menenjelaskan bahwa:

Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga.

Selebihnya, negara wajib menghormati secara penuh hak-hak asal-usul daerah tersebut. Rentang penghormatan itu bahkan sejauh kewajiban untuk mengingat hak-hak asal-usul desa itu dalam setiap tindakan atau produk legislasi negara.<sup>216</sup> Semangat demikian ini mencerminkan semangat untuk melindungi, menjaga, memelihara, dan menguatkan keberadaan desa asli itu.

Ketentuan tersebut berkorelasi dengan Pasal 28I dan Pasal 32 UUD NRI 1945.

Pasal 28I ayat (3) menentukan bahwa:

Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

Sebagai bagian dari keseluruhan ketentuan UUD NRI 1945 maka Pasal 28I ayat (3) harus dibaca sebagai bagian dari suatu keseluruhan dan sebagai bagian dari suatu konteks konstitusi. Frase "selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban" harus ditafsirkan berdasarkan Pembukaan UUD 1945 Alinea IV dan semangat kejiwaan Pasal 18 UUD 1945 versi asli. Frase "zaman dan peradaban" juga harus dibaca secara konstruktif, menurut sifat dan identitas ideologis bangsa Indonesia, dan tidak menurut sifat dan identitas ideologis bangsa lain. Perkembangan zaman dan peradaban dunia

<sup>216</sup> Bandingkan: Ida Bagus Wyasa Putra, *Hukum Adat Sebagai Penanda Identitas Hukum Indonesia: Neoliberalisme dan Perlakuan Politik Hukum Terhadap Hukum Adat*, Pekan Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Udayana, Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2009 (selanjutnya: Ida Bagus Wyasa Putra I), h. 3 – 4. Lebih jauh: Ida Bagus Wyasa Putra, *Adat Law as the Sign of Identity of Indonesia State Law: Neoliberalism and Policy Treatment over Adat Law*, Indonesia Law Journal, Vol. 3 Desember 2009, Ministry of Law and Human Rights, National Law Development Agency, 2009 (selanjutnya: Ida Bagus Wyasa Putra II), h. 18.



(GLOBALISASI) justru mengharuskan Indonesia memperkuat identitas budaya dan hak-hak masyarakat tradisional dalam rangka menghadapi gerusan kebudayaan asing terhadap kebudayaan Indonesia dalam rangka memperkokoh posisi bangsa dalam persaingan global. Pasal 28I harus dibaca integral dengan Pasal 32 ayat (1) UUD NRI 1945. Pasal 32 ayat (1) UUD NRI 1945 menentukan:

Negara memajukan kebudayaan nasional di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.

Ketentuan ini mengandung dua esensi yang satu sama lain saling terikat dan mempengaruhi, yaitu:

- (a) Politik memajukan kebudayaan nasional di tengah peradaban dunia; dan
- (b) Perbuatan politik memajukan kebudayaan nasional itu harus dilakukan dalam bentuk jaminan terhadap kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.

Ketentuan ini berarti bahwa kesatuan masyarakat adat dengan seluruh perangkat kelembagaannya, termasuk LPD, seharusnya dikembangkan menurut visi politik Pasal 32 ayat (1) UUD 1945. Pengaturan dan pengembangan LPD seharusnya didasarkan semangat membiarkan LPD mengembangkan diri sesuai nilai-nilai asal-usulnya dan tidak dipaksakan menurut kerangka kebijakan keuangan pada umumnya. LPD harus diberi tempat sebagai suatu bentuk khusus lembaga keuangan dalam struktur kelembagaan keuangan di Indonesia, yaitu lembaga keuangan dengan karakter adat-istiadat dan budaya, serta memperhatikan sifat komunitas dari lembaga keuangan itu.

Visi politik hukum Pasal 18B, Pasal 28I, dan Pasal 32 UUD 1945 dalam korelasi dengan pengaturan LPD sebagai lembaga keuangan komunitas adat dapat digambarkan sebagai berikut:

**VISI POLITIK HUKUM UUD 1945 DALAM  
PENGATURAN DESA PAKRAMAN SEBAGAI  
KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT DI BALI**

**A. PASAL 18 UUD 1945**

- (1) Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat 250 **zelfbesturende landchappen** dan **volksgemeenschappen**, seperti: desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang;
- (2) Daerah-daerah itu mempunyai SUSUNAN ASLI, dianggap sebagai daerah yang BERSIFAT ISTIMEWA;
- (3) Negara Republik Indonesia MENGHORMATI KEDUDUKAN daerah-daerah istimewa itu;
- (4) Segala peraturan negara mengenai daerah-daerah tersebut akan MENINGATI HAK-HAK ASAL-USUL mereka;
- (5) Daerah-daerah ini BERSIFAT OTONOM (**streek** dan **locale rechsgemeenschappen**, semua menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

- (1) Negara Indonesia merupakan suatu **eenheidsstaat**;
- (2) Maka di dalam lingkungan wilayah Negara Indonesia TIDAK AKAN ADA DAERAH YANG BERSIFAT **STAAT**.

**POSISI/FUNGSI NEGARA DALAM PENGATURAN  
KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT**

- (1) Negara MENGAKUI keberadaan desa asli;
- (2) Negara MENGHORMATI kedudukan desa asli;
- (3) Desa mempunyai susunan ASLI;
- (4) Desa merupakan kesatuan sosial yang BERSIFAT ISTIMEWA;
- (5) Desa bersifat OTONOM;
- (6) Hak-hak asal-usul desa asli diakui dan dihormati NEGARA;
- (7) Setiap peraturan negara (produk legislasi dan regulasi) yang bersangkutan atau mengenai desa harus dicegah mencederai hak-hak asal-usul mereka (keaslian, hak asal-usul, dan hak atas otonomi)
- (8) PENGATURAN NEGARA terhadap desa asli sejauh-jauhnya bersifat MENGAKUI, MENGUKUHKAN, MEMFASILITASI, MENGAYOMI, DAN MEMBERDAYAKAN. INTERVENSI dihindarkan.
- (9) Dalam hal desa asli terancam oleh sesuatu yang dapat mencederai sifat, kedudukan, dan fungsi-fungsinya, maka negara dapat INTERVENSI, sejauh-jauhnya untuk menjaga, mengayomi, dan menjamin kepentingan, keberadaan, dan fungsi-fungsinya tidak tercederai;
- (10) INTERVENSI dimungkinkan dalam PEMBERDAYAAN, sejauh bertujuan untuk MENGUKUHKAN, MEMBERDAYAKAN.

Negara mempunyai KEWENANGAN PENUH untuk INTERVENSI dalam menertibkan perilaku desa yang berperilaku sebagai negara dalam negara.

**NEGARA  
INTERVENSI**

**KMHA = OTONOM, SUSUNAN ASLI, ISTIMEWA, DIHORMATI,  
DIAKUI, DIKUKUHKAN, DIAYOMI, DIBERDAYAKAN, DIFASLITASI**



## B. PASAL 28I UUD NRI 1945

### AYAT (3)

Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati SELARAS DENGAN PERKEMBANGAN ZAMAN DAN PERADABAN.

### CATATAN:

- a. Frase "selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban" harus ditafsirkan berdasarkan Pembukaan UUD 1945 Alinea 4 dan semangat kejiwaan Pasal 18 UUD 1945 versi asli.
- b. Perkembangan zaman dan peradaban dunia (GLOBALISASI) justru mengharuskan Indonesia memperkuat identitas budaya dan hak-hak masyarakat tradisional dalam rangka menghadapi gerusan kebudayaan asing terhadap kebudayaan Indonesia dalam rangka memperkokoh posisi bangsa dalam persaingan global.
- c. Pasal 28I harus dibaca integral dengan Pasal 32 ayat (1) UUD NRI 1945.

## C. PASAL 32 UUD NRI 1945

### AYAT (1)

Negara memajukan kebudayaan nasional di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.

Semangat demikian itu mendapat dukungan dan penguatan dari visi politik masyarakat internasional, sebagaimana dianut dan diakui oleh Deklarasi PBB Tentang Masyarakat Asli (*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2006*), sebagaimana tercermin di dalam pembukaan Deklarasi tersebut:

### Pembukaan alinea 2:

Meneguhkan bahwa masyarakat adat adalah setara dengan semua masyarakat lain, sementara mengakui hak-hak dari sekalian manusia berbeda, menganggap diri mereka sendiri berbeda, dan dengan demikian dihargai sedemikian pula.

### Pembukaan Alinea 3:

Meneguhkan bahwa semua doktrin, kebijakan dan praktek yang didasarkan pada atau mengadvokasi superioritas manusia atau individu atas dasar perbedaan asal-usul kebangsaan atau ras, agama, etnik atau budaya adalah



rasis, salah secara ilmiah, tidak sah secara hukum, dan secara moral dapat dikecam dan tidak adil secara sosial.

Pasal 5:

Masyarakat adat berhak untuk mempertahankan dan memperkuat lembaga-lembaga politik, hukum, ekonomi, social dan budaya mereka, sementara tetap mempertahankan hak mereka untuk mengambil bagian sepenuhnya, kalau mereka juga memilih, dalam kehidupan politik, ekonomi, social dan budaya dari Negara.

Semangat demikian ini kemudian diatur secara organik di dalam Pasal 9 dan Pasal 13 Deklarasi yang menyediakan konsep tentang masyarakat adat sebagai komunitas. Sebagaimana kemudian juga dianut oleh *United Nations Development Program* (UNDP) dalam pengembangan berbagai kebijakan nasional dan internasional *community management* dan *community development*. Dalam berbagai kebijakan tersebut, komunitas masyarakat adat ditempatkan sebagai suatu komunitas dengan seluruh keutuhan kelembagaan dan kelengkapan hak-hak tradisionalnya. Suatu kebijakan Negara tidak boleh mengakibatkan intervensi, pelanggaran, dan perusakan terhadap keutuhan tersebut. Sebaliknya, setiap kebijakan harus secara pasti menjamin penghormatan, pengukuhan, penguatan, dan pemfasilitasan terhadap pengembangan komunitas tersebut menurut karakteristik identitas kelembagaannya.

Semangat penghormatan sebagaimana dianut oleh Pasal 18 UUD 1945 lebih sesuai dengan semangat penghormatan yang dianut oleh konsepsi penghormatan terhadap hak azasi manusia (HAM) kesatuan masyarakat hukum adat (KMHA) sebagaimana dianut oleh rezim HAM internasional, yaitu mencakup perlindungan dan pemenuhan hak-hak tradisional KMHA. Pasal 18B UUD NRI 1945 seharusnya dibaca dalam aliran semangat konteks jaman secara demikian itu. Indonesia berada dalam



konteks globalisasi. Globalisasi adalah ideologi pembauran. Eksistensi suatu bangsa dalam percaturan masyarakat global ditentukan oleh keutuhan identitasnya.<sup>217</sup>

## **b. Undang-Undang Pemerintahan Daerah**

Pemerintah Provinsi Bali untuk pertama kali menerbitkan peraturan daerah untuk mengatur Desa Pakraman pada tahun 1986, Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 06 Tahun 1986 Tentang KEDUDUKAN, FUNGSI DAN PERANAN DESA ADAT SEBAGAI KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM PROVINSI DAERAH TINGKAT I-BALI. Pijakan hukum yang dipergunakan sebagai dasar kewenangan oleh Pemerintah Provinsi Bali sebagai dasar kewenangan untuk mengatur desa pakraman dengan peraturan daerah adalah:

- (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
- (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;
- (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor: 11 Tahun 1984 Tentang Pembinaan dan Pengembangan Adat Istiadat di Tingkat Desa/Kelurahan; dan
- (4) Peraturan Daerah Provinsi daerah Tingkat I Bali Nomor 11 Tahun 1983 tentang pola Dasar Pembangunan Daerah Tingkat I Bali.

Pasal 7 Undang-Undang Pemerintahan Di Daerah 1974 menentukan bahwa daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penjelasan Umum

<sup>217</sup> Ida Bagus Wyasa Putra, *Kebudayaan Sebagai Sumber Daya Ekonomi: Memulihkan Identitas, Meningkatkan Kesejahteraan Umat Manusia*, Focus Group Discussion (FGD) dalam rangka BALI WORLD CULTURE FORUM 2011, Dinas Kebudayaan Pemerintah Provinsi Bali, 24 Februari 2011 Bertempat Di Monumen Perjuangan Rakyat Bali, Denpasar, h. 1.



huruf e Undang-Undang tersebut menjelaskan bahwa prinsip otonomi yang dipakai adalah "Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab". Istilah "nyata" dan "bertanggungjawab" kiranya akan menjadi lebih jelas di dalam penjelasan-penjelasan selanjutnya. Nyata, dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada Daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri.

Bertanggungjawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok Negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan Bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah. Bertolak dari prinsip tersebut, Pemerintah Provinsi Tingkat I Bali mengatur pemerintahan desa adat.

Pasal 88 Undang-Undang Pemerintahan Di Daerah 1974 menentukan bahwa Peraturan tentang Pemerintahan Desa ditetapkan dengan Undang-undang. Namun Undang-Undang tersebut tidak memberikan uraian lebih jauh tentang apa yang dimaksud dengan desa dan bagaimana pengaturan pemerintahannya. Penyelenggaraan pemerintahan desa diatur secara khusus dengan undang-undang tentang desa, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Konsideran menimbang huruf b Undang-Undang tersebut menyebutkan bahwa visi politik hukum pengaturan pemerintahan desa adalah menyeragamkan kedudukan pemerintahan Desa (sejauh mungkin diseragamkan), namun tetap dengan mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan Desa agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam



partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi Desa yang makin meluas dan efektif. Desa menurut Undang-Undang ini adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari pengertian ini menjadi sangat jelas bahwa desa yang diatur oleh undang-undang ini adalah desa dalam pengertian desa sebagai komponen terendah dari sistem pemerintahan negara, bukan desa adat.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan dan kenyataan hukum itu, maka Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Bali menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat (selanjutnya: Perda Desa Adat 1986). Pemerintah Provinsi Bali telah menggunakan batasan materi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 sebagai rasio norma untuk membentuk Perda Desa Adat. Penjelasan Umum angka 1 menyebutkan bahwa:

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Pasal 1 huruf (a) yang ditetapkan sebagai organisasi Pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri adalah Desa, **sedangkan yang telah diakui Pemerintah setingkat dengan Desa di Bali adalah Desa Adat.** (cetak tebal penulis)

Berdasarkan rasio norma itu, Pemerintah Provinsi Bali menetapkan Perda tentang Desa Adat. Secara substansial, Perda ini ternyata telah menerapkan prinsip hak mengatur diri sendiri (*self-regulation*), di mana desa adat oleh Perda diberi dasar hukum yang lebih nyata dan operasional dalam menyelenggarakan pengurusan rumah tangganya sendiri. Perda ini mengatur: (a) Konsepsi desa adat; (b) Wilayah dan keanggotaan desa adat; (c) Kedudukan dan fungsi desa adat; (d) Awig-awig desa adat;



(e) Prajuru desa adat; (f) Tugas-tugas prajuru desa adat; (g) Pembinaan dan hubungan kerja antara desa adat dengan Gubernur; dan (h) Harta kekayaan desa adat.

Hak mengatur diri sendiri dalam Perda ini diwujudkan dalam bentuk:

(a) Konsepsi desa adat. Pasal 1 huruf e mendefinisikan desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Daerah Tingkat I Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu,

bersifat turun-tumurun dalam ikatan kahyangan tiga (kahyangan desa),

**MEMPUNYAI WILAYAH TERTENTU, HARTA KEKAYAAN SENDIRI, DAN BERHAK MENGURUS RUMAH TANGGANYA SENDIRI;**

(b) Cara Gubernur memilih posisi dalam hubungan dengan desa adat. Pasal 10 ayat

(1) menentukan bahwa Gubernur mengambil posisi **PEMBINAAN** terhadap desa adat. Dalam melaksanakan fungsi itu, Gubernur dibantu oleh suatu lembaga

yang khusus dibentuk untuk itu, yaitu Majelis Pembina Lembaga Adat dan Badan Pelaksana Lembaga Adat;

(c) Cara Pemerintah Provinsi menempatkan desa adat dalam hubungan dengan kepala desa (dinas)/kepala kelurahan. Pasal 13 menentukan bahwa hubungan antara desa adat dengan desa dinas bersifat **KONSULTATIF dan KOORDINATIF**, bukan sub-ordinatif;

(d) Kelembagaan, pengurusan dan penyelenggaraan kehidupan desa adat diserahkan sepenuhnya secara otonom kepada desa adat. Pengurusan otonom ini mencakup: pengaturan diri,<sup>218</sup> pemilihan dan penetapan pengurus desa,<sup>219</sup>

<sup>218</sup> Diatur sepanjang Pasal 7 sampai dengan Pasal 9 Perda Desa Adat 1986. Pasal 8 menentukan bahwa *awig-awig* desa adat dibuat dan disahkan oleh *krama desa adat*.

<sup>219</sup> Pasal 10 Perda Desa Adat 1986 menentukan bahwa *prajuru desa adat* dipilih oleh *krama adat*. Struktur dan susunan *prajuru desa adat* diatur dalam *awig-awig* desa adat oleh *krama* desa.



pelaksanaan kepengurusan desa,<sup>220</sup> pengurusan harta kekayaan,<sup>221</sup> dan hubungan desa adat dengan pihak ketiga.

Pada tahun 1997 Pemerintah, melalui Departemen Dalam Negeri, menerbitkan suatu peraturan, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pemberdayaan dan Pelestarian Serta Pengembangan Adat-istiadat, Kebiasaan-kebiasaan Masyarakat, dan Lembaga Adat Di Daerah (selanjutnya: Permendagri 3/1997), yang diterbitkan untuk tujuan pemberdayaan, pelestarian, dan pengembangan adat-istiadat, kebiasaan-kebiasaan masyarakat, dan lembaga adat sebagai instrumen politik untuk menguatkan identitas bangsa. Tujuan ini tercermin dalam visi politik Peraturan tersebut, yaitu:

- (a) Adat-istiadat, kebiasaan-kebiasaan masyarakat, dan lembaga adat oleh Pemerintah dipandang sebagai penanda identitas budaya, yaitu sebagai nilai, ciri budaya dan ciri kepribadian bangsa;
- (b) Adat-istiadat, kebiasaan-kebiasaan masyarakat, dan lembaga adat oleh Pemerintah dipandang sebagai faktor strategis dalam upaya membangun jiwa, wawasan, dan semangat kebangsaan sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945; dan
- (c) Adat-istiadat, kebiasaan-kebiasaan masyarakat, dan lembaga adat sebagai unsur kebudayaan ditempatkan sebagai media pemersatu bangsa dalam visi Bhineka Tunggal Ika.

<sup>220</sup> Pasal 11 Perda Desa Adat 1986 menentukan bahwa pengurusan desa adat dilaksanakan oleh *prajuru* desa adat.

<sup>221</sup> Pasal 14 ayat (2) menentukan bahwa pengelolaan harta kekayaan desa adat dilakukan oleh *prajuru* desa adat sesuai dengan *awig-awig* desa adat.



Visi yang paling penting dari Permendagri ini adalah penegasan penerapan prinsip hak mengatur diri sendiri dari desa adat sebagaimana tercermin dalam ketentuan-ketentuan Permendagri tersebut. Pasal 1 huruf e Permendagri 3/1997 menentukan bahwa:

**Lembaga adat** adalah sebuah organisasi kemasyarakatan, baik yang sengaja dibentuk maupun yang secara wajar telah tumbuh dan berkembang di dalam sejarah masyarakat yang bersangkutan atau dalam **suatu masyarakat hukum adat tertentu dengan wilayah hukum dan hak atas harta benda kekayaan di dalam wilayah hukum adat tersebut, serta berhak dan berwenang untuk mengatur, mengurus dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan yang berkaitan dengan dan mengacu pada adat istiadat dan hukum adat yang berlaku.** (cetak tebal penulis)

Permendagri 1997 ini lebih lanjut mengatur tentang konsepsi pemberdayaan, pelestarian, dan pengembangan; maksud dan tujuan pemberdayaan, pelestarian, dan pengembangan; kedudukan, tugas, dan fungsi lembaga adat; hak, wewenang, dan kewajiban lembaga adat; dan anggaran pembiayaan untuk keperluan kegiatan pemberdayaan, pelestarian, dan pengembangan adat-istiadat, kebiasaan-kebiasaan masyarakat, dan lembaga adat itu. Peraturan ini menggantikan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 1984 tentang Pembinaan dan Pengembangan Adat-istiadat Di Tingkat Desa/Kelurahan.

Permendagri ini merupakan pembenaran dan penguatan terhadap visi politik hukum Pemerintah provinsi Bali dalam mengatur desa adat. Permendagri ini kemudian ditempatkan sebagai dasar hukum teknis yang digunakan sebagai acuan yang mengatur desa adat Pemerintah Provinsi Bali.

Undang-undang Pemda 1974 kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya: Undang-Undang Pemda 1999). Undang-Undang ini meletakkan dua visi politik hukum: (1) memberikan



keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah;<sup>222</sup> dan (2) pelaksanaan otonomi daerah harus memperhatikan potensi dan keragaman daerah.<sup>223</sup>

Visi ini menunjukkan bahwa salah satu tujuan dan cara penyelenggaraan otonomi daerah adalah memelihara potensi dan keragaman daerah. Visi ini mengakibatkan undang-undang ini menggunakan istilah desa dalam konsepsi desa sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal-usul dan adat istiadat.<sup>224</sup> Konsepsi ini menunjuk pada konsepsi desa sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 18 UUD 1945, yaitu *zelfbesturende landschappen* dan *volksgetheenschappen*, desa yang mempunyai wilayah dan pemerintahan sendiri menurut asal-usul dan adat istiadat setempat.

Pasal 7 Undang-Undang Pemda 1999 menentukan bahwa kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan.<sup>225</sup> Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup: (a) kewenangan lintas kabupaten; (b) kewenangan dalam pemerintahan tertentu lainnya; (c) kewenangan yang belum dapat dilaksanakan kabupaten; (d) kewenangan sebagai wilayah administrasi, yaitu kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintahan.

Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang ini memberikan kewenangan bidang kebudayaan kepada Kabupaten/Kota, dalam hal pengaturan tentang desa, sekalipun Undang-Undang ini mendefinisikan desa sebagai desa menurut asal-usul dan adat-istiadat, namun dalam Pasal 93 sampai 111 Undang-Undang ini hanya mengatur desa sebagai organisasi pemerintahan terbawah.

<sup>222</sup> Dasar menimbang huruf a Undang-Undang Pemda 1999.

<sup>223</sup> Dasar menimbang huruf b. Ibid.

<sup>224</sup> Pasal 1 huruf o Undang-Undang Pemda 1999.

<sup>225</sup> Kewenangan bidang pemerintahan tidak mencakup: politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal, agama, dan kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain meliputi: kebijakan perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.



Berdasarkan ketentuan tersebut dan atas kenyataan bentuk dan cara pengaturan desa di dalam Undang-Undang tersebut, Pemerintah Provinsi Bali tetap pada pendirian politik bahwa desa adat merupakan organisasi masyarakat yang dikecualikan oleh Undang-Undang, dan berdasarkan kewenangan historis yang ada pada Pemerintah Provinsi Bali, maka Pemerintah Provinsi Bali kemudian mengganti Perda 1986 itu dengan Perda Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman. Perda ini kembali mengatur desa adat menurut azas pengaturan sebagaimana dianut oleh Pasal 18 UUD 1945, yaitu pengaturan desa adat berdasarkan azas pengakuan, pengukuhan, fasilitasi/pelayanan, dan penguatan. Visi politik hukum ini dibenarkan dan dikuatkan oleh Permendagri 3/1997.

Undang-Undang Pemda 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Seperti undang-undang sebelumnya, Undang-Undang ini mendefinisikan desa sebagai desa menurut asal-usul dan adat istiadat yang diakui dan dihormati oleh Pemerintah NKRI. Seperti Undang-Undang sebelumnya, Undang-Undang inipun melakukan hal yang sama dalam hal pengaturan desa. Dalam Pasal 200 sampai Pasal 216, dalam mana desa diatur, Undang-Undang ini sama sekali tidak mengatur desa sebagaimana didefinisikan di dalam Pasal 1 angka 12, desa adat, melainkan desa sebagai unsur terendah penyelenggara pemerintahan. Pasal 2 ayat (9) menentukan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.



Pasal 21 menentukan bahwa daerah mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya<sup>226</sup> dan wajib melestarikan nilai sosial-budaya.<sup>227</sup> Pasal 7 ayat (2) huruf w Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota (selanjutnya: PP 38/2007) menempatkan kebudayaan sebagai urusan wajib Pemerintah Provinsi. Lampiran huruf Q PP tersebut menentukan bahwa Pemerintah Provinsi mengemban kewenangan dalam bidang: (a) rencana untuk pengembangan kebudayaan skala provinsi; dan (b) pelaksanaan kebijakan nasional dan penetapan kebijakan provinsi dalam bidang penanaman nilai-nilai tradisi, pembinaan karakter dan budi pekerti bangsa. Berdasarkan kewenangan tersebut, Pemerintah Provinsi Bali mengubah Perda Desa Pakraman 2001 dengan Perda Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Terhadap Peraturan daerah provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Desa Pakraman. Perda ini lebih mengukuhkan pengembangan fungsi pengakuan, pelayanan/fasilitas, dan penguatan desa pakraman.

Visi politik hukum Pemerintah Provinsi Bali dalam pengaturan desa pakraman kembali mendapat penguatan dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pedoman Fasilitas Organisasi Masyarakatan Bidang Kebudayaan, Keraton, dan Lembaga Adat Dalam Pelestarian dan Pengembangan Budaya Daerah. Sekalipun tidak secara khusus mengatur tentang kesatuan masyarakat hukum adat, namun pengaturan lembaga adat dalam visi pelestarian dan pengembangan kebudayaan daerah cukup bermanfaat dalam penguatan visi hukum Pemerintah provinsi itu. Pasal 1 angka 8 mendefinisikan lembaga adat sebagai organisasi

<sup>226</sup> Pasal 21 huruf a Undang-Undang Pemda 2004.

<sup>227</sup> Pasal 22 huruf m, Ibid.



kemasyarakatan yang karena kesejarahan atau asal usulnya untuk melakukan kegiatan pelestarian serta pengembangan adat budaya. Budaya Daerah menurut Permen ini adalah sistem nilai yang dianut oleh komunitas/kelompok masyarakat tertentu di daerah, yang diyakini akan dapat memenuhi harapan-harapan warga masyarakat dan di dalamnya terdapat nilai-nilai, sikap serta tatacara masyarakat yang diyakini dapat memenuhi kehidupan warga masyarakat.<sup>228</sup> Pelestarian Budaya Daerah adalah upaya untuk memelihara sistem nilai sosial budaya yang dianut oleh komunitas/kelompok masyarakat tertentu di daerah, yang diyakini di dalamnya terdapat nilai-nilai, sikap serta tata cara masyarakat yang diyakini dapat memenuhi kehidupan warga masyarakat.<sup>229</sup> Pengembangan Budaya Daerah adalah upaya untuk meningkatkan kualitas sistem nilai sosial budaya yang dianut oleh komunitas/kelompok masyarakat tertentu di daerah, yang diyakini akan dapat memenuhi harapan-harapan warga masyarakatnya dan di dalamnya terdapat nilai-nilai, sikap serta tatacara masyarakat yang diyakini dapat memenuhi kehidupan warga masyarakat.<sup>230</sup> Permendagri ini memberikan hak kepada lembaga adat untuk berperanserta dalam pelestarian dan pengembangan budaya daerah. Permen ini menempatkan kebudayaan daerah dalam visi sebagai pilar identitas dan Ketahanan Nasional.<sup>231</sup>

Ketiga Undang-Undang Pemerintahan Daerah itu menunjukkan bahwa sekalipun mendefinisikan desa sebagai desa menurut asa-usul dan adat-istiadat sebagaimana definisi desa yang dipergunakan di dalam Pasal 18 UUD 1945, namun dalam pengaturan ketiga undang-undang tersebut sama sekali tidak memberi ruang pengaturan bagi desa adat. Namun demikian dua Undang-Undang Pemda berikutnya

<sup>228</sup> Pasal 1 angka 9 Permendagri 39/2007.

<sup>229</sup> Pasal 1 angka 10, Ibid.

<sup>230</sup> Pasal 1 angka 11, Ibid.

<sup>231</sup> Konsiderans menimbang huruf a, huruf b, dan huruf c, Ibid.



memberikan ruang kewenangan pengaturan desa adat melalui ruang kewenangan kebudayaan. Berdasarkan ruang kewenangan kebudayaan itulah Pemerintah Provinsi Bali mengatur desa adat.

Kewenangan yang sama digunakan sebagai dasar oleh Pemerintah Provinsi Bali dalam mengatur LPD. Pasal 3 Perda LPD 1988 menyebut LPD salah satu Lembaga Desa yang merupakan Unit Operasional serta berfungsi sebagai wadah kekayaan Desa yang berupa uang atau surat-surat berharga lainnya. LPD merupakan bentuk usaha untuk meningkatkan taraf hidup Krama desa dan untuk menunjang pembangunan Desa.

Sekalipun tidak disebutkan sebagai milik desa pakraman, namun dari segi kepemilikan modal dapat disimpulkan bahwa LPD merupakan milik desa pakraman. Pasal 6 Perda LPD 1986 menentukan bahwa modal LPD terdiri dari: (a) swadaya masyarakat sendiri dan atau urunan Krama Desa; (b) bantuan Pemerintah; (c) hasil pemupukan modal, pemanfaatan tabungan nasabah, dan pinjaman.

Berbeda dengan Perda LPD 1988, Perda LPD 2002 secara tegas menyebutkan bahwa LPD merupakan lembaga keuangan milik desa pakraman. Pasal 2 (1) Perda LPD 2002 menyebutkan bahwa LPD merupakan badan usaha keuangan milik Desa pakraman yang melaksanakan kegiatan usaha dilingkungan Desa dan untuk Krama Desa. Disamping secara tegas menentukan status LPD, ketentuan ini juga secara jelas mengidentifikasi LPD sebagai lembaga keuangan komunitas, baik dari segi wilayah operasional maupun nasabah yang dilayani. Secara filosofis, historis, dan sosiologis, LPD dapat dikualifikasikan sebagai suatu bentuk lembaga adat, mengingat asal-usulnya yang berakar pada lembaga *sekeha-sekeha* atau kelompok sosial fungsional dalam komunitas desa pakraman. Demikian juga dari segi kewenangan pembentukan, pengelolaan, pengembangan, serta visi dan misi yang diembannya. LPD dibentuk oleh



desa pakraman untuk memenuhi kepentingan fungsional komunitas desa pakraman dalam pengelolaan kekayaan desa dan sama sekali tidak dimaksudkan untuk menyelenggarakan pelayanan transaksi keuangan umum. Sifat interventif Pemerintah Provinsi dalam penetapan persyaratan pembentukan, pengelolaan, dan pengembangan dalam bentuk standar perizinan, pembentukan, pengelolaan, pengembangan, pengawasan, dan pembinaan tidak menghilangkan esensi LPD SEBAGAI LEMBAGA ADAT, karena proses pembentukan, pengelolaan, pengembangannya dilakukan oleh desa pakraman dan visi serta misinya untuk memenuhi kebutuhan komunitas desa pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat.

Esensi demikian itu mempertegas posisi, bentuk, dan batas kewenangan Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota dalam mengatur LPD sebagai lembaga keuangan komunitas dan lembaga adat yang tidak dapat dikaburkan oleh karakter tambahannya, yaitu bersandar pada manajemen modern dalam hal mengelola pelayanan transaksi keuangan komunitas. Tidak ditemukan satupun ketentuan di seluruh dunia yang melarang suatu lembaga keuangan tradisional mengembangkan diri dengan cara menerapkan manajemen perkreditan modern. Soetandyo menyebut model penyerapan demikian itu sebagai proses penyerapan (*transfer*) atau proses transplantasi hukum, yaitu penyerapan suatu sistem hukum dari suprasistem budaya hukum tertentu, dalam hal ini sistem budaya hukum nasional, ke suprasistem budaya lain, dalam hal ini budaya hukum adat, sebagaimana proses yang sama berlangsung dari proses penyerapan hukum dari sistem budaya hukum Eropa ke sistem budaya hukum Indonesia.<sup>232</sup>

<sup>232</sup> Soetandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, h. 7.



Proses transplantasi, secara teoritik, dapat berlangsung dalam dua cara, yaitu:

(1) penyerapan secara paksaan (*imposed reception*); dan (2) penyerapan secara sukarela (*voluntary reception*). Penyerapan secara paksaan terjadi apabila suatu penyerapan dilakukan atas paksaan pemilik sistem budaya hukum suprasistem tertentu terhadap masyarakat hukum yang menyerap sistem budaya hukum dari suprasistem tersebut. Misalnya, penyerapan sistem hukum kolonial Belanda ke dalam sistem hukum asli Indonesia sebagai negara jajahan melalui pemaksaan penerimaan dengan menggunakan tekanan kekuasaan atau kekuatan militer Kolonial. Penyerapan secara sukarela terjadi manakala penyerapan suatu sistem hukum dari suprasistem budaya hukum ke dalam sistem hukum masyarakat penyerap terjadi berdasarkan kebutuhan masyarakat yang menyerap. Penyerapan model pengelolaan simpan-pinjam perbankan ke dalam sistem pengelolaan keuangan LPD sebagai suatu bentuk lembaga adat dalam bidang ekonomi merupakan penyerapan atau transplantasi modal kedua, yaitu penyerapan berdasarkan kerelaan (*voluntary reception*).<sup>233</sup>

Sifat terbuka LPD sebagai lembaga keuangan tradisional dalam menyerap pola manajemen perkreditan modern merupakan gambaran dari sifat LPD sebagai LEMBAGA ADAT yang memiliki sifat mulur-mungket (*flexible*) dalam merespon perkembangan kebutuhan masyarakat. Menurut Mochtar, alam fikir hukum Adat sangat terbuka dan sama sekali **tidak menolak pembaharuan**.<sup>234</sup> Banyak pepatah yang tumbuh di dalam masyarakat adat menggambarkan sifat terbuka terhadap perkembangan itu,<sup>235</sup> seperti:

<sup>233</sup> Tri Budiono, *Transplantasi Hukum: Harmonisasi dan Potensi Benturan*, Griya Media, Salatiga, 2009, h. 63-64.

<sup>234</sup> I b i d.

<sup>235</sup> Mochtar Kusumaatmaja, *Op. Cit.*, h. 6.



(a) ***Sekali aia gadang, sekali tapian beranjak (sekali air besar, sekali tapian berkisar)***, adat itu berubah mengikuti keadaan masyarakat. Namun perubahan itu bukanlah sembarang perubahan, melainkan harus berpijak, berakar, tetap ada hubungannya pada keadaan yang lama, sebagaimana pepatah lain menggambarkan demikian, ***walaupun baranjak di lapak, sa'alai juo***, artinya walaupun bergerak, namun masih tetap di tikar yang sama.

(b) Agar adat itu tetap ada, maka ia harus disesuaikan atau menyesuaikan diri dengan keadaan, sebagaimana pepatah: ***Usang usang dipabahurui, lapuak lapuak dikajangi. Nan elok dipakai, nan Buruak dibuang. Ko' singkek minta diuleh, panjang mintak dikarek, Nan numpang mintak disisit.***

Pepatah-pepatah tersebut menggambarkan bahwa alam pikir hukum Adat tidak menolak pembaharuan, bahkan sebaliknya, seperti dilukiskan dalam pepatah, ***adat dipakai baru, kain dipakai usang***.<sup>236</sup> Namun demikian, pembaharuan itu tetap harus bertolak dari semangat dan jiwa bangsa, yaitu Pancasila sebagaimana dijabarkan di dalam UUD 1945. Konsepsi kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dianut oleh Pasal 18 UUD 1945 perlu diadaptasi dengan perkembangan teori-teori hukum modern untuk memberikan konteks yang lebih arif dan sesuai dengan perkembangan zaman. Salah satu konsep hukum modern yang dapat diserap dalam rangka menjelaskan dan menjawab kebutuhan-kebutuhan baru yang hadir dari perkembangan masalah yang dihadapi Indonesia adalah konsep kesatuan masyarakat hukum adat sebagai suatu komunitas, termasuk hukum adat berkenaan dengan pengaturan LPD, baik format maupun substansinya.

<sup>236</sup> Ibid.



Pengaturan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai bentuk penjabaran Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945, Pasal 28I ayat (3) dan Pasal 32 ayat (1) UUD 1945 di dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, khususnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Permendagri yang terkait, dapat digambarkan dalam konstruksi berikut:

### A. UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

#### PASAL 1 ANGKA 12 (DEFINISI DESA)

Desa, atau yang disebut dengan nama lain, adalah **kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah** yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, **berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati** dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### PASAL 2 AYAT (9)

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### PERLAKUAN POLITIK HUKUM:

- (1) Dalam Pasal 200 – 216, dalam pengaturan tentang desa, hanya diatur tentang DESA ADMINISTRATIF atau desa sebagai bagian terbawah dari struktur pemerintahan negara;
- (2) Desa sebagaimana didefinisikan di dalam Pasal 1 angka 12 dan pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana diatur di dalam PASAL 2 AYAT (9) SAMA SEKALI TIDAK DIATUR;
- (3) PENGAKUAN DAN PENGHORMATAN sebagaimana diatur di PASAL 2 AYAT (9) merupakan PENGAKUAN HUKUM SEMU.

#### PASAL 22 HURUF a dan HURUF m

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:

- a. MELINDUNGI MASYARAKAT, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- m. MELESTARIKAN NILAI SOSIAL BUDAYA.



**B. PERMENDAGRI NOMOR 39 TAHUN 2007 TENTANG PEDOMAN  
FASILITASI ORGANISASI KEMASYARAKATAN BIDANG KEBUDAYAAN,  
KERATON, DAN LEMBAGA ADAT DALAM PELESTARIAN DAN  
PENGEMBANGAN  
BUDAYA DAERAH**

**KONSIDERANS MENIMBANG:**

- a. bahwa dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah mempunyai kewajiban melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta melestarikan nilai sosial budaya.
- b. bahwa kepala daerah mempunyai tugas mengupayakan PENGEMBANGAN dan PELESTARIAN sosial budaya di daerah.
- c. bahwa upaya MELESTARIKAN DAN MENGEMBANGKAN TRADISI ADAT BUDAYA DI DAERAH merupakan bagian dari langkah untuk memelihara KETAHANAN BUDAYA BANGSA sebagai PILAR DARI KETAHANAN NASIONAL.

**KONSEPSI**

**PASAL 1 ANGKA 8**

Lembaga adat adalah ORGANISASI KEMASYARAKATAN yang karena KESEJARAHAN atau ASAL USULNYA untuk melakukan kegiatan pelestarian serta pengembangan adat budaya.

**PASAL 1 ANGKA 9**

Budaya Daerah adalah sistem nilai yang dianut oleh komunitas/kelompok masyarakat tertentu di daerah, yang diyakini akan dapat memenuhi harapan-harapan warga masyarakat dan di dalamnya terdapat nilai-nilai, sikap serta tatacara masyarakat yang diyakini dapat memenuhi kehidupan warga masyarakat.

**PASAL 1 ANGKA 10**

Pelestarian Budaya Daerah adalah upaya untuk memelihara system nilai sosial budaya yang dianut oleh komunitas/kelompok masyarakat tertentu di daerah, yang diyakini akan dapat di dalamnya terdapat nilai-nilai, sikap serta tata cara masyarakat yang diyakini dapat memenuhi kehidupan warga masyarakat.

**PASAL 1 ANGKA 11**

Pengembangan Budaya Daerah adalah upaya untuk meningkatkan kualitas sistem nilai sosial budaya yang dianut oleh komunitas/kelompok masyarakat tertentu di daerah, yang diyakini akan dapat memenuhi harapan-harapan warga masyarakatnya dan di dalamnya terdapat nilai-nilai, sikap serta tatacara masyarakat yang diyakini dapat memenuhi kehidupan warga masyarakat.

**MATERI PENGATURAN:**

Mengatur kewenangan kepala daerah dalam pelestarian dan pengembangan budaya, bentuk program dan pendanaan.



**C. PERMENDAGRI NOMOR 52 TAHUN 2007 TENTANG  
PEDOMAN PELESTARIAN DAN PENGEMBANGAN ADAT ISTIADAT DAN  
NILAI SOSIAL BUDAYAMASYARAKAT**

**KONSIDERANS MENIMBANG huruf a:**

ADAT ISTIADAT dan NILAI SOSIAL BUDAYA masyarakat merupakan salah satu MODAL SOSIAL yang dapat dimanfaatkan dalam rangka pelaksanaan pembangunan sehingga perlu dilakukan upaya PELESTARIAN DAN PENGEMBANGAN SESUAI dengan KARAKTERISTIK DARI MASYARAKAT ADAT.

**KONSEPSI**

**PASAL 1 ANGKA 3**

PELESTARIAN adalah upaya untuk menjaga dan memelihara adat istiadat dan nilai sosial budaya masyarakat yang bersangkutan, terutama nilai-nilai etika, moral, dan adab yang merupakan inti dari adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan dalam masyarakat, dan lembaga adat agar keberadaannya tetap terjaga dan berlanjut.

**PASAL 1 ANGKA 4**

PENGEMBANGAN adalah upaya yang terencana, terpadu, dan terarah agar adat istiadat dan nilai sosial budaya masyarakat dapat berkembang mengikuti perubahan sosial, budaya dan ekonomi yang sedang berlangsung.

**PASAL 1 ANGKA 5**

ADAT ISTIADAT adalah serangkaian tingkah laku yang terlembaga dan mentradisi dalam masyarakat yang berfungsi mewujudkan nilai sosial budaya ke dalam kehidupan sehari-hari.

**PASAL 1 ANGKA 6**

NILAI SOSIAL BUDAYA adalah konsepsi idealis tentang baik buruk dan benar alah mengenai hakikat hidup manusia dalam lingkup hubungan manusia dengan pencipta, sesama manusia, alam, dimensi ruang dan waktu dan dalam memaknai hasil karya mereka.



## MATERI PENGATURAN

### PASAL 2 AYAT (1)

Pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan nilai sosial budaya masyarakat dimaksudkan untuk MEMPERKOKOH JATI DIRI individu dan masyarakat dalam mendukung kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

### PASAL 2 AYAT (2)

Pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan nilai sosial budaya bertujuan untuk mendukung PENGEMBANGAN BUDAYA NASIONAL dalam mencapai PENINGKATAN KUALITAS KETAHANAN NASIONAL DAN KEUTUHAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA.

### PASAL 3

Pelestarian dan Pengembangan Adat Istiadat dan Nilai Sosial Budaya Masyarakat dilakukan dengan :

- a. KONSEP DASAR;
- b. program dasar; dan
- c. strategi pelaksanaan.

### PASAL 4

KONSEP DASAR PELESTARIAN DAN PENGEMBANGAN ADAT ISTIADAT DAN NILAI SOSIAL BUDAYA meliputi :

- a. pengakomodasian KEANEKARAGAMAN LOKAL untuk memperkokoh kebudayaan nasional;
- b. penciptaan STABILITAS NASIONAL, di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, agama maupun pertahanan dan keamanan nasional;
- c. MENJAGA, MELINDUNGI DAN MEMBINA adat istiadat dan nilai sosial budaya masyarakat;
- d. penumbuhkembangan SEMANGAT KEBERSAMAAN DAN KEGOTONGROYONGAN;
- e. partisipasi, kreatifitas, dan KEMANDIRIAN MASYARAKAT;
- f. media menumbuhkembangkan MODAL SOSIAL; dan
- g. terbentuknya KOMITMEN DAN KEPEDULIAN MASYARAKAT yang menjunjung tinggi nilai sosial budaya.

Ketentuan-ketentuan tersebut memberikan gambaran tentang: (a) cara Mendagri menjabarkan visi politik hukum pengaturan kesatuan masyarakat hukum adat dalam struktur ketatanegaraan dan penyelenggaraan pemerintahan negara; (b) cara Mendagri mendefinisikan kesatuan masyarakat hukum adat dengan seluruh perangkat kelembagaannya; (c) dasar-dasar konseptual yang dapat dipergunakan sebagai dasar untuk mendefinisikan perangkat kelembagaan kesatuan masyarakat hukum adat,



termasuk LPD; dan (d) program pelestarian dan pemberdayaan yang harus diselenggarakan oleh Pemerintah dalam pelestarian dan pemberdayaan lembaga adat.

Ketentuan-ketentuan tersebut memberi dasar untuk mendefinisikan LPD sebagai LEMBAGA ADAT, yaitu suatu lembaga yang dibentuk oleh kesatuan masyarakat hukum adat untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi tertentu dari kesatuan masyarakat hukum adat untuk mencapai tujuan tertentu. Berdasarkan pengertian demikian itu, maka LPD adalah lembaga adat.

### c. Perda Desa Pakraman

Peraturan daerah untuk mengatur desa adat di Bali yang pertama ditetapkan oleh Pemerintah Provinsi Bali adalah Perda Desa Adat 1986. Dalam Perda ini ditetapkan visi politik hukum, sebagai berikut:

- (a) Bahwa desa adat yang telah tumbuh dan berkembang sepanjang sejarah, selama berabad-abad, telah memberikan sumbangan yang sangat berharga terhadap kelangsungan kehidupan masyarakat perjuangan kemerdekaan dan pembangunan daerah Bali; dan
- (b) Bahwa desa adat mengemban peran yang sangat besar dalam bidang agama, ideologi negara, sosio-kultural, ekonomi dan pertahanan keamanan, sehingga perlu dilestarikan keberadaannya.

Perda Desa Adat 1984 mengkonsepkan desa adat sebagai suatu komunitas adat dengan wilayah, anggota, dan kewenangan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Pasal 1 huruf e mendefinisikan desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Daerah Tingkat I Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi, tata krama pergaulan, agama (hindu), yang berlangsung secara turun-tumurun, terikat dalam ikatan Kahyangan Tiga atau Kahyangan Desa, **mempunyai wilayah tertentu, harta**



**benda sendiri, dan berhak mengurus rumah tangganya sendiri.** Wilayah desa adat atau palemahan desa adalah wilayah yang dimiliki oleh desa adat yang terdiri dari satu atau lebih palemahan banjar yang tidak dapat dipisah-pisahkan satu sama lainnya.<sup>237</sup> Banjar adalah kelompok masyarakat yang merupakan bagian dari desa adat, merupakan satu ikatan tradisi yang sangat kuat dalam satu kesatuan wilayah tertentu, dengan seorang atau lebih pemimpin, yang dapat bertindak kedalam dan keluar dalam rangka kepentingan warganya dan memiliki kekayaan, baik dalam bentuk material maupun imaterial.<sup>238</sup> Sebagai satu kesatuan wilayah, wilayah desa adat memiliki batas-batas tertentu.

Batas-batas tersebut ditentukan berdasarkan kesepakatan antara satu desa adat dengan desa adat lainnya yang saling berbatasan.<sup>239</sup> Perubahan batas wilayah desa adat juga dilakukan berdasarkan kesepakatan antara satu desa adat dengan desa adat lainnya yang saling berbatasan. Dalam hal perubahan demikian terjadi, Perda meletakkan keharusan adanya persetujuan Bupati/Walikota/madya setempat.<sup>240</sup> Dalam praktek, persetujuan demikian itu tidak dimaksudkan untuk menentukan boleh/tidaknya atau terjadi/tidaknya perubahan demikian itu, melainkan sekedar untuk mengetahui perubahan tersebut. Dalam hal kesepakatan demikian tidak dicapai, Bupati/Walikota/madya dapat mengambil posisi sebagai fasilitator untuk membantu terbentuknya kesepakatan diantara desa adat yang tidak sepakat.

Warga atau anggota masyarakat adat di Provinsi Bali disebut *krama adat* atau *krama*. *Krama* adalah orang yang menjadi anggota desa adat. Tata cara dan syarat untuk menjadi *krama adat* diatur di dalam awig-awig.<sup>241</sup> *Krama adat* ditentukan

<sup>237</sup> Pasal 1 huruf g Perda Desa Adat 1986.

<sup>238</sup> Pasal 1 huruf f Perda Desa Adat 1986.

<sup>239</sup> Pasal 2 Perda Desa Adat 1986.

<sup>240</sup> Pasal 3 Perda desa Adat 1986.

<sup>241</sup> Pasal 4 Perda Desa Adat 1986.



berdasarkan: (a) pewarisan status keanggotaannya, yaitu berdasarkan sifat ikatannya, bersifat turun-tumurun (azas personalitas); (b) berdasarkan tempat tinggalnya (azas domisili); dan (c) berdasarkan permohonan. Seseorang dari luar anggota krama adat dapat mengajukan permintaan untuk menjadi krama adat. Dengan demikian, seorang krama desa adat tidak selamanya ditentukan berdasarkan azas keturunan atau azas personalitas dan azas domisili, melainkan dapat juga bertempat tinggal di luar wilayah desa tetapi tetap terikat dengan hak dan kewajiban krama sebagaimana ditentukan di dalam awig-awig, dan dapat juga keturunan asli krama atau bukan keturunan asli krama, yaitu orang yang menjadi krama karena masuk dan diterima menjadi krama.<sup>242</sup>

Disamping itu, terdapat juga penduduk pendatang atau orang yang bukan krama adat tetapi tinggal di dalam wilayah desa adat. Mereka ini dikenal dengan nama *krama tamu* (tamu). Hak dan kewajiban mereka diatur tersendiri di dalam *awig-awig*. Hak dan kewajiban mereka umumnya bersifat ringan, terbatas dan tertentu, baik dalam hubungan penggunaan fasilitas desa maupun dalam hubungan dengan pengembangan kewajiban desa. Secara empiris, pada beberapa desa, bentuk partisipasi mereka umumnya: (a) gotong-royong kebersihan lingkungan; (b) punia atau sumbangan sukarela dalam penyelenggaraan kegiatan desa,<sup>243</sup> baik yang bersifat sosial maupun keagamaan; (c) kehadiran dalam berbagai kegiatan desa, berdasarkan undangan dan menurut kesempatan yang tersedia; (d) dan bentuk partisipasi sukarela lainnya.

Kehidupan sosial desa adat diatur dengan *awig-awig* yang dibuat dan disahkan oleh *krama desa adat*.<sup>244</sup> Awig-awig adalah hukum yang dibuat oleh krama adat, melalui pertemuan adat (*paruman adat*), untuk mengatur kehidupan mereka dalam hidup di dalam desa adat, baik dalam hubungan antara manusia dengan manusia

<sup>242</sup> Penjelasan Pasal 4 ayat (1) perda Desa Adat 1986.

<sup>243</sup> Survey dilakukan pada desa responden.

<sup>244</sup> Pasal 8 ayat (1) perda Desa Adat 1986.



maupun manusia dengan lingkungannya.<sup>245</sup> Semula awig-awig bersifat tidak tertulis, merupakan kebiasaan-kebiasaan yang ditaati sebagai hukum. Perda Desa Adat 1986 mengubah kebiasaan ini menjadi bentuk tertulis. Pasal 7 ayat (1) Perda sekalipun mengatur dengan rumusan norma anjuran, namun dalam praktek masyarakat telah menginterpretasi dan menerima norma ini sebagai norma keharusan. Pasal 7 ayat (1) Perda menentukan:

Setiap Desa Adat **agar** memiliki awig-awig tertulis. (cetak tebal penulis)

Penerimaan demikian itu timbul sebagai akibat dari cara Majelis Pembina Lembaga Adat (MPLA) dan Badan Pelaksana Pembina Lembaga Adat (BPPLA) menjalankan tugas-tugasnya. Kedua lembaga ini telah menginterpretasi norma anjuran itu menjadi norma keharusan. Kedua lembaga ini bahkan mengubah norma anjuran itu menjadi syarat mutlak atau ukuran mutlak untuk menentukan ada/tidaknya desa adat. Persyaratan itu berkembang dari bukan persyaratan menjadi persyaratan mutlak melalui kegiatan-kegiatan pembinaan yang dilakukan melalui lomba desa adat. Tindakan lembaga ini sesungguhnya merupakan tindakan yang melanggar hak-hak konstitusi masyarakat adat, karena bersifat mengintervensi dan memaksa, dan dalam praktek tindakan ini telah menghilangkan salah satu penanda identitas masyarakat adat. Banyak kisruh adat timbul dari akibat perubahan sifat luwes dari awig-awig yang berbentuk kebiasaan adat menjadi sifat kaku dari awig-awig dalam sifat tertulis. Sifat *self-regulation* dalam hal pembentukan awig-awig tampak pada hak penuh krama adat untuk membentuk dan mensahkan awig-awig. Pasal 8 ayat (1) Perda Desa Adat 1986 menentukan bahwa awig-awig dibentuk dan disahkan oleh krama desa adat. Pemerintah Daerah, untuk tujuan pengawasan dan pembinaan, hanya bersifat

<sup>245</sup> Pasal 8 ayat (1) Perda Desa adat 1986.



menerima pencatatan. Pasal 8 ayat (2) menentukan bahwa awig-awig desa adat DICATATKAN di Kantor Bupati/Walikota/kepala Daerah Tingkat II.

Untuk melaksanakan penyelenggaraan pengurusan kehidupan masyarakat pada desa adat, desa adat membentuk kelembagaan adat untuk mengurus kehidupan mereka. Kelembagaan adat yang dibentuk untuk memimpin penyelenggaraan kehidupan masyarakat adat pada desa adat di Bali disebut *prajuru adat* atau *prajuru desa*. Prajuru adat adalah pimpinan desa adat. Mereka dipilih dan ditetapkan oleh masing-masing krama desa adat melalui paruman adat. Struktur dan susunan prajuru desa adat diatur di dalam awig-awig desa adat.<sup>246</sup> Prajuru desa bertugas, antara lain:

(a) melaksanakan awig-awig; (b) mengatur penyelenggaraan upacara keagamaan; (c) mengusahakan menyelesaikan sengketa-sengketa adat; (d) mengatur kehidupan masyarakat adat berdasarkan awig-awig; (e) mewakili desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di dalam dan di luar pengadilan; mengurus dan mengelola hal-hal yang berkaitan dengan adat sehubungan dengan harta dan pusaka desa.<sup>247</sup> Perda mewujudkan prinsip *self-regulation* dalam bentuk hak memilih dan menetapkan prajuru desa oleh krama desa adat dan juga posisi mereka kelak dalam mengemban posisi dan fungsinya dalam mengurus kehidupan desa adat. Disamping itu, prinsip hak mengurus diri sendiri itu juga diberikan dalam bentuk pengaturan hubungan antara desa adat dengan Pemerintah Daerah dan Kepala Desa/Kepala Kelurahan. Perda menyatakan bahwa posisi dan fungsi Gubernur terhadap desa adat adalah posisi dan fungsi pembinaan<sup>248</sup> dan hubungan antara prajuru desa adat dengan kepala desa/kepala kelurahan adalah konsultatif dan koordinatif dua arah.<sup>249</sup>

<sup>246</sup> Pasal 10 Perda Desa Adat 1986.

<sup>247</sup> Pasal 11 Perda Desa Adat 1986.

<sup>248</sup> Pasal 10 ayat (1) Perda Desa Adat 1986.

<sup>249</sup> Pasal 13 Perda Desa Adat 1986.



Prinsip *self-regulation* juga dapat diamati dalam cara Perda Desa Adat mengakui dan memberikan hak penuh dalam mengurus harta kekayaan desa adat. Harta kekayaan desa adat adalah harta kekayaan yang sudah ada dan akan ada di kemudian hari, yang menjadi milik desa adat, baik dalam bentuk benda bergerak maupun tidak bergerak, baik yang berupa hak kekayaan milik desa, harta kekayaan yang dihasilkan dari hasil pengelolaan aset desa maupun harta kekayaan yang dihasilkan dari sumbangan masyarakat, bantuan pemerintah, urunan krama adat, maupun pendapatan lainnya yang sah.<sup>250</sup> Penjelasan Pasal 16 menjelaskan bahwa pendapatan tersebut dialokasikan untuk biaya-biaya: (a) penyelenggaraan ketatausahaan dan sangkepan prajuru adat; (b) pembangunan di bidang mental spiritual; (c) pembinaan dan pengembangan usaha-usaha warga desa adat; dan (d) membantu pembangunan yang dilaksanakan kepala desa/kelurahan.

Berdasarkan pengaturan tersebut, maka wujud penerapan prinsip *self-regulation* dalam pengaturan desa adat melalui peraturan daerah adalah penghormatan terhadap pengembanan posisi dan fungsi otonom desa adat dalam bentuk hak untuk mengatur diri sendiri, mencakup: (a) penegasan konsepnya; (b) hak untuk menetapkan aturan yang berlaku dalam tata kehidupan komunitasnya; (c) hak untuk menetapkan pengurusnya; dan (d) hak untuk mengurus sendiri kehidupan komunitasnya, termasuk: penetapan batas wilayahnya, penetapan warga dan status warganya, harta kekayaannya, hubungan antar warga internal komunitasnya, dan hubungan antara dirinya dengan pihak ketiga di luar komunitasnya.

Visi politik demikian ini kembali dianut oleh Perda Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman dan Perda Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Terhadap Perda Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman. Produk hukum itu menunjukkan bahwa

<sup>250</sup> Pasal 15 dan Pasal 16 Perda Desa Adat 1986.



Pemerintah Provinsi berusaha mengambil dan memelihara posisinya sebagai representasi negara dalam mengatur desa adat, sesuai dengan visi politik hukum yang dianut oleh UUD 1945 dan juga Undang-Undang Pemda 2004, yaitu bahwa: (1) di satu sisi memberikan kewenangan otonom kepada desa adat untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan urusan rumah tangganya, sesuai dengan adat-istiadat dan hak-hak asal-usulnya; dan (2) di sisi lain mengendalikan penyelenggaraan itu dalam hal melanggar visi politik hukum konstitusi melalui bentuk pengaturan yang interventif.

Kewenangan otonom itu merupakan bentuk pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan desa adat sebagai desa asli yang oleh konstitusi diakui dan dihormati hak-hak asal-usulnya (hak-hak kultural dan hak-hak historisnya), sedangkan kewenangan interventif itu merupakan kewenangan yang diangkat dari visi politik hukum konstitusi dalam membatasi perilaku adat sebagai komunitas, yaitu mencegah desa adat berperilaku sebagai negara dalam negara. Dalam konfirmasi empiris kepada pejabat di Biro Hukum Pemerintah Provinsi Bali,<sup>251</sup> Pemerintah Provinsi Bali senantiasa menyelenggarakan kewenangannya menurut visi politik hukum UUD 1945 dan Undang-Undang Pemda, mulai Undang-Undang Pemda 1974 sampai dengan UU Pemda 2004. Pemerintah Provinsi Bali senantiasa menempatkan kewenangan Pemerintah Provinsi Bali dalam mengatur Desa Adat di Bali dalam koridor Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Pemda tidak boleh bertentangan, apalagi meminggirkan ketentuan UUD 1945. Undang-Undang pemda harus dilaksanakan secara benar dalam koridor Konstitusi Negara. Secara teknis, Undang-Undang Pemda harus dibaca dan dipahami secara konstektual menurut Pasal 18 UUD 1945 sebagai ketentuan dasar tertulis dalam mengatur penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah.

<sup>251</sup> Wawancara dengan Dewa Eka Wijayawardana, Kepala Biro Hukum Pemprov Bali, 18 Maret 2009.



#### d. Perda LPD

Pengaturan LPD secara berturut-turut dilakukan dengan penerbitan beberapa instrumen hukum daerah, termasuk:

- (1) Keputusan Kepala Daerah Tingkat I Bali Nomor 972 Tahun 1984 tentang Pendirian Lembaga Perkreditan Desa di Provinsi Daerah Tingkat I Bali;
- (2) Perda Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 2 Tahun 1988 tentang Lembaga Perkreditan Desa;
- (3) Perda Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan Desa;
- (4) Perda Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan Desa.

Keputusan Kepala Daerah Tingkat I Bali Nomor 972 Tahun 1984 (selanjutnya: Keputusan Kepala Daerah Tingkat I Bali 972/1984) secara garis besar mengatur tentang: (a) Pendirian LPD; (b) posisi dan fungsi LPD; (c) tujuan pendirian LPD; (d) pengurus LPD; (e) tata laksana pengurusan LPD; (f) pengawasan, laporan, dan pertanggungjawaban LPD.

Menurut Keputusan Kepala Daerah Tingkat I Bali 972/1984, LPD didirikan dengan Keputusan Gubernur. Sekalipun menggunakan frase "didirikan dengan Keputusan Gubernur", namun pendirian LPD tidaklah dilakukan oleh Gubernur. LPD didirikan oleh desa adat. Untuk dapat mendirikan LPD, suatu desa adat harus memenuhi persyaratan tertentu. Persyaratan itu mencakup: kemauan desa, kesanggupan desa, keadaan desa termasuk mentalitas dan SDM-nya, dan kesiapan desa. Dalam hal persyaratan demikian dipenuhi, Gubernur kemudian menerbitkan Surat Keputusan pembentukan LPD. Keputusan pendirian LPD itu berfungsi sebagai instrumen pengukuhan pendirian LPD, bukan izin. LPD merupakan alat kelembagaan desa dan merupakan unit operasional serta berfungsi sebagai wadah kekayaan desa



yang berupa uang atau surat-surat berharga lainnya. LPD didirikan untuk: (a) memberantas ijon, gadai gelap dan lain-lain yang dapat disamakan dengan itu; (b) meningkatkan daya beli masyarakat desa; dan (c) melancarkan lalu lintas pembayaran dan pertukaran di desa.

Modal awal LPD adalah Rp. 2.000.000,00 (dua juta rupiah). Modal tersebut bersumber dari APBD Provinsi.

Badan Pengurus LPD terdiri dari 3 (tiga) orang berasal dari desa yang bersangkutan. Pengurus dapat mengangkat pegawai. Pengurus mendapat gaji yang ditetapkan oleh Ketua Badan Pembina Kabupaten setelah mendengarkan pertimbangan dari Badan Pembina Kecamatan. Pengurus dalam menjalankan tugasnya berdasarkan pedoman yang digariskan oleh Badan Pembina Kabupaten dengan memperhatikan.

Dalam menjalankan tugasnya pengurus bertanggungjawab kepada Badan Pembina Kecamatan. Pengurus menyampaikan laporan kegiatan setiap bulan. Laporan tersebut memuat perkembangan LPD. Laporan disampaikan oleh LPD kepada Badan Pembina Kecamatan, Badan Pembina Kabupaten, Gubernur dan BPD. Sedangkan laporan neraca laba rugi disampaikan 3 (tiga) bulan sekali.

Pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas-tugas pengelolaan LPD dilakukan oleh Badan Pembina Kecamatan, sedangkan pembinaan dan pengawasan teknis dilakukan oleh BPD Bali. Setiap petugas LPD yang menimbulkan kerugian wajib mengganti kerugian menurut ketentuan-ketentuan tentang tuntutan ganti rugi terhadap pegawai negeri. Setiap tahun selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun buku baru LPD menyampaikan Rencana Kerja dan Rencana Anggaran kepada Bupati, untuk selanjutnya ditetapkan dan disahkan oleh Bupati.

Ketentuan itu menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah melakukan campurtangan cukup luas terhadap proses pendirian dan pengelolaan LPD. Dalam



Keputusan tersebut LPD lebih merupakan kelembagaan ekonomi yang dibangun oleh Pemerintah Provinsi dalam visi pemberdayaan dan penguatan posisi dan fungsi desa pakraman sebagai pengembang posisi dan fungsi kebudayaan. Posisi desa adat sangat ditentukan oleh Pemerintah Provinsi.

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 2 Tahun 1988 tentang Lembaga Perkreditan Desa (selanjutnya: Perda LPD 1988) mengatur tentang: (a) konsepsi LPD; (b) pendirian LPD; (c) fungsi, tujuan, dan lapangan usaha; (d) modal; (e) organisasi; (f) rancana kerja; (g) kedudukan keuangan dan pembagian keuntungan; (h) badan pembina; (i) pengawasan dan pembinaan; (j) ganti rugi; dan (k) pembubaran.

Peraturan Daerah ini ditindak lanjuti dengan 5 (lima) Keputusan Gubernur yaitu:

1. Keputusan Gubernur Nomor 3 Tahun 2003 tentang Status dan tugas-tugas Pembina Lembaga Perkreditan Desa Kabupaten/Kota.
2. Keputusan Gubernur Nomor 4 Tahun 2003 tentang Penyetoran dan Penggunaan Keuntungan Bersih Lembaga Perkreditan Desa.
3. Keputusan Gubernur Nomor 7 Tahun 2003 tentang Dana Perlindungan Lembaga Perkreditan Desa.
4. Keputusan Gubernur Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pembentukan Badan Pembina Lembaga Perkreditan Desa Provinsi Bali.
5. Keputusan Gubernur Nomor 12 Tahun 2003 tentang Prinsip Kehati-hatian Dalam Pengelolaan Lembaga Perkreditan Desa.

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan Desa mengatur tentang: (a) konsepsi LPD; (b) status dan penggunaan nama LPD; (c) pendirian LPD; (d) lapangan usaha LPD; (e) modal LPD; (f) organisasi LPD; (g) rencana kerja dan rencana anggaran LPD; (h) laporan kegiatan; (i)



pengawasan dan pembinaan LPD; (j) dana perlindungan; (k) pembagian keuntungan; (l) pembubaran dan pengurusan harta kekayaan; (m) ganti rugi; (n) penyidikan, sanksi pidana, dan ketentuan peralihan.

Perda LPD 2002 mengkonsepkan LPD sebagai lembaga perkreditan desa di desa pakraman. Konsep ini memberi indikasi bahwa Pemerintah Provinsi memandang LPD sebagai lembaga ekonomi perdesaan, yaitu lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi ekonomi, khusus dalam bidang jasa perkreditan, dan khusus bertempat di desa.

Pemerintah Provinsi juga memandang LPD sebagai lembaga perkreditan yang bersifat khusus disamping lembaga perkreditan desa pada umumnya di luar LPD. Sekalipun belum secara eksplisit menggunakan teori dan konsep komunitas sebagai dasar untuk mengkonsepkan bentuk dan sifat khusus dari LPD, namun Perda ini telah menggunakan berbagai konsepsi komunitas sebagai penanda identitas LPD, seperti:

kepemilikan, lingkup wilayah kerja, dan lingkup nasabah yang dilayani. Pasal 2 Perda LPD 2002 menyebutkan LPD sebagai badan usaha milik desa pakraman yang melaksanakan kegiatan di lingkungan desa dan untuk krama desa pakraman. Konsepsi ini merupakan konsepsi lembaga keuangan komunitas, yaitu suatu lembaga yang dibentuk oleh komunitas, melaksanakan pelayanan jasa keuangan di lingkungan komunitas, baik secara wilayah maupun secara pihak yang dilayani atau yang menggunakan jasa layanan. Penegasan bentuk khusus LPD diatur di dalam Pasal 2 ayat (2) Perda LPD 2002 yang menentukan bahwa nama LPD hanya dapat digunakan oleh badan usaha dengan ciri dan sifat sebagaimana ciri dan sifat LPD.

Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Bali: (a) telah mengkonsepkan LPD sebagai lembaga ekonomi, lebih khusus lagi: lembaga keuangan, sangat khusus lagi: lembaga perkreditan; (b) telah mengkonsepkan LPD sebagai lembaga perkreditan desa, yaitu lembaga perkreditan yang didirikan oleh desa,



milik desa, dan hanya beroperasi dilingkungan desa, serta hanya melayani masyarakat desa; (c) telah mengkonsepkan LPD sebagai lembaga keuangan komunitas, yaitu: didirikan, dimiliki, dan di kelola oleh komunitas desa adat, hanya beroperasi di lingkungan wilayah desa adat dan hanya melayani transaksi perkreditan terbatas pada warga desa adat. Sebagai lembaga keuangan komunitas LPD ditandai dengan 3 (tiga) ciri, yaitu: (a) konsep kelembagaan; (b) konsep kepemilikan; (c) konsep wilayah operasi dan pihak yang dilayani.

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan Desa mengatur tentang: (a) konsepsi LPD; (b) kedudukan; (c) pengurus; (d) rencana kerja; dan (e) ketentuan pidana. Perda ini ditindak lanjuti dengan:

1. Peraturan Gubernur Nomor 16 Tahun 2008 tentang Pengurus dan Pengawas Internal Lembaga Perkreditan Desa.
2. Keputusan Gubernur Bali Nomor 11/01-C/HK/2008 tentang Pembentukan Badan Pembina Umum LPD Provinsi Bali.
3. Keputusan Gubernur Bali Nomor 1499/01-C/HK/2008 tentang Status dan Tugas-tugas Pembina Lembaga Perkreditan Desa Provinsi (PLPDP) Bali dan PLPDK.

Perda LPD 2007 kembali menganut konsep sebagaimana konsep yang dianut oleh Perda LPD 2002, yaitu mengkonsepkan LPD sebagai lembaga ekonomi dan lembaga keuangan komunitas. Beberapa perubahan yang dilakukan melalui Perda LPD 2007 tidak berkenaan dengan konsepsi LPD, melainkan hanya berkenaan dengan beberapa aspek teknis keorganisasian, yaitu berkenaan dengan: (a) pengurus dan pengawas internal;<sup>252</sup> (b) pembentukan BKS LPD (Badan Kerjasama-LPD);<sup>253</sup> (c)

<sup>252</sup> Ketentuan Pasal 1 angka 2 Perda LPD 2007. Ketentuan Pasal 10 Perda LPD 2002 yang semula hanya mengatur tentang pengurus dan pengawas, dalam Perda Perubahan mengatur tentang pengurus dan PENGAWAS INTERNAL. Perda perubahan juga menghapus ketentuan Pasal 11 tentang susunan



pembentukan dan penentuan tugas-tugas PLPDK (Pembina LPD Kabupaten), serta penetapan tugas-tugasnya;<sup>254</sup> (d) rencana Kerja (RK) dan rencana anggaran pendapatan dan belanja (RAPB) LPD; (e) pembinaan dan pengawasan oleh Gubernur;<sup>255</sup> (f) pembentukan dan susunan keanggotaan Badan Pembina Umum Provinsi, serta biaya pembinaan; dan (g) ketentuan pidana.<sup>256</sup>

Dari sisi penerapan prinsip *self-regulation*, Perda LPD 2007 bahkan lebih menegaskan posisi non-intervensi Pemerintah Daerah, sebagaimana ditemukan di dalam pengaturan tentang penambahan unsur pengawas internal dalam keorganisasian LPD,<sup>257</sup> kewenangan BKS LPD untuk membentuk BKS LPD Provinsi dan kewenangan pembentukan PLPDK,<sup>258</sup> posisi Gubernur, Bupati/Walikota dan BPD dalam penyampaian RK dan RAPB semata-mata sebagai pengawas,<sup>259</sup> dan pembentukan Badan pembina dan penugasan BPD sebagai pengawas teknis dan pengawas eksternal LPD.<sup>260</sup>

pengurus (terdiri dari kepala, tata usaha, dan kasir) dan Pasal 12 tentang susunan pengawas. Susunan pengurus diatur dengan Peraturan gubernur (Pasal I angka 2 Perda Perubahan).

<sup>253</sup> Ketentuan Pasal I angka 5 Perda LPD 2007. Pasal 13 Perda LPD 2002 hanya mengatur tentang pembentukan BKS-LPD di tingkat Kabupaten/Kota oleh LPD. Pasal 13 perubahan menambahkan bahwa BKS-LPD Kabupaten/Kota dapat membentuk BPS-LPD Provinsi.

<sup>254</sup> Pasal I angka 7 Perda LPD 2007, perubahan Pasal 15 Perda LPD 2002 tentang RK dan RAPB. Pasal 15 Perda LPD 2002 hanya mengatur tentang pembuatan RK, RAPB, jangka waktu, penyampaian RK dan RAPB kepada BPD dan PLPDK. Pasal 15 perubahan memuat ketentuan tambahan berkenaan dengan saat penyampaian RK dan RAPB kepada prajuru desa, persetujuan dan pengesahan RK dan RAPB, perubahan RK dan RAPB dalam tahun berjalan, pengesahan perubahan RK dan RAPB tahun berjalan, dan keharusan penyampaian R dan RPAB kepada Gubernur, Bupati/Walikota, dan BPD untuk keperluan pengawasan.

<sup>255</sup> Pasal I angka 8 Perda LPD 2007, mengubah Pasal 18 Perda LPD 2002 berkenaan dengan Gubernur sebagai Pengawas eksternal. Pasal 18 Perda LPD 2002 hanya mengatur tentang posisi Gubernur sebagai pengawas eksternal. Pasal 18 baru mengatur tentang posisi Gubernur sebagai PEMBINA dan pengawas. Gubernur menugaskan Badan Pembina Umum Provinsi dan Badan Pembina Umum Kabupaten/Kota, BPD sebagai pembina dan pengawas teknis, Gubernur dalam pembinaan SDM LPD membentuk lembaga pengembangan dan pelatihan LPD.

<sup>256</sup> Pasal I angka 11 Perda LPD 2007, mengatur tentang perubahan Pasal 26 tentang sanksi pidana. Pasal 26 Perda LPD 2002, sanksi denda paling banyak Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah) ditingkatkan menjadi Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

<sup>257</sup> Lihat: Pasal I angka 2 Perda LPD 2007.

<sup>258</sup> Lihat: Pasal I angka 5 dan angka 6 Perda LPD 2007.

<sup>259</sup> Lihat: Pasal I angka 7 Prda LPD 2007.

<sup>260</sup> Ibid.



Pembahasan terhadap instrumen hukum daerah itu menunjukkan bahwa posisi dan fungsi pemerintah daerah berkembang dari waktu ke waktu, mulai dari posisi yang sangat dominan dan interventif ke posisi dan fungsi yang semakin mendukung dan memandirikan. Kedua fungsi yang disebut belakangan itu dilaksanakan melalui fungsi:

(a) fasilitasi; (b) pembinaan; (c) pengawasan. Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa posisi dominan dan interventif Pemerintah Provinsi pada awal pengaturan LPD, demikian juga perkembangan selanjutnya, semata-mata merupakan posisi dan fungsi membantu desa pakraman dalam pendirian dan pengelolaan LPD dalam rangka pemandirian LPD dan perbaikan fungsi-fungsinya. Posisi dan fungsi tersebut mencakup:

(a) posisi dan fungsi menjamin, memelihara, dan mengembangkan kehidupan LPD sebagai lembaga keuangan desa pakraman berdasarkan standar manajemen modern; dan (b) posisi dan fungsi menjamin keberlanjutan posisi dan fungsi LPD melalui penerapan standar pengelolaan berdasarkan standar manajemen modern.

Perkembangan posisi dan fungsi Pemerintah Provinsi itu dimaksudkan untuk mewujudkan pengembanan posisi dan fungsi Pemerintah Provinsi sebagai pemerintah daerah untuk mengembangkan LPD sebagai lembaga keuangan komunitas yang dapat mengemban posisi dan fungsi-fungsi ekonomi dan kulturalnya secara lebih baik, dalam rangka pengembanan posisi dan fungsi politik dan kultural desa pakraman dalam kerangka NKRI. Penempatan diri Pemerintah Provinsi Bali dalam posisi dan fungsi demikian itu menunjukkan bahwa: (a) Pemerintah Provinsi telah mamahami posisi konstitusional dirinya secara tepat dalam konteks desa pakraman dan LPD. Pemerintah Provinsi telah melakukan pengembangan posisi dan fungsi mengakui, menghormati, memfasilitasi, dan mengayomi keberadaan desa pakraman, termasuk lembaga-lembaga bagiannya; (b) Pemerintah Provinsi telah melakukan pengembanan posisi dan fungsi pemerintah daerah secara tepat terhadap posisi dan fungsi desa adat, termasuk sub-



sub kelembagaannya, termasuk dalam memposisikan LPD sebagai lembaga ekonomi dalam kerangka posisi desa pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki posisi dan fungsi pengembangan fungsi-fungsi sosio-politik dan fungsi-fungsi sosio-kultural dalam kerangka NKRI; (c) Pemerintah Provinsi telah menunjukkan komitmen kuat terhadap posisi dan fungsinya sebagai pemerintah daerah dalam pengembangan LPD dengan cara mencegah tindakan-tindakan interventif terhadap desa pakraman dan pembentukan, pemeliharaan, dan pengembangan LPD, baik oleh pemerintah daerah, lembaga-lembaga pemerintahan, dan lembaga-lembaga lainnya, termasuk lembaga-lembaga ekonomi yang tidak memiliki kewenangan untuk itu; (d) Pemerintah Provinsi, sekalipun tidak secara jelas mengedepankan visi ideologisnya berkenaan dengan visi ideologis UUD 1945 dan perubahan-perubahannya, namun Pemerintah Provinsi Bali terlihat lebih memegang visi ideologi UUD 1945 (versi asli), atau menggunakan UUD 1945 (versi perubahan; UUD NRI 1945) menurut visi ideologi aslinya.

## **4.2 Wujud Penerapan *Self-Regulation* Dalam Pembentukan Dan Pengelolaan LPD**

### **4.2.1 Keputusan Kepala Daerah Tingkat I Bali Nomor 972 Tahun 1984 Tentang Pendirian LPD**

Pengaturan LPD untuk pertama kali dilakukan dengan Keputusan Kepala Daerah Tingkat I Bali Nomor 972 Tahun 1984 tentang Pendirian Lembaga Perkreditan Desa di Provinsi Daerah Tingkat I Bali. Keputusan tersebut mengatur tentang: (a) pendirian LPD; (b) kedudukan dan fungsi LPD dalam kehidupan desa adat; (c) tujuan pendirian LPD; (d) pengurus LPD; (e) laporan pengurus; (f) modal; (g) pembinaan dan pengawasan; (h) RK dan RAPB; dan (i) sanksi.



Keputusan tersebut menyatakan bahwa LPD didirikan dengan Keputusan Gubernur. LPD merupakan alat desa dan merupakan unit operasional serta berfungsi sebagai wadah kekayaan desa yang berupa uang atau surat-surat berharga lainnya.

LPD didirikan dengan tujuan: (a) memberantas ijon, gadai gelap dan lain-lain yang dapat disamakan dengan itu; (b) meningkatkan daya beli masyarakat desa; dan (c) melancarkan lalu lintas pembayaran dan pertukaran di desa.

LPD diurus oleh Badan Pengurus. Badan Pengurus terdiri dari 3 (tiga) orang.

Personil Badan pengurus berasal dari desa yang bersangkutan. Badan Pengurus dapat mengangkat pegawai. Pengurus mendapat gaji yang ditetapkan oleh Ketua Badan

Pembina Kabupaten setelah mendengarkan pertimbangan dari Badan Pembina Kecamatan. Pengurus dalam menjalankan tugasnya berdasarkan pedoman yang digariskan oleh Badan Pembina Kabupaten. Dalam menjalankan tugasnya pengurus bertanggungjawab kepada Badan Pembina Kecamatan.

Laporan terdiri dari Laporan kegiatan/perkembangan dan laporan neraca rugi laba. Pengurus menyampaikan laporan tentang kegiatan/perkembangan LPD setiap bulan kepada Badan Pembina Kecamatan, Badan Pembina Kabupaten, Gubernur dan BPD. Sedangkan laporan neraca laba rugi disampaikan 3 (tiga) bulan sekali.

LPD didirikan dengan modal awal Rp. 2.000.000, 00 (dua juta rupiah). Modal awal tersebut bersumber dari APBD Provinsi, namun tidak dalam status sebagai modal yang ditempatkan, melainkan bantuan.

Pembinaan dan pengawasan atas tugas-tugas pengelolaan LPD dilakukan oleh Badan Pembina Kecamatan, sedangkan pembinaan dan pengawasan teknis dilakukan oleh BPD Bali. Petugas LPD yang menimbulkan kerugian wajib mengganti kerugian menurut ketentuan-ketentuan tentang tuntutan ganti rugi terhadap pegawai negeri.

Setiap tahun selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun buku baru LPD



menyampaikan Rencana Kerja dan Rencana Anggaran (RK-RA) kepada Bupati, untuk selanjutnya ditetapkan dan disahkan oleh Bupati.

Pengaturan LPD berdasarkan Keputusan Kepala Daerah Tingkat I Bali Nomor 972 Tahun 1984 menunjukkan bahwa LPD dikonsepsikan sebagai lembaga ekonomi dan keuangan bagi desa adat. Sebagai lembaga ekonomi, LPD merupakan tempat penyimpanan dan pengelolaan aset dan kekayaan desa, sebagai sistem pemberantasan ijon, gadai gelap dan lain-lain yang dapat disamakan dengan itu, serta meningkatkan daya beli masyarakat desa. Sedangkan sebagai lembaga keuangan, LPD merupakan lembaga yang menjalankan fungsi perkreditan dan sebagai media keuangan untuk melancarkan lalu lintas pembayaran dan pertukaran di desa. Sejak awal LPD telah dikonsepsikan sebagai lembaga keuangan komunitas, karena ruang geraknya dibatasi pada wilayah desa adat dan untuk melayani transaksi keuangan warga desa adat.

Keputusan tersebut tidak mengatur tentang posisi desa adat dalam pembentukan LPD. Hanya disebutkan bahwa LPD dibentuk dengan Keputusan Gubernur. Ketentuan ini tidak dapat diidentifikasi sebagai bentuk intervensi, karena posisi dan fungsi tersebut diambil oleh Pemerintah provinsi dengan tujuan fasilitasi. Demikian termasuk permodalannya. Sedangkan, ketentuan tentang penetapan dan pensahan Rencana Kerja dan Rencana Anggaran oleh Bupati dan tanggungjawab pengurus kepada Badan Pembina Kecamatan menunjukkan bahwa prinsip *self-regulation* dalam pengelolaan LPD belum diterapkan secara penuh. Alasan Pemerintah Provinsi adalah karena LPD merupakan suatu bentuk lembaga baru yang mengelola kekayaan desa dan melayani transaksi keuangan masyarakat desa. Untuk mencegah dan



mengurangi berbagai risiko ekonomi yang dapat timbul dari kesalahan pengelolaan, maka Pemerintah Provinsi mengambil posisi demikian itu.<sup>261</sup>

#### **4.2.2 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 2 Tahun 1988 Tentang LPD**

Pembentukan dan pengelolaan LPD diatur di dalam Bab II (Pendirian LPD), Bab V (Organisasi LPD), Bab VI (Rencana Kerja, Perhitungan Tahunan dan Penetapan Penggunaan Laba), Bab VII (Kedudukan Keuangan dan Pembagian Keuntungan), Bab VIII (Badan Pembina LPD), dan Bab IX (Pengawasan dan Pembinaan LPD).

Pasal 2 Perda LPD 1988 menentukan bahwa LPD didirikan di tiap-tiap desa adat dalam wilayah Kabupaten/Kotamadya. Ketentuan Pasal 2 sama sekali tidak menentukan cara pendirian LPD, termasuk cara dan cara pensahannya. Namun dari ketentuan Pasal 7 ayat (3) dapat diketahui bahwa LPD dibentuk oleh desa adat yang bersangkutan.

Pasal 7 ayat (3) menentukan bahwa Badan Pengurus LPD dipilih oleh dan dari anggota masyarakat desa adat dan dikukuhkan oleh Bupati/Walikota. Dari ketentuan

Pasal 6 dapat pula diketahui bahwa pendirian LPD tidak lagi disahkan dengan Keputusan Gubernur. Hanya modal dasar LPD yang ditetapkan dengan keputusan Gubernur. Ketentuan ini menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Bali mulai mengambil posisi dan fungsi sebagai pendorong, fasilitasi, dan mendukung pembentukan LPD, sedangkan kewenangan pembentukannya sepenuhnya diserahkan kepada desa adat setempat. Ketentuan ini menunjukkan bahwa prinsip *self-regulation* mulai diterapkan sepenuhnya dalam pembentukan atau pendirian LPD.

Pengelolaan LPD belum sepenuhnya menjadi urusan desa adat. Namun demikian sebagian besar urusan pengelolaan telah menjadi urusan desa adat melalui Badan Pengurus LPD yang dipilih dari dan oleh masyarakat desa adat.

<sup>261</sup> Wawancara Kepala Biro Hukum Pemerintah Provinsi Bali, 17 Oktober 2010.



Bupati/Walikota hanya mengukuhkan Badan Pengurus yang terpilih, bukan mensahkan dengan instrumen hukum tertentu.<sup>262</sup> Selanjutnya badan pengurus menjalankan fungsi pengurusan, termasuk mengangkat karyawan,<sup>263</sup> menyusun Rencana Kerja dan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja LPD,<sup>264</sup> dan menyusun Laporan Tahunan dan Perhitungan Rugi Laba.<sup>265</sup>

Beberapa urusan dalam rangka pengembangan dan keberlanjutan posisi dan fungsi LPD, Pemerintah Provinsi mengambil posisi dan melaksanakan pengembangan beberapa fungsi, antara lain:<sup>266</sup> (a) pengukuhan pengurus;<sup>267</sup> (b) penetapan persyaratan Badan Pengurus;<sup>268</sup> (c) pemberhentian pengurus;<sup>269</sup> (d) persetujuan/pengehasan RK dan RAPP;<sup>270</sup> (e) persetujuan Laporan tahunan/Neraca Rugi Laba;<sup>271</sup> (f) penetapan besaran penghasilan pengurus/karyawan; (g) penetapan pembagian dan peruntukan keuntungan;<sup>272</sup> (h) pembentukan Badan Pembina LPD;<sup>273</sup> dan (i) pelaksanaan pengawasan dan pembinaan.<sup>274</sup>

#### 4.2.3 Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 Tentang LPD

Pembentukan dan pengelolaan LPD diatur dalam dua kelompok materi, yaitu: (a) materi tentang pembentukan LPD; dan (b) materi tentang pengelolaan LPD. Materi tentang pembentuk LPD, mencakup: (1) pembentukan; dan (2) bentuk, sedangkan materi tentang pengelolaan, mencakup: (1) pengurus; dan (2) pengurusan.

<sup>262</sup> Pasal 7 ayat (3) Perda LPD 1988.

<sup>263</sup> Pasal 8 ayat (1) Perda LPD 1988.

<sup>264</sup> Pasal 11 ayat (1) Perda LPD 1988.

<sup>265</sup> Pasal 12 ayat (2) Perda LPD 1988.

<sup>266</sup> Wawancara Kepala Biro Hukum Pemprov Bali, 17 Oktober 2010.

<sup>267</sup> Pasal 7 ayat (3) Perda LPD 1988.

<sup>268</sup> Pasal 9 Perda LPD 1988.

<sup>269</sup> Pengurus diberhentikan atas usul krama desa adat. Pasal 10 Perda LPD 1988.

<sup>270</sup> Pasal 11 Perda LPD 1988.

<sup>271</sup> Pasal 12 Perda LPD 1988.

<sup>272</sup> Pasal 14 Perda LPD 1988.

<sup>273</sup> Pasal 16 Perda LPD 1988.

<sup>274</sup> Pasal 19 Perda LPD 1988.



Pembentukan LPD diatur di dalam Pasal 5 (syarat pendirian), Pasal 3 (pendirian), dan Pasal 6 (izin pendirian). Bentuk LPD diatur di dalam Pasal 1 angka 10 (konsepsi bentuk LPD), Pasal 2 (status dan nama), Pasal 10 (organisasi LPD), Pasal 7 (lapangan usaha), dan Pasal 9 (modal usaha). Pengurus LPD diatur di dalam Pasal 11 (pengurus), Pasal 12 (pengawas), Pasal 13 (BKS), dan Pasal 14 (PLPD). Pengurusan LPD diatur di dalam Pasal 15 (RK dan RAPB), Pasal 17 (laporan), Pasal 22 (pembagian keuntungan), Pasal 23 (pembubaran dan pengurusan harta kekayaan), Pasal 18 (pengawasan), Pasal 19 (pembinaan), Pasal 21 (perlindungan), dan Pasal 24 (ganti rugi).

Pembentukan LPD diatur di dalam Pasal 5 (syarat pendirian), Pasal 3 (pendirian), dan Pasal 6 (izin pendirian). Setiap desa pakraman yang hendak mendirikan LPD harus memenuhi syarat minimal: (a) telah memiliki awig-awig tertulis; dan (b) dari segi sosial ekonomi, Desa tersebut cukup potensial untuk berkembang. LPD dapat didirikan pada Desa dalam wilayah Kabupaten/Kota dan dalam tiap-tiap Desa hanya dapat didirikan satu LPD. Izin pendirian LPD ditetapkan dengan Keputusan Gubernur setelah mendapat rekomendasi Bupati/Walikota. Posisi Gubernur dalam memberikan izin adalah posisi dalam fungsi pengawasan dan pembinaan, bukan dalam posisi dan fungsi penentuan pembentukan. Kewenangan penentuan pembentukan, membentuk atau tidak membentuk dan pembentukannya, sepenuhnya berada di tangan masyarakat desa adat. Pasal 2 Perda LPD 2002 menentukan bahwa LPD merupakan badan usaha MILIK desa pakraman.

Modal LPD sepenuhnya berasal dari warga desa adat. Modal yang bersumber dari sumber lain (bantuan pemerintah, sumber lain yang tidak mengikat) merupakan modal dalam pengertian hibah, bantuan, atau sumbangan tidak mengikat. Pihak pemberi bantuan, pemberi hibah, atau sumbangan tidak menempatkan diri sebagai



pemilik modal.<sup>275</sup> Pengurus LPD dipilih dari krama desa dan oleh krama desa, bukan Gubernur atau Bupati.<sup>276</sup> Pembentukan LPD merupakan kewenangan otonom desa adat. Pemberian izin oleh Gubernur merupakan wujud kewenangan pengawasan dan pembinaan oleh pemerintah daerah terhadap desa adat dalam melakukan kegiatan ekonomi komunitas yang melibatkan warga desa adat, yang mencakup kepentingan desa adat dan warga desa adat sebagai unsur negara dan warga negara, terhadap siapa negara mempunyai kewajiban untuk memberi perlindungan.<sup>277</sup> Bentuk pengaturan yang menampakkan persentuhan antara kewenangan desa adat untuk membentuk LPD dan kewenangan negara (pemerintah daerah) untuk mengatur LPD menunjukkan bahwa model pengaturan yang digunakan dalam pengaturan LPD adalah model pengaturan SEMI-OTONOM.

Bentuk LPD diatur di dalam Pasal 1 angka 10 (konsepsi bentuk LPD), Pasal 2 (status dan nama), Pasal 10 (organisasi LPD), Pasal 7 (lapangan usaha), dan Pasal 9 (modal usaha). Pasal 1 angka 10 menentukan bahwa LPD adalah Lembaga Perkreditan Desa di Desa Pakraman dalam wilayah Provinsi Bali. LPD merupakan badan usaha keuangan milik Desa yang melaksanakan kegiatan usaha dilingkungan Desa dan untuk Krama Desa.<sup>278</sup> Nama LPD hanya dapat digunakan oleh badan usaha keuangan perkreditan desa yang dibentuk oleh desa adat. Organisasi LPD terdiri dari Pengurus dan Pengawas.<sup>279</sup>

Lapangan usaha LPD mencakup: (a) menerima/menghimpun dana dari Krama Desa dalam bentuk tabungan dan deposito; (b) memberikan pinjaman hanya kepada Krama Desa ; (c) menerima pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan maksimum

<sup>275</sup> Pasal 8 Perda LPD 2002.

<sup>276</sup> Pasal 11 ayat (2) Perda LPD 2002.

<sup>277</sup> "Pemerintahan Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia..." Alinea IV Pembukaan UUD 1945.

<sup>278</sup> Pasal 2 ayat (1) Perda LPD 2002.

<sup>279</sup> Pasal 10 Perda LPD 2002.



sebesar 100 % dari jumlah modal, termasuk cadangan dan laba ditahan, kecuali batasan lain dalam jumlah pinjaman atau dukungan/bantuan dana; dan (d) menyimpan kelebihan likuiditasnya pada BPD dengan imbalan bunga bersaing dan pelayanan yang memadai. Modal LPD terdiri dari: (a) swadaya masyarakat dan atau urunan Krama Desa; (b) bantuan pemerintah atau sumber lain yang tidak mengikat; dan (c) laba yang ditahan.<sup>280</sup> Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan bahwa LPD merupakan suatu LEMBAGA KEUANGAN KOMUNITAS, yaitu dibentuk, dimiliki, dan dikelola oleh komunitas masyarakat adat. Bentuk tersebut diperkuat oleh ketentuan tentang konstruksi pengurus, kewenangan pembentukan pengurus, dan kewenangan pengurusan LPD yang bersifat otonom oleh dan untuk komunitas desa adat.<sup>281</sup>

#### 4.2.4 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2007 Tentang LPD

Pembentukan dan pengelolaan LPD dalam Perda LPD 2007 kembali memberlakukan ketentuan-ketentuan pembentukan dan pengelolaan sebagaimana diatur di dalam Perda LPD 2002 dengan beberapa perubahan menyangkut pengurus dan kepengurusan, sebagaimana dilakukan bentuk perubahan terhadap Pasal 10 (pengurus dan pengawas), penghapusan Pasal 11 (susunan pengurus) dan Pasal 12 (susunan pengawas),<sup>282</sup> perubahan Pasal 13 (BKS-LPD), Pasal 14 (PLPD), perubahan Pasal 15 (RK dan RAPB), perubahan Pasal 18 (Gubernur sebagai pembina dan pengawas), perubahan Pasal 19 (pembentukan dan susunan keanggotaan Badan

<sup>280</sup> Pasal 9 Perda LPD 2002.

<sup>281</sup> Lihat Pasal 11 (pengurus), Pasal 12 (pengawas), Pasal 13 (BKS), Pasal 14 (PLPD) Pengurusan LPD diatur di dalam Pasal 15 (RK dan RAPB), Pasal 17 (laporan), Pasal 22 (pembagian keuntungan), Pasal 23 (pembubaran dan pengurusan harta kekayaan), Pasal 18 (pengawasan), Pasal 19 (pembinaan), Pasal 21 (perlindungan), dan Pasal 24 (ganti rugi) Perda LPD 2002.

<sup>282</sup> Penghapusan ini berkenaan dengan perubahan Pasal 10 yang memasukkan pengaturan tentang pengurus dan pengawas menjadi materi pengaturan di dalam Pasal 10 ayat (2). Pasal 10 ayat (2) Perda LPD 2007 menentukan bahwa pengurus dan pengawas diatur dengan Peraturan Gubernur.

Pembina Umum), perubahan Pasal 20 (biaya pembinaan dan pengawasan), dan Pasal 16 (sanksi). Perubahan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

### BENTUK PERUBAHAN PERDA LPD 2002 DENGAN PERDA LPD 2007

NO	PERDA LPD 2002	PERDA LPD 2007
1	<p><b>Pasal 10</b></p> <p>Organisasi LPD terdiri dari Pengurus dan Pengawas.</p>	<p><b>Pasal 10</b></p> <p>(1) Organisasi LPD terdiri dari pengurus dan pengawas internal. (2) Ketentuan mengenai pengurus dan pengawas internal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Gubernur.</p>
2	<p><b>Pasal 11</b></p> <p>(1) Pengurus terdiri dari Kepala, Tata Usaha dan Kasir. (2) Pengurus dipilih oleh Krama Desa. (3) Pengurus bertugas untuk jangka waktu 4 tahun dan dapat dipilih kembali. (4) Pengurus dapat mengangkat dan memberhentikan karyawan untuk melaksanakan kegiatan dan pengelolaan LPD atas persetujuan Prajuru Desa berdasarkan hasil paruman Desa.</p>	<p>Ketentuan Pasal 11 dihapus</p>
3	<p><b>Pasal 12</b></p> <p>(1) Pengawas terdiri dari Ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota. (2) Ketua dijabat oleh Bendesa karena jabatannya. (3) Ketua Pengawas dari LPD yang dibentuk berdasarkan Pasal 4, dijabat secara bergilir diantara Bendesa berdasarkan kesepakatan. (4) Anggota Pengawas dipilih oleh Krama Desa. (5) Ketua dan Anggota Pengawas tidak dapat merangkap sebagai Pengurus.</p>	<p>Ketentuan Pasal 12 dihapus</p>
4	<p><b>Pasal 13</b></p> <p>(1) LPD dapat membentuk BKS-LPD di tingkat Kabupaten/Kota. (2) Keputusan pembentukan BKS-LPD sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada Bupati/Walikota.</p>	<p><b>Pasal 13</b></p> <p>LPD dapat membentuk BKS-LPD Kabupaten/ Kota dan BKS-LPD Kabupaten/Kota dapat membentuk BKS-LPD Provinsi.</p>
5	<p><b>Pasal 14</b></p> <p>(1) Disetiap Kabupaten/Kota dibentuk PLPDK. (2) PLPDK dapat membentuk PLPDP. (3) Status dan tugas-tugas PLPDK ditetapkan dengan Keputusan Gubernur dan diberitahukan kepada DPRD.</p>	<p><b>Pasal 14</b></p> <p>(1) Disetiap Kabupaten/Kota dibentuk PLPDK. PLPDK dapat membentuk PLPDP. (3) Status dan tugas-tugas PLPDP dan PLPDK ditetapkan oleh BPD.</p>
6	<p><b>Pasal 15</b></p> <p>(1) Setiap tahun Pengurus membuat Rencana Kerja dan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja LPD. (2) Rencana Kerja dan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja LPD sebagaimana dimaksud ayat (1), disampaikan kepada BPD dan PLPDK.</p>	<p><b>Pasal 15</b></p> <p>(1) Setiap tahun pengurus membuat RK dan RAPB. (2) RK dan RAPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Prajuru Desa untuk mendapat persetujuan dan kepada pengawas internal untuk mendapat pengesahan paling lama 3 (tiga) bulan sebelum tahun buku berakhir. (3) Apabila sampai akhir tahun buku bersangkutan</p>



		<p>RK dan RAPB belum mendapat persetujuan dan pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diberlakukan RK dan RAPB tahun lalu.</p> <p>(4) Setiap perubahan RK dan RAPB dalam tahun buku sedang berjalan harus mendapat persetujuan Prajuru Desa dan disampaikan kepada pengawas internal untuk mendapat pengesahan paling lama 1 (satu) bulan sejak usulan perubahan diajukan.</p> <p>(5) Apabila perubahan RK dan RAPB tidak mendapat persetujuan dan pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), diberlakukan RK dan RAPB tahun berjalan.</p> <p>(6) RK dan RAPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Gubernur, Bupati/Walikota dan BPD untuk keperluan pengawasan.</p>
7	<p><b>Pasal 18</b></p> <p>Pengawasan Eksternal LPD dilakukan oleh Gubernur.</p>	<p><b>Pasal 18</b></p> <p>(1) Gubernur melakukan pembinaan dan pengawasan.</p> <p>(2) Gubernur menugaskan pembinaan umum kepada Badan Pembina umum Provinsi dan Badan Pembina Umum Kabupaten/Kota.</p> <p>(3) Gubernur menugaskan BPD sebagai Pembina teknis dan pengawas eksternal LPD.</p> <p>(4) Gubernur dalam melaksanakan pembinaan sumber daya manusia LPD membentuk Lembaga Pengembangan dan Pelatihan LPD.</p>
8	<p><b>Pasal 19</b></p> <p>(1) Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan pembinaan umum dan mendorong pengembangan usaha LPD.</p> <p>(2) Tatacara pembinaan oleh Pemerintah Provinsi ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.</p> <p>(3) Tatacara pembinaan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota.</p>	<p><b>Pasal 19</b></p> <p>(1) Pembentukan dan susunan keanggotaan Badan Pembina Umum Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) ditetapkan oleh Gubernur.</p> <p>(2) Pembentukan dan susunan keanggotaan Badan Pembina Umum Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) ditetapkan oleh Bupati/Walikota.</p>
9	<p><b>Pasal 20</b></p> <p>Biaya Pembinaan dan Pengawasan dibebankan kepada bagian dari dana pembinaan, pengawasan dan perlindungan.</p>	<p><b>Pasal 20</b></p> <p>Biaya pembinaan dan pengawasan berasal dari :</p> <p>a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Provinsi;</p> <p>b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota;</p> <p>c. Dana pembinaan, pengawasan dan perlindungan; dan</p> <p>d. Sumber-sumber lain yang sah.</p>
10	<p><b>Pasal 26</b></p> <p>(1) Pengurus dan karyawan yang melakukan tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 dapat diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah).</p> <p>(2) Setiap orang yang menggunakan nama LPD secara bertentangan dengan Pasal 2 diancam pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah).</p>	<p><b>Pasal 26</b></p> <p>(1) Pengurus dan karyawan yang melakukan tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).</p> <p>(2) Setiap orang yang menggunakan nama LPD bertentangan dengan Pasal 2 diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).</p>



Bentuk pengaturan demikian ini menunjukkan bahwa pengaturan pembentukan dan pengurusan LPD sebagaimana diatur di dalam Perda LPD 2007 tetap mengukuhkan LPD sebagai suatu bentuk LEMBAGA KEUANGAN KOMUNITAS dan model pengaturan pembentukan dan pengurusan yang dipergunakan dalam mengatur pembentukan dan pengurusan LPD adalah model pengaturan SEMI-OTONOM. Format pengaturan LPD dalam format semi-otonom tersebut dapat disimpulkan sebagai berikut:

- (1) Dalam hal pembentukan dan pengurusan LPD diberlakukanlah prinsip mengatur otonom (*self-regulation*); sedangkan
- (2) Dalam hal pengawasan dan pembinaan terhadap LPD diberlakukanlah prinsip mengatur semi-otonom (*semi-autonomous regulation*).

Dalam perkembangan tahap terakhir, prinsip *self-regulation* diterapkan penuh hanya dalam hal pembentukan dan pengurusan LPD. Atas pertanyaan tentang dasar pembentukan LPD, seluruh responden menyatakan bahwa pembentukan LPD dilakukan berdasarkan awig-awig. Hal ini berarti pembentukan LPD di seluruh desa pakraman di ketiga kabupaten sampel didasarkan pada awig-awig. Dasar ini berkenaan dengan penentuan kehendak untuk membentuk LPD, pengaturan pembentukan, penentuan pengurus, penentuan tata cara pengelolaan dan penyelenggaraan pengelolaan LPD, pembinaan serta pengawasan LPD.

Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa penerapan prinsip *self-regulation* dalam pembentukan dan pengelolaan LPD berkembang secara gradual, mulai dari pengaturan yang bersifat interventif sampai pada penerapan prinsip *self-regulation* yang bersifat semi-otonom. Sifat semi-otonom tersebut terjadi berkenaan dengan posisi Pemerintah Negara, dalam hal ini Pemerintah Daerah, sebagai Negara dan posisi kesatuan masyarakat hukum adat sebagai komunitas adat di dalam wilayah negara



(NKRI). Pasal 18 UUD 1945 meniadakan bentuk negara dalam negara, atau bentuk menyerupai negara dalam negara. UUD 1945 menempatkan komunitas sebagai komunitas yang harus tunduk pada hukum negara. Sifat otonom yang diberikan oleh negara kepada kesatuan masyarakat hukum adat merupakan wujud kesadaran negara akan identitas dirinya, asal-usul identitas dirinya, yang menurut negara perlu dijaga, dipelihara, diberdayakan, dan dikembangkan.

Berdasarkan kesadaran tersebut, negara mengambil posisi sebagai pemilik, pengatur, penjaga, pemelihara, dan fasilitator. Negara memberikan hak otonom mengurus rumah tangga sendiri kepada kesatuan masyarakat hukum sejauh sebagai komunitas, sebagai penanda identitas, sebagai cikal-bakal identitas bangsa, sebagai cikal-bakal stuktur negara dan bangsa, dan bukan sebagai atau menyerupai negara. Konsepsi ini mengakibatkan negara mengambil posisi sebagai demikian itu dan memberikan posisi hak mengatur urusan rumah tangga sendiri sesuai asal-usul kepada kesatuan masyarakat hukum adat dalam porsi semi-otonom. Porsi ini menurut pertimbangan negara diperlukan untuk tetap menjaga posisi dan fungsi kesatuan masyarakat hukum adat sebagai penanda identitas bangsa dan tidak melampaui posisi dan fungsi tersebut. Posisi dan fungsi kesatuan masyarakat hukum adat dalam tatanan kehidupan bangsa dan negara tidak boleh berubah menjadi atau menyerupai negara dalam negara. Perkembangan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

#### **PERKEMBANGAN PENERAPAN PRINSIP SELF-REGULATION DALAM PENGATURAN LPD**

<b>NO</b>	<b>PERKEMBANGAN</b>	<b>BENTUK PERKEMBANGAN</b>
1	TAHAP I Keputusan Gubernur 1984	Interventif
2	TAHAP II Perda LPD 1988	<i>Self-regulation, semi-autonomous</i>
3	TAHAP III Perda LPD 2002	<i>Self-regulation, semi-autonomous</i>
4	TAHAP IV Perda LPD 2007	<i>Self-regulation, semi-autonomous</i>



Gradasi pengaturan itu, dari interventif ke *self-regulation* semi-otonom didasarkan pada kesiapan SDM desa pakraman dalam mengelola dan mengendalikan risiko-risiko pengelolaan yang merugikan dalam mengelola LPD.<sup>283</sup>

Pengaturan tersebut sangat berbeda dengan pengaturan Lumbung Pith Nagari (selanjutnya: LPN) di Provinsi Sumatra Barat. LPN sejak permulaan pengaturannya, sebagaimana diatur dengan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Provinsi Sumatra Barat tanggal 18-3-1968 Nomor 015/GSB/1969 dan tanggal 30-3-1974 Nomor 43/GSB/1974 No. 144/GSB/1975, telah menunjukkan pergeseran mendasar dari sifat dasarnya sebagai lembaga keuangan komunitas menjadi lembaga keuangan desa pemerintahan.

Pengaturan Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Sumatra Barat dengan Perda LPN 1982 sudah menjadi LPN sebagai lembaga keuangan yang bukan lagi merupakan lembaga keuangan milik komunitas adat. Kenyataan ini dapat ditelusuri dari dokumen Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga LPN Pada Magaek 1978. Landasan operasional LPN Padang Magaek disamping Pancasila sebagai landasan ideal dan UUD 1945 sebagai landasan struktural adalah Keputusan Gubernur.<sup>284</sup> Anggaran Dasar LPN

Padang Magaek menyebutkan, antara lain:

- (1) LPN merupakan lembaga keuangan dengan azas "ekonomi kekeluargaan dan pembangunan";
- (2) Tujuan LPN untuk meningkatkan kesejahteraan perekonomian dan mendidikan anak Nagari untuk ikut serta secara aktif dan nyata dalam pembangunan;
- (3) AD/ART LPN untuk pertama kali ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Sumatra Barat;

<sup>283</sup> Wawancara dengan Kepala Biro Hukum Pemerintah Provinsi Bali, 18 Maret 2009.

<sup>284</sup> Keputusan Gubernur Kepala Daerah Provinsi Sumatra Barat tanggal 18-3-1968 Nomor 015/GSB/1969 dan tanggal 30-3-1974 Nomor 43/GSB/1974 No. 144/GSB/1975.



(4) Keanggotaan LPN melekat setiap anggota Lumbung dan tidak dapat dipindahkan kepada orang lain;

(5) Setiap anggota LUMBUNG berhak memilih dan dipilih sebagai pengurus.

Materi ketentuan tersebut lebih menggambarkan posisi dan fungsi LPN sebagai lembaga keuangan desa pemerintah. Tidak seluruh anggota Nagari menjadi anggota LPN. Hanya mereka yang menyetujui AD/ART dan melunasi uang pangkal yang dinyatakan memiliki status anggota LPN. Pola pendirian dan pengelolaan/manajemen LPN lebih menyerupai pola pendirian dan pengelolaan Koperasi. LPN masa permulaan ini sudah kehilangan sifat dan ciri-ciri LPN sebagai lembaga keuangan komunitas.

Posisi dan fungsi Pemerintah Daerah terlihat sangat interventif, mulai dari permodalan, penetapan AD/ART, dan penetapan pengurus. Modal LPN terdiri dari tabungan wajib anggotanya, pinjaman modal dari Pemerintah Daerah, bantuan tidak mengikat, dan **penyertaan modal pemerintah atasan**. Posisi Pemerintah Daerah sebagai pemilik modal memberi peluang penuh kepada Pemerintah Daerah untuk mengintervensi pengelolaan LPN.

Pengaturan LPN di Provinsi Sumatra Barat untuk pertama kali dilakukan dengan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Sumatra Barat Nomor 1 Tahun 1982 (selanjutnya: Perda LPN 1982). LPN di dalam Perda LPN 1982 dikonsepsikan sebagai Badan Usaha Simpan-pinjam yang dimiliki oleh masyarakat Desa atau masyarakat kelurahan.<sup>285</sup> LPN dapat didirikan di tiap-tiap desa atau kelurahan. Nama LPN ditulis dengan mencantumkan nama Nagari dan Desa tempat LPN didirikan. Berdasarkan Keputusan rapat anggota LPN, dapat dibentuk Badan Pengurus LPN yang susunan dan tugasnya diatur dengan Keputusan Gubernur.<sup>286</sup> Konsepsi ini sangat berbeda

<sup>285</sup> Pasal 3 Perda LPN 1982.

<sup>286</sup> Pasal 2 Perda LPN 1982.



dengan konsepsi LPD di Provinsi Bali. Desa atau Kelurahan sebagaimana dimaksud di dalam Perda LPN 1982 adalah Desa atau Kelurahan dalam pengertian Desa atau Kelurahan sebagai desa administratif sebagai unsur terbawah dari sistem pemerintahan negara. Sedang desa sebagaimana dimaksud oleh Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1988 tentang Lembaga Perkreditan Desa (selanjutnya: Perda LPD 1988) adalah Desa Adat atau Desa Asli. Sehingga LPN sebagai lembaga keuangan pada desa di Provinsi Sumatra Barat adalah LPN sebagai lembaga keuangan milik desa pemerintahan, sedangkan LPD pada desa di Provinsi Bali adalah lembaga keuangan milik desa adat. Kedua konsepsi ini menimbulkan akibat hukum yang sangat berbeda dari segi pengaturan.

Pola manajemen LPN lebih menyerupai pola manajemen koperasi sedangkan pola manajemen LPD lebih merupakan pola manajemen lembaga keuangan komunitas. Perda LPN 1982 menentukan bahwa lapangan usaha LPN mencakup tujuan untuk: (a) mendorong pembangunan ekonomi rakyat Desa/Kelurahan melalui Tabungan terarah serta penyaluran modal yang efektif; (b) membentuk dan menghimpun modal untuk pembangunan di Desa/Kelurahan; (c) mewujudkan suatu Badan Usaha Simpan-pinjam yang berfungsi sosial dengan menggunakan prinsip-prinsip ekonomi berazaskan Pancasila; (d) menciptakan pemerataan dalam kesempatan berusaha bagi warga dan tenaga kerja di pedesaan/kelurahan.<sup>287</sup> Untuk mencapai tujuan itu, LPN melaksanakan usaha-usaha: (a) gerakan tabungan rakyat desa/kelurahan; (b) penyimpanan pendapatan Pemerintah Desa/Kelurahan; (c) pemberian pinjaman kepada rakyat desa/kelurahan untuk kegiatan ekonomi produktif; (d) penyertaan modal pada badan usaha lainnya; (e) penerimaan simpanan uang dari Pemerintah Daerah dan pihak ketiga lainnya dalam bentuk

<sup>287</sup> Pasal 4 Prda LPN 1982.



tabungan/pinjaman; (f) pembantuan penyelenggaraan kegiatan-kegiatan dana Tingkat Kecamatan, Kabupaten/Kotamadya dan provinsi yang kegiatannya ada di Desa/kelurahan; dan (g) lain-lain usaha yang bersifat gerakan Dana Desa/kelurahan.<sup>288</sup> Tujuan dan lapangan usaha LPN ini sebagian berbeda dengan tujuan dan lapangan usaha LPD, terutama pada macam usaha huruf d (penyertaan modal), huruf e (penerimaan simpanan uang dari Pemerintah Daerah dan pihak ketiga lainnya), dan huruf f (pembantuan penyelenggaraan kegiatan-kegiatan dana Pemerintah Tingkat Kecamatan, Kabupaten/Kotamadya dan Provinsi yang kegiatannya ada di tingkat Desa/Kelurahan) yang lebih menampak fungsi dan posisi desa sebagai desa pemerintahan, sedangkan LPD di Provinsi Bali lebih menyelenggarakan kegiatan pelayanan transaksi keuangan internal komunitas desa dalam sifat otonom, tidak dalam fungsi pembantuan sebagaimana posisi dan fungsi desa/kelurahan menurut Perda LPN 1982.

Perbedaan lainnya terletak pada: (a) struktur modalnya; (b) keanggotannya dan status keanggotannya; (c) status pengelolanya; dan (d) laporan dan pertanggungjawaban pengelolanya. Modal LPN bersumber pada: (a) uang pangkal, simpanan wajib, simpanan sukarela anggota dan pinjaman dari BPD dengan rekomendasi Pemerintah daerah; (b) penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah Tingkat I, Pemerintah Daerah Tingkat II dan Pemerintah Desa/Kelurahan; (c) pemupukan modal sendiri.<sup>289</sup> Modal LPD terdiri dari: (a) swadaya masyarakat sendiri atau urunan Krama Desa; (b) bantuan pemerintah; (c) pemupukan modal.<sup>290</sup> LPD hanya menerima modal dari warga desa adat/pakraman. LPD tidak menerima penempatan modal dari pihak lain selain warga desa pakraman.

<sup>288</sup> Pasal 5 Perda LPN 1982.

<sup>289</sup> Pasal 6 Perda LPN 1982.

<sup>290</sup> Pasal 6 Perda LPD 1988.



Keanggotaan LPN ditentukan berdasarkan pendaftaran. Warga desa yang telah terdaftar dan telah membayar uang pangkal dan simpanan wajib merupakan anggota LPN. Warga desa yang tidak terdaftar atau sudah terdaftar tetapi belum membayar uang pangkal dan uang simpanan wajib tidak merupakan anggota LPN.<sup>291</sup> Pada LPD, seluruh anggota desa adat adalah anggota LPD. Status keanggotaannya tidak didasarkan pada pendaftaran, melainkan status keanggotaannya pada desa adat. Pengelola (manajer) LPN diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota/madya atas nama Gubernur.<sup>292</sup> Pengelola LPD diangkat dan diberhentikan oleh warga desa (krama desa) melalui rapat desa (paruman).<sup>293</sup> Kebijakan LPN ditetapkan oleh Rapat Anggota dan dilaksanakan oleh Manajer.<sup>294</sup> Manajer LPN bertanggungjawab kepada Rapat LPN.<sup>295</sup>

Pembandingan LPN dengan LPD menghasilkan kesimpulan bahwa LPN memiliki karakteristik yang sangat berbeda dengan LPD. Perbedaan hasil perbandingan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

**PERBEDAAN LPD DENGAN LPN**

NO	INDIKATOR PEMBANDING	LPD	LPN
1	Status kelembagaan	Lembaga keuangan milik desa pakraman/adat/asli	Lembaga keuangan milik desa pemerintahan/dinas
2	Anggota dan status keanggotaan	Seluruh warga/krama desa pakraman	Hanya warga desa yang telah terdaftar, sudah membayar uang pangkal dan sumbangan wajib
3	Pengurus	Diangkat dan diberhentikan oleh warga desa melalui rapat desa.	Diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota/madya.
4	Modal	Swadaya masyarakat/urunan Krama Desa; Bantuan pemerintah;	Uang pangkal, simpanan wajib, simpanan sukarela anggota dan pinjaman dari BPD dengan

<sup>291</sup> Pasal 7 Perda LPN 1982.

<sup>292</sup> Pasal 8 Perda LPN 1982.

<sup>293</sup> Pasal 7 ayat (3) Perda LPD 1988.

<sup>294</sup> Pasal 11 Perda LPN 1982.

<sup>295</sup> Pasal 25 ayat (1) Perda LPN 1982.



		Pemupukan modal sendiri,	rekomentasi Pemerintah daerah; Penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah Tingkat I, Pemerintah Daerah Tingkat II dan Pemerintah Desa/Kelurahan; Pemupukan modal sendiri.
5	Layanan transaksi keuangan	Internal pakraman	Internal dan eksternal komunitas desa/kelurahan

Pembandingan tersebut menunjukkan bahwa posisi dan fungsi Pemerintah Daerah dalam pengaturan LPN lebih bersifat penuh dan interventif sebagai akibat dari posisi LPN sebagai lembaga keuangan desa, yaitu desa sebagai struktur terbawah sistem pemerintahan negara. Sedangkan posisi dan fungsi Pemerintah Daerah dalam pengaturan LPD lebih bersifat menghormati dan mengakui posisi dan fungsi otonom desa pakraman/adat/asli sehingga pengaturan LPD lebih bersifat semi-otonom dan semi self-regulation. Posisi dan fungsi Pemerintah Daerah dalam pengaturan LPD lebih mendekati posisi dan fungsi Pemerintah Daerah serta posisi dan fungsi desa pakraman/adat/asli sesuai dengan Pasal 18 UUD 1945. Posisi ini semakin tegas dan jelas pada pengaturan LPD menurut Perda LPD 2002 dan Perda LPD 2007.

Dalam pengaturan selanjutnya intervensi Pemerintah Daerah terhadap LPN sebagai lembaga keuangan milik nagari sebagai desa asli semakin jelas dan mendalam. Pada perkembangan terakhir LPN bahwa telah diubah statusnya menjadi Bank Perkreditan Rakyat (selanjutnya: BPR), sebagaimana dialami oleh LPN Padang Gaek, Kabupaten Tanah Datar, Provinsi Sumatra Barat. LPN ini pada tahun 1990 diubah statusnya menjadi BPR.<sup>296</sup>

<sup>296</sup> Lihat: Anggaran Dasar LPN Padang Gaek, Nomor: 4063/1990, tanggal 7 Oktober 1990, NOTARIS PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH KOTAMDYA PADANG ZAMRI S.H.



#### 4.3 Awig-Awig Sebagai Wujud Penerapan *Self-Regulation* Dalam Pengaturan Urusan Internal Komunitas Desa Pakraman

Desa pakraman diberi hak penuh untuk mengurus urusan internal komunitasnya. Pengurusan urusan internal komunitas desa pakraman itu diatur di dalam ketentuan desa (*awig-awig*). Suatu awig-awig sekurang-kurangnya mengatur:

- (a) Nama dan wilayah desa (*aran lan wewidangan desa*);
- (b) Dasar hukum dan tujuan (*petitis lan pamikukuh*);
- (c) Ketentuan tentang tata desa (*sukerta tata pakraman*);
- (d) Ketentuan tentang tata agama (*sukerta tata agama*);
- (e) Ketentuan tentang tata kehidupan manusia (*sukerta tata pawongan*);
- (f) Pelanggaran dan sanksi (*wicara lan pamidanda*); dan
- (g) Pengurangan dan penambahan awig-awig (*paweweh lan pengurangan awig-awig*).

Ketentuan tentang nama dan wilayah desa mengatur tentang: (a) nama (*aran*); (b) batas wilayah desa (*wates*); (c) luas wilayah desa (*jebat, linggah*); dan (d) pembagian desa ke dalam sub-komunitas (*banjar*) dan sub-sub komunitas (*tempek*).

Ketentuan tentang tujuan dan dasar hukum mengatur tentang: (a) dasar hukum (*pamikukuh*); dan (b) tujuan (*patitis*). Awig-awig pada umumnya menempatkan tiga unsur dasar hukum awig-awig, yaitu: Pancasila sebagaimana tercantum di dalam

Pembukaan UUD 1945, Undang-Undang Dasar 1945 (Pasal 18), dan Tri Hitta Karana sebagaimana bersumber dari ajaran tentang alam semesta sebagai ciptaan Tuhan (Tatwa Bhuwana Agung). Ketentuan tentang nama dan wilayah desa pada umumnya

diatur di dalam Bab (*Sarga*) I awig-awig, sementara ketentuan tentang dasar hukum dan tujuan umumnya diatur di dalam Bab (*Sarga*) II awig-awig.

Ketentuan tentang desa pakraman (*sukerta tata pakraman*) mengatur tentang:

- (a) warga desa pakraman (*krama*); (b) pengurus desa (*prajuru*); (c) pertemuan/rapat



desa (*paruman*); (d) kantong sebagai instrumen penanda panggilan untuk berkumpul (*kulku*); (e) milik desa (*druwen desa*); dan (f) ketentuan tata lingkungan dan tata kehidupan (*sukerta pamitegep*). Ketentuan ini pada umumnya diatur di dalam Bab (Sarga) III awig-awig.

Warga desa diklasifikasikan atas warga desa (*krama desa*) dan warga pendatang (*krama tamu*). Warga desa ditandai dengan tiga penanda, yaitu: (a) beragama Hindu; (b) mengelola luasan lahan tertentu sendiri; dan (c) tercatat sebagai warga desa bersangkutan. Warga pendatang adalah warga yang bukan warga desa dan tinggal di desa pakraman dengan tujuan untuk bekerja. Terhadap mereka berlaku hak dan kewajiban yang berbeda sesuai dengan status kewargaannya. Warga desa, pada sub-komunitas desa (*banjar*) juga diklasifikasi secara khusus, umumnya diklasifikasi atas: (a) warga dengan hak dan kewajiban penuh terhadap banjar (*krama ngarep*); dan (b) warga janda atau duda (*krama balu*). Ketentuan tentang kewargaan ini juga mengatur tentang asal-usul warga. Berdasarkan asal-usul kewargaannya, warga desa juga diklasifikasikan atas: (a) warga desa karena menempati lahan tertentu di dalam wilayah desa; (b) warga yang tinggal di desa karena bekerja; dan (c) karena perkawinan, yaitu menikah dengan warga desa bersangkutan.

Ketentuan tentang Pengurus (*Prajuru*) Desa mengatur tentang: (a) unsur pengurus; (b) tata cara pemilihan dan penetapan pengurus (*tata cara ngadegang prajuru*); (c) tugas pengurus (*swadharmaning prajuru*); (d) penghasilan pengurus (*olih-olihan prajuru*); dan (e) penggantian pengurus (*pagentosan prajuru*).

Setiap kesatuan (sub-komunitas) di dalam komunitas desa pakraman memiliki organisasi dan kepengurusan yang sifatnya otonom, misalnya: desa pakraman diatur oleh pengurus desa, banjar adat diatur oleh pengurus banjar, tempekan diatur oleh



pengurus tempek, demikian selanjutnya kesatuan-kesatuan fungsional lainnya, seperti kelompok seni suara, kelompok seni tari, dan kelompok-kelompok lainnya. Desa pakraman merupakan kesatuan terbesar yang meliputi keseluruhan kesatuan sub-komunitas yang ada di dalam komunitas, tetapi tidak melakukan intervensi terhadap pengurusan internal masing-masing kesatuan. Desa pakraman sebagai kesatuan terbesar yang serba meliputi justru menjaga dan memelihara ke-otonom-an masing-masing kesatuan itu. Batas ke-otonom-an itu adalah tata agama, tata desa, tata kehidupan, dan tata lingkungan yang diatur dan berlaku di dalam desa pakraman.

Ketentuan tentang rapat desa (*indik paruman*) mengatur tentang: (a) jenis rapat desa; (b) saat penyelenggaraan rapat; (c) prosedur dan tahapan rapat; dan (c) pelaksanaan hasil rapat desa. Rapat (*paruman*) pada umumnya mencakup: rapat desa (*paruman desa*), rapat sub-komunitas desa (*paruman bajar*), rapat pengurus desa (*paruman parajuru*), rapat sub-sub desa (*paruman tempekan*), dan rapat kelompok-kelompok atau organisasi fungsional, seperti organisasi pemuda dan pemudi (*paruman sekaa teruna teruni*), dan rapat organisasi fungsional lainnya. Rapat desa diselenggarakan setahun sekali atau setiap saat sesuai kebutuhan dan kegunaannya. Rapat banjar diselenggarakan setiap enam bulan sekali atau menurut ketentuan banjar masing-masing. Rapat sub-sub komunitas diselenggarakan sebulan sekali atau menurut keputusan banjar setempat. Rapat organisasi fungsional diselenggarakan menurut kebutuhan fungsionalnya. Rapat pengurus diselenggarakan dalam rangka pelaksanaan program desa atau menurut keadaan yang memerlukan keputusan pengurus desa. Salah satu fungsi paruman adalah meminta pendapat warga desa untuk memutuskan suatu keadaan yang sebelumnya belum diatur di dalam awig-awig. Keputusan ini dikenal dengan nama *pararem*. Suatu keputusan desa (*pamutus*) harus dibentuk berdasarkan prinsip musyawarah mufakat (*gilik-saguluk*).



Kepemilikan desa (*druwen desa*) mencakup: (a) tempat suci, tempat persembahyangan desa dikenal dengan nama Kahyangan Desa; (b) tanah yang dikelola dan hasil pengelolaannya digunakan untuk keperluan penyelenggaraan upacara di tempat persembahyangan desa (tanah pelaba pura); (c) kuburan (*setra*); (d) tanah wilayah desa (pakaranan desa); (e) tanah desa yang tidak dikuasai warga dan berfungsi sebagai kawasan penyangga kesucian pura (tanah kekeran); (f) bangunan-bangunan, baik bangunan suci, bangunan untuk kegiatan sosial keagamaan, bangunan untuk kegiatan sosial budaya; (g) instrumen budaya dan kesenian, dan berbagai bentuk warisan budaya lainnya. Awig-awig desa pakraman sampel pada umumnya tidak mencatumkan LPD sebagai bagian bentuk kepemilikan desa. Untuk mengatur keberadaan LPD, mereka membentuk ketentuan khusus yang disepakati secara khusus melalui rapat desa pakraman. Ketentuan ini disebut *pararem* yang secara khusus mengatur tentang LPD. Di Desa Adat Pecatu, *pararem* yang mengatur tentang LPD diberi nama Pararem Lembaga Pekreditan Desa (LPD) Desa Adat Pecatu. Pararem ini mengatur tentang identitas, dasar pendirian, dan tata pengelolaan LPD, termasuk: pengangkatan pengurus, tugas dan kewenangan pengurus, kewajiban pengurus, pembinaan dan pengawasan, serta pelaporan dan pertanggungjawaban pengurus dan pengurusan LPD.

Ketentuan tentang tata kehidupan beragama (*sukerta tata agama*) mengatur tentang: (a) upacara pemujaan Tuhan (*Dewa Yajnya*); (b) upacara penghormatan terhadap para pendeta (*Rsi Yajnya*); (c) upacara penghormatan terhadap leluhur (*Pitra Yajnya*); (d) upacara selamat untuk manusia (*Manusa Yajnya*); dan (e) upacara untuk mengucapkan terimakasih kepada alam fisik semesta (*Bhuta Yajnya*). Ketentuan tentang tata kehidupan manusia mengatur tentang: (a) perkawinan (*pawiwahan*); (b) perceraian (*penyapihan*); (c) keturunan (*sentana*); dan (d) waris (*warisan*). Ketentuan



tentang pelanggaran dan sanksi (*wicara lan pamidanda*) mengatur tentang: (a) pelanggaran; (b) sanksi; dan (c) tata cara menilai pelanggaran dan menjatuhkan sanksi.

Seluruh awig-awig pada desa sampel belum menentukan LPD sebagai milik desa.<sup>297</sup> Mekanisme pembentukan dan pengurusan LPD dilakukan menurut ketentuan Perda LPD, namun dalam hal pembentukan dan pengurusan tidak ditemukan intervensi dari pemerintah daerah. Seluruh responden menyatakan bahwa kepengurusan LPD dipilih melalui *paruman desa pakraman*. Proses pemilihan pengurus, mulai dari penentuan calon dan penetapan calon menjadi pengurus merupakan urusan desa pakraman. Pemerintah provinsi dalam beberapa kasus, hanya melakukan pendampingan. Demikian juga dengan penyelenggaraan pengurusan LPD. Para pengurus LPD diwajibkan memenuhi standar pengurusan. Namun dalam hal penyelenggaraan pengurusan, termasuk pengangkatan karyawan, LPD menyelenggarakan kewenangannya sendiri tanpa intervensi pemerintah daerah.

Data empiris tersebut menunjukkan bahwa sekalipun terdapat penentuan standar pembentukan dan pengurusan LPD berdasarkan Perda, namun pembentukan dan pengurusan LPD lebih didasarkan didasarkan pada *awig-awig*. Posisi *awig-awig* dalam proses pembentukan dan pengurusan LPD adalah dalam proses penentuan calon pengurus, pemilihan pengurus, dan penetapan pengurus. Mekanisme dan prosedur dalam proses tersebut sepenuhnya didasarkan pada *awig-awig*. Demikian juga dalam hal penentuan sanksi terhadap nasabah dan penjatuhan sanksinya. Perda sama sekali tidak mengatur sanksi terhadap nasabah. Perda hanya mengatur sanksi terhadap pengurus yang melakukan pelanggaran hukum. Atas pertanyaan apakah LPD memiliki

<sup>297</sup> Lihat: Awig-awig Desa Adat Pecatu, Desa Adat Pecatu, Kecamatan Kuta, Kabupaten Badung 1987. Lihat juga: Awig-Awig Desa Adat Kedonganan, Kecamatan Kuta, Kabupaten Badung, 1989.



anggaran dasar dan anggaran rumah tangga sebagai dasar penyelenggaraan usaha, seluruh responden memberikan jawaban bahwa LPD tidak memiliki anggaran dasar.

Bentuk lain yang digunakan sebagai dasar penyelenggaraan keorganisasian LPD adalah pararem dan awig-awig. Sehingga dari segi dasar penyelenggaraan, baik dalam proses pemilihan pengurus maupun penyelenggaraannya, LPD didasarkan pada *awig-awig* dan *pararem*.

Data empiris tersebut menunjukkan bahwa prinsip *self-regulation* diterapkan dalam bentuk dasar kewenangan bagi desa pakraman untuk menentukan kehendak untuk membentuk atau tidak membentuk LPD, menentukan calon pengurus, memilih pengurus dan menetapkan pengurus, mengatur tata pengelolaan dan tata penyelenggaraan LPD, menentukan sanksi dan menjatuhkan sanksi bagi warga atau pengurus yang melanggar ketentuan.

Pengaturan demikian ini tidak ditemukan dalam pengaturan LPN di Sumatra Barat. LPN sejak permulaan pengaturannya oleh Pemerintah provinsi sudah tidak lagi diatur sebagai lembaga keuangan komunitas, melainkan lembaga keuangan desa sebagai lembaga pemerintahan terendah dalam sistem pemerintah negara. LPN pada tahun 1978 telah diposisikan sebagai lembaga keuangan desa dengan pola pendirian dan pengelolaan menyerupai pola pendirian dan pola manajemen koperasi. LPN untuk pertama kali ditetapkan dengan Keputusan Gubernur, kemudian kehidupan dan pengelolannya ditentukan oleh anggota-anggotanya. Tidak seluruh anggota komunitas nagari diterima sebagai anggota LPN. Hanya anggota komunitas Nagari yang memenuhi persyaratan tertentu saja yang diterima sebagai Nagari. Pembatasan keanggotaan ini mengakibatkan LPN kehilangan cirinya sebagai lembaga keuangan komunitas dan lebih mendekatkannya kepada sifat dan ciri koperasi. Ciri LPN sebagai lembaga keuangan komunitas juga dikurangi oleh posisi Pemerintah daerah sebagai



pihak yang menempatkan modal, yang memberi peluang besar bagi pemerintah daerah untuk melakukan intervensi. Dalam praktek, keadaan demikian itu memang terjadi. LPN tidak lagi menggunakan prinsip-prinsip pendirian, pengelolaan, dan pertanggungjawaban sebagai lembaga keuangan komunitas, melainkan lembaga keuangan umum dan lebih menyerupai koperasi. Dalam perkembangan berikutnya (1990-an) LPN murni menjadi lembaga keuangan umum, yaitu Bank perkreditan Rakyat. Dengan status ini, LPN bukanlah lembaga keuangan komunitas.

#### 4.4 *Pararem* Sebagai Wujud Penerapan *Self-Regulation* Dalam Pengaturan LPD

Bentuk nyata *self-regulation* dalam pengaturan LPD diwujudkan dalam bentuk *pararem*. *Pararem* merupakan bentuk keputusan yang dihasilkan dari suatu paruman krama desa yang dimaksudkan untuk mengisi kekosongan ketentuan atau sebagai aturan teknis pelaksanaan dari awig-awig. *Pararem* digunakan sebagai dasar untuk mengatur penyelenggaraan LPD. LPD tidak memiliki anggaran dasar dan anggaran rumah tangga sebagai dasar penyelenggaraan usaha, sebagaimana badan usaha pada umumnya, seperti: koperasi, persero, PT, C.V., dan Firma. Seluruh responden memberikan jawaban bahwa LPD tidak memiliki anggaran dasar sebagai dasar penyelenggaraan usahanya. Seluruh responden menyatakan bahwa "anggaran dasar" LPD dibentuk oleh bendesa adat bersama-sama dengan pengurus LPD. Anggaran dasar tidak dibentuk melalui Pemda atau notaris, melainkan melalui *paruman* desa. Atas pertanyaan siapakah yang mengesahkan anggaran dasar/anggaran rumah tangga LPD, seluruh responden menyatakan bahwa "anggaran dasar" LPD disahkan oleh bendesa adat melalui paruman desa. Pensaahan demikian tidak melalui gubernur, bupati/walikota, bendesa secara sendiri, paruman desa secara sendiri, atau lembaga lainnya termasuk BPD.



LPD di Desa Pecatu, Kecamatan Kuta, Kabupaten Badung, diatur dalam suatu *pararem* yang secara khusus mengatur LPD. Rancangan *pararem* ini dirancang oleh Prajuru Desa Pecatu, kemudian dimintakan pendapat warga melalui rapat desa (*paruman desa*) dan diputuskan di dalam rapat tersebut. Pada bagian Kata Pengantar Pararem Lembaga Perkreditan Desa (LPD) Desa Adat Pecatu Tahun 2001 disebutkan sebagai berikut:

... kami Desa Adat Pecatu menyusun Pararem tentang Lembaga Perkreditan Desa (LPD) Adat Pecatu.

Dasar tersusunnya Pararem ini. Karena Desa Adat Pecatu telah memiliki Awig-awig yang mana belum termuatnya LPD, sebagai milik Desa Adat (Druwen Desa) serta aturan teknis yang mengatur mekanisme kerja LPD, khususnya di Desa Adat Pecatu, sehingga dipandang perlu oleh Krama Desa untuk menyusun Kesepakatan (Pararem) Desa tentang LPD, agar kelestarian Desa Adat serta kelangsungan kinerja LPD berjalan dengan baik sehingga dapat tercapainya maksud dan tujuan dari keberadaan LPD, serta kesejahteraan yang Aman, Nyaman, dan Berkeadilan di Desa Adat Pecatu, sesuai filosofi Tri Hita Karana, yang diamalkan oleh Desa Adat.

Demikian maksud dan tujuan dari Pararem ini dibuat, agar dapat bermanfaat dan menjadi Pedoman bagi Desa Adat, Prajuru, Pengurus LPD dalam melaksanakan Swadarma.

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa *Pararem* merupakan instrumen hukum yang menyerupai keputusan, merupakan bentuk kesepakatan warga, yang dihasilkan dari suatu rapat desa pakraman (*paruman*). Keputusan tersebut mengatur hal yang bersifat khusus dan sepanjang hal yang belum diatur di dalam awig-awig. Dalam hal mengatur LPD di Desa Pecatu, *Pararem* tersebut digunakan sebagai dasar untuk mengatur pengelolaan LPD dan merupakan pedoman bagi warga, pengurus desa, dan pengurus LPD dalam penyelenggaraan pengurusan dan pengembanan fungsi-fungsi LPD. *Pararem* LPD Desa Pecatu memuat 13 (tiga belas) materi, yaitu:

- (1) BAB (*SARGA*) I: nama, logo, dan wilayah (*aran, niyasa, lan wewidangan*);
- (2) BAB (*SARGA*) II: dasar hukum (*pamikukuh*);



(3) BAB (*SARGA*) III: fungsi, tujuan, dan ruang lingkup usaha (*pikenoh, tujuan, lan wewidangan usaha*);

(4) BAB (*SARGA*) IV: Modal;

(5) BAB (*SARGA*) V: Organisasi;

(6) BAB (*SARGA*) VI: Badan Pengawas;

(7) BAB (*SARGA*) VII: Badan Pembina;

(8) BAB (*SARGA*) VIII: Tugas-tugas Desa Adat Pecatu (*swadharmaning Desa Adat Pecatu*);

(9) BAB (*SARGA*) IX: ketentuan usaha simpan-pinjam (*uger-uger usaha simpan-pinjam*);

(10) BAB (*SARGA*) X: pembagian keuntungan (*pah-pahan pikolih*);

(11) BAB (*SARGA*) XI: gaji dan penghasilan lainnya (*gajih lan pikolih siosan*);

(12) BAB (*SARGA*) XII: rapat (*paruman*);

(13) BAB (*SARGA*) XIII: penutup (*pamuput*).

Pararem LPD Desa Pecatu ditulis dengan bahasa Bali dan Bahasa Indonesia.

LPD Desa Pecatu menggunakan kata "LPD" pada penamaannya, namun dalam rentang penamaan keseluruhannya menggunakan nama yang menunjukkan kekhususan yang

membedakan LPD Desa Pecatu dengan LPD pada desa-desa lainnya. LPD Desa pecatu

dinamai Lembaga Perkreditan Desa Adat Pecatu atau LPD Desa Adat Pecatu. LPD Desa

Adat Pecatu memiliki dan menggunakan logo khusus yang membedakan identitas LPD

Desa Pecatu dengan identitas LPD lainnya. Dalam hal dasar pendirian (*pamikukuh*)

LPD, Pararem LPD Desa Adat Pecatu menempatkan unsur-unsur berikut sebagai dasar pendirian:

(a) Pancasila;

(b) UUD 1945;



(c) Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 06 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai satu Kesatuan Masyarakat

Hukum Adat Dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali;

(d) Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor: 02 Tahun 1988 tentang Lembaga Perkreditan Desa;

(e) Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bali Nomor: 972 Tahun 1984 tentang Pendirian Lembaga Perkreditan Desa di Provinsi Daerah Tingkat I Bali;

(f) Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Badung Nomor: 1018 Tahun 1988 tentang Pendirian LPD Desa Adat Pecatu;

(g) Awig-awig Desa Adat Pecatu sebagaimana telah disuratkan dan disahkan oleh Bupati Kepala Daerah Tingkat II Badung pada tanggal 14 Nopember 1987 bertempat di Pura, Desa Adat pecatu.

*Pararem* ini, terutama berkenaan dengan dasar pendiriannya, dasar pada huruf

(b), huruf (c), huruf (d), dan huruf (f) seyogyanya disesuaikan dengan Peraturan

Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Desa Pakraman dan Peraturan

Daerah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali

Nomor 8 Tahun 2002 Tentang Lembaga Perkreditan Desa. Demikian juga perlu

dikralifikasi bahwa yang dimaksud dengan "awig-awig disahkan oleh Bupati Badung"

adalah dikukuhkan. Pasal 8 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 06

Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat Sebagai Kesatuan

Masyarakat Hukum Adat Dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali menentukan bahwa:

(1) Awig-awig Desa Adat dibuat dan disahkan oleh Krama Desa Adat.

(2) Awig-awig Desa Adat dicatatkan di Kantor Bupati/Walikota/Kotamadya Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan.



Menurut ketentuan tersebut, pensahan awig-awig dilakukan oleh *krama desa adat*. Bupati tidak mensahkan awig-awig. Bupati hanya menerima pencatatan *awig-awig* di Kantor Bupati. Ketentuan ini menunjukkan konsistensi pengaturan posisi dan fungsi Bupati dan Desa Adat dalam pembentukan *awig-awig* dengan ketentuan Pasal 18 UUD 1945. Negara, dalam hal ini Pemerintah Daerah, menjamin hak otonom Desa Adat untuk mengatur dirinya dan negara hanya menjalankan peran sebagai pengawas dan pengayom. Ketentuan ini semakin menjelaskan posisi dan fungsi Pemerintah Daerah dan Desa pakraman dalam pembentukan dan pengelolaan LPD, bahwa Pemerintah Daerah mengambil posisi dan fungsi fasilitasi, pemberdayaan, pengayoman dan pengembangan, dan Desa Pakraman diberi posisi dan fungsi otonom dalam mengurus urusan internal kehidupan rumah tangganya, termasuk dalam soal pembentukan dan pengelolaan LPD. Posisi dan fungsi perizinan, pengawasan, dan pembinaan dalam pembentukan dan pengelolaan LPD merupakan wujud dari posisi dan fungsi negara dalam pengayoman terhadap komunitas kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana ditentukan Pasal 18 UUD 1945.

Dalam ketentuan tentang Fungsi, Tujuan dan Lapangan Usaha diatur tentang visi, tujuan, dan lapangan usaha LPD Desa Pecatu. Disebutkan bahwa LPD Pecatu merupakan lembaga milik Desa Adat Pecatu yang merupakan unit operasional yang berfungsi sebagai wadah kekayaan Desa Adat Pecatu. Pendayagunaan LPD Pecatu diarahkan pada: (a) usaha-usaha peningkatan taraf hidup warga; (b) menunjang pelaksanaan pembangunan Desa Adat Pecatu; (c) melestarikan dan memperkokoh keberadaan Desa Adat Pecatu sesuai dengan konsep Tri Huta Karana, skala dan niskala.<sup>298</sup> Tujuan pendirian LPD Pecatu adalah: (a) mendorong pembangunan ekonomi masyarakat yang terarah serta penyaluran modal yang efektif; (b) memberantas ijon,

<sup>298</sup> Pasal 5 Perarem LPD Desa Adat Pecatu 2001.



gadai gelap dan bentuk utang-piutang sejenis lainnya; (c) menciptakan pemerataan kesempatan berusaha bagi warga desa dan perluasan kesempatan kerja; dan (d) meningkatkan daya beli dan melancarkan lalu lintas pembayaran dan peredaran uang.

Dalam praktek, posisi dan fungsi LPD Pecatu tidak terbatas pada tujuan-tujuan tersebut, melainkan bahkan lebih diberatkan pada arah pendayagunaan LPD Pecatu, yaitu sebagai media untuk meningkatkan taraf hidup warga, menunjang pelaksanaan pembangunan, dan melestarikan serta memperkokoh keberadaan Desa Adat Pecatu.

Program-program LPD tidak terbatas pada program penyelenggaraan lalu lintas keuangan di Desa Adat Pecatu, melainkan lebih ke arah pengembangan fungsi pemeliharaan dan pengembangan fungsi-fungsi adat, agama, dan kebudayaan.

Sebagai suatu lembaga perkreditan, LPD Pecatu menjalankan usaha-usaha dengan cakupan:

- (a) Menerima simpanan uang warga masyarakat desa dalam bentuk tabungan, simpanan berjangka, atau bentuk simpanan lainnya;
- (b) Memberikan pinjaman untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat produktif (pertanian, industri/kerajinan kecil, perdagangan dan usaha lainnya);
- (c) Mengerahkan dana desa untuk berbagai usaha;
- (d) Penyertaan modal pada berbagai usaha; dan
- (e) Menerima pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan.<sup>299</sup>

Ketentuan Pasal 5 (status dan arah fungsi), Pasal 6 (tujuan), dan Pasal 7 (ruang lingkup usaha) Perarem LPD Pecatu 2001 menunjukkan bahwa LPD Pecatu menyelenggarakan pengembangan fungsi sosial-ekonomi, sosial-budaya, dan fungsi ekonomi keuangan murni sebagai lembaga simpan pinjam. Karakter khas LPD Pecatu adalah bahwa kegiatan LPD sebagai lembaga ekonomi keuangan dibatasi pada

<sup>299</sup> Pasal 7 Perarem LPD Desa Adat Pecatu 2001.



pelayanan transaksi keuangan internal komunitas Desa Adat Pecatu. Dalam perkembangannya, transaksi keuangan demikian itu tidak lagi dapat dibatasi pelayanan jasa keuangan internal komunitas. Tingginya akuntabilitas LPD Pecatu melahirkan citra kelembagaan yang kian hari kian membaik. Kepercayaan masyarakat pelaku ekonomi eksternal komunitas LPD Pecatu semakin hari semakin meningkat. Akuntabilitas dan citra yang meningkat dan tinggi itu melahirkan penawaran dari pelaku ekonomi eksternal komunitas untuk meminta pelayanan transaksi. Keadaan ini merupakan kecenderungan baru dilingkungan LPD, terutama pada daerah-daerah sentra kegiatan bisnis, seperti Kuta, Jimbaran, Kedonganan, Gianyar, dan lain-lain.

Penawaran pelayanan transaksi nasabah eksternal komunitas Desa Pakraman menimbulkan pro dan kontra di kalangan akademisi, praktisi perbankan, praktisi LPD, dan pemerintah daerah. Seminar Nasional LPD 2010<sup>300</sup> menyimpulkan bahwa hak untuk melayani transaksi eksternal merupakan hak bagi LPD dan Desa pakraman sebagai bagian dari demokrasi ekonomi dan hak berusaha sebagaimana diatur di dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Hak Azasi Manusia. Namun demikian, masalah ini tetap memerlukan kajian akademis secara lebih mendalam melalui penelitian dan pengkajian tersendiri, di luar penelitian dan pengkajian disertasi ini.

Modal LPD Pecatu terdiri dari: (a) swadaya masyarakat dan/atau urunan krama Desa Adat Pecatu; (b) bantuan Pemerintah; (c) penyisihan keuntungan bersih setiap tahun yang berasal dari cadangan modal dan cadangan tujuan; (d) kekayaan desa yang disisihkan secara khusus untuk modal dan penambahan modal. Permodalan ini diputuskan melalui paruman Desa.<sup>301</sup>

<sup>300</sup> Kesimpulan angka 4 Laporan Seminar Nasional Landasan Teoritik Pengaturan LPD Sebagai Lembaga Keuangan Komunitas Pada Komunitas Masyarakat Hukum Adat di Bali, Denpasar 12 Juli 2010, Komite Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2010.

<sup>301</sup> Pasal 8, *ibid.*



Organisasi LPD Pecatu mencakup: (a) Badan Pengurus; (b) Karyawan; (c) sanksi bagi Badan Pengurus dan Karyawan; (d) Badan Pengawas; dan (e) Badan Pembina. Badan Pengurus mencakup: (a) Kepala; dan (b) Tata Usaha/Pembukuan dan Kasir. Badan Pengurus dipilih oleh dan dari anggota warga desa pakraman. Badan Pengurus, sebelum melaksanakan tugasnya, bersumpah dan diupacarai di Pura Desa setempat, disaksikan oleh krama desa. Masa jabatan Badan Pengurus adalah 4 tahun, setelah itu dapat dipilih kembali. Badan pengurus tidak diperkenankan merangkap jabatan dengan jabatan pimpinan perusahaan swasta dan pemerintah, kepala desa dan perangkat desa lainnya, ketua lembaga-lembaga kelembagaan desa (LKMD, LMD, Badan Perwakilan Desa), Kepala (Kelihan) Desa Pakraman, dan pengurus harian partai politik.<sup>302</sup>

Kepala LPD merupakan pimpinan tertinggi LPD. Kepala LPD memimpin LPD dan mewakili LPD bertindak ke luar dan ke dalam. Kepala LPD berwenang mengangkat karyawan; menetapkan fungsi, tugas, dan wewenang karyawan LPD; dan menetapkan gaji karyawan. Kepala LPD bertanggungjawab kepada Desa Adat Pecatu.<sup>303</sup>

Badan Pengawas melaksanakan pengawasan internal LPD. Badan Pengawas terdiri dari seorang ketua dan sebanyak-banyaknya 2 orang anggota.<sup>304</sup> Anggota Badan Pengawas dipilih oleh dan dari krama desa.<sup>305</sup> Bendesa Adat, karena jabatannya, bertindak sebagai Ketua Badan Pengawas. Badan Pengawas mengawasi penyelenggaraan operasional LPD. Pengawasan dilakukan 3 bulan sekali atau sewaktu-waktu bila dipandang perlu. Hasil pengawasan disampaikan kepada Desa Adat Pecatu.<sup>306</sup>

Badan Pembina melaksanakan fungsi pembinaan dan pertimbangan. Badan Pembina

<sup>302</sup> Pasal 9, Perarem LPD Pecatu 2001.

<sup>303</sup> Pasal 10, Ibid.

<sup>304</sup> Pasal 20, ibid.

<sup>305</sup> Pasal 22, ibid.

<sup>306</sup> Pasal 21, ibid.



terdiri dari Kepala Desa (administratif), Kepala Dusun se-Desa Adat Pecatu, dan Prajurit Desa Adat Pecatu. Badan pembina dipimpin oleh Kepala Desa Pecatu karena jabatannya.<sup>307</sup>

Data empiris dan ketentuan dalam *Perarem* tersebut menunjukkan bahwa wujud penerapan prinsip *self-regulation* dalam *pararem*, dalam pengaturan pembentukan dan penyelenggaraan LPD, mencakup antara lain: (a) kewenangan untuk menentukan "anggaran dasar" LPD; dan (b) kewenangan untuk mensahkan anggaran dasar. Data empiris tersebut menunjukkan bahwa posisi desa pakraman dalam pengaturan dan pengurusan LPD semakin kuat dan otonom, sehingga dalam perkembangan terakhir posisi *self-regulation* dalam pengaturan LPD oleh desa pakraman semakin menguat, atau bergeser dari posisi semi-otonom ke posisi otonom penuh. Posisi Pemerintah Daerah semakin tegas ke arah posisi PEMBINA dan PENGAWAS sebagaimana dikehendaki UUD 1945.

#### **4.5 Inkonsistensi Perlakuan Politik Hukum Dan Perlakuan Hukum Terhadap LPD Sebagai Lembaga Keuangan Komunitas Kesatuan Masyarakat Hukum Adat**

Sekalipun Pemerintah Pasal 18 UUD 1945 telah meletakkan ketentuan dasar dalam pengaturan kesatuan masyarakat hukum adat, termasuk keseluruhan kelembagaannya, demikian juga peraturan perundang-undangan dalam bidang pemerintahan daerah telah secara jelas meletakkan visi dan ketentuan hukum normatif dalam pengaturan kesatuan masyarakat hukum adat namun tidak seluruh unsur penyelenggara negara memahami dengan sungguh-sungguh visi politik hukum konstitusi dan visi politik hukum peraturan perundangan-undangan pemerintahan daerah itu. Sekalipun Menteri Dalam Negeri secara intensif menerbitkan berbagai peraturan menteri berkenaan dengan fasilitasi, pengembangan, dan pemberdayaan

<sup>307</sup> Pasal 24, *ibid.*



kelembagaan kesatuan masyarakat hukum adat yang dalam Permendagri 39/2007 disebut dengan nama LEMBAGA ADAT, namun Menteri pun tidak memahami dengan baik visi politik hukum konstitusi itu. Kekurangpahaman ini dibuktikan dengan kasus pemaksaan peleburan status LPD menjadi lembaga keuangan umum. SKB Menteri Keuangan, Mendagri, Menteri UKMK, dan Gubernur BI 2009 bukanlah satu-satunya perbuatan yang bertentangan dengan konstitusi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah itu, melainkan bagian dari suatu rangkaian tindak kebijakan hukum yang dilakukan sejak tahun 1992, sejak terbitnya Undang-undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan. Sejak terbitnya Undang-Undang Perbankan 1992 LPD telah menghadapi berbagai permasalahan hukum yang tidak karena LPD melanggar hukum atau menyalahi hukum, melainkan karena Pemerintah Pusat mengabaikan visi politik hukum Konstitusi sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 18 UUD 1945. Sejak diterbitkannya Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, sebagaimana kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 Tentang Perbankan, Pemerintah Pusat melakukan berbagai tindakan hukum berkenaan dengan keberadaan LPD. Pada tahun 1992 Presiden menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 71 Tahun 1992 yang mengharuskan lembaga-lembaga keuangan merubah bentuk menjadi BPR paling lambat sampai tanggal 30 Oktober 1997. Ketentuan tersebut telah ditafsirkan mencakup LPD dan LPD-pun dituntut oleh Bank Indonesia untuk berubah bentuk menjadi BPR. **Pemerintah Provinsi Bali** menentukan sikap dan memilih sikap untuk **tetap mempertahankan LPD pada bentuk aslinya, karena LPD memiliki karakteristik khusus.** LPD merupakan lembaga keuangan milik desa adat yang dibentuk oleh dan hanya melayani kegiatan simpan-pinjam di lingkungan warga desa adat. Bekenan dengan sikap itu, Gubernur Bali telah bersurat kepada Menteri Dalam



Negeri dengan menyatakan bahwa Pemerintah Provinsi Bali bersikap memilih membiarkan LPD sesuai dengan bentuk aslinya dan tidak akan berubah bentuk menjadi BPR. Atas surat itu, Menteri Dalam Negeri bersurat kepada Menteri Keuangan berkenaan dengan sikap Pemerintah Provinsi Bali itu. Perkembangan kasus itu digambarkan sebagai berikut:

(1) Menteri Dalam Negeri dengan Surat tertanggal 10 Oktober 1996 bersurat kepada Menteri Keuangan, surat ini menanggapi surat Gubernur Bali yang pada intinya menyatakan bahwa LPD sebaiknya tetap bertahan pada bentuk aslinya dan tidak berubah bentuk menjadi BPR;

(2) Surat tertanggal 25 Februari 1997 (sebagai jawaban atas surat tertanggal 10 Oktober 1996), menyatakan bahwa jika LPD tidak mengubah bentuk (sesuai perundang-undangan) maka **LPD dilarang untuk menghimpun dana masyarakat**. LPD memang tidak pernah menghimpun dana masyarakat dalam pengertian masyarakat umum. Dana yang dihimpun LPD adalah dana warga desa adat. Surat tersebut menunjukkan ketidakpahaman Kementerian terhadap esensi LPD sebagai lembaga keuangan komunitas dan sebagai lembaga adat yang berada dalam koridor isu sosial-budaya, bukan isu perbankan atau lembaga keuangan yang berada dalam koridor kewenangan kementerian Keuangan;

(3) Gubernur Bali dengan Surat tertanggal 13 November 1997 bersurat kepada Bupati, BPD dan PHDI Pusat yang isinya menyatakan bahwa **LPD tetap dapat melaksanakan kegiatannya seperti biasa dalam mendukung pembangunan desa adat, karena** LPD bukan lembaga keuangan sebagaimana lembaga keuangan pada umumnya. LPD hanya berurusan dengan krama desa adatnya masing-masing;

(4) Pada akhirnya 1998 perdebatan berlanjut dengan Surat Gubernur Bali tanggal 19 Nopember 1998 kepada Menteri Keuangan. Dalam surat tersebut Gubernur



menjelaskan bahwa LPD hanya berurusan dengan anggota (krama) desa adat, telah mencapai sukses dalam kinerja dan jangkauan pelayanan dan sebagian telah berdiri sebelum di keluarkannya UU No.7 Tahun 1992. Untuk itu, LPD agar diijinkan untuk mempertahankan bentuk aslinya dan tidak berubah menjadi BPR.

Bank Indonesia dengan Surat tertanggal 17 Februari 1999 menjawab surat Gubernur Bali dan BI Denpasar merumuskan keputusan sebagai berikut:

- (a) LPD tidak di perbolehkan menghimpun dana masyarakat;
- (b) Pengimpunana dana harus dibatasi hanya dari krama desa adat bersangkutan;
- (c) LPD tidak di perbolehkan menggunakan istilah-istilah perbankan dalam pelayanannya;
- (d) Berhubung LPD bukanlah sebuah bank, maka tidak diawasi oleh BI. Pemerintah Provinsi bertanggung jawab memastikan agar masyarakat tidak dirugikan.

Sikap BI butir (a) merupakan larangan mubazir, karena LPD memang tidak pernah melakukan penghimpunan dana masyarakat, melainkan hanya dana warga komunitas kesatuan masyarakat hukum adat di Bali. Sikap BI butir (b) juga merupakan himbayan mubazir, karena LPD sejak permulaan dibentuk memang bertujuan untuk melayani transaksi simpan-pinjam internal warga desa pakraman. Sikap BI butir (c) merupakan sikap berlebihan dan bertentangan dengan Undang-Undang Perbankan, karena Undang-Undang Perbankan tidak pernah memuat larangan demikian itu. Sikap BI butir (d) juga merupakan sikap/pernyataan mubazir, karena sejak permulaan pengaturan LPD, LPD memang berada di dalam ruang lingkup kewenangan Pemerintah Daerah, baik pembinaan, pengawasan, maupun pemberdayaannya.

Surat BI Denpasar itu dihadapkan dengan posisi dan fungsi LPD tidaklah menimbulkan efek buruk terhadap keberadaan, posisi dan pengembangan fungsi LPD



sebagai lembaga keuangan komunitas. Namun demikian, larangan penggunaan istilah perbankan merupakan larangan yang tidak beralasan dan bertentangan dengan Undang-Undang Perbankan yang sama sekali tidak pernah memuat ketentuan demikian itu. Jika pandangan ini dijadikan dasar oleh BI untuk kemudian menerbitkan ketentuan yang berisi larangan demikian itu, maka ketentuan demikian itu merupakan tindakan kriminalisasi LPD yang bertentangan dengan Undang-Undang Perbankan.

Persoalan status hukum LPD kembali berlanjut dengan keluarnya Keputusan Bersama Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil Menengah dan Gubernur Bank Indonesia Nomor 351.1/KMK.010/2009, Nomor 900-639 A Tahun 2009, Nomor 01/SKB/M.KUMK/IX/2009, Nomor 11/43A/KEP.BGI/2009 tentang Strategi Pengembangan Lembaga Keuangan Mikro, 7 September 2009. SKB tersebut mendorong dan mengarahkan LPD untuk memilik salah satu bentuk badan usaha lembaga keuangan mikro dengan melebur diri menjadi BPR atau Koperasi atau Badan Usaha Milik Desa atau lembaga keuangan lainnya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keputusan bersama ini bertentangan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah (Pasal 2 ayat (9) dan Pasal 22 huruf m Undang-Undang Pemda 2004) dan bertentangan dengan Pasal 18 UUD 1945, serta melanggar hak-hak Konstitusional Desa Pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat.

Pengalaman tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Pusat perlu memahami visi politik hukum yang termuat di dalam Pasal 18 UUD 1945 dan mulai memikirkan sikap politik yang lebih logis dan konsisten dengan visi politik hukum tersebut. Segala sikap hukum dan politik Pemerintah Pusat dalam mengatur LPD harus dikembalikan kepada visi politik hukum Pasal 18 UUD 1945, yaitu menghormati dan mengakui LPD sebagai LEMBAGA ADAT, sebagai bagian kelembagaan dari desa pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, yang kewenangan pengaturannya berada dalam



koridor kewenangan Pemerintah Daerah, baik Provinsi, Kabupaten, maupun Kota, pola yang paling tepat atas pelaksanaan visi politik itu adalah pola pengaturan yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah di Bali.

Isu terakhir yang mengancam karakter identitas LPD adalah isu LEMBAGA KEUANGAN MIKRO (LKM) sebagaimana dirancang di dalam Rancangan Undang-Undang LKM. Gagasan pembangunan lembaga keuangan mikro merupakan salah satu gagasan ekonomi kapitalis yang dikemas dalam bentuk Target Pembangunan Milenium (*Millenium Development Goals*, MDGs).<sup>308</sup> Gagasan ini mengedepankan kemiskinan sebagai isu sentral pembangunan keuangan dan menysar rakyat miskin sebagai obyek kebijakan. Sekalipun mengusung tema pemberdayaan, namun proyek LKM merupakan proyek yang akan memperburuk rasa ketergantungan rakyat miskin, bukan sebaliknya membangun kemandirian. Sisi politik yang paling buruk dari gagasan ini adalah bahwa sifat ketergantungan itu akan menebal kepada IMF, Bank Dunia, dan Lembaga Swadaya Masyarakat Asing, bukan kepada Pemerintah Indonesia. Model ketergantungan ini akan membuat rakyat miskin kehilangan rasa hormat dan segan terhadap pemerintahnya dan akan memudahkan kekuatan asing menggerakkan rakyat miskin melawan pemerintahnya.<sup>309</sup> Gagasan ini akan bekerja dengan baik jika dilandaskan pada kesadaran akan kandungan politik dan ideologi dari gagasan tersebut.

<sup>308</sup> Pada tanggal 18 November 2004 Sekretaris Jenderal PBB Kofi Annan mendeklarasikan tahun 2005 sebagai "Tahun Keuangan Mikro". Penetapan itu dilatarbelakangi oleh keprihatinan terhadap besarnya kemiskinan yang melanda dunia. Diperkirakan 1,2 miliar jiwa tergolong sebagai orang miskin. Deklarasi tersebut sekaligus merupakan dukungan terhadap kesepakatan *Millenium Development Goals* (MDG) yang salah satu butirnya bertekad mengurangi angka kemiskinan hingga setengahnya pada tahun 2015. Sehubungan dengan hal itu, PBB mendorong digiatkannya program pengembangan keuangan mikro berkelanjutan (*sustainable micro-financing*) bagi upaya-upaya pengentasan kemiskinan. <http://www.binaswadaya.org> - Bina Swadaya Online.

<sup>309</sup> Ida Bagus Wyasa Putra, *Kebudayaan Sebagai Sumber Daya Ekonomi*, FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD) BALI WORLD CULTURE FORUM 2011, DINAS KEBUDAYAAN PEMERINTAH PROVINSI BALI, 24 FEBRUARI 2011, MONUMEN PERJUANGAN RAKYAT BALI, DENPASAR.



LPD sejak semula dibangun dibawah payung pemberdayaan masyarakat desa melalui pengembangan lembaga keuangan mikro dengan bantuan Pemerintah Amerika dan Pemerintah Jerman melalui *The United States Agency of International Development* (USAID) yang memberikan bantuan berupa Proyek Pengembangan Lembaga Keuangan atau *Finacial Institutional Development Project* (FIDP). Hasil nyata bantuan FID untuk LPD Bali adalah dirumuskannya Sistem Administrasi LPD. Sistem tersebut sederhana tetapi efektif dan efisien didalam oprasionalnya, dan itu yang dipakai oleh LPD hingga saat ini. Setelah USAID melalui FIDP berakhir kerjasamanya dengan Pemerintah Indonesia, Pemerintah Provinsi Bali, melalui Gubernur Bali Dewa Made Beratha mencoba melakukan pendekatan dengan beberapa Kedutaan Besar Negara sahabat yang berada di Indonesia untuk adanya kerjasama dan bantuan teknik terhadap LPD di Bali. Tanggapan serius datang dari Pemerintah Jerman melalui Kedutaannya di Indonesia. *Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit* (GTZ) GmbH – Lembaga Kerjasama Teknis Jerman – yang merupakan suatu organisasi internasional yang memberikan jasa layanan kerjasama pembangunan di berbagai negara di dunia. GTZ merupakan milik Pemerintah Federal Jerman yang beroperasi sebagai Badan Usaha Milik Pemerintah mengusung: memperbaiki taraf kehidupan manusia secara berkelanjutan di negara mitra kerja, dan melestarikan sumberdaya alam untuk menjamin kesejahteraan manusia. Dengan bantuan kedua negara sahabat itu LPD berkembang seperti sekarang ini, yaitu sebagai suatu bentuk lembaga adat yang mengemban fungsi ekonomi keuangan desa pakraman atau sebagai lembaga keuangan komunitas. LPD dikembangkan dibawah koridor Pasal 18 UUD 1945 dan UU Pemda dalam visi politik Pasal 18 UUD 1945.

Karena itu, dalam hal gagasan LKM hendak diterapkan terhadap pengaturan LPD, harus dipastikan bahwa Undang-Undang LKM mengatur LPD sebagai suatu bentuk



husus LKM yaitu LKMKMA (Lembaga Keuangan Mikro Komunitas Masyarakat Adat)

yang diatur berdasarkan visi politik hukum Pasal 18 UUD 1945, yaitu mengatur LPD

sebagai LKMKMA dengan seluruh atribut komunitas dan lembaga adatnya. Pengaturan

tersebut harus mengakui, menghormati, dan menjamin SIFAT KHUSUS (*particularity*)

dari LPD sebagai LKK (Lembaga Keuangan Komunitas). Bukan bentuk lain dari itu,

termasuk segala bentuk pemaksaan dan tekanan untuk memaksa LPD melebur diri

menjadi BPR atau bentuk LKM lainnya. UULKM juga harus secara tegas menyatakan

bahwa dalam konteks visi politik hukum Pasal 18 UUD 1945 hak untuk memutuskan

untuk melebur atau tidak melebur diri harus sepenuhnya dijamin sebagai hak OTONOM

DESA ADAT untuk menentukan dan memutuskannya, bukan negara atau organ

kelembagaan negara atau pemerintah. Segala bentuk tekanan dan pemaksaan

terhadap LPD untuk melebur diri menjadi LKM merupakan pelanggaran hak-hak

Konstitusional DESA PAKRAMAN sebagai kesatuan masyarakat hukum adat.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapatlah disimpulkan bahwa perlakuan politik

hukum yang diberikan oleh Pemerintah Provinsi Bali terhadap Desa Pakraman sebagai

kesatuan masyarakat hukum adat di Bali telah mengikuti visi politik hukum konstitusi,

yaitu bahwa Pemerintah Provinsi Bali telah mengambil posisi sebagai REPRESENTASI

NEGARA dalam pengaturan, pelestarian, dan pemberdayaan desa pakraman.

kesimpulan tersebut dapat dirumuskan sebagai berikut:

(1) Undang-Undang Pemda menentukan visi politik hukum terhadap kesatuan

masyarakat hukum adat (Pasal 1 angka 12 dan Pasal 2 ayat (2) UU 32/2004), serta

Penjelasan Umum angka 16) dalam bentuk pengakuan dan penghormatan terhadap

keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak asal-usulnya, tetapi

dalam pengaturan tentang Desa (Pasal 200-216) UU Pemda sama sekali tidak

mengatur tentang (atau memberi dasar hukum terhadap) kesatuan masyarakat



hukum adat, termasuk DESA PAKRAMAN, pengakuan ini merupakan PENGAKUAN SEMU/MANIPULATIF;

(2) PEMPROV BALI menggunakan Pasal 1 angka 12, Pasal 2 ayat (9), dan Pasal 22 huruf m sebagai dasar mengatur DESA PAKRAMAN, demikian juga pada masa-masa sebelumnya menggunakan ketentuan yang mengatur tentang kewenangan Pemerintah Provinsi dalam BIDANG PELESTARIAN DAN PENGEMBANGAN BUDAYA/SOSIAL-BUDAYA sebagai dasar untuk mengatur DESA PAKRAMAN;

(3) Sejak 1986 Pemprov Bali mengatur Desa Adat/Desa Pakraman dengan PERDA DESA ADAT/DESA PAKRAMAN;

(4) Seluruh Perda yang diterbitkan Pemprov Bali untuk mengatur Desa Adat/Desa Pakraman menggunakan visi Politik Hukum Pasal 18 UUD 1945 sebagai dasar untuk mengatur Desa Adat/Desa Pakraman, SEHINGGA Perda tersebut bersifat MENGAKUI, MENGUKUHKAN, MEMFASILITASI, DAN MEMBERDAYAKAN DESA ADAT. Perda-perda tersebut seluruhnya MENJAMIN HAK DESA PAKRAMAN ATAS HAK OTONOMI KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM MENYELENGGARAKAN URUSAN INTERNAL KOMUNITASNYA;

(5) Berkenaan dengan itu MENDAGRI menerbitkan PERMENDAGRI NOMOR 39 TAHUN 2007 DAN PERMENDAGRI NOMOR 52 TAHUN 2007, keduanya mengatur tentang PELESTARIAN DAN PEMBERDAYAAN kesatuan masyarakat hukum adat dan lembaga adat.

(6) Kedua PERMENDAGRI itu bersifat menguatkan Perda Pemprov Bali tentang DESA PAKRAMAN sebagai kesatuan masyarakat hukum adat.

Berkenaan dengan posisi tersebut, perlakuan politik hukum yang diberikan oleh Pemerintah Provinsi Bali terhadap LPD dalam pengaturan LPD dapatlah disimpulkan sebagai berikut:



(1) Pemprov Bali mengatur LPD dengan Perda LPD;

(2) Dalam Perda tersebut LPD didefinisikan sebagai Lembaga Perekonomian MILIK DESA PAKRAMAN;

(3) PEMERINTAH PUSAT BERSIKAP AMBIGU dalam mengatur kesatuan masyarakat hukum adat termasuk kelembagaannya. CONTOH: MENDAGRI di satu sisi menerbitkan PERMEN tentang PEMBERDAYAAN DAN PELESTARIAN SOSIAL BUDAYA, termasuk LEMBAGA ADAT, yang menekankan PEMELIHARAAN IDENTITAS BUDAYA sebagai faktor penting KETAHANAN NASIONAL. Namun pada sisi lainnya menerbitkan PERATURAN BERSAMA dengan Menkeu, Menkop dan UMKM, dan Gubernur BI yang mengharuskan LPD melebur identitas menjadi BPR, Koperasi atau bentuk LKM lainnya;

(4) PERATURAN BERSAMA MENDAGRI, MENKEU, MENKOP UMKM, DAN GUBERNUR BI berbenturan dengan PERMENDAGRI 39/2007 dan PERMENDAGRI 52/2007;

(5) PERATURAN BERSAMA ITU bertentangan dengan Pasal 18 UUD NRI 1945 dan Pasal 28I UUD NRI 1945. Peraturan Bersama berstatus BATAL DEMI HUKUM;

(6) Peraturan demikian itu, dalam hal menimbulkan kerugian pada Desa pakraman, menimbulkan HAK KLIM GANTI RUGI pada Desa Pakraman. Peraturan demikian itu, dalam hal menimbulkan pelanggaran HAK KONSTITUSIONAL kesatuan masyarakat hukum adat, menimbulkan HAK PEMULIHAN ATAS HAK KONSTITUSIONAL kesatuan masyarakat hukum adat.

(7) Berdasarkan Permendagri Nomor 39 Tahun 2007 dan Permendagri 52 Tahun 2007, LPD merupakan LEMBAGA ADAT, dan karena itu seharusnya diberi perlakuan sebagaimana perlakuan yang diberikan oleh Pemerintah Provinsi Bali.

Berdasarkan perlakuan politik hukum yang diberikan oleh Pemerintah Provinsi Bali terhadap Desa Pakraman dan LPD dapatlah disimpulkan bahwa pemerintah



Provinsi telah memberikan posisi SEMI-OTONOM kepada desa pakraman dalam mengurus dan mengatur dirinya, termasuk dalam mengatur dan mengurus LPD, dan mengambil posisi SEMI-INTERVENSI bagi dirinya dalam menentukan standar pengaturan dan pengurusan LPD. Posisi tersebut dapat digambarkan sebagaimana konstruksi posisi negara dan kesatuan masyarakat hukum adat menurut Pasal 18 UUD 1945. Pasal 18 UUD 1945 mencakup posisi dan korelasi antar dua subyek hukum, yaitu KMHA dan NEGARA. Pasal 18 UUD 1945 memberikan posisi definitif kepada KMHA dan NEGARA. KMHA diberikan POSISI OTONOM dalam hal mengatur urusan internal komunitasnya, sedangkan negara diberi POSISI MENGATUR, termasuk POSISI INTERVENSI dalam hal KMHA berperilaku sebagaimana negara dalam negara. Posisi KMHA mencakup HAK MENGATUR urusan internal komunitasnya, sedangkan posisi negara mencakup KEWENANGAN INTERVENSI. Dasar HAK OTONOM itu adalah hak asal-usul, sedangkan dasar KEWENANGAN INTERVENSI itu adalah konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu bahwa Indonesia merupakan NEGARA KESATUAN dan karena itu tidaklah benar ada negara dalam negara atau suatu kesatuan yang beratribut dan berperilaku sebagai negara dalam negara. Posisi, dasar posisi, dan narasi posisi masing-masing subyek itu digambarkan sebagai berikut:



## KONSEP POSISI NEGARA DAN KMHA DALAM PASAL 18 UUD 1945

### KMHA

#### DASAR POSISI KMHA/DASAR KONSEPSI POSISI POSISI KMHA

- (1) Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti: desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang;
- (2) Daerah-daerah itu mempunyai SUSUNAN ASLI, dianggap sebagai daerah yang BERSIFAT ISTIMEWA;
- (3) Negara Republik Indonesia MENGHORMATI KEDUDUKAN daerah-daerah istimewa itu;
- (4) Segala peraturan negara mengenai daerah-daerah tersebut akan MENINGATI HAK-HAK ASAL-USUL mereka;
- (5) Daerah-daerah ini BERSIFAT OTONOM (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*), semua menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

#### KONSEPSI POSISI KMHA

- (1) Negara MENGAKUI keberadaan desa asli;
- (2) Negara MENGHORMATI kedudukan desa asli;
- (3) Desa mempunyai susunan ASLI;
- (4) Desa merupakan kesatuan sosial yang BERSIFAT ISTIMEWA;
- (5) Desa bersifat OTONOM;
- (6) Hak-hak asal-usul desa asli diakui dan dihormati NEGARA;
- (7) Setiap peraturan negara (produk legislasi dan regulasi) yang bersangkutan atau mengenai desa harus dicegah mencederai hak-hak asal-usul mereka (keaslian, hak asal-usul, dan hak atas otonomi)
- (8) PENGATURAN NEGARA terhadap desa asli sejauh-jauhnya bersifat MENGAKUI, MENGUKUHKAN, MEMFASILITASI, MENGAYOMI, DAN MEMBERDAYAKAN. INTERVENSI dihindarkan.
- (9) Dalam hal desa asli terancam oleh sesuatu yang dapat mencederai sifat, kedudukan, dan fungsi-fungsinya, maka negara dapat INTERVENSI, sejauh-jauhnya untuk menjaga, mengayomi, dan menjamin kepentingan, keberadaan, dan fungsi-fungsinya tidak tercederai;
- (10) INTERVENSI dimungkinkan dalam PEMBERDAYAAN, sejauh bertujuan untuk MENGUKUHKAN, MEMBERDAYAKAN.

#### WUJUD PELAKSANAAN KONSEPSI POSISI KMHA

NEGARA MENGAKUI, MENGUKUHKAN, MEMFASILITASI, DAN MEMBERDAYAKAN KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT. NEGARA MEMBERIKAN **HAK OTONOM** BAGI KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT UNTUK MENGATUR URUSAN RUMAH TANGGANYA MELALUI PENGATURAN.

#### POSISI KMHA

KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT DIBERI HAK OTONOM OLEH NEGARA/UUD  
KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT MEMILIKI HAK OTONOM

### NEGARA

#### DASAR POSISI NEGARA/ DASAR KONSEPSI POSISI NEGARA

- (1) Negara Indonesia merupakan suatu *eenheidsstaat*;
- (2) Maka di dalam lingkungan wilayah Negara Indonesia TIDAK AKAN ADA DAERAH YANG BERSIFAT *STAAT*.

#### KONSEPSI POSISI NEGARA

Negara mempunyai KEWENANGAN PENUH untuk INTERVENSI dalam menertibkan perilaku desa yang berperilaku sebagai negara dalam negara.

#### WUJUD PELAKSANAAN KONSEPSI POSISI NEGARA = NEGARA INTERVENSI:

- (1) **MELALUI PENGATURAN/TINDAKAN** DALAM HAL KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT BERPERILAKU SEBAGAI NEGARA DALAM NEGARA
- (2) **MELALUI PENGATURAN** DALAM HAL PENGAKUAN, PENGUKUHAN, DAN PEMBERDAYAAN

#### POSISI NEGARA

KEWENANGAN NEGARA  
INTERVENSI



Menurut Sally Falk Moore, selama ini terdapat berbagai pandangan teoritik tentang siapa yang menentukan hukum yang berlaku dalam masyarakat. Menurut Roscoe Pound hukum merupakan instrumen untuk mengendalikan KONTEKS SOSIAL. Negara menentukan hukum. Sementara menurut Cochrane, masyarakatlah yang menentukan hukum, bukan sebaliknya. Menurut Selznick, pertentangan demikian itu sudah tidak berguna lagi; sebaiknya dilihat kenyataan dalam masyarakat tentang keadaan yang sesungguhnya. Menurut Selznick, kedua pihaklah yang menentukan hukum yang berlaku dalam masyarakat. Keduanya tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Keduanya saling berkait dan tergantung. Dalam porsi tertentu negara menentukan hukum dan dalam porsi lainnya, masyarakatlah yang menentukan hukum.<sup>310</sup>

Menurut Sally Falk Moore, keberadaan kesatuan masyarakat tradisional merupakan suatu kenyataan sosial. Kesatuan sosial ini memiliki kemampuan untuk menghasilkan aturan-aturan, adat kebiasaan, simbol-simbol, yang berasal dari dalam; memiliki sarana dan kekuasaan untuk memaksa seseorang taat pada aturan; namun juga berada dalam kesatuan sosial yang lebih luas yang menguasai dan dapat mempengaruhinya. Kenyataan keberadaan kesatuan sosial yang lebih kecil itu di dalam kesatuan sosial yang lebih besar yang menguasai dan mempengaruhi keberadaan kesatuan sosial yg lebih kecil itu membuat otonomi yang dimiliki kesatuan sosial yang lebih kecil itu dalam membuat aturan, memberlakukan aturan, dan menegakkan aturan berubah menjadi **otonomi yang bersifat semi-otonom**. Teori-teori tersebut menunjukkan korelasi dengan konstruksi posisi negara dan KMHA di dalam Pasal 18 UUD 1945. Korelasi antara konstruksi teori Sally Falk Moore dengan konstruksi Pasal 18 UUD 1945 dapat digambarkan sebagai berikut:

<sup>310</sup> Sally Falk Moore, *Hukum dan Perubahan Sosial: Bidang Sosial Semi-Otonom Sebagai Suatu Topik Studi Yang Tepat*, dalam Ihromi, *Antropologi Hukum*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, h. 148-150.



**B. TEORI *SELF-REGULATION* SEMI OTONOM: NEGARA MENENTUKAN HUKUM DAN MASYARAKAT JUGA MENENTUKAN HUKUM**

**ROSCOE POUND:**

Hukum sebagai INSTRUMEN untuk mengendalikan KONTEKS SOSIAL. Negara menentukan hukum.

**COCHRANE:**

Masyarakat MENENTUKAN hukum, bukan sebaliknya.

**SELZNICK:** pertentangan demikian itu tidak berguna lagi, sebaiknya dilihat kenyataan dalam masyarakat. Kedua pihak menentukan hukum yg berlaku dlm masyarakat. Keduanya tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Keduanya saling berkait dan tergantung, dalam porsi tertentu negara menentukan hukum, dalam porsi lainnya masyarakatlah yang menentukan hukum.

**SALLY FALK MOORE:**

Keberadaan kesatuan masyarakat tradisional merupakan suatu kenyataan sosial. Kesatuan sosial ini memiliki kemampuan untuk menghasilkan aturan-aturan, adat kebiasaan, simbol-simbol, yang berasal dari dalam; memiliki sarana dan kekuatan untuk memaksa seseorang taat pada aturan; namun juga berada dalam kesatuan sosial yang lebih luas yang menguasai dan dapat mempengaruhinya

KENYATAAN KEBERADAAN KESATUAN SOSIAL YG LEBIH KECIL ITU DI DALAM KESATUAN SOSIAL YG LEBIH BESAR YG MENGUASAI DAN MEMPENGARUHI KEBERADAAN KESATUAN SOSIAL YG LEBIH KECIL ITU MEMBUAT OTONOMI YG DILIKI KESATUAN SOSIAL YG LEBIH KECIL ITU DALAM MEMBUAT ATURAN, MEMBERLAKUKAN ATURAN, DAN MENEGAKKAN ATURAN BERUBAH MENJADI **OTONOMI YANG BERSIFAT SEMI-OTONOM**

**PASAL 18 UUD 1945**

- (1) Negara mengakui dan menghormati keberadaan KMHA;
- (2) Negara memberikan hak OTONOM terhadap KMHA dalam mengurus urusan rumah tangganya;
- (3) KMHA memiliki OTONOMI dalam membentuk aturan, melaksanakan aturan, dan menegakkan aturan dalam mengatur urusan rumah tangganya;
- (4) Negara MENGUASAI dan MENGENDALIKAN PERILAKU KMHA dalam hal KMHA berperilaku seperti NEGARA DALAM NEGARA (INTERVENSI PENUH);
- (5) Negara melakukan INTERVENSI TERBATAS dalam mengakui, mengukuhkan, dan memberdayakan KMHA melalui PENGATURAN: pembentukan aturan, pelaksanaan aturan, dan penegakan aturan;
- (6) **OTONOMI KMHA - KEWENANGAN NEGARA INTERVENSI THD KMHA = OTONOMI KMHA BERSIFAT SEMI-OTONOM.**

**WUJUD *SELF-REGULATION* SEMI OTONOM DALAM PENGATURAN LPD**

**INTERVENSI NEGARA  
(REPRESENTASI OLEH PEMDA  
PROVINSI)**

**OTONOMI DESA PAKRAMAN DALAM  
MENGATUR, MENGELOLA, DAN  
MENGEMBANGKAN LPD**

**WUJUD PENERAPAN *SELF-REGULATION* SEMI OTONOM DALAM  
PENGATURAN LPD**

**WUJUD INTERVENSI NEGARA  
(REPRESENTASI OLEH PEMDA  
PROVINSI) DALAM PENGATURAN LPD**

**WUJUD OTONOMI DESA PAKRAMAN  
DALAM MENGATUR, MENGELOLA, DAN  
MENGEMBANGKAN LPD**

Menurut Selznick, negara dan kesatuan masyarakat yang lebih kecil secara proporsional sama-sama menentukan hukum yang berlaku di dalam masyarakat.

Menurut Moore, posisi negara dan posisi kesatuan masyarakat yang lebih kecil dalam menentukan hukum yang berlaku dalam masyarakat adalah posisi mengatur semi-otonom. Dalam konstruksi Pasal 18 UUD 1945, negara memiliki kewenangan mengatur dan intervensi dalam keadaan-keadaan tertentu, sedangkan kesatuan masyarakat hukum adat memiliki hak otonom untuk mengatur kehidupan internal komunitasnya.

Konstruksi teori Selznick dan Moore paralel dengan konstruksi norma Pasal 18 UUD 1945, yaitu bahwa negara dan kesatuan masyarakat hukum adat sama-sama menentukan hukum yang berlaku di dalam masyarakat. Keduanya berada dalam posisi mengatur semi-otonom.

Teori-teori tersebut merupakan jastifikasi teoritik terhadap posisi negara dalam mengatur kesatuan masyarakat hukum adat, yaitu bahwa dalam keadaan kesatuan masyarakat hukum adat berperilaku normal, tidak berperilaku sebagai negara dalam negara, negara tidak dapat mengambil posisi intervensi penuh, melainkan cukup posisi



semi-intervensi dan kesatuan masyarakat hukum adat diberikan posisi semi-otonom dalam mengatur dan mengurus urusan rumahtangganya. Dalam keadaan kesatuan masyarakat hukum adat berperilaku sebagaimana negara dalam negara, berlakulah kewenangan negara untuk melakukan intervensi penuh.

Dalam mengatur LPD sebagai unsur kelembagaan dalam struktur kelembagaan desa pakraman, berlakulah prinsip semi-intervensi bagi Pemerintah dan posisi semi-otonom bagi desa pakraman, yang dalam pengaturan LPD di Bali diwujudkan dalam bentuk tindakan tertentu negara dan tindakan tertentu desa pakraman. Tindakan demikian ini merupakan konsekwensi logis dari posisi negara dan posisi desa pakraman, serta hubungan diantara keduanya menurut UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan penjabarannya. Pola pengaturan tersebut berkenaan dengan posisi dan status LPD sebagai unsur kelembagaan desa pakraman, atau sebagai lembaga adat. Dasar penentuan LPD sebagai lembaga adat adalah sebagai berikut:

- (1) **Secara TEORITIK**, LPD merupakan LEMBAGA KEUANGAN KOMUNITAS, baik dari segi posisi dan fungsi-fungsi dalam tata kehidupan komunitas desa pakraman, dari segi pembentukannya, pengaturan dan pengelolaannya, pengawasan, dan pengembangannya, wilayah penyelenggaraan usahanya, ruang lingkup usahanya, dan konsumen yang dilayaninya.
- (2) **Secara NORMATIF**, LPD merupakan:
  - (a) BADAN USAHA KEUANGAN milik DESA PAKRAMAN; dan
  - (b) LEMBAGA ADAT. Berdasarkan PERMENDAGRI 39/2007 dan PERMENDAGRI 52/2007, LPD merupakan LEMBAGA ADAT karena LPD merupakan sub-kelembagaan desa pakraman, dan menjalankan pengembangan fungsi sebagai badan usaha keuangan milik desa pakraman dalam visi dan misi DESA

PAKRAMAN (pelestarian dan pengembangan adat dan budaya), LPD merupakan LEMBAGA ADAT, yaitu lembaga yang karena kesejarahan dan asal-usulnya melakukan kegiatan pelestarian serta pengembangan adat budaya. Bentuk asli LPD, menurut sejarah perkembangannya, berakar pada bentuk lembaga tradisional yang disebut *SEKEHA*, yaitu kelompok-kelompok fungsional pada desa adat yang mengemban fungsi atau melakukan kegiatan tertentu. LPD merupakan lembaga adat yang mengemban fungsi keuangan dan kekayaan desa yang diberikan sentuhan MANAJEMEN MODERN. Sentuhan manajemen modern pada LPD tidak merupakan dasar untuk menyamaratakan LPD dengan lembaga keuangan lainnya. Ciri LPD sebagai lembaga keuangan komunitas dan lembaga adat melekat pada LPD sebagai unsur kelembagaan desa pakraman yang menyelenggarakan fungsi pengelolaan keuangan komunitas desa pakraman.

Konstruksi posisi dan korelasi tersebut berdasarkan teori regulasi semi-otonomnya Sally Falk Moore dapat dirumuskan sebagai berikut:



**WUJUD PENERAPAN *PRINSIP SELF-SEGULATION* DALAM PENGATURAN LPD SEBAGAI LEMBAGA PEREKONOMIAN KOMUNITAS PADA KOMUNITAS KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT DI BALI**

**1. KONSEP PENERAPAN PRINSIP *SELF-REGULATION* DALAM PENGATURAN LPD**

BENTUK PENGAKUAN, PENGUKUHAN **HAK OTONOMI** DESA PAKRAMAN DALAM PENGATURAN LPD

**BENTUK INTERVENSI PEMERINTAH** DALAM PENGATURAN LPD

***SEMI-AUTONOMOUS SELF-REGULATION***  
**(*SELF-REGULATION* SEMI-OTONOM)**

- (1) **Secara TEORITIK**, LPD merupakan LEMBAGA KEUANGAN KOMUNITAS, baik dari segi posisi dan fungsi-fungsi dalam tata kehidupan komunitas desa pakraman, dari segi pembentukannya, pengaturan dan pengelolaannya, pengawasan, dan pengembangannya, wilayah penyelenggaraan usahanya, ruang lingkup usahanya, dan konsumen yang dilayaninya.
- (2) **Secara NORMATIF**, LPD merupakan:
  - (a) BADAN USAHA KEUANGAN milik DESA PAKRAMAN; dan
  - (b) LEMBAGA ADAT. Berdasarkan PERMENDAGRI 39/2007 dan PERMENDAGRI 52/2007, LPD merupakan LEMBAGA ADAT karena LPD merupakan sub-kelembagaan desa pakraman, dan menjalankan pengembangan fungsi sebagai badan usaha keuangan milik desa pakraman keuangan dalam visi dan misi DESA PAKRAMAN (pelestarian dan pengembangan adat dan budaya), LPD merupakan LEMBAGA ADAT, yaitu lembaga yang karena kesejarahan dan asal-usulnya melakukan kegiatan pelestarian serta pengembangan adat budaya. Bentuk asli LPD, menurut sejarah perkembangannya, berakar pada bentuk lembaga tradisional yang disebut *SEKEHA*, yaitu kelompok-kelompok fungsional pada desa adat yang mengemban fungsi atau melakukan kegiatan tertentu. LPD merupakan lembaga adat yang mengemban fungsi keuangan dan kekayaan desa yang diberikan sentuhan MANAJEMEN MODERN.

(3) **SECARA KONSEP HUKUM**, LPD merupakan **LEMBAGA KEUANGAN KOMUNITAS**, LPD SEBAGAI **LEMBAGA ADAT**, LPD bukan lembaga keuangan pada umumnya.

(4) Sentuhan MANAJEMEN MODERN BUKAN MERUPAKAN ALASAN TEORITIK MAUPUN NORMATIF yang dapat dipergunakan sebagai dasar untuk MENYAMAKAN LPD DENGAN LEMBAGA KEUANGAN PADA UMUMNYA (**LEMBAGA KEUANGAN NON-KOMUNITAS**).



**B. WUJUD PENERAPAN SELF-REGULASI SEMI OTONOM DALAM PENGATURAN LPD**

**(1) PENGATURAN MELALUI PERDA**

**WUJUD INTERVENSI NEGARA (REPRESENTASI OLEH PEMDA PROVINSI):**

- (1) Penentuan standar pendirian;
- (2) Penentuan standar permodalan;
- (3) Penentuan standar perizinan;
- (4) Penentuan standar organisasi kelembagaan;
- (5) Penentuan standar kepengurusan;
- (6) Penentuan standar pengelolaan;
- (7) Penentuan standar pembinaan dan pengawasan;
- (8) Penentuan standar pelaporan;
- (9) Penentuan standar pertanggungjawaban;
- (10) Penentuan standar sanksi;
- (11) Dll.

**WUJUD OTONOMI DESA PAKRAMAN DALAM MENGATUR, MENGELOLA, DAN MENGEMBANGKAN LPD:**

- (1) Menentukan dan menetapkan pendirian;
- (2) Memiliki dan menentukan MODAL;
- (3) Mendirikan LPD;
- (4) Menetapkan keorganisasian LPD;
- (5) Memilih dan memberhentikan pengurus;
- (6) Memberi kewenangan kepada pengurus untuk mengangkat dan memberhentikan pegawai;
- (7) Menentukan ketentuan pengelolaan;
- (8) Membina dan mengawasi;
- (9) Memberikan kewenangan kepada pengurus untuk menyusun RK dan AB;
- (10) Mengesahkan RKAB;
- (11) Memberi kewenangan kepada pengurus untuk menyusun laporan;
- (12) Menerima laporan;
- (13) Menjatuhkan sanksi terhadap pengurus;
- (14) LPD diatur dalam *PERAREM*.

**(2) PENGATURAN MELALUI HUKUM KOMUNITAS DESA PAKRAMAN**

LPD DIATUR DALAM PERAREM

**OTONOMI DESA – INTERVENSI NEGARA = KEWENANGAN DESA SEMI OTONOM**



- (1) Pasal 18 UUD 1945 dan Pasal 28I UUD 1945 telah menentukan bahwa dalam pengaturan KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT, termasuk DESA PAKRAMAN dan seluruh aspek kelembagaannya, termasuk LPD, berlakulah PRINSIP SELF-REGULATION SEMI-OTONOM;
- (2) Pasal 18 UUD 1945 telah menentukan POSISI NEGARA dan POSISI MASYARAKAT ADAT dalam MENENTUKAN HUKUM, termasuk dalam PENGATURAN LPD;
- (3) Pengaturan LPD sebagai LEMBAGA KEUANGAN KOMUNITAS dan SEBAGAI LEMBAGA ADAT seharusnya dikembalikan kedalam FORMAT VISI POLITIK HUKUM PENGATURAN Kesatuan Masyarakat Hukum Adat menurut PASAL 18 dan PASAL 28I UUD NRI 1945;
- (4) Kewenangan pengaturan LPD sebagai Lembaga Keuangan Komunitas dan Lembaga Asdat yang mengemban fungsi keuangan dan kekayaan desa adat berada dalam lingkup kewenangan Pemerintah Daerah;
- (5) Pengaturan LPD sebagai Lembaga Keuangan Komunitas dan Lembaga Adat harus memperhatikan keragaman dan karakteristik kelembagaannya;
- (6) Pengaturan LPD di luar koridor ini merupakan pelanggaran hak-hak konstitusional Kesatuan Masyarakat Hukum Adat, termasuk Desa pakraman.

Demikianlah beberapa garis kesimpulan dari bab ini berkenaan dengan Negara dengan representasi Pemerintah Provinsi Bali dalam mengatur LPD sebagai lembaga keuangan komunitas yang secara teoritik dan normatif juga merupakan lembaga adat. Posisi LPD sebagai lembaga adat semakin mempertegas posisi LPD sebagai lembaga keuangan komunitas adat dan bukan lembaga keuangan pada umumnya. Persamaan sistem kelola keuangan pada LPD dengan bank tidak dapat dipergunakan sebagai dasar untuk menyamakan LPD dengan lembaga keuangan pada umumnya. LPD berbeda secara filosofis, yuridis, dan sosiologis dengan lembaga keuangan pada umumnya.



## BAB V

### KEDUDUKAN, PERAN DAN FUNGSI LPD DALAM PENYELENGGARAAN PEREKONOMIAN KOMUNITAS MASYARAKAT ADAT DI BALI

#### 5.1 Kedudukan, Peran, Dan Fungsi Sosio-Kultural dan Sosio-ekonomi LPD

##### 5.1.1 Kedudukan, Peran, Dan Fungsi Sosio-Kultural LPD

Kedudukan, peran dan fungsi sosio-kultural LPD dalam penyelenggaraan kehidupan masyarakat merupakan ciri pembeda utama yang secara tajam membedakan LPD dengan lembaga keuangan kerakyatan lainnya. Salah satu fungsi sosio-kultural yang diemban LPD dalam kehidupan desa pakraman adalah pembiayaan kegiatan sosial keagamaan. Empat belas responden dari kabupaten Badung dan Gianyar menyatakan bahwa kedudukan LPD dalam kehidupan desa pakraman dalam penyelenggaraan kegiatan sosial keagamaan bersifat tidak langsung atau melalui cara tertentu. Di Kabupaten Badung pembiayaan itu dilakukan dalam bentuk penyetoran dana 20% dari hasil keuntungan setiap tahunnya dan 5% untuk dana sosial oleh LPD kepada desa pakraman. Di Kabupaten Gianyar pembiayaan itu dilakukan dalam berbagai cara: (a) di desa Talepud dilakukan dengan cara menyetor dana pembangunan, dana sosial, dan membiayai upacara/wali, pemeliharaan warisan budaya, bangunan dan kesenian; (b) di desa Ubud dilakukan dengan cara setiap tahun menyetor 20% dana pembangunan desa kepada desa pakraman dan mengefektifkan 5% dana sosial untuk keperluan krama desa, menghaturkan dana punia dalam setiap kegiatan keagamaan di desa pakraman; dan (c) di desa Lembeng dilakukan dalam bentuk program dana sosial untuk para *pemangku kahyangan desa*, membantu pembiayaan upacara yadnya dalam hal berpartisipasi lewat bantuan tari dan tabuh untuk wali, LPD berpartisipasi melalui program dana subsidi upacara. Empat responden dari 2 desa di Karangasem tidak memberi jawaban atas pertanyaan tersebut. Setelah konfirmasi lapangan, keempat responden tersebut menyatakan bahwa LPD



berpartisipasi secara aktif dalam kehidupan sosial-keagamaan, baik dalam bentuk kontribusi rutin, maupun melalui kontribusi tidak langsung, melalui prosedur pinjaman oleh warga.

Respon tersebut menunjukkan bahwa LPD mengemban fungsi sosio-kultural secara langsung, tidak langsung, dan nyata dalam penyelenggaraan kehidupan sosial keagamaan dalam penyelenggaraan kehidupan desa pakraman. LPD setidaknya mengemban lima fungsi sosio-kultural, yaitu:

- (a) pembiayaan kegiatan sosial keagamaan;
- (b) pemeliharaan dan pengembangan sumber daya manusia (SDM) keagamaan dan kebudayaan pada desa pakraman setempat;
- (c) pemeliharaan warisan budaya dalam bentuk instrumen musik tradisional dan seni tari;
- (d) pemeliharaan warisan budaya dalam bentuk bangunan-bangunan suci; dan
- (e) penguatan kemampuan keuangan warga desa dalam pengembangan fungsi pemeliharaan dan pengembangan budaya.

Partisipasi atau kontribusi LPD terhadap pengembangan fungsi sosio-kultural diwujudkan dalam bentuk:

- (a) bantuan dana langsung;
- (b) pembiayaan langsung; dan
- (c) penyisihan langsung keuntungan LPD diserahkan kepada desa pakraman dalam rangka pengemban fungsi-fungsi tersebut.

Posisi, fungsi, dan peran nyata ini secara tajam membedakan LPD dengan lembaga keuangan kerakyatan lainnya, yang semata-mata berurusan dengan kepentingan ekonomi, pemenuhan kebutuhan material, anggota-anggota atau pemiliknya.



Posisi LPD dalam pengembangan fungsi budaya merupakan fungsi vital bagi perekonomian nasional dan Bali. 30,92% dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Bali berasal sektor perdagangan, hotel, dan restoran. 21,52% berasal dari sektor pertanian, dan 13,63% berasal dari sektor jasa-jasa penunjang yang bergantung kepada pariwisata.<sup>311</sup> Keberadaan, perkembangan, dan keberlanjutan perekonomian Bali sepenuhnya bergantung pada kebudayaan dalam berbagai bentuknya, seperti: sistem ritual dan keagamaan, sistem tata ruang dan lingkungan hidup, sistem sosial, sistem arsitektur ruang dan bangunan, sistem kesenian, sistem pertanian, dan berbagai sub sistem lainnya yang membangun satu kesatuan identitas budaya yang kemudian menjadi motor penggerak perekonomian Bali. Posisi LPD sebagai lembaga keuangan dan lembaga pembiayaan dalam kehidupan masyarakat desa pakraman merupakan posisi vital bagi posisi desa pakraman dalam pengembangan budaya Bali dan posisi vital desa pakraman dalam pengembangan budaya Bali merupakan posisi vital bagi pengembangan fungsi penyelenggaraan perekonomian negara dan daerah, khususnya Bali.<sup>312</sup> Tiang penyangga utama kebudayaan Bali adalah *desa adat* dan tiang penyangga perekonomian desa pakraman adalah LPD.

### 5.1.2 Kedudukan, Peran, Dan Fungsi Sosio-Ekonomis LPD

Desa pakraman mengemban fungsi sosio-ekonomi disamping fungsi sosio-kultural. Fungsi sosio-ekonomi yang diemban desa pakraman tetap dalam korelasi dengan fungsi-fungsi sosio-kulturalnya, termasuk yang terpenting adalah memelihara

<sup>311</sup> Dinas Pariwisata Provinsi Bali, Statistik Pariwisata Bali 2006, 2006, h. 11.

<sup>312</sup> I Nyoman Sukandia, *Sifat Suigeneris LPD Sebagai Lembaga Keuangan Komunitas Dalam Pengaturan LPD Sebagai Lembaga Keuangan Komunitas Pada Komunitas Masyarakat Desa Pakraman*, paper disajikan dalam Sminar Nasional Landasan Teoritik Pengaturan LPD Sebagai Lembaga Keuangan Komunitas Dalam Komunitas Masyarakat Hukum Adat Di Bali, Fakultas Hukum Universitas Udayana Bekerjasama Dengan Komunitas LPD Se-Bali, Hotel Inna Bali Veteran, Senin 9 Agustus 2010, h. 4.



identitas budaya daerah dalam rangka pemeliharaan identitas budaya nasional. Bagian terbesar pembiayaan pemeliharaan identitas budaya nasional, dengan demikian, sesungguhnya diemban secara suka rela oleh komunitas masyarakat adat, termasuk desa pakraman. Pengembangan ini bersifat sangat nyata dalam kehidupan masyarakat adat di Bali. Pengembangan fungsi sosio-ekonomi itu sebelum masa terbentuknya LPD diemban sebagai beban individual warga desa pakraman, melalui urunan desa. Setelah terbentuknya LPD, fungsi tersebut sebagian dialihkan ke LPD.

Empat belas responden dari 6 desa di Kabupaten Badung dan Gianyar menyatakan bahwa peran LPD dalam penyelenggaraan kehidupan sosial ekonomi desa pakraman diwujudkan dalam bentuk partisipasi dalam pemberdayaan ekonomi masyarakat. Pada 3 desa di kabupaten Badung, partisipasi itu diwujudkan dalam bentuk Program pemberdayaan ekonomi masyarakat desa melalui pinjaman, Program pendidikan: pemberian beasiswa prestasi bagi yang kurang mampu, Program bidang budaya: ngaben gratis, dll. Di kabupaten Gianyar diwujudkan dalam bentuk yang berbeda-beda: (a) Di desa Talepud diwujudkan dalam bentuk Program tabungan Panca Yadnya, program beasiswa, program kesehatan pemangku, program bantuan yatim piatu, program pesraman; (b) Di desa Ubud diwujudkan dalam bentuk Program usaha: memberi bantuan permodalan kepada krama desa berupa pinjaman, Program Sosial & Pendidikan: memberi bantuan dana kesehatan kepada para pemangku secara rutin dan beasiswa kepada siswa yg kurang mampu, Program Keagamaan: berpartisipasi untuk ngaben massal; dan (c) Di desa Lembeng diwujudkan dalam bentuk Program pemberdayaan usaha ekonomi masyarakat dalam bentuk pinjaman, program sosial untuk pendidikan: SD, TK, PAUD Di desa adat, meningkatkan kreatifitas sekehe teruna, sekehe tari, dll. Empat responden dari 1 kabupaten, yaitu Karangasem, tidak memberikan pendapat. Setelah konfirmasi lapangan, keempat responden itu



menyatakan bahwa sekalipun dalam jumlah kecil, namun LPD pada kedua desa asal responden membantu masyarakat dalam pemberdayaan ekonomi masyarakat.

Fungsi sosio-ekonomi LPD diselenggarakan sekurang-kurangnya dalam lima bentuk, yaitu:

- (a) pemberdayaan ekonomi masyarakat warga desa pakraman;
- (b) program beasiswa;
- (c) ngaben gratis;
- (d) program kesehatan pemangku dan program bantuan yatim piatu; dan
- (e) program pasraman.

Pembiayaan penyelenggaraan kegiatan keagamaan, seperti: ngaben gratis dan tunjangan sosial pemangku merupakan bentuk peringanan beban ekonomi masyarakat, sehingga alokasi keuangan yang semula dialokasikan untuk penyelenggaraan kegiatan tersebut dapat dialihkan untuk tujuan pemenuhan kebutuhan hidup, baik yang sifatnya primer maupun sekunder. Pembiayaan ini merupakan bentuk pengambilalihan beban masyarakat secara ekonomi oleh LPD. Pengambilalihan beban demikian merupakan peringanan beban sosial-ekonomi masyarakat mengingat biaya kehidupan sehari-hari, baik untuk pemenuhan kebutuhan primer maupun sekunder sangat tinggi.

Program-program itu dilaksanakan dalam bentuk: (a) bantuan langsung/pembiayaan; (b) pemberian tabungan dan pinjaman; dan (c) bunga tabungan. Bentuk program demikian ini tidak dapat dilakukan dalam bentuk dan pola kelola lembaga adat lainnya, sehingga keberadaan LPD, sebagai suatu bentuk lembaga tradisional yang diberi sentuhan manajemen modern, merupakan alternatif yang tepat dalam pengembangan fungsi ekonomi dan keuangan masyarakat desa pakraman.



## 5.2 Kebutuhan Pengaturan LPD Sebagai Lembaga Keuangan Komunitas Dalam Fungsi Sosio-Kultural Dan Sosio-Ekonomis

Analisis pada Bab ini menunjukkan bahwa LPD pada desa pakraman merupakan lembaga keuangan yang bersifat *sui-generis*, baik secara filosofis, secara teoritik hukum, secara konstitusional, secara politik hukum negara, dan secara praktek pengaturan. Sifat *sui-generis* itu menimbulkan kebutuhan penamaan secara khusus dan khas yang menggambarkan sifat dan hakekat LPD desa pakraman sebagai lembaga keuangan komunitas milik desa pakraman. Berdasarkan sifat khas itu sudah sepatutnya LPD diberi nama LPD desa pakraman atau LPD-DP.

SECARA FILOSOFIS, LPD-DP merupakan suatu lembaga keuangan yang bersifat khas dan khusus, berwujud satu-satunya (*sui generis*) diantara lembaga keuangan sejenis lainnya, baik dari segi latar belakang pembentukannya, visi, misi, bentuk kelembagaan maupun tujuan-tujuannya. Latar belakang pembentukan, visi, misi, sistem kelembagaan, dan orientasi-orientasi LPD-DP berbeda dengan lembaga keuangan lainnya sehingga tidak dapat dimasukkan ke dalam kualifikasi lembaga keuangan lainnya seperti: bank, bank perkreditan rakyat (BPR), LPD pada umumnya, koperasi, lembaga keuangan mikro kecil dan menengah (LKMKM), atau bentuk-bentuk lembaga keuangan lainnya. Dari sudut pandang ilmu hukum, LPD-DP sebagai suatu bentuk obyek pengaturan yang bersifat khas dan khusus memerlukan PERLAKUAN HUKUM (pengaturan) DALAM SIFAT YANG KHUSUS pula. LPD-DP tidak dapat diberi perlakuan hukum sama dengan lembaga keuangan lainnya atau bank hanya karena LPD-DP memiliki ciri operasional yang mirip atau serupa dengan bank. Penentuan status hukum suatu obyek pengaturan didasarkan pada uji klinis terhadap kumulatif/tidaknya pemenuhan keseluruhan penanda obyek tersebut. Suatu obyek pengaturan dapat atau tidak dapat dimasukkan kedalam kualifikasi obyek pengaturan hukum perbankan tergantung pada terpenuhi/tidaknya, kumulatif/tidaknya, pemenuhan



penanda obyek pengaturan itu. Berdasarkan uji penanda itu, LPD-DP merupakan obyek pengaturan yang bersifat khas dan khusus, berbeda dengan lembaga keuangan sejenis lainnya.

SECARA TEORITIK HUKUM, LPD-DP merupakan bentuk LEMBAGA KEUANGAN KOMUNITAS yang paling sempurna, memenuhi syarat-syarat komunitas secara penuh dan utuh, baik dari segi *skala manusia, identitas dan kepemilikan, kewajiban-kewajiban*, memenuhi *syarat gemeinschaft* (kelompok manusia dengan kedekatan relasi dan interaksi yang sangat lekat), dan *kebudayaan*. Sebagai lembaga keuangan komunitas, LPD-DP mendapat perlindungan hukum dan politik yang sangat kuat, antara lain dari: Deklarasi PBB Tentang Masyarakat Asli (*United Nations Declaration on the Rights of Indigeneous Peoples*, 2006); kebijakan nasional dan internasional yang bertajuk pembangunan komunitas dan manajemen komunitas (*community*

*management and community management*) dari Program Pembangunan PBB (*United Nations Development Program*), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUDNRI 1945), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Pemerintahan Daerah), Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 (Hak Azasi Manusia-HAM), Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman, dan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan Desa, kemudian diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan Desa.

SECARA KONSTITUSIONAL, menurut UUDNRI 1945, LPD-DP berada pada RUANG NORMA KONSTITUSI yang berbeda dengan RUANG NORMA KONSTITUSI bank, BPR, LPD pada umumnya, koperasi dan LKMKM. LPD berada dalam RUANG Pasal 18



(18A dan 18B) Konstitusi. Bank dan BPR berada dalam RUANG Pasal 23C, Pasal 23D dalam korelasi dengan Pasal 33 Konstitusi. Koperasi dan LKMKM berada dalam RUANG Pasal 23C dengan pengentalan spektrum pada Pasal 33 Konstitusi. Kewenangan perlakuan hukum terhadap LPD berada dalam kewenangan konstitusional Pasal 18 dengan kelembagaan negara yang termaktub di dalamnya, yaitu Pemerintah Daerah. Sehingga, setiap perlakuan hukum di luar garis konstitusi ini dapat menimbulkan isu penyerobotan kewenangan.

Batas kewenangan negara dalam mengatur LPD adalah Pasal 18 (Pasal 18A dan Pasal 18B) sepanjang ketentuan tentang kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengatur dalam visi politik hukum mengakui, menghormati, mengukuhkan, dan memfasilitasi, termasuk LARANGAN INTERVENSI; Pasal 28I ayat (3) dan ayat (4) sepanjang ketentuan tentang kewajiban negara untuk menghormati Hak Azasi Manusia (HAM), termasuk HAM kesatuan masyarakat hukum adat (KMHA), dan Pasal 33 UUD 1945 sepanjang ketentuan tentang demokrasi ekonomi.

SECARA POLITIK HUKUM, VISI POLITIK HUKUM KONSTITUSI berkenaan dengan perlakuan hukum terhadap LPD adalah bahwa Negara dapat mengatur LPD dalam batas-batas visi Konstitusi yaitu MENGHORMATI, MENGAKUI, MENGUKUHKAN, dan MEMFASILITASI penyelenggaraan LPD-DP, tidak termasuk INTERVENSI. Visi politik hukum konstitusi itu oleh Pemerintah Provinsi Bali ditindaklanjuti dalam bentuk: (a) pembentukan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman; (b) pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan Desa, sebagaimana kemudian diubah dengan Peraturan



Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan Desa.

Visi politik hukum Konstitusi di dalam Perda tersebut diwujudkan dalam bentuk: (a) pengertian desa pakraman, bahwa desa pakraman merupakan kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali, mempunyai satu-kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup yang bersifat turun-tumurun, terikat dalam satu kesatuan masyarakat umat Hindu, ikatan *Kahyangan Tiga* atau *Kahyangan Desa*, **mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri**; (b) pengertian LPD, bahwa LPD merupakan BADAN USAHA KEUANGAN milik desa pakraman yang melaksanakan kegiatan usaha di lingkungan desa pakraman untuk *krama desa* (anggota desa) pakraman; dan (c) penjabaran konsepsi filosofis (ontologis) sebagaimana terkandung di dalam pengertian-pengertian tersebut dalam bentuk konstruksi norma pengaturan sebagaimana diatur di dalam ketentuan-ketentuan tersebut.

Visi Konstitusi itu juga berarti bahwa, LPD desa pakraman untuk dapat memperoleh perlindungan hukum penuh dari Konstitusi, Perda Desa Pakraman dan Perda LPD, harus memenuhi seluruh persyaratan teknis hukum sebagaimana ditentukan Perda, termasuk antara lain 'berperilaku sebagai suatu komunitas', yaitu bertindak di dalam wilayah komunitas untuk pelayanan kepentingan anggotanya.

SECARA PRAKTEK PENGATURAN, Pasal 58 UU Perbankan mengkualifikasikan LPD, termasuk LPD-DP, sebagai BANK PERKREDITAN RAKYAT. Pengkualifikasian ini merupakan bentuk konflik norma internal, karena bertentangan dengan Pasal 1 angka 2, dimana BANK didefinisikan sebagai badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat. Masyarakat dalam pengertian bank di dalam pasal ini adalah masyarakat umum, sedangkan masyarakat dalam pengertian LPD-DP adalah masyarakat anggota



desa pakraman. Bank memiliki sifat umum dan terbuka, melayani kepentingan masyarakat luas, sedangkan LPD-DP memiliki sifat DOMESTIK (dalam rumah tangga) dan tertutup, melayani anggota komunitas desanya saja. Perbedaan demikian ini lebih mencolok lagi dari segi latar belakang, kepemilikan, visi, misi, bentuk kelembagaan, dan orientasi atau tujuan-tujuannya. Bank dimiliki oleh perorangan, sedangkan LPD-DP oleh komunitas, bank berorientasi pada keuntungan, sedangkan LPD-DP berorientasi pada pengembangan kebudayaan.

Visi hukum perbankan demikian itu terulang kembali di dalam SKB Gubernur BI 2009 yang mendefinisikan LPD termasuk LPD-DP sebagai LEMBAGA KEUANGAN MIKRO. Diktum kedua SKB dimaksud mewajibkan LPD memilih salah satu badan hukum yang disediakan sebagai pilihan tertutup oleh SKB itu, yaitu: BPR, LKM, Koperasi, atau BUMDES. Pilihan tertutup ini merupakan pengabaian terhadap karakteristik LPD-DP dan pemaksaan penentuan pilihan terhadap pilihan tertutup itu merupakan pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional desa pakraman sebagai suatu bentuk kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana diatur di dalam pasal 18 (Pasal 18A dan Pasal 18B) sepanjang ketentuan tentang hak konstitusional desa pakraman atas hak otonom untuk mengatur rumah tangganya, hak desa pakraman atas keaslian sistem kelembagaannya, Pasal 28I sepanjang ketentuan hak-hak desa pakraman atas hak-hak sejarah dan kulturalnya, dan Pasal 33 UUD NRI 1945 sepanjang ketentuan tentang hak-hak kultural dan historis desa pakraman atas DEMOKRASI EKONOMI.

Untuk memenuhi kebutuhan demikian itu, Pemerintah Provinsi Bali melalui penerbitan Perda Nomor 8 Tahun 2002 tentang LPD yang kemudian diganti dengan Perda Nomor 3 Tahun 2007 tentang Perubahan terhadap Perda Nomor 8 tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan Desa.



Perkembangan pengaturan LPD secara figur dan materi, pengaturan dapat digambarkan sebagai berikut :

2. Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat, sebagaimana kemudian dicabut dan diganti dengan Perda Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman, diubah dengan Perda Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Terhadap Perda Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman.
3. Keputusan Kepala Daerah Tingkat I Bali Nomor 972 Tahun 1984, secara garis besar Keputusan tersebut memuat :
  - a. Pendirian LPD dengan Keputusan Gubernur
  - b. LPD adalah alat desa dan merupakan unit operasional serta berfungsi sebagai wadah kekayaan desa yang berupa uang atau surat-surat berharga lainnya.
  - c. Tujuan didirikan LPD adalah untuk:
    - memberantas ijon, gadai gelap dan lain-lain yang dapat disamakan dengan itu.
    - meningkatkan daya beli masyarakat desa.
    - melancarkan lalu lintas pembayaran dan pertukaran di desa.
  - d. LPD mempunyai badan pengurus sebanyak 3 (tiga) orang berasal dari desa yang bersangkutan dan dapat mengangkat pegawai. Pengurus mendapat gaji yang ditetapkan oleh Ketua Badan Pembina Kabupaten setelah mendengarkan pertimbangan dari Badan Pembina Kecamatan.
  - e. Pengurus dalam menjalankan tugasnya berdasarkan pedoman yang digariskan oleh Badan Pembina Kabupaten dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  - f. Dalam menjalankan tugasnya pengurus bertanggungjawab kepada Badan Pembina Kecamatan.



g. Setiap bulan pengurus menyampaikan laporan tentang kegiatan/ perkembangan LPD kepada Badan Pembina Kecamatan, Badan Pembina Kabupaten, Gubernur dan BPD. Sedangkan laporan neraca laba rugi disampaikan 3 (tiga) bulan sekali.

h. Modal awal Rp. 2.000.000,- bersumber dari APBD Provinsi.

i. Pembinaan dan pengawasan atas tugas-tugas pengelolaan LPD dilakukan oleh Badan Pembina Kecamatan, sedangkan pembinaan dan pengawasan teknis dilakukan oleh BPD Bali.

j. Petugas LPD yang menimbulkan kerugian wajib mengganti kerugian menurut ketentuan-ketentuan tentang tuntutan ganti rugi terhadap pegawai negeri.

k. Setiap tahun selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun buku baru LPD menyampaikan Rencana Kerja dan Rencana Anggaran kepada Bupati, untuk selanjutnya ditetapkan dan disahkan oleh Bupati.

4. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 2 Tahun 1988 tentang Lembaga Perkreditan Desa, secara garis besar Perda ini mengatur:

a. Ditiap-tiap desa didirikan LPD, beberapa desa dapat digabungkan untuk didirikan satu LPD.

b. LPD adalah Lembaga Perkreditan Desa yang merupakan suatu badan usaha simpan pinjam yang dimiliki oleh desa pakraman.

c. Tujuan LPD :  
- mendorong pembangunan ekonomi masyarakat desa melalui tabungan yang terarah serta penyaluran modal yang efektif.

- memberantas ijon, gadaai gelap, dan lain-lain yang dipersamakan dengan itu.

- menciptakan pemerataan dan kesempatan berusaha bagi warga desa dan tenaga kerja di pedesaan.



meningkatkan daya beli dan melancarkan lalu lintas pembayaran dan peredaran uang di desa.

d. Usaha LPD:

menerima simpanan uang dari warga masyarakat desanya dalam bentuk tabungan dan simpanan berjangka.

memberikan pinjaman untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat produktif pada sektor pertanian, kerajinan kecil dan lain-lain.

usaha-usaha lainnya yang bersifat pengerahan dana desa.

penyertaan modal pada usaha-usaha lainnya.

menerima pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan.

e. Modal LPD swadaya masyarakat, urunan krama desa, bantuan pemerintah, pemupukan modal, pemanfaatan tabungan nasabah dan pinjaman.

f. LPD dipimpin oleh Badan Pengurus yang terdiri dari seorang Kepala, TU dan Kasir. Badan Pengurus dipilih oleh dan dari anggota masyarakat desa yang bersangkutan dan dikukuhkan oleh Bupati/Walikota/madya, masa jabatan badan pengurus 4 tahun.

g. Atas usul krama desa badan pengurus dapat diberhentikan oleh Bupati/Walikota/madya meskipun masa jabatannya belum berakhir.

h. Tiap tahun selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum tahun buku berakhir pengurus LPD menyampaikan RK dan RAPB LPD kepada krama desa untuk mendapat persetujuan dan lanjut disampaikan kepada Bupati/Walikota/madya untuk ditetapkan dan disahkan.

i. Selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah tahun buku berakhir LPD menyampaikan laporan tahunan kepada krama desa untuk mendapat



persetujuan dan lanjut disampaikan kepada Bupati/Walikota/madya untuk mendapat pengesahan.

j. Pengurus/karyawan LPD mendapat penghasilan yang besarnya akan ditetapkan oleh Gubernur.

k. Pembagian keuntungan bersih :

- cadangan umum/modal 40 %

- cadangan tujuan 20 %

- dana pembangunan desa 20 %

- jasa produksi 10 %

- dana pembinaan LPD 5 %

- dana sosial 5 %

l. Badan pembina terdiri dari badan pembina provinsi, kabupaten, kecamatan.

m. Pengawasan LPD dilakukan oleh inspektorat wilayah daerah, pengawasan dan pembinaan teknis dilakukan oleh BPD.

n. LPD menyampaikan kelebihan likwiditasnya pada BPD cabang terdekat.

o. Setiap bulan pengurus LPD menyampaikan laporan kegiatan likwiditas dan 3 (tiga) bulan sekali melaporkan neraca laba rugi kepada camat, bupati, gubernur dan BPD.

p. Pengurus dan karyawan yang bertindak menyimpang dan berakibat merugikan LPD, wajib mengganti kerugian sesuai ketentuan yang berlaku.

q. Gubernur membubarkan LPD atas usul Bupati/Walikota/madya.

5. Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Pekreditan Desa, secara garis besar memuat :

a. LPD merupakan badan usaha keuangan milik desa yang melaksanakan kegiatan usaha di lingkungan desa untuk krama desa.



b. Dalam tiap desa didirikan satu LPD, desa yang berdekatan dapat secara bersama-sama membentuk LPD, ijin pendirian LPD ditetapkan dengan keputusan Gubernur setelah mendapat rekomendasi Bupati/Walikota.

c. Lapangan usaha LPD :

- menerima/menghimpun dana dari krama desa dalam bentuk tabungan dan deposito.

- memberikan pinjaman hanya kepada krama desa.

- menerima pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan maksimum 100% dari jumlah modal termasuk cadangan dan laba ditahan.

- Menyimpan kelebihan likuiditasnya pada BPD dengan imbalan bunga bersaing dan pelayanan yang memadai

d. LPD dapat didirikan dengan modal awal Rp 10.000.000,- Modal LPD terdiri dari swadaya masyarakat dan urunan krama desa, bantuan pemerintah atau sumber lain yang tidak mengikat, laba yang ditahan.

e. Organisasi LPD terdiri dari pengurus dan pengawas.

f. Pengurus terdiri dari kepala, TU dan Kasir, dipilih oleh krama desa, bertugas selama 4 tahun dan dapat dipilih kembali, pengurus dapat mengangkat dan memberhentikan karyawan.

g. Pengawas terdiri dari seorang Ketua (bendesa) dan 2 orang anggota, ketua dan pengawas tidak dapat merangkap jabatan.

h. LPD dapat membentuk BKS LPD di tingkat Kabupaten/Kota.

i. Di setiap kabupaten / kota dibentuk PLPDK, PLPDK dapat membentuk PLPDP.

j. Pengurus setiap tahun membuat RK dan RAPB LPD yang disampaikan kepada BPD dan PLPDK.



k. Selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah tahun buku berakhir pengurus LPD harus menyampaikan laporan tahunan disertai neraca laba rugi kepada prajuru desa, krama desa, BPD dan PLPDK.

l. Pengurus menyampaikan laporan tentang kegiatan perkembangan dan likuiditas secara teratur setiap bulan dan laporan tingkat kesehatan setiap bulan kepada pengawas, BPD, PLPDK dan prajuru desa.

m. Pemerintah provinsi, kabupaten/kota melakukan pembinaan umum, pembinaan teknis oleh PLPDK.

n. Keuntungan bersih LPD :

- Cadangan modal 60 %
- Dana pembangunan desa 20 %
- Jasa produksi 10 %
- Dana Pembinaan, pengawasan dan perlindungan 5 %
- Dana sosial 5 %

Penyetoran dan penggunaan keuntungan ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

o. Untuk mengadakan perlindungan terhadap LPD ditetapkan Skim perlindungan LPD dengan Keputusan Gubernur,

p. Pembubaran LPD dapat terjadi karena usul Desa dan pencabutan izin pendirian.

Peraturan Daerah ini ditindak lanjuti dengan 5 (lima) Keputusan Gubernur yaitu :

a. Keputusan Gubernur Nomor 3 Tahun 2003 tentang Status dan tugas-tugas Pembina Lembaga Perkreditan Desa Kabupaten/Kota.



b. Keputusan Gubernur Nomor 4 Tahun 2003 tentang Penyetoran dan Penggunaan Keuntungan Bersih Lembaga Perkreditan Desa.

c. Keputusan Gubernur Nomor 7 Tahun 2003 tentang Dana Perlindungan Lembaga Perkreditan Desa.

d. Keputusan Gubernur Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pembentukan Badan Pembina Lembaga Perkreditan Desa Provinsi Bali.

e. Keputusan Gubernur Nomor 12 Tahun 2003 tentang Prinsip Kehati-hatian Dalam Pengelolaan Lembaga Perkreditan Desa.

6. Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan Desa, secara garis besarnya memuat :

a. Lembaga Perkreditan Desa adalah Lembaga keuangan Milik Desa yang bertempat tinggal di desa.

b. Pengaturan pengurus dan pengawas internal ditetapkan dengan Peraturan Gubernur. (ketentuan pengurus dan pengawas pada pasal 11 dan 12 Perda 8 tahun 2002 dihapus)

c. BKS Kabupaten/Kota dapat membentuk BKS LPD Provinsi.

d. Status dan tugas-tugas PLPD dan PLPDK ditetapkan oleh BPD.

e. RK dan RAPB LPD disampaikan kepada prajuru untuk mendapat persetujuan dan kepada pengawas internal untuk mendapat pengesahan paling lama 3 (tiga) bulan sebelum tahun buku berakhir. Selain itu disampaikan pula kepada Gubernur, Bupati/Walikota dan BPD untuk keperluan pengawasan.

f. Ketentuan pidana kurungan 6 bulan dan denda Rp. 50.000.000, kepada pengurus dan karyawan yang merugikan LPD dan yang menggunakan



nama LPD bertentangan tidak sesuai dengan ketentuan penggunaan nama LPD.

Perda ini ditindak lanjuti dengan diterbitkannya:

- a. Peraturan Gubernur Nomor 16 Tahun 2008 tentang Pengurus dan Pengawas Internal Lembaga Perkreditan Desa.
- b. Keputusan Gubernur Bali Nomor 11/01-C/HK/2008 tentang Pembentukan Badan Pembina Umum LPD Provinsi Bali.
- c. Keputusan Gubernur Bali Nomor 1499/01-C/HK/2008 tentang Status dan Tugas-tugas Pembina Lembaga Perkreditan Desa Provinsi (PLPDP) Bali dan PLPDK

Figur dan substansi ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Bali telah membatasi diri dalam posisi dan fungsi fasilitasi dan pengayoman dalam pengaturan LPD.

Sifat *sui-generis*, posisi dan fungsi LPD dalam penyelenggaraan kehidupan sosio-kultural dan sosio-ekonomi desa pakraman membuat LPD tidak dapat dimasukkan begitu saja kedalam ruang lingkup pengaturan perundang-undangan yang mengatur lembaga keuangan yang telah ada saat ini, melainkan diperlukan suatu bentuk pengaturan yang bersifat khusus terhadap lembaga keuangan tersebut. Sifat khas LPD ini, berdasarkan karakteristik konseptual, visi, misi, posisi dan fungsi-fungsi kelembagaannya, dan landasan konstitusionalnya, melahirkan kebutuhan dalam bentuk:

- a. pengaturan yang bersifat fasilitasi, penguatan, dan pengembangan,



b. pengaturan yang menjamin keberlanjutan LPD dalam kedudukan dan fungsinya;  
dan

c. pengaturan yang didasarkan pada semangat konstitusi.

Pemerintah Provinsi Bali telah mengambil posisi yang tepat dalam pengaturan LPD melalui berbagai bentuk instrumen pengaturan yang telah diterbitkan, namun demikian visi politik hukum konstitusi dan visi politik hukum pengaturan LPD sebagaimana telah dilakukan perlu dipelihara untuk mencegah upaya pengaturan itu keluar dari koridor konstitusi. Pengaturan itu lebih jauh perlu memperhatikan kondisi-kondisi nyata penyelenggaraan pengelolaan LPD untuk di satu sisi dapat semakin menguatkan fungsi-fungsinya dan di sisi lain dapat mencegah berbagai permasalahan kelembagaan dan praktek yang dapat merugikan posisi desa pakraman sebagai lembaga induk dan warga desa pakraman sebagai pendukung nyata penyelenggaraan kelembagaan LPD. Secara empiris, kebutuhan ini dapat diwujudkan dalam bentuk: (a) pemahaman yang sebaik-baiknya akan posisi dan fungsi masing-masing lembaga, baik oleh SDM Pemerintah Pusat, Pemda, desa pakraman, maupun LPD terhadap keberadaan dan fungsi-fungsi LPD; (b) posisi komitmen Pemerintah Pusat terhadap visi politik konstitusi dalam memelihara dan memperbaiki posisi dan fungsi desa pakraman dengan seluruh elemen kelembagaannya, terutama LPD; dan (c) dukungan nyata Pemerintah Pusat dalam bentuk penyediaan perangkat hukum yang sesuai dengan visi politik pengaturan Konstitusi dan dukungan nyata dalam bentuk penguatan pembiayaan, permodalan, kelembagaan, dan SDM dalam rangka pengembangan fungsi-fungsi desa pakraman dalam konteks pembangunan identitas bangsa dan pembangunan ekonomi bangsa (pariwisata).

Analisis tersebut menggambarkan sifat dasar LPD Desa Pakrama yang sangat berbeda dengan lembaga keuangan pada umumnya, bahkan dengan LPN yang



berkembang di Sumatra Barat. LPD merupakan lembaga keuangan komunitas, merupakan lembaga adat yang mengemban fungsi keuangan pada desa pakraman, dan karena itu untuk memberikan penanda identitas yang sesuai dengan karakter filosofis, teoritik, konstitusional, politik hukum, perlakuan hukum praktis yang telah diberikan, serta konsepsi dasarnya sebagai lembaga keuangan komunitas (LKK) yang dibentuk, tumbuh dan berkembang dalam desa pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Bali, maka LPD sudah sepantasnya diberikan penanda identitas yang dapat membedakan dirinya dengan lembaga keuangan lainnya, termasuk LPN. Berpijak pada landasan-landasan dan hasil analisis demikian itu disertai ini menyarankan pemberian nama khusus kepada LPD yang hidup, tumbuh, dan berkembang pada desa pakraman dengan LEMBAGA PERKREDITAN DESA DESA PAKRAMAN atau LPD-DP. Nama LPD-DP ini merepresentasikan seluruh konsepsi yang menjadi struktur dasar kelembagaan LPD, baik konsepsi filosofis, teoritik, konstitusional, politik hukum, perlakuan hukum sebagaimana praktek yang diberikan oleh Pemerintah provinsi Bali, dan konsepsi kelembagaan LPD sebagai lembaga keuangan komunitas dan lembaga adat yang mengemban fungsi keuangan pada komunitas kesatuan masyarakat hukum adat di Bali.



## BAB VI PERANAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBENTUKAN DAN PENGEMBANGAN LPD SEBAGAI LEMBAGA KEUANGAN KOMUNITAS

### 6.1 Posisi Negara Dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengaturan LPD Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945: Negara Penentu Hukum Atau Masyarakat Penentu Hukum

Konstruksi teoritik posisi dan pengembangan fungsi hukum di dalam Pasal 18 UUD 1945 sebagai hukum dasar tertulis yang harus ditempatkan sebagai pedoman (*vision*) dasar dalam mengatur LPD sebagai lembaga adat yang tumbuh dan berkembang di dalam tata kehidupan desa pakraman sebagai salah satu bentuk komunitas kesatuan masyarakat hukum adat yang masih terpelihara tata kehidupan dan tata hukumnya. Sikap politik Pemerintah Provinsi Bali dalam menyikapi berbagai produk legislasi daerah patut diteladani, karena di satu sisi mampu memahami secara baik posisi dirinya dalam konteks Pasal 18 UUD 1945, yaitu sebagai representasi negara dalam mengatur kesatuan masyarakat hukum adat, dan pada sisi lainnya mampu dan berani bersikap secara kokoh mengemban visi politik hukum sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 UUD 1945 dalam rangka memberi tempat yang proporsional kepada desa pakraman dalam mengatur urusan rumah tangganya secara otonom.

Sikap dan pemahan demikian ini sesungguhnya merupakan sikap dan pemahaman yang sejak Republik berdiri telah diserap dan dipergunakan sebagai bagian visi pengaturan dalam setiap pengaturan posisi dan fungsi Pemerintah Daerah oleh Negara. Lima Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang pernah diterbitkan dalam keseluruhan tentang kehidupan penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia semuanya menyerap visi politik hukum Pasal 18 UUD 1945 dalam hal mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat sebagai cikal-bakal struktur sosial Negara Republik Indonesia. Namun sebagaimana Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974



yang bersikap bimbang terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, maka empat Undang-undang Pemda lainnya juga tertular sikap yang sama. Sikap ini pula yang mengakibatkan Kementrian Dalam Negeri menerbitkan Permendagri 39/2007 yang mempertegas posisi negara dalam mengatur lembaga adat, yaitu sebagai fasilitator dalam pemberdayaan dan pelestarian lembaga adat, tetapi di sisi lain Menteri Dalam Negeri bersama-sama Menteri Keuangan, Menteri Koperasi, dan Gubernur BI menerbitkan Keputusan bersama yang menekan LPD sebagai lembaga adat atau lembaga keuangan komunitas untuk melebur diri menjadi BPR atau bentuk lembaga keuangan mikro lainnya. Keputusan Bersama itu tidak hanya menimbulkan masalah hukum, yaitu berbenturan dengan Permendagri, Undang-Undang Pemda, dan Konstitusi, serta menimbulkan keresahan sosial dalam kehidupan desa pakraman di Bali, melainkan mengandung potensi besar untuk menghancurkan LPD sebagai suatu bentuk lembaga keuangan komunitas yang sempurna dan mampu beradaptasi dengan perkembangan zaman, bersaing dengan lembaga keuangan lainnya.

Dalam visi teori hukum modern, formulasi Pasal 18 UUD 1945 itu lebih mudah dipahami melalui konstruksi teori hukum Pound dan Moore. Teori hukum rekayasa sosialnya Pound mewakili sistem politik modern yang sangat terpusat, dengan kemajuan teknologi dan alat-alat komunikasinya. Menurut Roscoe Pound, hukum adalah alat untuk melakukan rekayasa sosial di dalam suatu proses perubahan sosial, baik proses perubahan sosial yang berlangsung secara alamiah dan sudah ada, maupun proses perubahan sosial yang direkayasa melalui hukum. Gagasan Pound ini merupakan gagasan dasar yang mendasari sistem perundang-undangan yang berkembang dewasa ini. Gagasan ini bertolak dari anggapan bahwa hubungan sosial merupakan konstruksi mekanis yang dapat dikendalikan dengan suatu alat. Jika pada mesin alat itu adalah tombol kendali (driver), maka pada sistem sosial alat itu adalah



hukum. dalam konstruksi berfikir ini, hukum dirumuskan sebagai himpunan yang kompleks dari prinsip-prinsip, norma-norma, ide-ide, aturan-aturan, kebiasaan-kebiasaan, kegiatan-kegiatan dari alat-alat perlengkapan negara yang berkenaan dengan perundang-undangan, pemerintahan, peradilan dan pelaksanaan putusannya, yang didukung oleh kekuatan politik dan legitimasi. Hukum diabstraksikan dari konteks sosial tempat di mana dia berada dan dibicarakan seolah-olah merupakan satu-kesatuan yang mampu mengendalikan konteks sosial.<sup>313</sup>

Dibalik dominasi gagasan Pound itu, terdapat suatu konstruksi teori hukum yang berpijak pada realita sosial dimana masyarakatlah yang menentukan hukum, bukan sebaliknya. Ketika masyarakat akademis sibuk berdebat tentang keberadaan dan kebenaran kedua teori yang tampak saling bertentangan itu, kemudian membuat para penganutnya juga terbawa kedalam adu argumentasi yang saling bertentangan itu, muncul Seznick yang menawarkan sikap, tidak ada gunanya lagi memperdebatkan keadaan yang seolah-olah saling bertentangan, namun sesungguhnya saling ketergantungan satu sama lain itu, dan lebih baik melihat kerja hukum apa adanya, yaitu bahwa ada keadaan di mana hukum ditentukan oleh negara dan ada kalanya hukum ditentukan oleh masyarakat, atau keadaan saling mempengaruhi diantara kedua keadaan itu. jauh sebelum perdebatan hukum dan masyarakat itu mendominasi wacana akademik hukum, Pasal 18 UUD 1945 telah memberikan posisi proporsional kepada negara dan masyarakat adat dalam menentukan hukum. Dasar penentuan posisi tersebut adalah konteks sosial-budaya pada saat Negara Indonesia Merdeka dan konteks sosial budaya pada saat Pasal 18 UUD 1945 dirumuskan.

<sup>313</sup> Sally Falk Moore, *Hukum dan perubahan Sosial: Bidang Sosial Semi-Otonom Sebagai Studi Yang Tepat*, dalam T.O. Ithromi, *Antropologi Hukum Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, h. 148-149.



Konteks sosial budaya pada saat Indonesia Merdeka dan Pasal 18 UUD 1945 dirumuskan adalah bahwa: (1) kesatuan masyarakat hukum adat merupakan kenyataan sosial yang sudah ada jauh sebelum Negara Indonesia merdeka, dengan adat-istiadat yang tumbuh dan berkembang dari zaman ke zaman dan hak-hak asal-usul yang melekat mendahului kelahiran Bangsa Indonesia; (2) kesatuan masyarakat hukum adat merupakan penanda identitas sosial bangsa Indonesia dan merupakan struktur sosial asli Negara Indonesia di atas mana dan berdasarkan mana struktur sosial Negara Indonesia harus didirikan dan dirumuskan; (3) Indonesia merdeka membentuk suatu negara merdeka dengan komitmen politik dan ideologi yang bersifat melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, berbentuk Negara Kesatuan, dan karena itu tidaklah pantas ada kesatuan sosial yang berperilaku sebagai negara dalam negara. Berdasarkan konteks itu, Negara menyatakan mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat dengan hak-hak asal-usulnya. Namun, oleh karena negara Indonesia adalah negara kesatuan, maka perilaku negara dalam negara tidak boleh ada.

Berdasarkan konstruksi konteks itu, maka dibangunlah konstruksi visi politik hukum dalam pengaturan kesatuan masyarakat hukum adat dalam rumusan:

- (a) Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat dengan hak-hak asal usulnya;
- (b) Pengakuan dan perhormatan itu dilakukan dalam bentuk sikap dan perilaku negara dalam membentuk dan memberlakukan peraturan perundang-undangan untuk selalu mengingat hak-hak dan asal-usul kesatuan masyarakat hukum adat;
- (c) Negara Indonesia merupakan negara kesatuan, karena itu tidak boleh ada kesatuan sosial yang berperilaku sebagai negara dalam negara.



Visi politik ini mengandung makna bahwa dalam hal mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat, Negara bersikap mengakui, mengukuhkan, dan memfasilitasi pengembangan diri kesatuan masyarakat hukum adat. Dalam hal rekayasa sosial, negara sejauh-jauhnya melakukan kegiatan pemberdayaan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat atau rekayasa mendukung, bukan rekayasa interventif atau bukan intervensi. Dalam hal mengatur melalui produk legislasi, produk legislasi itu tidak boleh meminggirkan hak-hak asal-usul kesatuan masyarakat hukum adat. Hak rekayasa atau intervensi hanya dapat digunakan dalam hal kesatuan masyarakat hukum adat berperilaku sebagai negara dalam negara dan pengurusan urusan rumah tangganya dilakukan secara merugikan atau merusak oleh pengurus-pengurus komunitasnya.

Visi politik hukum itu memberikan posisi rekayasa-interventif kepada negara dalam hal-hal tertentu dan memberikan posisi otonomi kepada kesatuan masyarakat hukum adat untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Pasal 18 UUD 1945 memberikan posisi proporsional sesuai dengan hakekat dan konteksnya kepada negara dan kesatuan masyarakat hukum adat untuk menentukan hukum. Negara dapat menentukan hukum dalam pengembangan fungsi-fungsi kenegaraannya, yaitu: pengakuan, pengukuhan, fasilitasi, dan pemberdayaan, sedangkan kesatuan masyarakat hukum adat dapat menentukan hukum sejauh hukum untuk mengatur urusan internal komunitasnya. Pasal 18 UUD 1945 memberikan kewenangan mengatur termasuk pengaturan semi-interventif kepada Negara dan memberikan hak otonom dalam *setting* semi-otonom bagi kesatuan masyarakat hukum adat, termasuk desa pakraman, termasuk dalam mengatur LPD.

Berdasarkan konstruksi visi politik hukum itu dan juga visi empiris LPD, maka LPD diatur oleh Pemerintah Daerah sebagai representasi negara dalam visi pengaturan

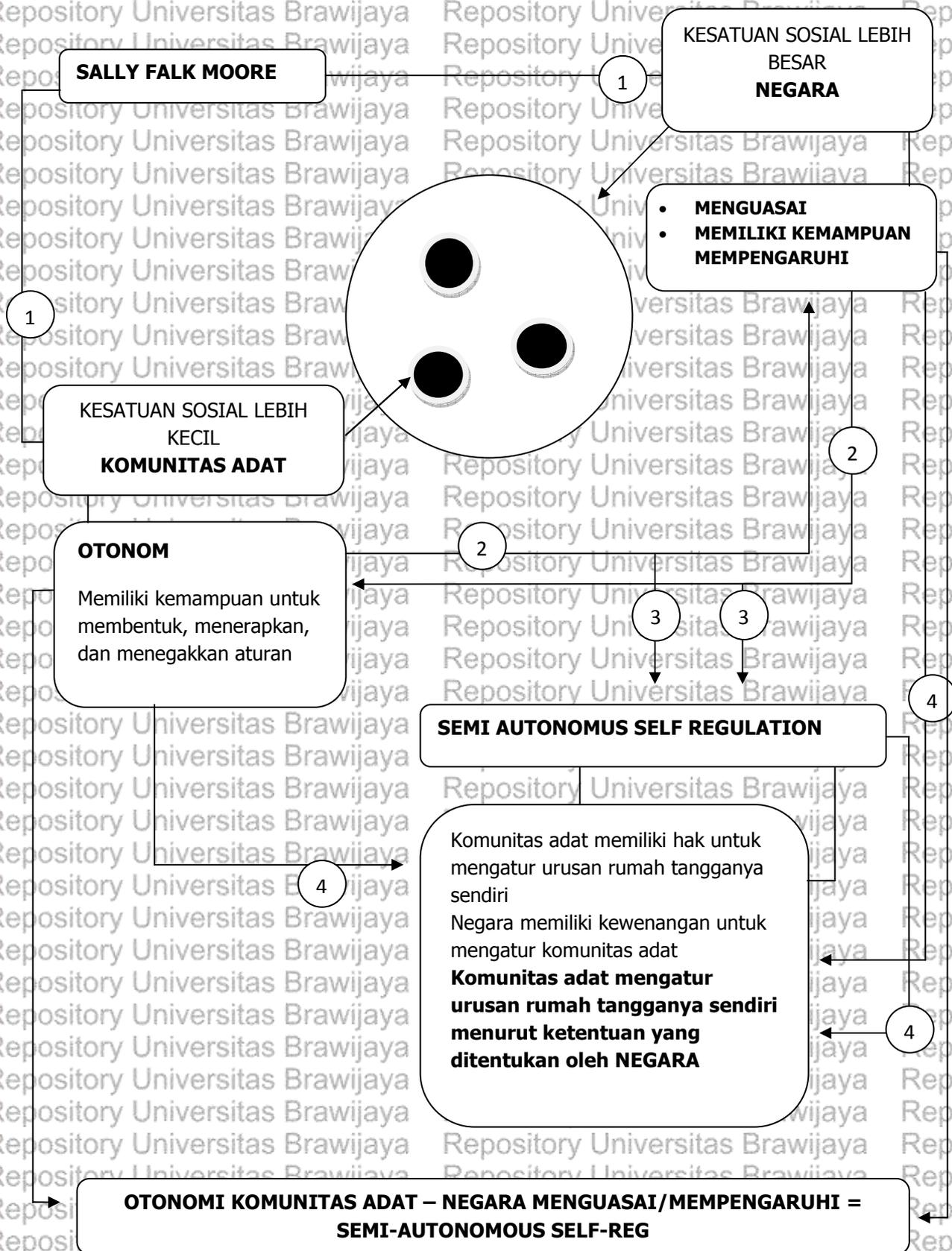


semi-intervensi dan selebihnya diatur oleh desa pakraman dalam visi pengaturan semi-otonom. Pengaturan LPD di Bali oleh Pemerintah Provinsi Bali dilakukan menurut prinsip semi-intervensi dan semi-otonom.

Visi politik hukum Konstitusi itu melahirkan kesimpulan teoritik sebagai bentuk pertemuan antara visi politik hukum pengaturan kesatuan masyarakat atau komunitas masyarakat hukum adat, sebagaimana dirumuskan dalam teori SEMI-AUTONOMOUS SELF-REGULATION oleh Sally Falk Moore, dengan visi politik hukum pengaturan kesatuan masyarakat hukum adat, termasuk Desa Pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Bali, termasuk LPD sebagai salah satu unsur kelembagaannya, oleh Pasal 18, Pasal 28I, dan Pasal 32 UUD NRI 1945.

Dalam konstruksi teori Sally Falk Moore, kesatuan masyarakat hukum adat disebut kesatuan sosial yang lebih kecil, sedangkan negara disebut kesatuan sosial yang lebih besar. Menurut Sally, kesatuan sosial yang lebih besar memiliki kemampuan untuk menguasai dan mempengaruhi kesatuan sosial yang lebih kecil. Namun, kesatuan sosial yang lebih kecil merupakan suatu kesatuan yang nyata, ada, hidup, tumbuh, dan berkembang di dalam kesatuan sosial yang lebih besar dengan sifat tidak terhapuskan (*indispensable*). Sifat tidak terhapuskan itu muncul bersamaan dengan hak-hak alamiah yang melekat pada diri kesatuan itu, seperti hak-hak sejarah dan hak-hak kultural yang ada mendahului kehadiran negara, sebagai hak yang bersifat alamiah dan fundamental. Karena itu, pertemuan kekuatan atau kekuasaan antara kesatuan sosial yang lebih besar dengan kesatuan sosial yang lebih kecil adalah hubungan semi-otonom (*semi-autonomous*) dalam mengatur kehidupan kesatuan sosial lebih kecil itu. Kesatuan sosial yang lebih kecil memiliki kekuasaan SEMI OTONOM, sedangkan kekuasaan negara untuk menguasai dan mempengaruhi bersifat SEMI INTERVENSI. Teori Sally ini digambarkan sebagai berikut:

## KONSTRUKSI TEORI SALLY FALK MOORE





Konstruksi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- (1) Menurut Sally Falk Moore, kesatuan sosial yang besar dan kesatuan sosial yang lebih kecil merupakan dua kesatuan sosial yang sama-sama ada dalam kenyataan sosial;
- (2) Kesatuan yang lebih besar memiliki kekuasaan untuk menguasai dan mempengaruhi kesatuan sosial yang lebih kecil, sedangkan kesatuan sosial yang lebih kecil memiliki daya RESISTENSI terhadap kesatuan sosial yang lebih besar. Resistensi itu bersifat nyata dalam bentuk kekuasaan kesatuan sosial yang lebih kecil untuk mengatur dan mengurus urusan internal kesatuannya;
- (3) Korelasi dan perbenturan kekuasaan antara kekuasaan yang dimiliki oleh kesatuan sosial yang lebih besar dengan kekuasaan yang dimiliki oleh kesatuan sosial yang lebih kecil dalam kenyataan bermuara pada kompromi dalam bentuk kekuasaan semi otonom pada kesatuan sosial yang lebih kecil dan kekuasaan semi-intervensi pada kesatuan sosial yang lebih besar terhadap kesatuan sosial yang lebih kecil;
- (4) Kompromi antara hak otonom kesatuan sosial yang lebih kecil, misalnya: komunitas adat, dengan kekuasaan menguasai dan mempengaruhi (intervensi) pada kesatuan sosial yang lebih besar bermuara dalam bentuk kompromi:
  - (a) Kesatuan sosial yang lebih kecil memiliki hak untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri; sedangkan
  - (b) Kesatuan sosial yang lebih besar, misalnya: Negara, memiliki kewenangan untuk mengatur komunitas adat; dan
  - (c) Komunitas adat mengatur urusan rumah tangganya sendiri menurut ketentuan yang ditentukan oleh NEGARA.
- (5) Bentuk kompromi antara kekuasaan otonom kesatuan sosial yang lebih kecil (komunitas adat) dengan kekuasaan intervensi kesatuan sosial yang lebih besar (negara) dapat dirumuskan sebagai berikut:



OTONOMI KOMUNITAS ADAT dikurangi KEWENANGAN INTERVENSI NEGARA sama dengan SEMI-AUTONOMOUS SELF-REG

atau

OTONOMI KOMUNITAS ADAT – KEWENANGAN INTERVENSI NEGARA = KEWENANGAN SEMI INTERVENSI DAN HAK *SEMI-AUTONOMOUS SELF-REG*

Konstruksi Pasal 18 UUD 1945 dan Pasal 28I UUD NRI 1945 dapat digambarkan sebagai berikut:

**KONSTRUKSI PASAL 18 UUD 1945**

**PASAL 18 UUD 1945**  
**PASAL 28I UUD NRI 1945**

**KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT**

- Hak atas **susunan asli**
- Hak atas **sifat istimewa**
- Hak atas **hak-hak asal usul**
- **Hak otonom** dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri: hak membuat aturan, hak melaksanakan aturan, dan hak menegakkan aturan

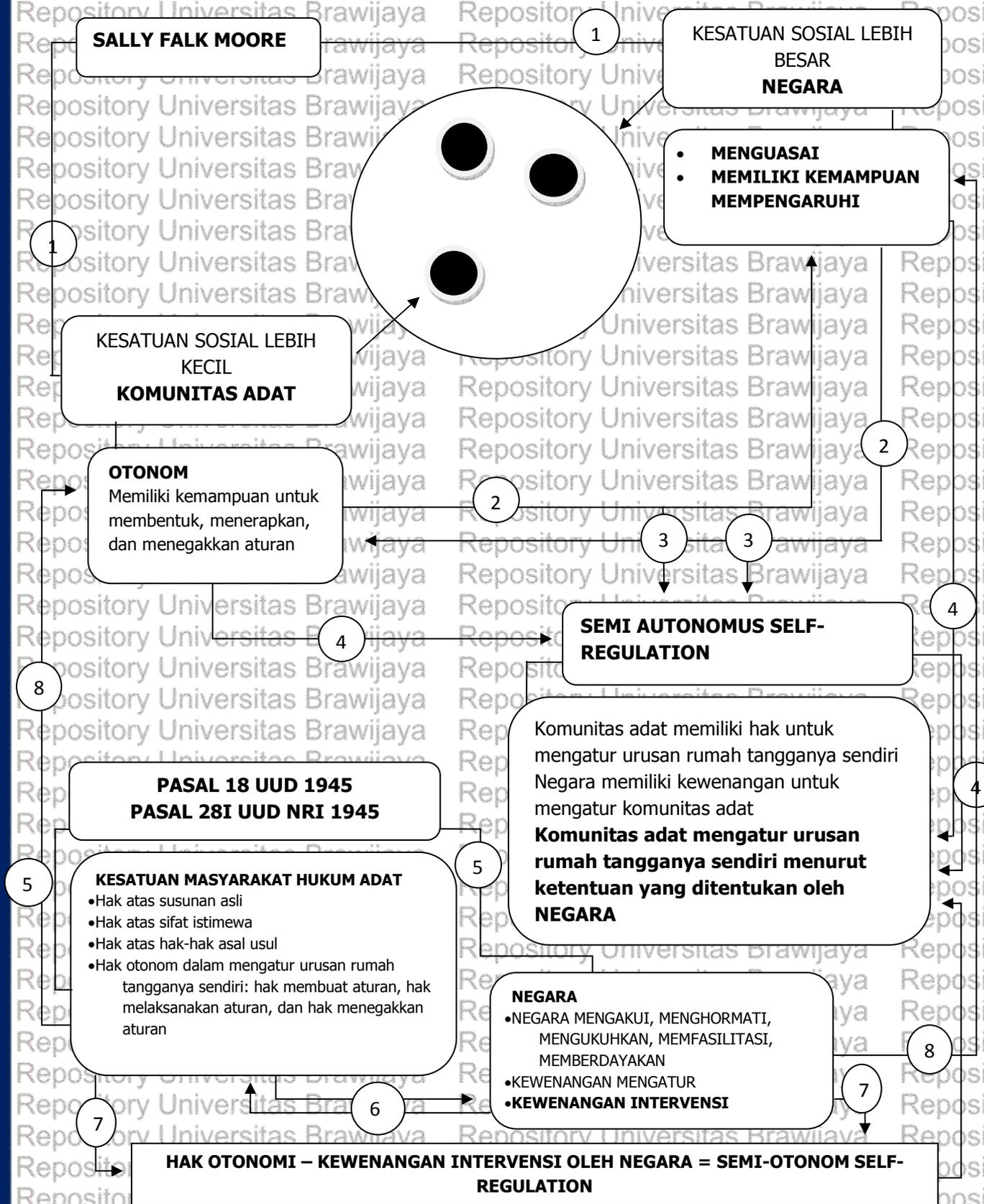
**NEGARA**

- NEGARA MENGAKUI, MENGHORMATI, MENGUKUHKAN, MEMFASILITASI, MEMBERDAYAKAN
- KEWENANGAN MENGATUR
- **KEWENANGAN INTERVENSI**

Konstruksi tersebut menunjukkan bahwa Pasal 18 UUD 1945 dan Pasal 28I UUD NRI 1945 melahirkan hak-hak tertentu bagi kesatuan masyarakat hukum adat dan kewenangan tertentu pada negara untuk mengatur kesatuan tersebut. Pertemuan antara teori *semi-autonomous self-regulation*-nya Sally Falk Moore dengan Pasal 18 UUD 1945 dan Pasal 28I UUD NRI 1945 dapat digambarkan sebagai berikut:



## KORELASI KONSTRUKSI TEORITIK SALLY F MOORE DAN PASAL 18 UUD 1945





Konstruksi korelasi teori *semi-autonomous self-regulation*-nya Sally Falk Moore dengan konstruksi substansi Pasal 18 UUD 1945 dan Pasal 28I UUD NRI 1945 dapat dijelaskan sebagai berikut:

(1) Angka (1) dan angka (5) menunjukkan konstruksi paralel antara kandungan substansial teori *semi-autonomous self-regulation*-nya Sally Falk Moore dengan Pasal 18 UUD 1945, yaitu bahwa kedua konstruksi tersebut menempatkan negara dan kesatuan masyarakat sebagai unsur substansi. Unsur negara di dalam Pasal 18 UUD 1945 dijelaskan sebagai kesatuan sosial yang lebih besar dalam konstruksi teorinya Sally, sedangkan kesatuan masyarakat hukum adat di dalam Pasal 18 UUD 1945 dijelaskan sebagai kesatuan sosial lebih kecil. Masing-masing unsur memiliki porsi kekuasaan. Dalam konstruksi teori Sally kekuasaan dari masing-masing kesatuan sosial itu digambarkan sebagai suatu kenyataan yang sama-sama nyata dan ada. Sedangkan dalam konstruksi Pasal 18 UUD 1945 digambarkan sebagai suatu porsi hak dan kewenangan yang telah dialokasikan secara konstitusional, yaitu: kesatuan masyarakat hukum adat memiliki hak otonom dan negara memiliki hak intervensi.

(2) Angka (2) dan angka (6) menunjukkan posisi paralel kedua konstruksi tersebut dalam hal korelasi dan perbenturan kekuasaan antara kesatuan sosial yang lebih besar dengan kesatuan sosial yang lebih kecil atau antara negara dengan kesatuan masyarakat hukum adat. Kedua konstruksi tersebut menempatkan kedua unsur tersebut sebagai keadaan nyata dalam kehidupan sosial yang lebih besar yang satu sama lain tidak dapat saling meniadakan, atau kesatuan sosial yang lebih besar tidak dapat meniadakan kesatuan sosial yang lebih kecil. Negara tidak dapat meniadakan kesatuan masyarakat hukum adat.



(3) Angka (4) dan angka (7) menunjukkan posisi paralel kedua konstruksi tersebut, yaitu bahwa konflik kekuasaan antar kedua unsur kesatuan sosial itu atau negara dengan kesatuan masyarakat hukum adat sama-sama berakhir dalam formulasi kompromi, yang dalam teori Sally Falk Moore disebut SEMI-AUTONOMOUS SELF-REGULATION, atau dalam konstruksi Pasal 18 UUD 1945 merupakan HAK SEMI-OTONOM untuk mengurus urusan internal kesatuannya bagi kesatuan masyarakat hukum adat dan KEWENANGAN SEMI-INTERVENSI bagi negara dalam mengatur dan mengendalikan perilaku kesatuan masyarakat hukum adat dalam konteks negara sebagai kesatuan sosial yang lebih besar.

(4) Angka (8) menunjukkan kesejajaran konstruksi teoritik Sally Falk Moore dan konstruksi visi politik hukum Pasal 18 UUD 1945 yaitu sama-sama menempatkan kesatuan masyarakat adat sebagai kesatuan sosial lebih kecil dan negara sebagai kesatuan sosial lebih besar yang keduanya sama-sama bermuara pada kompromi kekuasaan yang disebut SEMI-AUTONOMOUS SELF-REGULATION.

Kesejajaran konstruksi teoritik Sally Falk Moore dengan konstruksi visi politik hukum Pasal 18 UUD 1945 menunjukkan sifat progresif cara berfikir para pendiri negara dalam mengatur posisi kesatuan masyarakat hukum adat dalam kehidupan negara. Konstruksi ini pada saat ini mendapat penguatan dan pengukuhan dari Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagaimana diatur di dalam *United Nations Declaration on the Rights of Indigeneous Peoples*, 2006. Karena itu menjadi sangat penting bagi Pemerintah untuk memperhatikan visi politik hukum Pasal 18 UUD 1945 itu dalam mengatur LPD-DP. Berdasarkan Deklarasi itu LPD-DP merupakan lembaga keuangan komunitas adat dan menurut Pasal 18 UUD 1945 serta peraturan



perundangan pelaksanaannya LPD merupakan LEMBAGA ADAT yang mengemban fungsi pengelolaan keuangan desa pakraman.

Realitas pengaturan sebagaimana diselenggarakan oleh Pemerintah Provinsi Bali merupakan bentuk pengaturan yang paling sesuai dengan visi politik hukum dan valid menurut Pasal 18 UUD 1945, dan karena itu merupakan model pengaturan yang terus dapat dikembangkan. pemerintah Provinsi Bali telah mengambil posisi sebagai representasi negara yang menyelenggarakan pengaturan dalam bentuk pengakuan dan penghormatan atau dalam bentuk yang lebih konkret dalam bentuk penghormatan, pengukuhan, dan pemberdayaan. Pemerintah (Pusat) dalam hal hendak mengatur, misalnya dalam undang-undang sebagaimana diamanatkan oleh semangat kejiwaan UUD 1945, dapat mengambil posisi yang sesuai dengan visi politik konstitusi, yaitu terbatas pada posisi menghormati, mengukuhkan, dan memberdayakan. Kewenangan interventif hanya dapat digunakan dalam hal kesatuan masyarakat hukum adat, termasuk desa pakraman berperilaku menyerupai perilaku negara dalam negara. Pengambilan posisi secara tepat oleh Pemerintah sebagai representasi negara dalam mengatur LPD menjadi penting dalam konteks percaturan pergaulan global.

Globalisasi merupakan ideologi pembauran dengan efek penghapusan identitas suatu bangsa, selanjutnya penghapusan eksistensi bangsa tersebut dalam tata pergaulan masyarakat global, yang harus dihadapi dengan ideologi identitas. Identitas suatu bangsa merupakan instrumen utama untuk mempertahankan eksistensi dalam tata pergaulan masyarakat global. Memberi perlakuan politik hukum dan perlakuan hukum yang tepat terhadap LPD merupakan salah satu cara untuk memelihara identitas bangsa dalam konstelasi pergaulan masyarakat global. LPD merupakan penyangga budaya, dan budaya merupakan penanda identitas bangsa.



Ketepatan Pemerintah Provinsi Bali dalam menginterpretasi konstruksi norma dan substansi norma Pasal 18 UUD 1945, serta ketepatan cara Pemerintah Provinsi Bali dalam mengimplementasikan visi politik hukum Pasal 18 UUD 1945 dalam berbagai bentuk tindakan legislasi daerah dan tindakan kebijakan daerah telah mengantarkan LPD ke dalam posisi yang sangat maju dan berkembang. Kemajuan dan perkembangan tersebut dapat digambarkan dari sisi:

- (a) perkembangan jumlah LPD pada desa pakraman;
- (b) Aset LPD pada setiap LPD dan total aset LPD seluruh Bali; dan
- (c) kualifikasi kesehatan LPD dalam perbandingan antara LPD yang sehat, cukup sehat, dan kurang sehat.

Perkembangan dan kemajuan tersebut dapat diamati dari data berikut.

- (a) Jumlah LPD di Seluruh Desa Pakraman di Bali, data per 1984-2010.

NO	PER BULAN DALAM TAHUN	JUMLAH
1	Desember 1985	24
2	Desember 1990	341
3	Desember 1995	849
4	Desember 2000	930
5	Desember 2001	953
6	Desember 2002	1.152
7	Desember 2003	1.208
8	Desember 2004	1.296
9	Desember 2005	1.304
10	Desember 2006	1.328
11	Desember 2007	1.356
12	Desember 2008	1.356
13	Desember 2009	1.379
14	Desember 2010	1.405

Sumber: Cetak Biru LPD Pemprov Bali 2009 dan PT BPD Bali 2010.

- (b) Aset LPD, data per 2010.

Besar kecilnya aset LPD diklasifikasikan berdasarkan besaran aset, yaitu:

- (1) Aset di bawah Rp. 1 milyar;



(2) Aset diantara Rp. 1 milyar s/d Rp 5 milyar; dan

(3) Aset lebih besar dari 5 milyar.

Gambaran aset LPD per 2010 adalah sebagai berikut:

NO	KABUPATEN	KATEGORI ASET		JUMLAH LPD
		< 1 milyar	1 milyar ≤ 5 milyar	
1	BADUNG	< 1 milyar	19	54
		1 milyar ≤ 5 milyar	48	
		> 5 milyar	54	
2	BANGLI	< 1 milyar	101	137
		1 milyar ≤ 5 milyar	37	
		> 5 milyar	20	
3	BULELENG	< 1 milyar	78	135
		1 milyar ≤ 5 milyar	37	
		> 5 milyar	20	
4	DENPASAR	< 1 milyar	3	23
		1 milyar ≤ 5 milyar	9	
		> 5 milyar	23	
5	GIANYAR	< 1 milyar	119	192
		1 milyar ≤ 5 milyar	92	
		> 5 milyar	51	
6	JEMBRANA	< 1 milyar	32	42
		1 milyar ≤ 5 milyar	25	
		> 5 milyar	7	
7	KARANGASEM	< 1 milyar	136	147
		1 milyar ≤ 5 milyar	31	
		> 5 milyar	11	
8	KLUNGKUNG	< 1 milyar	62	76
		1 milyar ≤ 5 milyar	36	
		> 5 milyar	8	
9	TABANAN	< 1 milyar	164	248
		1 milyar ≤ 5 milyar	84	
		> 5 milyar	16	

Sumber: diolah dari Laporan Evaluasi Pembina dan Pengawas LPD Provinsi Bali, PT BPD Bali

Jumlah LPD per kategori aset per 2010 adalah:

KATEGORI ASET	JUMLAH LPD
< 1 milyar	714
1 milyar ≤ 5 milyar	399
> 5 milyar	210
	1.323

(c) Kualifikasi kondisi LPD, data per 2010.

NO	VARIABEL YANG DINILAI	KATEGORI	JUMLAH
1	CAR	Sehat	1.252
		Cukup Sehat	34
		Kurang, Tidak Sehat	37
2	KAP	Sehat	1.096
		Cukup Sehat	157
		Kurang, Tidak Sehat	70
3	CPRR	Sehat	462
		Cukup Sehat	59
		Kurang, Tidak Sehat	802
4	ROA	Sehat	1.290
		Cukup Sehat	3
		Kurang, Tidak Sehat	30
5	BOPO	Sehat	1.307
		Cukup Sehat	5
		Kurang, Tidak Sehat	11
6	Likwiditas	Sehat	1.302
		Cukup Sehat	2
		Kurang, Tidak Sehat	19
7	LDR	Sehat	1.309
		Cukup Sehat	5
		Kurang, Tidak Sehat	9

Sumber: diolah dari Laporan Evaluasi Pembina dan Pengawas LPD Provinsi Bali, PT BPD Bali

Data tersebut menunjukkan bahwa LPD mengalami perkembangan yang sangat pesat, dari jumlah 24 LPD pada tahun 1985 menjadi 1.405 LPD pada tahun 2010.

Demikian juga dari segi gambaran aset. Namun demikian, akan halnya lembaga keuangan pada umumnya, LPD juga mengalami ritme naik-turun, sehat-tidak sehat, dalam perkembangannya. Namun dibanding lembaga keuangan lainnya, LPD merupakan lembaga keuangan dengan kesehatan terbaik saat ini dan merupakan lembaga keuangan yang secara baik dapat mengemban fungsi-fungsi historis dan kulturalnya, dan paling memberi manfaat nyata bagi kesatuan masyarakat adat di

Indonesia, khususnya di Bali. Total nasabah LPD per data 2010 adalah 1.830.486 orang. Total pinjaman yang diberikan oleh seluruh LPD adalah Rp 3.920.869 juta.

Total jumlah debitur yang dilayani adalah 414.462 orang debitur. Simpanan masyarakat desa pakraman berjumlah Rp 3.411.515 juta untuk 1.330.249 orang. LPD



telah menyerap tenaga kerja sejumlah 7.396 orang. Kontribusi LPD terhadap pembiayaan pembangunan fisik dan non-fisik desa pakraman adalah 20% dari laba usaha LPD. Dana sumbangan LPD untuk pembangunan desa dari laba usaha LPD pada tahun 2010 adalah Rp 46.475 juta (empat puluh enam milyar empat ratus tujuh puluh lima juta rupiah). Total sumbangan LPD untuk pembangunan desa sejak 1986 adalah Rp 148.109 juta (seratus empat puluh delapan milyar seratus sembilan juta rupiah). Angka tersebut menunjukkan bahwa LPD telah mengfisienkan pemanfaatan anggaran negara melalui APBN dan APBD untuk biaya pemeliharaan kebudayaan. Angka tersebut tidak termasuk nilai manfaat non-finansial atau tidak langsung yang diberikan LPD terhadap Negara, baik dalam bentuk pemberdayaan ekonomi masyarakat desa pakraman maupun penyerapan tenaga kerja.

Perkembangan, kemajuan, dan manfaat yang diberikan oleh LPD terhadap Negara dalam pengembanan fungsi-fungsi Negara dalam pengembanan fungsi pemeliharaan kebudayaan sebagai sumberdaya ekonomi pariwisata dan pembangunan kesejahteraan rakyat pedesaan pada desa pakraman menunjukkan bahwa posisi Negara dan KMHA sebagaimana ditentukan oleh Pasal 18 UUD 1945 merupakan bentuk konstruksi posisi yang sesuai dengan karakter konteks Pasal 18 UUD 1945, yaitu karakter konteks sosial, budaya, ekonomi, politik, dan hukum Indonesia, karena itu kepada Pemerintah Negara Republik Indonesia disarankan secara bersungguh-sungguh untuk mengatur LPD Desa Pakraman (LPD-DP) sesuai dengan semangat kejiwaan Pasal 18 UUD 1945, sebagaimana terbukti sesuai dengan semangat kejiwaan dan konteks kebangsaan Indonesia dan juga konteks semangat moralitas masyarakat internasional yang juga mengakui dan menghormati kedudukan KMHA dalam tata kehidupan setiap negara dan tata kehidupan masyarakat bangsa-bangsa. Pilihan terbaik yang disarankan adalah memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan



LPD-DP sesuai dengan sifat, khasnya sebagai lembaga keuangan komunitas (LKK), mengakui dan mengukuhkan LPD-DP sebagai lembaga adat yang menyelenggarakan fungsi keuangan, memberikan posisi kepada Negara dan Desa Pakraman sesuai dengan visi politik hukum Pasal 18 UUD 1945, serta mengatur LPD menurut prinsip mengatur semi-otonom sesuai dengan konstruksi posisi negara dan KMHA menurut Pasal 18 UUD 1945.

Demikian saran ini diharapkan dapat memecahkan masalah ambiguitas posisi Pemerintah Pusat dalam mengatur LPD-DP untuk mencegah akibat-akibat yang bersifat bertentangan dengan Konstitusi dan bersifat kontraproduktif dalam penyelenggaraan pengelolaan LPD-DP sebagai lembaga keuangan komunitas pada kesatuan masyarakat hukum adat di Bali.

## **6.2 Kedudukan, Peran Dan Fungsi Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan Dan Pengembangan LPD**

### **6.2.1 Kedudukan dan Peran Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan dan Pengembangan LPD**

Pasal 18 UUD 1945 menentukan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menambahkan penjelasan bahwa dalam wilayah (territoir) Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah



istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah itu. ketentuan dan penjelasan tersebut menggariskan visi politik hukum negara dalam memposisikan dan memberi fungsi terhadap desa asli, sekurang-kurangnya mencakup komponen-komponen berikut:

- (1) Negara menghormati kedudukan desa asli;
- (2) Desa asli mempunyai susunan asli. Karena itu desa asli dihormati sebagai daerah yang bersifat istimewa; dan
- (3) Segala peraturan negara yang mengenai daerah harus senantiasa mengingat (mempertimbangkan) hak-hak asal-usul desa asli.

Pasal 18 UUD 1945 bermaksud untuk menjaga, memelihara, dan memfasilitasi dalam hal pengembangan dirinya desa-desa asli itu dengan seluruh aspek susunan aslinya. Bentuk penjagaan, pemeliharaan, dan fasilitasi itu diwujudkan dalam bentuk penghormatan terhadap kedudukan mereka di dalam sistem pemerintahan negara dengan cara mengingat hak-hak asal-usul mereka dalam setiap tindakan legislasi yang ditetapkan oleh negara. Desa asli diberi hak otonom untuk mengurus dan menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri. Negara mengambil sikap intervensi hanya dalam dua hal:

- (1) Dalam hal mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan negara. Kewenangan mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan negara ini dibatasi oleh sikap politik negara untuk senantiasa menghormati susunan asli, kedudukan, dan hak-hak asal-usul desa asli. Sikap mengatur itu harus diwujudkan dalam bentuk sikap menghormati, memelihara, dan memfasilitasi;
- (2) Apabila desa asli berperilaku sebagai negara dalam negara. Penjelasan Pasal 18

UUD 1945 angka I menentukan bahwa Negara Indonesia bersifat negara kesatuan



(*eenheidsstaat*), maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat sebagai negara (*staat*) juga.

Negara mengakui, menghormati, dan mengingat hak-hak asal-usul desa asli dengan batas sepanjang bersifat internal komunitas, bersifat mengurus urusan internal komunitas, tidak bersifat sebagai negara dalam negara. UUD memandang komunitas kesatuan masyarakat hukum adat dalam konsepsi komunitas yang merupakan kesatuan, memiliki pengurus, harta kekayaan dan wilayah, akan layaknya sebuah keluarga. Segala urusan di dalam komunitas dipandang sebagai urusan domestik (rumah tangga) dan bersifat pribadi. Negara tidak memasuki urusan pribadi rumah tangga seseorang atau komunitas, kecuali ditemukan alasan untuk itu, misalnya: (1) karena kedudukan negara sebagai negara; (2) karena diminta atau disertai urusan rumah tangga komunitas untuk diurus negara; (3) karena kesatuan masyarakat hukum adat berperilaku melampaui sifat komunitas, misalnya berperilaku sebagai negara dalam negara; dan (4) karena pengurusan komunitas oleh pengurus komunitas membahayakan atau merugikan komunitas dan warga komunitas.

Gagasan negara RI sebagai negara dalam konteks pengaturan kesatuan masyarakat hukum adat dapat ditelusuri dalam pengembangan gagasan tentang negara selama masa Sidang Umum BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia), baik masa Sidang I (29 Mei sampai 1 Juni 1945) maupun Sidang II (10 Juli sampai 17 Juli 1945). Dalam Sidang 31 Mei, Soepomo menyampaikan pokok-pokok gagasan tentang negara Indonesia yang akan dibangun, dasar dan bentuknya. Gagasan tersebut antara lain sebagai berikut:



"... dasar dan bentuk susunan dari sesuatu negara itu berhubungan erat dengan riwayat hukum (*Rechtsgesichte*) dan lembaga sosial (*sociale structuur*) dari negara itu..."<sup>314</sup>

"tiap-tiap negara mempunyai keistimewaan sendiri-sendiri berhubung dengan riwayat dan tjorak masjarakatnya. Oleh karena itu politik pembangunan Negara Indonesia harus disesuaikan dengan 'social structuur' masjarakat Indonesia."<sup>315</sup>

Kedua gagasan ini menekankan pentingnya posisi kesatuan masyarakat hukum adat sebagai cikal-bakal struktur negara Indonesia yang akan dibangun, dan karena itu menjadi sangat penting untuk dipelihara sebagai penanda identitas corak asli masyarakat Indonesia atau sebagai corak dasar/corak asli struktur sosial bangsa Indonesia. Dalam bagian lain, Soepomo menegaskan gagasannya dengan menyampaikan bahwa jika bangsa Indonesia hendak mendirikan Negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka negara Indonesia harus membangun negara dengan corak yang sesuai dengan corak asli masyarakat Indonesia, yaitu menurut faham integralistik, dimana negara bersatu dengan seluruh rakyatnya dan negara mengatasi seluruh golongan dalam lapangan apapun.<sup>316</sup> Gagasan demikian ini mencerminkan gagasan struktur asli masyarakat Indonesia sebagaimana struktur masyarakat yang ada, terbangun, berkembang dan terus terpelihara dalam tata kehidupan kesatuan masyarakat hukum adat. Pada bagian lainnya, Soepomo kembali menegaskan posisi corak asli itu sebagai corak dasar struktur negara dan kebangsaan Indonesia dengan menyatakan:

"menurut aliran pikiran tentang negara jang saja anggap sesuai dengan semangat Indonesia asli tadi, negara tidak mempersatukan dirinja dengan golongan terbesar dalam masjarakat, pun tidak mempersatukan dirinya dengan golongan jang paling kuat (golongan politik atau ekonomi jang paling kuat), akan tetapi mengatasi segala golongan dan segala seseorang, mempersatukan diri dengan segala lapisan rakjat seluruhnya"

<sup>314</sup> Pranarka, op.cit., h. 29.

<sup>315</sup> Ibid.

<sup>316</sup> Ibid.



Menurut Ter Haar, di seluruh kepulauan Indonesia, pada tingkatan rakyat jelata, terdapat pergaulan hidup di dalam golongan-golongan yang bertingkah laku sebagai KESATUAN terhadap dunia luar, lahir dan batin. Golongan-golongan itu mempunyai tata susunan yang tetap dan kekal, yang hidup menurut kodrat alam. Seluruh orang dalam golongan itu berfikir untuk menjaga dan memelihara golongan-golongan itu. tidak satupun diantara mereka berfikir untuk membubarkan golongan mereka. Mereka mempunyai pengurus sendiri, harta benda, milik keduniaan dan milik gaib. Golongan-golongan itu bersifat PERSEKUTUAN HUKUM. misalnya famili di Minangkabau adalah suatu persekutuan hukum. Famili Minangkabau diketuai oleh seorang *penghulu andiko*. Famili ini terdiri dari beberapa bagian yang disebut "*rumah*" atau "*jurai*" yang dikepalai oleh *tungganai* atau *mamak kepala waris*. Satu jurai terdiri dari beberapa nenek dengan anak-anaknya (laki dan perempuan) dan saudara-saudaranya. Suatu famili bertindak sebagai kesatuan terhadap famili lainnya, terhadap desa (nagari) di mana mereka tinggal, terhadap orang asing dan terhadap pemerintah atasannya. Susunan serupa dapat dijumpai pada desa di Jawa, Bali, Sasak (Lombok), Toraja, dan lain-lainnya.<sup>317</sup> Desa di Jawa, di Bali, dan *Marga* di Palembang, merupakan persekutuan hukum. Desa ini terdiri dari golongan manusia yang mempunyai tata susunan tetap; mempunyai pengurus, mempunyai wilayah dan harta benda, bertindak sebagai kesatuan terhadap dunia luar dan tidak dapat dibubarkan.<sup>318</sup>

Di dalam susunan masyarakat asli tersebut diberlakukan tata kehidupan kemasyarakatan yang bersifat serba menyeluruh dan serba meliputi. Seluruh warga masyarakat hidup sebagai suatu keluarga di dalam desa tempat tinggal mereka.

<sup>317</sup> Soepomo, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, h. 50-51.

<sup>318</sup> Ibid.



Kehidupan mereka diikat sebagai teritorial dan/atau genalogis. Dalam keluarga desa berlakulah hubungan serasa, senasib, sepenanggungan. Gagasan tata kemasyarakatan dalam tatanan asli ini terserap kedalam pembukaan UUD 1945 sebagai gagasan dasar tata kehidupan sosial kenegaraan Indonesia. Alinea IV Pembukaan UUD 1945 menyatakan:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang **melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia** dan ... (cetak tebal penulis)

Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Umum, angka II, Pokok-pokok pikiran dalam "pembukaan" angka 1 menyatakan:

Negara... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Gagasan tersebut kemudian terserap kedalam Pasal 18 UUD 1945 dan diperjelas dengan Penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Gagasan tersebut merupakan penanda identitas struktur sosial negara dan kebangsaan Indonesia dan karena itu seharusnya diberi tempat, posisi, dan fungsi sebagaimana ditentukan oleh Penjelasan UUD 1945.

Pasal 18 UUD 1945 menentukan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Penjelasan Pasal 18 angka II menjelaskan bahwa dalam teritorir Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgetneenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara



Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut. Ketentuan dan penjelasan tersebut memberi visi politik hukum negara bahwa:

- (a) negara menghormati kedudukan daerah-daerah tersebut; dan
- (b) penghormatan terhadap kedudukan daerah-daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk sikap dan perilaku politik, yaitu bahwa dalam hal membentuk hukum negara, maka segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu harus mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 menggunakan prinsip yang sama, sekalipun dengan rumusan yang berbeda. Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 menentukan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberlakuan Undang-undang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Pemerintahan Desa telah mengakibatkan perlakuan hukum yang berbeda terhadap kesatuan masyarakat hukum adat. Pemerintah Sumatra Barat merespon kedua Undang-Undang itu dengan tindakan peleburan Nagari menjadi lembaga pemerintahan desa administratif. Sementara Pemerintah Provinsi Bali memaknai kedua Undang-undang itu dengan cara di satu sisi menjaga keberadaan desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, sesuai dengan prinsip-prinsip hukum komunitas yang ditentukan oleh UUD 1945, dan di sisi lain membentuk pemerintahan desa sebagai dikehendaki oleh Undang-undang Pemerintahan Desa. Sikap dan perilaku kebijakan itu menimbulkan akibat yang berbeda terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum



adat di provinsi Sumatra Barat dan kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali. Di Sumatra Barat Nagari lebur menjadi desa dinas, sementara di Bali tetap diberi perlakuan otonom.

Pembentukan badan usaha merupakan bentuk tindakan pertama dalam proses kehidupan suatu badan usaha. Dua tahap berikutnya adalah pengelolaan dan pengembangan. Pasal 177 Undang-Undang Pemerintahan Daerah 2004 menentukan bahwa pemerintah daerah dapat membentuk dan memiliki badan usaha milik daerah. Pasal 173 menentukan bahwa pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu badan usaha milik pemerintah dan swasta. Penyertaan modal itu meliputi penambahan, pengurangan, penjualan dan pengalihan modal kepada pihak ketiga. Pemerintah Provinsi tidak menggunakan ketentuan-ketentuan tersebut sebagai dasar pijakan dalam pembentukan LPD. Pemerintah Provinsi tidak mengambil posisi sebagai pembentuk LPD atau sebagai pihak yang menempatkan modal pada LPD, melainkan sekedar sebagai pihak yang memberikan bantuan dan fasilitasi kepada desa pakraman, sesuai dengan semangat kejiwaan politik hukum UUD 1945.

Pemerintah Provinsi Bali sebagaimana tampak di dalam Perda Desa Pakraman 2003 dan Perda LPD 2007 mengingat semangat kejiwaan Pasal 18 UUD 1945 yang menempatkan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai penanda identitas bangsa, sebagai landasar struktur sosial (*social structuur*) bangsa Indonesia. Pemerintah Provinsi Bali mengambil posisi sebagai pendukung, pembantu, dan fasilitasi dalam pengurusan, pemeliharaan, dan pengembangan diri desa pakraman, serta mencegah bentuk-bentuk tindakan yang bersifat interventif. Fungsi ini dipertegas di dalam Permendagri 39/2007. Permen tersebut menggunakan visi FASILITASI, PELESTARIAN DAN PENGEMBANGAN kebudayaan daerah. Visi tersebut dilandaskan pada visi yang



lebih mendasar lagi yaitu visi adat dan budaya di daerah merupakan bagian dari langkah untuk memelihara ketahanan budaya bangsa sebagai pilar dari ketahanan nasional, yaitu sebagai ketahanan ideologi mengingat posisi kebudayaan sebagai penanda identitas suatu bangsa. Visi ini merupakan visi yang seharusnya diletakkan sebagai visi kebijakan dalam pengaturan, pengelolaan, pemberdayaan, dan pengembangan LPD.

Fasilitasi adalah upaya dalam bentuk penerbitan kebijakan dan/atau pemberian bantuan serta kemudahan untuk mendorong, memajukan, dan mengembangkan kegiatan.<sup>319</sup> Pelestarian Budaya Daerah adalah upaya untuk memelihara sistem nilai sosial budaya yang dianut oleh komunitas/kelompok masyarakat tertentu di daerah, yang diyakini akan dapat di dalamnya terdapat nilai-nilai, sikap serta tata cara masyarakat yang diyakini dapat memenuhi kehidupan warga masyarakat.<sup>320</sup>

Pengembangan Budaya Daerah adalah upaya untuk meningkatkan kualitas sistem nilai sosial budaya yang dianut oleh komunitas/kelompok masyarakat tertentu di daerah, yang diyakini akan dapat memenuhi harapan-harapan warga masyarakatnya dan di dalamnya terdapat nilai-nilai, sikap serta tatacara masyarakat yang diyakini dapat memenuhi kehidupan warga masyarakat.<sup>321</sup> Budaya Daerah adalah sistem nilai yang dianut oleh komunitas/kelompok masyarakat tertentu di daerah, yang diyakini akan dapat memenuhi harapan-harapan warga masyarakat dan di dalamnya terdapat nilai-nilai, sikap serta tatacara masyarakat yang diyakini dapat memenuhi kehidupan warga masyarakat.<sup>322</sup> Permendagri ini menggunakan komponen fasilitasi sebagai komponen kewenangan untuk membantu pengembangan diri lembaga adat. Komponen ini setara

<sup>319</sup> Pasal 1 angka 5 Permendagri 39/2007.

<sup>320</sup> Pasal 1 angka 10 Permendagri 39/2007.

<sup>321</sup> Pasal 1 angka 11 Permendagri 39/2007.

<sup>322</sup> Pasal 1 angka 9 Permendagri 39/2007.



dengan model pengaturan berdasarkan prinsip *self-regulation* semi-intervensi. Dalam posisi ini Pemerintah Provinsi menerbitkan produk legislasi, kemudian kebijakan, yang digunakan sebagai instrumen hukum mengatur LPD.

Dalam pembentukan, pengelolaan, dan pengembangan LPD, sebagaimana diatur di dalam Perda LPD 2007, Pemerintah Provinsi Bali mengambil posisi sebagai pembina dan pengawas dalam pengurusan dan pengembangan LPD. Atas pertanyaan tentang kedudukan pemerintah daerah dalam pembentukan LPD, sebagai pemilik modal LPD, sebagai pendukung pembentukan LPD, atau sebagai pemilik modal LPD dan sebagai pendukung pembentukan LPD, seluruh responden menjawab bahwa posisi pemerintah daerah dalam pembentukan, pengelolaan, dan pengembangan LPD adalah sebagai fasilitator, pendukung, pengawas, dan pembina.

Posisi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan suatu badan usaha, baik oleh daerah maupun dalam kerjasama dengan pihak ketiga mencakup tiga posisi, yaitu:

- a. sebagai pemilik modal;
- b. sebagai pendukung penyelenggaraan suatu badan usaha; dan
- c. sebagai pemilik modal dan sebagai pendukung pembentukan suatu badan usaha.

Pasal 173 Undang-Undang Pemerintahan Daerah 2004 menentukan bahwa pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha swasta. Penyertaan modal demikian itu dapat diubah: ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, atau dialihkan kepada badan usaha milik daerah. Sekalipun memiliki posisi sebagai pemilik modal dan posisi untuk menempatkan modal, namun Pemerintah Provinsi dalam pembentukan LPD tetap mengambil posisi sebagai pemberi bantuan, fasilitasi,



pengawasan dan pembinaan. Pemerintah Provinsi Bali tidak mengambil posisi sebagai pemilik modal.

Berkenaan dengan ketentuan-ketentuan tersebut, pemerintah daerah sejauh-jauhnya hanya dapat mengambil posisi sebagai pendukung (*supporting agency*) dalam pembentukan LPD. Dua belas responden dari 3 (tiga) desa di kabupaten Badung dan 3 (tiga) desa di Kabupaten Gianyar menyatakan bahwa kedudukan pemerintah daerah dalam pembentukan LPD adalah sebagai pendukung, bukan sebagai pemilik modal. Pernyataan responden ini menunjukkan posisi nyata pemerintah daerah dalam pembentukan LPD. 4 responden dari 2 desa di Karangasem yang tidak memberi respon tidak berkenaan dengan posisi nyata pemerintah daerah dalam pembentukan LPD, melainkan berkenaan dengan pemahaman mereka terhadap maksud dari pertanyaan dalam questioner. Ketika pertanyaan tersebut dijelaskan kelengkapan, keempat responden dari dua desa tersebut memberikan jawaban yang sama. Sehingga 16 (enam belas) responden dari 8 (delapan) desa pakraman memberikan jawaban yang sama, yaitu bahwa posisi pemerintah daerah dalam pembentukan LPD adalah sebagai pendukung, pemberi bantuan, bukan pemilik modal.

Sejumlah uang yang pertama kali diberikan oleh Pemerintah Provinsi Bali kepada LPD, demikian juga bantuan-bantuan lainnya dari pemerintah daerah, oleh pemerintah daerah tidak dimaksudkan untuk penempatan modal pada usaha LPD melainkan sebagai perangsang inisiatif dan bentuk dukungan pemerintah kepada desa pakraman agar desa pakraman bersangkutan secepat mungkin menggali potensi ekonomi pedesaannya melalui pembentukan LPD. Penerimaan uang perangsang ini didasarkan pada kesadaran pemerintah daerah akan keterbatasan sumber pembiayaan penyelenggaraan kehidupan desa pakraman di satu sisi berat dan kompleksnya beban



sosio-kultural yang diemban oleh desa pakraman. Desa pakraman merupakan penyangga utama kebudayaan Bali dan kebudayaan Bali merupakan sumber daya utama pariwisata Bali. Desa pakraman memerlukan anggaran yang sangat besar, secara individual sebagaimana ditanggung oleh warga desa pakrama secara individual maupun secara kolektif sebagaimana diemban oleh warga desa pakraman secara keseluruhan. Anggaran yang sangat besar itu digunakan untuk, antara lain: (a) memelihara lingkungan desa pakraman; (b) memelihara berbagai warisan budaya, termasuk benda-benda budaya, tata cara hidup, sistem religi, sistem sosial, dan bentang alam serta lingkungan hidup sebagai penanda budaya Bali. Kerusakan satu atau dua penanda budaya Bali akan mengakibatkan efek sistemik terhadap keseluruhan penanda budaya, komponen, dan proses budaya Bali. Biaya-biaya tersebut selama berabad-abad merupakan beban masyarakat desa pakraman, bukan pemerintah dan pelaku usaha pariwisata yang memetik manfaat langsung dan paling besar dari sumber daya budaya itu. Keadaan yang serba tidak berkeadilan ini, oleh Pemerintah Provinsi Bali, diatasi dengan cara membangkitkan potensi ekonomi desa pakraman melalui pembentukan LPD, disamping dimaksudkan membangun suatu energi ekonomi yang bersifat mandiri dan berkelanjutan. Visi dan misi kebijakan ini secara umum menghasilkan manfaat yang berarti bagi desa pakraman dalam menyangga fungsi-fungsi kulturalnya.

Visi dan misi kebijakan pembentukan LPD itu di satu sisi didasarkan pada kepentingan untuk membangun suatu pusat kekuatan ekonomi yang mandiri dan berkelanjutan pada desa pakraman, dan pada sisi lainnya didasarkan pada batas-batas hukum sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Antinomi kepentingan dengan batas ketentuan Undang-Undang Dasar ini, oleh Pemerintah Provinsi Bali diatasi dengan bentuk uang bantuan untuk menunjukkan kesungguhan pemerintah provinsi dalam membantu desa pakraman dalam membangkitkan potensi



ekonominya dalam rangka pengembangan fungsi-fungsi budayanya dan pada sisi lain dalam bentuk pencegahan intervensi terhadap sifat asli dan otonom desa pakraman.

Implementasi visi dan misi itu dapat dilihat dalam konstruksi substansi Perda LPD 2002 dan Perda LPD 2007. Kedua Perda ini mengkonsepkan LPD sebagai lembaga keuangan komunitas, yaitu lembaga keuangan yang dibentuk oleh, dikelola oleh, dan untuk komunitas desa pakraman. Wilayah kerja LPD terbatas pada wilayah desa pakraman. Peran pemerintah dibatasi pada bentuk bantuan modal awal, fasilitasi, pengawasan, dan pembinaan. Pembentukan pengurus dan pengurusan LPD dilakukan sendiri oleh desa pakraman tanpa intervensi pemerintah daerah.

Pengembangan badan usaha merupakan aspek lanjutan dari aspek pembentukan suatu badan usaha. Pengembangan badan usaha merupakan aspek terpenting kedua setelah pembentukan badan usaha yang menentukan keberadaan suatu badan usaha yang baru dibentuk. Aspek ini kemudian dilanjutkan dengan aspek perluasan, pemeliharaan dan keberlanjutan kehidupan badan usaha tersebut. Pemerintah Provinsi Bali memandang aspek pengembangan badan usaha sebagai aspek yang masih berada dalam cakupan aspek kewenangannya, sedangkan aspek perluasan, pemeliharaan, dan keberlanjutan badan usaha merupakan bagian dari aspek kemandirian, sifat asli, dan otonomi kewenangan desa pakraman. Setidaknya ada tiga posisi yang diambil Pemerintah Provinsi dalam pengembangan suatu badan usaha yang dibentuk di daerah, yaitu: (a) sebagai penentu kebijakan internal; (b) sebagai pendukung pelaksanaan kebijakan internal; dan (c) sebagai penentu kebijakan internal dan pendukung pelaksanaan kebijakan internal.

Penjelasan Umum Undang-Undang Koperasi 1992 menjelaskan bahwa Pemerintah, baik pusat maupun daerah, bertugas menciptakan dan mengembangkan



iklim serta kondisi yang mendorong pertumbuhan dan masyarakat koperasi. Pemerintah daerah sebagai bagian Pemerintah juga memberikan bimbingan, kemudahan, dan perlindungan kepada koperasi. Pemerintah menetapkan bidang kegiatan ekonomi yang dapat dilaksanakan oleh koperasi, menetapkan bidang kegiatan ekonomi pada suatu wilayah tertentu dan tidak diusahakan oleh badan usaha lainnya. Koperasi diberi kesempatan untuk memperkuat permodalan melalui pengerahan modal, baik penyertaan modal oleh anggota maupun pihak bukan anggota. Koperasi dapat menghimpun dana untuk menunjang pengembangan usahanya. Pemerintah mengambil peran sebagai pendorong agar kegiatan koperasi menjadi kegiatan ekonomi rakyat yang mantap, demokratis, otonom, partisipatif, dan berwatak sosial. Karena itu, peran utama pemerintah dalam pembentukan dan pengembangan koperasi adalah mengatur, membina, dan mendorong pengembangan koperasi. Untuk keperluan itu pemerintah daerah mengambil posisi sebagai pihak yang memberikan dukungan terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah.

Peran serupa, bahkan lebih eksplisit, bagi pemerintah daerah ditentukan di dalam Pasal 7 Undang-Undang UMKM 2008. Pasal 7 Undang-Undang UMKM menentukan bahwa pemerintah daerah menumbuhkan iklim usaha dengan menetapkan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang meliputi: (a) pendanaan; (b) sarana dan prasarana; (c) informasi usaha; (d) kemitraan; (e) perizinan usaha; (f) kesempatan berusaha; (g) promosi dagang; dan (h) dukungan kelembagaan.

Aspek pendanaan ditujukan untuk: (a) memperluas sumber pendanaan dan memfasilitasi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah untuk dapat mengakses kredit perbankan dan lembaga keuangan bukan bank; (b) memperbanyak lembaga pembiayaan dan memperluas jaringannya sehingga dapat diakses oleh Usaha Mikro,



Kecil, dan Menengah; (c) memberikan kemudahan dalam memperoleh pendanaan secara cepat, tepat, murah, dan tidak diskriminatif dalam pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan (d) membantu para pelaku Usaha Mikro dan Usaha Kecil untuk mendapatkan pembiayaan dan jasa/produk keuangan lainnya yang disediakan oleh perbankan dan lembaga keuangan bukan bank, baik yang menggunakan sistem konvensional maupun sistem syariah dengan jaminan yang disediakan oleh Pemerintah.<sup>323</sup>

Aspek sarana dan prasarana ditujukan untuk: (a) mengadakan prasarana umum yang dapat mendorong dan mengembangkan pertumbuhan Usaha Mikro dan Kecil; dan (b) memberikan keringanan tarif prasarana tertentu bagi Usaha Mikro dan Kecil. Pasal 10 menentukan bahwa aspek informasi usaha ditujukan untuk: (a) membentuk dan mempermudah pemanfaatan bank data dan jaringan informasi bisnis; (b) mengadakan dan menyebarluaskan informasi mengenai pasar, sumber pembiayaan, komoditas, penjaminan, desain dan teknologi, dan mutu; dan (c) memberikan jaminan transparansi dan akses yang sama bagi semua pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah atas segala informasi usaha.<sup>324</sup>

Aspek kemitraan ditujukan untuk: (a) mewujudkan kemitraan antar-Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah; (b) mewujudkan kemitraan antara Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Usaha Besar; (c) mendorong terjadinya hubungan yang saling menguntungkan dalam pelaksanaan transaksi usaha antar-Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah; (d) mendorong terjadinya hubungan yang saling menguntungkan dalam pelaksanaan transaksi usaha antara Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Usaha Besar; (e) mengembangkan kerjasama untuk meningkatkan posisi tawar Usaha Mikro, Kecil,

<sup>323</sup> Pasal 8 UU UMKM 2008.

<sup>324</sup> Pasal 9 UU UMKM 2008.



dan Menengah; (f) mendorong terbentuknya struktur pasar yang menjamin tumbuhnya persaingan usaha yang sehat dan melindungi konsumen; dan (g) mencegah terjadinya penguasaan pasar dan pemusatan usaha oleh orang perorangan atau kelompok tertentu yang merugikan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.<sup>325</sup>

Aspek perizinan usaha ditujukan untuk: (a) menyederhanakan tata cara dan jenis perizinan usaha dengan sistem pelayanan terpadu satu pintu; dan (b) membebaskan biaya perizinan bagi Usaha Mikro dan memberikan keringanan biaya perizinan bagi Usaha Kecil.<sup>326</sup>

Aspek kesempatan berusaha ditujukan untuk: (a) menentukan peruntukan tempat usaha yang meliputi pemberian lokasi di pasar, ruang pertokoan, lokasi sentra industri, lokasi pertanian rakyat, lokasi pertambangan rakyat, lokasi yang wajar bagi pedagang kaki lima, serta lokasi lainnya; (b) menetapkan alokasi waktu berusaha untuk Usaha Mikro dan Kecil di subsektor perdagangan retail; (c) mencadangkan bidang dan jenis kegiatan usaha yang memiliki kekhususan proses, bersifat padat karya, serta mempunyai warisan budaya yang bersifat khusus dan turun-temurun; (d) menetapkan bidang usaha yang dicadangkan untuk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah serta bidang usaha yang terbuka untuk Usaha Besar dengan syarat harus bekerja sama dengan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah; (e) melindungi usaha tertentu yang strategis untuk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah; (f) mengutamakan penggunaan produk yang dihasilkan oleh Usaha Mikro dan Kecil melalui pengadaan secara langsung; (g) memprioritaskan pengadaan barang atau jasa dan pemborongan kerja Pemerintah dan Pemerintah Daerah; dan (h) memberikan bantuan konsultasi hukum dan pembelaan.<sup>327</sup>

<sup>325</sup> Pasal 11 UU UMKM 2008.

<sup>326</sup> Pasal 12 UU UMKM 2008.

<sup>327</sup> Pasal 13 UU UMKM 2008.



Aspek promosi dagang ditujukan untuk: (a) meningkatkan promosi produk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah di dalam dan di luar negeri; (b) memperluas sumber pendanaan untuk promosi produk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah di dalam dan di luar negeri; (c) memberikan insentif dan tata cara pemberian insentif untuk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah yang mampu menyediakan pendanaan secara mandiri dalam kegiatan promosi produk di dalam dan di luar negeri; dan (d) memfasilitasi pemilikan hak atas kekayaan intelektual atas produk dan desain Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dalam kegiatan usaha dalam negeri dan ekspor.<sup>328</sup>

Aspek dukungan kelembagaan ditujukan untuk mengembangkan dan meningkatkan fungsi inkubator, lembaga layanan pengembangan usaha, konsultan keuangan mitra bank, dan lembaga profesi sejenis lainnya sebagai lembaga pendukung pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Terhadap pelaksanaan ketentuan tersebut dilakukan pengawasan dan pengendalian oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah.<sup>329</sup>

Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan bahwa UMKM merupakan bentuk badan usaha yang sangat berbeda dengan LPD, demikian juga posisi dan peran pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam rangka memperkuat kemampuan pembiayaan UMKM, pemerintah berinisiatif memperbanyak lembaga pembiayaan. Salah satu bentuk lembaga pembiayaan yang sedang dibahas belakangan ini adalah LKM (Lembaga Keuangan Mikro). Sebagaimana bentuk badan usaha lainnya, LKM memiliki sifat yang sangat berbeda dengan LPD baik dari segi kepemilikan dan asal modal, bentuk keorganisasian, pengurusan, dan tujuan-tujuan pembentukan dan pengurusannya.

<sup>328</sup> Pasal 14 UU UMKM 2008.

<sup>329</sup> Pasal 15 UU UMKM 2008.



Gagasan LKM berasal deklarasi Sekjen PBB Kofi Annan. Pada tanggal 18 November 2004 Sekretaris Jenderal PBB Kofi Annan mendeklarasikan tahun 2005 sebagai "Tahun Keuangan Mikro". Penetapan itu dilatarbelakangi oleh keprihatinan terhadap besarnya kemiskinan yang melanda dunia. Diperkirakan 1,2 miliar jiwa tergolong sebagai orang miskin. Deklarasi tersebut sekaligus merupakan dukungan terhadap kesepakatan *Millenium Development Goals* (MDG), salah satu butirnya bertekad mengurangi angka kemiskinan hingga setengahnya pada tahun 2015. Bertolak dari alasan itu, PBB mendorong penggiatan program pengembangan keuangan mikro berkelanjutan (*sustainable micro-financing*) sebagai salah satu upaya pengentasan kemiskinan. Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono menyambut seruan PBB itu dengan mencanangkan tahun 2005 sebagai *Tahun Keuangan Mikro Indonesia* (TKMI). Pencanaan itu ditandai dengan program aksi penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Bahkan presiden mendorong perbankan menurunkan suku bunga dan meningkatkan persentase kredit yang disalurkan bagi sektor UMKM demi pengembangan sektor tersebut.<sup>330</sup> Bersamaan dengan itu Bank Indonesia juga menyatakan, bahwa alokasi pendanaan untuk usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) yang disusun berdasarkan rencana bisnis perbankan mencapai Rp 60,4 triliun. Bahkan realisasi kredit UMKM diduga akan melampaui target itu, mengingat realisasi kredit UMKM tahun 2004 mencapai Rp 72 triliun, melebihi target yang hanya Rp 38,5 triliun.<sup>331</sup> Akan halnya gagasan MDG lainnya, semangat kejiwaan gagasan LKM-pun merupakan gagasan ekonomi kapitalis, yaitu bersifat individualistis dan kapitalistis. Karena itu, semangat kejiwaan LKM harus disesuaikan dengan semangat kejiwaan Pembukaan UUD 1945. Salah satu bentuk

<sup>330</sup> Kompas 27 Februari 2008.

<sup>331</sup> <http://www.binaswadaya.org> – oleh: Bina Swadaya Online Menggunakan Mambo, 29 September, 2008, akses: 17 Oktober 2010, 14:39.



penyesuaian demikian itu adalah mengembalikan posisi dan fungsi LKM secara menghormati posisi dan fungsi lembaga-lembaga keuangan asli masyarakat adat.

Untuk menjaga posisi dan fungsi LPD sebagai lembaga keuangan komunitas yang bersifat sangat khas, baik dari segi gagasan, asal-usul, pembentukan, bentuk, pengelolaan, dan tujuan-tujuan pengelolaannya, maka Pemerintah Provinsi membatasi posisi hingga pada posisi pengakuan, fasilitasi, pemberdayaan, pengembangan, pembinaan dan pengawasan, sesuai dengan posisi dan fungsi sebagaimana ditentukan oleh Pasal 18 UUD 1945. Posisi tersebut dijabarkan dan Perda LPD 2002 dan tetap demikian dalam perubahannya melalui Perda LPD 2007. Dalam hal pengembangan kebijakan internal LPD, Pemerintah Provinsi, demikian juga Pemerintah Kabupaten dan Kota mengemban posisi dan fungsi pendukung kebijakan. Atas pertanyaan tentang bagaimanakah kedudukan pemerintah daerah dalam pengembangan LPD, apakah sebagai penentu kebijakan internal LPD, sebagai pendukung pelaksanaan kebijakan internal LPD, sebagai penentu kebijakan internal LPD dan sebagai pendukung pelaksanaan kebijakan internal LPD, 12 responden dari 3 desa di kabupaten Badung dan 3 desa di Kabupaten Gianyar menyatakan bahwa kedudukan pemerintah daerah dalam pengembangan LPD adalah sebagai pendukung pelaksanaan kebijakan internal LPD, 4 responden dari 2 desa di Karangasem tidak memberi respon. Namun setelah konfirmasi ulang, seluruh responden menyatakan bahwa pemerintah daerah berkedudukan sebagai pendukung pelaksanaan kebijakan internal LPD. Atas pertanyaan tentang apa sajakah peran pemerintah daerah dalam pembentukan dan pengembangan LPD, sebagai pemberi semangat, sebagai pemberi modal awal, atau sebagai penyedia sarana-prasarana, 2 responden dari 1 desa, yaitu desa Ubud Gianyar, menyatakan bahwa peran pemda dalam pembentukan dan pengembangan LPD adalah sebagai pemberi semangat. 10 responden dari 5 desa pakraman, 3 di Badung dan 2 di



Gianyar menyatakan bahwa peran pemda dalam pembentukan dan pengembangan LPD adalah sebagai pemberi semangat, pemberi modal awal, dan sebagai penyedia sarana-prasaran pada saat pembentukan LPD.

Secara empiris, ketentuan tentang posisi dan pengembangan fungsi penghormatan, fasilitasi, pemberdayaan, dan pengembangan terhadap LPD dan pengembangan LPD diwujudkan dalam bentuk pengaturan tentang tata perizinan, tata keorganisasian dan tata kelola LPD, pembinaan dan pengawasan terhadap LPD. Tata perizinan mencakup persyaratan dan prosedur pendirian LPD. Tata kelola mencakup keorganisasian pengurus dan pengurusan. Pembinaan dan pengawasan mencakup kelembagaan dan tata kerja pembinaan dan pengawasan.

### **6.2.2 Produk Kebijakan Organik Pemerintah Provinsi Dalam Pengembangan LPD**

Untuk melaksanakan peran sesuai kedudukannya, Gubernur menerbitkan berbagai keputusan untuk pengembanan peran dan fungsinya dalam pengembangan LPD. Pada tahun 2003 Gubernur telah menerbitkan setidaknya lima keputusan, mencakup:

- (a) Keputusan Gubernur Bali Nomor 3 Tahun 2003 Tentang Status dan Tugas-Tugas Pembina Lembaga Perkreditan Desa Kabupaten/Kota;
- (b) Keputusan Gubernur Bali Nomor 4 Tahun 2003 Tentang Penyetoran dan Penggunaan Keuntungan Bersih Lembaga Perkreditan Desa;
- (c) Keputusan Gubernur Nomor 7 Tahun 2003 Tentang Dana Perlindungan Lembaga Perkreditan Desa;
- (d) Keputusan Gubernur Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Badan Pembina Lembaga Perkreditan Desa;



(e) Keputusan Gubernur Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Prinsip Kehati-Hatian Dalam Pengelolaan Lembaga Perkreditan Desa.

Keputusan Gubernur Nomor 3 Tahun 2003 mengatur tentang status dan tugas-tugas Pembina LPD Kabupaten/Kota (PLPDK). PLPDK adalah lembaga yang berfungsi untuk memberikan PEMBINAAN TEKNIS, pengembangan kelembagaan serta pelatihan bagi SDM LPD.<sup>332</sup> Pengangkatan dan pemberhentian personil PLPDK dilakukan oleh Bupati dan ditetapkan dengan Keputusan Bupati. PLPDK bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota.<sup>333</sup> Tugas PLPDK mencakup: (a) mendata keberadaan LPD dan meningkatkan kinerja LPD; (b) mengadakan pembinaan teknis terhadap LPD di wilayah kerjanya; (c) membuat rekapitulasi perolehan laba LPD dan penyeteroran dana pembinaan, pengawasan, dan perlindungan. rekapitulasi dilaporkan setiap bulan kepada Gubernur, Bupati/Walikota dan Bank BPD Bali; (d) menyampaikan laporan perkembangan dan tingkat kesehatan LPD setiap bulan kepada Bupati/Walikota, tembusan kepada Bank BPD. Keputusan tersebut juga mengatur tentang hak dan kewajiban PLPDK, larangan bagi PLPDK, dan pembiayaan kegiatan PLPDK.

Keputusan Gubernur Bali Nomor 4 Tahun 2003 mengatur tentang penyeteroran dan penggunaan keuntungan bersih LPD. Keuntungan bersih LPD adalah seluruh pendapatan dikurangi seluruh biaya operasional LPD. Keputusan ini mengatur tentang pembagian keuntungan bersih, penggunaan keuntungan bersih, pembagian dana pembinaan, pengawasan, dan perlindungan. pembagian keuntungan bersih ditentukan dalam proporsi presentase, mencakup:

<sup>332</sup> Pasal 1 angka 6 Keputusan Gubernur Bali 3/2003.

<sup>333</sup> Pasal 2, Ibid.



(a) Cadangan modal	60%
(b) Dana pembangunan Desa	20%
(c) Jasa Produksi	10%
(d) Dana pembinaan, pengawasan Dan perlindungan	5%
(e) Dana sosial	5%

Demikian selanjutnya penggunaan keuntungan bersih juga diatur dalam proporsi persentase. Cadangan modal (60%) dipergunakan untuk meningkatkan dan memupuk modal LPD. Dana pembangunan desa (20%) diserahkan kepada kepala desa untuk membiayai pembangunan desa dan pembangunan lain yang dianggap perlu menurut keputusan desa. Jasa produksi (10%) diberikan kepada Pengurus, Pegawai LPD, pengawas LPD dan pihak lainnya menurut keputusan Desa. Dana pembinaan, pengawasan, dan perlindungan (5%) disetor oleh LPD ke BPD Bali Cabang setempat. Dana pembinaan digunakan untuk membiayai pembinaan oleh Pembina Umum, PLPDK dan untuk pengawasan oleh BPD serta dana perlindungan LPD. Dana sosial (5%) digunakan untuk sumbangan kegiatan sosial, adat dan budaya dan sumbangan kepada Desa.

Keputusan Gubernur Nomor 7 Tahun 2003 mengatur tentang dana perlindungan LPD. Dana perlindungan dimaksudkan untuk menyediakan pendanaan untuk menyehatkan LPD. Penyehatan bertujuan untuk membantu LPD bertahan hidup dan terus berkembang. Keputusan ini mengatur tentang: (a) kriteria dan besarnya dana perlindungan; (b) mekanisme permohonan dana perlindungan; dan (c) sumber dana perlindungan. Dana perlindungan dapat dimanfaatkan berdasarkan kriteria: (a) bahwa dengan bantuan keuangan tersebut, LPD akan dapat bertahan



hidup, terus beroperasi, dan menjanjikan prospek keuntungan di masa depan; (b) PRAJURU DESA PAKRAMAN bersedia meningkatkan modal LPD agar memenuhi syarat minimal dalam jangka waktu 12 bulan; (c) warga desa yang memiliki simpanan bersedia untuk jangka waktu tertentu tidak menarik simpanannya, sampai operasional LPD berjalan lancar dan LPD memperoleh laba. Besar jumlah dana perlindungan yang dapat disalurkan ke LPD didasarkan pertimbangan: (a) kemampuan desa menambah jumlah modal; (b) sebesar kebutuhan likuiditas, yakni 20% dari dana pihak ketiga dan rasio kecukupan modal (Capital Adequate Ratio); (c) tergantung jumlah dana yang tersedia pada Dana Perlindungan LPD. Dana yang disalurkan merupakan pinjaman tanpa bunga dengan batas waktu yang ditentukan di dalam perjanjian dana perlindungan. Mekanisme permohonan dana perlindungan mencakup: (a) permohonan diajukan oleh prajuru desa pakraman; (b) permohonan diajukan kepada Gubernur melalui Bupati/Walikota; (c) memperoleh rekomendasi BPD dan PLPDK; (d) penentuan keputusan penerimaan/penolakan. Pemberian rekomendasi didasarkan pada: (a) berdasarkan kajian dan penilaian terhadap LPD, LPD dinilai dapat berkembang di masa mendatang; (b) ada kesanggupan prajuru desa pakraman untuk menambah modal; (c) perhitungan kebutuhan dana bagi LPD. Keputusan persetujuan/penolakan ditentukan oleh Gubernur. Pembayaran dana perlindungan didasarkan perjanjian dana perlindungan.

Keputusan Gubernur Nomor 8 Tahun 2003 mengatur tentang pembentukan Badan Pembinaan LPD. Badan Pembinaan mencakup: Penasehat (Gubernur); Pengarah I (Wagub); Pengarah II (Sekda); Ketua (Asisten Sekda Bidang Ekonomi pembangunan); Sekretaris (Kepala Biro Perekonomian dan Pembangunan); Anggota (Kepala Bappeda, kepala Bawasda, Kepala Dinas Kebudayaan, dan Kepala Biro Hukum). tugas Badan pembina antara lain mencakup: (a) membina secara



umum; (b) mendorong pengembangan pendirian LPD di masing-masing Desa; (c) mengkaji dan mengevaluasi usulan pendirian LPD; (c) mengkaji kinerja LPD secara berkala; (d) mengkaji permohonan dana perlindungan; (e) melaporkan perkembangan usaha LPD dan perkembangan pendirian LPD secara berkala.

Keputusan Gubernur Nomor 12 Tahun 2003 mengatur tentang prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan LPD. Sebagai suatu bentuk lembaga keuangan komunitas, LPD harus dikelola dengan baik dan benar demi keberlanjutan posisi dan fungsinya dalam tata kehidupan desa pakraman. Keputusan ini mengatur tentang : (a) kecukupan modal; (b) batas maksimum pemberian kredit; (c) klasifikasi pinjaman; (d) cadangan penghapusan kredit; (e) manajemen likuiditas; (f) sistem penilaian terhadap LPD; (g) laporan kegiatan; dan (h) pelanggaran/sanksi; dan (i) restrukturisasi.

Kecukupan modal ditentukan berdasarkan perbandingan antara modal LPD dengan Aktiva Tertimbang Menurut Risiko (AMTR). Kecukupan modal harus menunjukkan kapasitas modal untuk menanggulangi aktiva berisiko.<sup>334</sup> Pemberian kredit dibatasi hingga jumlah batas maksimum tertentu. Batas pemberian kredit didasarkan luasannya distribusi kredit berimbang berdasarkan populasi nasabah. Penetapan batas maksimum dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kredit pada debitur tertentu.<sup>335</sup> Pinjaman diklasifikasikan atas empat katagori: (a) lancar; (b) kurang lancar; (c) diragukan; dan (d) macet. Klasifikasi pinjaman digunakan untuk melakukan tindakan manajemen.<sup>336</sup> Setiap LPD diwajibkan menyediakan cadangan penghapusan kredit macet dalam jumlah cukup. Cadangan penghapusan kredit diambilkan dari laba/rugi tahun berjalan. Cadangan digunakan untuk

<sup>334</sup> Pasal 2 Keputusan Gubernur Bali Nomor 12/2003.

<sup>335</sup> Pasal 3 Keputusan Gubernur Bali Nomor 12/2003.

<sup>336</sup> Pasal 4 Keputusan Gubernur Bali Nomor 12/2003.



menanggulangi kredit yang digolongkan macet.<sup>337</sup> Setiap LPD diwajibkan memiliki manajemen likuiditas. Manajemen likuiditas mencakup kegiatan penghimpunan dan penyaluran dana LPD.<sup>338</sup>

BPD untuk menjamin pengelolaan LPD yang sebat dapat menyusun standar teknis: (1) permodalan; (2) kualitas aset; (3) kualitas manajemen; (4) likuiditas; dan (5) rentabilitas. Standar teknis merupakan instrumen untuk menilai posisi permodalan, kualitas aset, kualitas manajemen, likuiditas, dan rentabilitas untuk menentukan posisi kesehatan LPD. Indikator penilaian permodalan mencakup: (a) kewajiban menyediakan modal minimum; (b) rasio kecukupan modal (*CAR-Capital Adequate Ratio*).<sup>339</sup> Indikator penilaian kualitas aset mencakup: (a) rasio aktiva yang diklasifikasikan terhadap aktiva produktif; (b) rasio penyisihan penghapusan aktiva produktif yang dibentuk LPD terhadap penyisihan penghapusan aktiva produktif. Indikator kualitas manajemen mencakup: (a) manajemen umum; dan (b) manajemen Risiko. Indikator rentabilitas mencakup: (a) rasio laba terhadap total aset; (b) rasio biaya operasional terhadap pendapatan operasional. Indikator likuiditas mencakup: (a) rasio jumlah aktiva lancar terhadap hutang lancar; (b) rasio kredit terhadap dana yang diterima. Berdasarkan hasil penilaian atas kelima indikator penilaian itu posisi kesehatan dikategorikan atas 4 (empat) katagori, yaitu: (a) sehat; (b) cukup sehat; (c) kurang sehat; dan (d) tidak sehat.

Dengan metode CAMEL (*Capital, Assets, Management, Earning* serta *Liquidity*), komponen yang dinilai dan sistem pembobotan yang digunakan dalam mengukur tingkat kesehatan LPD adalah sebagai berikut:

<sup>337</sup> Pasal 5 Keputusan Gubernur Bali Nomor 12/2003.

<sup>338</sup> Pasal 6 Keputusan Gubernur Bali Nomor 12/2003.

<sup>339</sup> CAR adalah rasio modal terhadap aktiva tertimbang menurut risiko (AMTR). Pasal 7 ayat (3) a Keputusan Gubernur Bali Nomor 12/2003.



FAKTOR YANG DINILAI	KOMPONEN	BOBOT
PERMODALAN	Rasio modal terhadap aktiva tertimbang menurut resiko	30%
KUALITAS AKTIVA PRODUKTIF	a. Rasio aktiva yang diklasifikasikan terhadap aktiva produktif	40%
	b. Rasio penyisihan penghapusan aktiva produktif yang dibentuk LPD terhadap penyisihan wajib dibentuk	30%
MANAJEMEN	a. Manajemen umum	10%
	b. Manajemen resiko	0%
RENTABILITAS	a. Rasio laba terhadap total aset	20%
	b. Rasio biaya operasional terhadap pendapatan operasional	10%
LIKUIDITAS	a. Rasio alat likuid terhadap utang lancar	10%
	b. Rasio kredit terhadap dana yang diterima	5%

Pengurus diwajibkan menyampaikan laporan kegiatan, perkembangan dan likuiditas LPD secara teratur sebulan sekali dan laporan kesehatan LPD setiap 3 (tiga) bulan sekali. Laporan itu disampaikan kepada Pengawas, BPD, PLPDK, dan Prajuru Desa.<sup>340</sup> Langkah-langkah yang dapat diambil BPD untuk menjamin dipatuhinya ketentuan dan prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan LPD mencakup: (a) pemberian peringatan tertulis<sup>341</sup> dengan batas waktu tertentu untuk memenuhi ketentuan kesehatan LPD; (b) merekomendasikan penggantian pengurus, penggantian anggota pengawas yang lalai melaksanakan tugas-tugas dan kewajiban yang sudah ditentukan di dalam Perda dan keputusan Gubernur; (c) merekomendasikan PEMBEKUAN LPD kepada Gubernur,<sup>342</sup> dan (d) merekomendasikan langkah-langkah hukum kepada pihak yang berwenang untuk mengambil langkah-langkah hukum terhadap tindakan kejahatan yang dilakukan oleh seorang yang melakukan tindakan yang merugikan LPD atau warga desa.

<sup>340</sup> Pasal 8 Keputusan Gubernur Bali Nomor 12/2003.

<sup>341</sup> Peringatan tersebut terdiri dari Peringatan I, II, dan III, diikuti sanksi dalam hal peringatan gagal dipenuhi. Pasal 9 ayat (1) Keputusan Gubernur Bali Nomor 12/2003.

<sup>342</sup> Pembekuan LPD dilakukan dengan Pencabutan Izin LPD. Pasal 9 ayat (3) keputusan Gubernur Bali Nomor 12/2003.



LPD juga dapat direstruksiasi dalam rangka mendapatkan hasil manajemen yang optimal. Tindakan restrukturisasi dapat dilakukan terhadap organisasi atau kredit yang bermasalah. Restrukturisasi merupakan tindakan untuk melakukan perubahan atau tindakan lainnya terhadap organisasi LPD atau kredit yang bermasalah. Restrukturisasi kredit bermasalah dilakukan dengan cara memperbaharui perjanjian kredit.<sup>343</sup>

Keputusan-keputusan tersebut merupakan tindak lanjut pengaturan sebagaimana sebelumnya ditentukan di dalam Perda LPD 2002. Keputusan tersebut merupakan standar tugas-tugas Pembina LPD, standar prosedur penyetoran dan penggunaan keuntungan, standar penetapan dan penggunaan dana perlindungan, standar prosedur pembentukan Badan pembina LPD, dan standar penilaian dan pelaksanaan prinsip kehati-hatian yang dimaksudkan untuk mencegah masalah-masalah keorgansasian dan transaksi kredit yang dilaksanakan oleh LPD. Standar tersebut merupakan representasi posisi dan fungsi Pemerintah Provinsi dalam mengemban visi dan misi pemberdayaan desa pakraman melalui pemberdayaan LPD. Pengembanan posisi dan fungsi negara dalam pengaturan LPD oleh Pemerintah Provinsi Bali bertujuan untuk memberdayakan dan mengayomi LPD agar LPD dapat berkembang dengan baik, terpelihara, dan secara berkelanjutan dapat mengemban posisi dan fungsinya dalam tata kehidupan desa pakraman.

### **6.3 Posisi Legislasi Daerah Dalam Pengaturan LPD Sebagai Lembaga Perekonomian Komunitas**

Pasal 38 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 (Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah) menentukan bahwa Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan Peraturan Daerah. Pasal 136 ayat (2) Undang-Undang

<sup>343</sup> Pasal 10 keputusan Gubernur Bali Nomor 12/2003.



Pemda 2004 menentukan bahwa Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Pasal 22 Undang-Undang Pemda 2004 menentukan bahwa dalam penyelenggaraan otonomi, daerah mempunyai kewajiban, antara lain, melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat; mewujudkan keadilan dan pemerataan; dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya. Dalam rangka melaksanakan kewenangan tersebut, dalam mengatur LPD, Pemerintah Provinsi Bali telah menerbitkan Perda Nomor 2 Tahun 1988 tentang LPD, Perda Nomor 8 Tahun 2002 dan Perda Nomor 3 Tahun 2007 Tentang hal yang sama. Dalam ketiga Perda tersebut Pemerintah Provinsi Bali menunjukkan visi politik hukum dalam pengaturan LPD dengan menempatkan legislasi sebagai sarana untuk mengembangkan lembaga perkreditan desa pada desa pakraman.

Posisi dan fungsi legislasi dalam pengaturan LPD sebagai lembaga perekonomian komunitas mengikuti posisi Pemerintah Daerah dalam mengatur kesatuan masyarakat hukum adat, yaitu mengakui, menguatkan, memberdayakan, mengembangkan, dan memfasilitasi pengembangan LPD. Konsiderans menimbang Perda LPD 1988 menyatakan bahwa pengaturan LPD dengan Perda LPD bertujuan untuk meningkatkan kemandirian kehidupan desa adat. Konsiderans huruf a Perda LPD 1988 menyatakan:

Bahwa untuk **melestarikan dan meningkatkan kemandirian kehidupan Desa Adat** dengan segala aspeknya, dipandang perlu mengadakan usaha-usaha **memperkuat kedudukan keuangan desa** sebagai sarana penunjang.  
(cetak tebal penulis)

Pertimbangan tersebut menunjukkan bahwa legislasi daerah oleh Pemerintah provinsi Bali digunakan sebagai sarana untuk memfasilitasi pengembangan Desa Adat dalam rangka kemandirian yang lebih baik dalam mengurus urusan rumah tangganya, yaitu



dengan cara memperkuat kedudukan keuangan desa sebagai sarana penunjang kegiatan desa. Sikap politik hukum ini didasari kesadaran akan posisi desa adat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Penjelasan Perda LPD 1988 menjelaskan bahwa:

Yang dimaksud dengan Desa Adat sebagai Desa Dresta adalah Kesatuan Masyarakat hukum Adat di Provinsi Daerah Tingkat I Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat hindu secara turun tumurun dalam ikatan Kahyangan Tiga (Kahyangan Desa) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri:

1. Desa Adat di Bali selama ini memegang peranan yang sangat penting dalam menata dan membina kehidupan masyarakat Desa Adat maupun dalam proses pembangunan karena Desa Adat di Bali merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang sangat besar peranannya dalam bidang agama, ideologi negara, sosial kultural, ekonomi dan pertahanan keamanan;
2. Eksistensi desa adat sebagai masyarakat hukum adat yang berakar, hidup dan berkembang dalam kehidupan masyarakat di Bali, perlu dilestarikan dan ditingkatkan sehingga peranannya dalam pembangunan semakin mantap;
3. Desa adat tumbuh dan berkembang sepanjang sejarah selama berabad-abad dan telah berurat berakar di dalam sanubari anggota krama desa adat sehingga ketentuan-ketentuan desa adat akan lebih ditaati oleh anggota krama adat.

Penjelasan tersebut menjelaskan bahwa desa adat dalam sistem penyelenggaraan sistem pemerintahan negara menyelenggarakan pengembanan fungsi agama, ideologi negara, sosial kebudayaan, ekonomi dan pertahanan keamanan. Desa adat merupakan tempat penciptaan, pemeliharaan, dan pengembangan sifat kepribadian bangsa, moral bangsa, identitas bangsa, sehingga perlu diberi kekuatan ekonomi untuk menopang pengembanan fungsi-fungsi tersebut. Visi politik hukum dalam pengaturan LPD oleh Pemerintah provinsi Bali diwujudkan dalam bentuk:

- (a) Pemberian dasar hukum untuk pendirian LPD;<sup>344</sup>

<sup>344</sup> Pasal 2 Perda LPD 1988.



(b) Pemberian batasan identitas LPD, baik dari segi fungsi, tujuan, maupun lapangan usaha, permodalan, organisasi, dan tata pengelolaan; dan

(c) Pemberian bentuk pengendalian perilaku LPD, yaitu pengawasan dan pembinaan LPD.

Konsiderans menimbang Perda LPD 2002 menyatakan bahwa Lembaga Perkreditan Desa merupakan lembaga keuangan milik Desa Pakraman yang telah berkembang, memberikan manfaat sosial, ekonomi dan budaya kepada anggotanya, sehingga perlu dibina, ditingkatkan kinerjanya, dan dilestarikan keberadaannya. Visi pengaturan ini dijelaskan lebih lanjut di dalam Penjelasan Umum Perda LPD 2002 yang menyatakan pokok-pokok sikap politik pengaturan dalam pengaturan LPD sebagai berikut:

(1) Prinsip otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, provinsi, kabupaten dan kota berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

(2) Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan negara dan berada di Daerah Kabupaten/Kota;

(3) Kewenangan pengaturan lebih lanjut tentang Desa ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, namun karena Desa di Bali mempunyai tatanan yang khas, maka pengaturan lebih lanjut tentang Desa di Bali ditetapkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Pakraman

(4) Desa dapat memiliki badan usaha, untuk itu pada Desa-Desa di Bali telah didirikan LPD. Oleh karena pendirian LPD terkait dengan Desa dan memiliki



kekhususan tersendiri yang berlingkup Bali, maka pengaturan LPD perlu diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali, sejalan dengan usaha Pemerintah dalam rangka pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional terutama pengusaha kecil, menengah dan Koperasi termasuk LPD didalamnya dengan berbasiskan ekonomi kerakyatan.

Fungsi legislasi menurut Penjelasan Umum Perda LPD 2002 adalah fungsi pemeliharaan dan pengembangan desa sesuai dengan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan Negara, pemberdayaan ekonomi masyarakat yang berbasis ekonomi kerakyatan, dan pengembangan badan usaha desa sesuai dengan sifat khas kelembagaannya. Perda LPD lebih jauh mengemban fungsi:

- (a) Penegasan identitas LPD sebagai salah satu wadah kekayaan Desa, menjalankan fungsinya dalam bentuk usaha-usaha kearah peningkatan taraf hidup Krama Desa dan dalam kegiatannya banyak menunjang pembangunan Desa;
- (b) Penegasan fungsi LPD sebagai lembaga ekonomi desa asli, meliputi: mendorong pembangunan ekonomi masyarakat Desa melalui kegiatan menghimpun tabungan dan deposito dari Krama Desa; memberantas ijon, gadai gelap dan lain-lain yang dapat dipersamakan dengan itu; menciptakan pemerataan kesempatan berusaha dan perluasan kesempatan kerja bagi krama Desa; dan meningkatkan daya beli dan melancarkan lalulintas pembayaran dan peredaran uang di Desa.

- (c) Penegasan dasar hukum/kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia;



(d) Penegasan dasar kewenangan desa asli untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadatnya;

(e) Penegasan kewenangan pengaturan tentang Desa dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, mengingat sifat khususnya Desa di Bali yang mempunyai tatanan yang khas;

(f) Dasar kewenangan Pemerintah Provinsi dalam mengatur LPD sebagai badan usaha memiliki desa asli dan dasar hukum bagi untuk mendirikan LPD pada Desa-Desa di Bali.

Fungsi-fungsi tersebut merupakan fungsi pemberdayaan masyarakat desa asli.

Disamping fungsi pemberdayaan, Perda LPD 2002 juga mengemban fungsi penegasan identitas LPD dan fungsi pembatasan kewenangan Pemerintah Daerah dalam mengatur

LPD. Penjelasan Umum angka 2 Perda LPD 2002 menjelaskan identitas LPD dengan cara menjelaskan kedudukan LPD, yaitu bahwa LPD merupakan lembaga keuangan

milik Desa Pakraman. Karenanya LPD merupakan bagian dari harta kekayaan Desa yang memiliki potensi dalam meningkatkan perekonomian rakyat. Sementara itu,

kewenangan Pemerintah Daerah dalam mengatur LPD dibatasi pada kewenangan pembinaan dan pengawasan. Penjelasan angka 4 Perda LPD 2002 menjelaskan bahwa

LPD sebagai lembaga keuangan Desa yang mempunyai karakteristik khusus yang berbeda dengan lembaga keuangan lainnya, maka dalam operasionalisasinya dilakukan

pembinaan dan pengawasan. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja LPD, dalam pengembangan dan pelestariannya. Pembinaan yang dilakukan berupa

pembinaan umum dan pembinaan teknis.

Visi politik hukum menempatkan legislasi daerah dalam pengaturan LPD juga dapat dilihat dalam dasar menimbang Perda LPD 2007. Dasar menimbang huruf a



Perda LPD 2007 menyatakan bahwa Lembaga Perkreditan Desa telah berkembang dengan pesat, sehingga diperlukan pengaturan yang lebih menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi keberadaan dan kegiatan Lembaga Perkreditan Desa sebagai suatu lembaga yang menjalankan fungsi keuangan milik Desa Pakraman dan Krama Desa yang menjadi anggotanya. Dasar menimbang ini mengandung visi politik legislasi dalam rumusan legislasi daerah sebagai sarana untuk mengatur, menjamin kepastian, menjamin perlindungan hukum, dan menegaskan identitas LPD sebagai lembaga yang mengemban fungsi keuangan milik desa pakraman.

Visi politik hukum penempatan legislasi daerah dalam pengaturan LPD diuraikan lebih luas di dalam Penjelasan Umum Perda LPD 2007. Penjelasan Umum Perda LPD 2007 memuat pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

(1) Pasal 18B UUD 1945 menentukan bahwa Negara mengaku dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, diatur dalam Undang-Undang.

(2) Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

(3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah meletakkan dasar hukum yang kuat bagi eksistensi dan pengaturan desa adat. Namun, Undang-Undang ini tidak menindaklanjuti ketentuan dasar itu dengan ketentuan teknis. Ketentuan teknis yang terdapat dalam Bab XI Undang-Undang



Nomor 32 Tahun 2004, yang berjudul DESA, bahkan hanya mengatur desa dalam pengertian desa dinas di Bali.

(4) Untuk mencegah kekosongan hukum sebagai akibat belum diterbitkannya ketentuan-ketentuan teknis tentang Desa Pakraman, Pemerintah Provinsi Bali berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut diatas telah menerbitkan peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman.

(5) Dalam rangka mengukuhkan, menjamin dan melindungi hak-hak karakteristik dari Desa Pakraman, termasuk antara lain dalam kaitan dengan hak otonom Desa Pakraman untuk mengelola potensi keuangannya, Pemerintah Provinsi Bali telah pula menerbitkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan Desa yang pada prinsipnya dimaksudkan untuk mengisi kekosongan hukum berkenaan dengan fungsi-fungsi pengelolaan keuangan Desa.

(6) LPD merupakan salah satu unsur kelembagaan Desa Pakraman yang menjalankan fungsi keuangan Desa Pakraman untuk mengelola potensi keuangan Desa Pakraman. Lembaga ini sangat berpotensi dan telah terbukti dalam memajukan kesejahteraan masyarakat desa dan memenuhi kepentingan desa itu sendiri.

(7) LPD telah berkembang dengan pesat dan telah memberi manfaat yang sangat luas bagi LPD dan anggota-anggotanya, dan seiring dengan itu telah timbul berbagai kebutuhan baru berkenaan dengan eksistensi kelembagaan, unsur-unsur manajemen, kegiatan dan operasionalnya, sehingga diperlukan



pengaturan yang lebih akurat untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi keberadaan dan kegiatan LPD dan keberadaan Krama Desa yang menjadi anggotanya. Kekurang hati-hatian dalam mengelola LPD dapat berakibat buruk terhadap kepercayaan masyarakat kepada LPD. Karena itu perlu dilakukan penyesuaian-penyesuaian terhadap kebutuhan-kebutuhan baru yang berkembang dari praktek kegiatan LPD.

(8) Beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan Desa sudah tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan hukum yang berkembang atau tidak sesuai lagi dengan perkembangan situasi dan kondisi saat ini sehingga perlu diadakan beberapa perubahan dengan membentuk Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan Desa.

Pokok-pokok pikiran itu menunjukkan bahwa posisi dan fungsi legislasi daerah dalam pengaturan LPD mencakup fungsi:

(a) Penegasan landasan yuridis konstitusional dan yuridis organik pengaturan LPD sebagai lembaga perkreditan desa pada desa asli di Bali, yaitu bahwa landasan pengaturan LPD sebagai lembaga keuangan komunitas masyarakat adat di Bali adalah Pasal 18 UUD 1945 dan Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Pemda 2004;

(b) Penegasan akan pentingnya pengisian kekosongan hukum dalam pengaturan lembaga keuangan pada kesatuan masyarakat hukum adat atau desa asli sebagai akibat kekosongan hukum pada Bab pengaturan desa di dalam Undang-Undang Pemda 2004;



(c) mengukuhkan, menjamin dan melindungi hak-hak karakteristik Desa Pakraman, antara lain dalam kaitan dengan hak otonom Desa Pakraman untuk mengelola potensi keuangannya dan fungsi-fungsi pengelolaan keuangan Desa asli;

(d) pengaturan yang lebih akurat untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi keberadaan dan kegiatan LPD, serta keberadaan Krama Desa yang menjadi anggotanya;

(e) penguatan fungsi kehati-hatian dalam mengelola LPD untuk memelihara kepercayaan masyarakat kepada LPD; dan

(f) pembaharuan dan penyesuaian hukum, Perda LPD 2002, sebagai akibat perkembangan konteks yang sangat cepat dan luas yang berkembang dari praktek kegiatan LPD; dan

(g) pengaturan LPD sebagai lembaga adat yang mengemban fungsi perekonomian dan keuangan desa pakraman.

Posisi dan fungsi legislasi daerah dalam pengaturan LPD terus berkembang dari waktu ke waktu. Perkembangan tersebut dapat dirumuskan sebagai berikut:

NO	PERDA	PERKEMBANGAN POSISI DAN FUNGSI LEGISLASI DALAM PENGATURAN LPD
1	PERDA LPD 1988	(a) Pemberian dasar hukum untuk pendirian LPD; <sup>345</sup> (b) Pemberian penanda identitas LPD, baik dari segi fungsi, tujuan, maupun lapangan usaha, permodalan, organisasi, dan tata pengelolaan; dan (c) Pemberian bentuk pengendalian perilaku LPD, yaitu pengawasan dan pembinaan LPD.
2	PERDA LPD 2002	(a) Penegasan identitas LPD sebagai salah satu wadah kekayaan Desa, menjalankan fungsinya dalam bentuk usaha-usaha kearah peningkatan taraf hidup Krama Desa dan dalam kegiatannya banyak menunjang pembangunan Desa; (b) Penegasan fungsi LPD sebagai lembaga ekonomi desa asli, meliputi: mendorong pembangunan ekonomi masyarakat Desa melalui kegiatan menghimpun tabungan dan deposito dari Krama Desa; memberantas ijon, gadai gelap dan lain-lain yang

<sup>345</sup> Pasal 2 Perda LPD 1988.



		<p>dapat dipersamakan dengan itu; menciptakan pemerataan kesempatan berusaha dan perluasan kesempatan kerja bagi krama Desa; dan meningkatkan daya beli dan melancarkan lalulintas pembayaran dan peredaran uang di Desa.</p> <p>(c) Penegasan dasar hukum/kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia;</p> <p>(d) Penegasan dasar kewenangan desa asli untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadatnya;</p> <p>(e) Penegasan kewenangan pengaturan tentang Desa dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, mengingat sifat khususnya Desa di Bali yang mempunyai tatanan yang khas;</p> <p>(f) Dasar kewenangan Pemerintah Provinsi dalam mengatur LPD sebagai badan usaha memiliki desa asli dan dasar hukum bagi untuk mendirikan LPD pada Desa-Desa di Bali.</p>
3	PERDA LPD 2007	<p>(a) Penegasan landasan yuridis konstitusional dan yuridis organik pengaturan LPD sebagai lembaga perkreditasi desa pada desa asli di Bali, yaitu bahwa landasan yuridis pengaturan LPD sebagai lembaga keuangan komunitas masyarakat adat di Bali adalah Pasal 18 UUD 1945 dan Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Pemda 2004;</p> <p>(b) Penegasan akan pentingnya pengisian kekosongan hukum dalam pengaturan lembaga keuangan pada kesatuan masyarakat hukum adat atau desa asli sebagai akibat kekosongan hukum pada Bab pengaturan desa di dalam Undang-Undang Pemda 2004;</p> <p>(c) mengukuhkan, menjamin dan melindungi hak-hak karakteristik Desa Pakraman, termasuk antara lain dalam kaitan dengan hak otonom Desa Pakraman untuk mengelola potensi keuangannya dan fungsi-fungsi pengelolaan keuangan Desa asli;</p> <p>(d) pengaturan yang lebih akurat untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi keberadaan dan kegiatan LPD, serta keberadaan Krama Desa yang menjadi anggotanya;</p> <p>(e) penguatan fungsi kehati-hatian dalam mengelola LPD untuk memelihara kepercayaan masyarakat kepada LPD; dan</p> <p>(f) pembaharuan dan penyesuaian hukum, Perda LPD 2002, sebagai akibat perkembangan konteks yang sangat cepat dan luas yang berkembang dari praktek kegiatan LPD.</p>

Data empiris menunjukkan bahwa masyarakat desa adat telah mengetahui dan menerima posisi dan fungsi-fungsi legislasi tersebut. Dua responden dari 1 desa, yaitu

Talepud menyatakan bahwa posisi Perda dalam pengaturan LPD adalah sebagai dasar pembentukan LPD. Sedangkan 10 (sepuluh) responden lainnya, masing-masing 6

(enam) dari 3 (tiga) desa di Badung dan 4 (empat) dari 2 (dua) desa di Gianyar

menyatakan bahwa posisi Perda dalam pengaturan LPD adalah sebagai dasar penentu



batas, gerak, bentuk, posisi, dan fungsi LPD. Tidak satupun responden menyatakan Perda berfungsi sebagai alat rekayasa LPD. Empat responden dari 2 (dua) desa di Karangasem yang semula tidak memberi respon, setelah dilakukan konfirmasi lapangan, memberi pernyataan sama dengan responden daerah lainnya, yaitu bahwa fungsi Perda Provinsi dalam pengaturan LPD memang sebatas mengatur dan memfasilitasi, yaitu: memberi dasar hukum, memberi pola tata kelola LPD, dan memberi bentuk pengendalian terhadap tata kelola LPD. Seluruh responden memandang bentuk pengawasan dan pembinaan LPD oleh Pemerintah Provinsi memang berhenti pada fungsi pengawasan dan pembinaan, serta tidak berkembang ke arah intervensi.

Sikap positif Pemerintah Provinsi ini oleh Desa Adat dirasakan sebagai bentuk pengayoman yang menyejukan karena disamping bersifat mendorong dan membantu pengembangan LPD, sikap Pemerintah Provinsi itu juga telah memberi rasa aman terhadap warga desa adat akan keberadaan uang mereka di tangan pengurus LPD. Menurut para responden, Pemerintah Provinsi telah berhasil mengambil posisi dan peran sebagai *orang tua* bagi warga desa pakraman yang tidak saja telah memberikan pijakan dan tuntunan dalam pengembangan LPD, melainkan juga rasa bebas dan leluasa, sekaligus rasa aman dalam pertumbuhan dan pengembangan dirinya.

#### **6.4 Penguatan Posisi *Self-Regulation* Melalui Tindakan Legislasi Dalam Pengaturan LPD Sebagai Lembaga Perekonomian Komunitas Di Bali**

Penguatan posisi *self-regulation* melalui tindakan legislasi dalam pengaturan LPD oleh Pemerintah Provinsi Bali dilakukan melalui penjabaran batas-batas posisi dan fungsi desa pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dan posisi serta fungsi Pemerintah Provinsi sebagai representasi negara dalam menempatkan dan mengatur desa pakraman menurut visi politik hukum UUD 1945. Berdasarkan visi tersebut,



Pemerintah Provinsi Bali memberikan kewenangan semi-otonom kepada desa pakraman dalam mengatur LPD. Sementara itu, Pemerintah Provinsi mengambil posisi sebagai penggerak, pendukung, pengayom dan fasilitator. Sepanjang berkenaan dengan posisi dan fungsi mengatur urusan internal kelembagaan LPD sebagai lembaga ekonomi desa pakraman, Pemerintah Provinsi Bali memberikan kewenangan penuh kepada desa pakraman untuk membentuk, mengelola, dan memanfaatkan hasil-hasil pengelolaan LPD. Sepanjang mengenai perlindungan terhadap kepentingan desa pakraman dan warga desa pakraman dari risiko buruk akibat pengelolaan LPD oleh pengurus LPD, Pemerintah Provinsi mengambil posisi dan fungsi penuh sebagai regulator. Perimbangan posisi antara posisi desa pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam membentuk dan mengelola LPD serta posisi dan fungsi Pemerintah provinsi Bali dalam mengatur LPD dapat dilihat dalam bentuk komposisi materi Perda LPD 1998.

#### **6.4.1 Bentuk Penerapan Prinsip *Self-Regulation* Dalam Perda Nomor 2 Tahun 1988 Tentang LPD**

Konstruksi substansi norma Perda 1988 menunjukkan bahwa pemberian kewenangan penuh dalam membentuk, mengelola, dan memanfaatkan hasil pengelolaan LPD kepada desa pakraman diwujudkan dalam bentuk: (a) penegasan status LPD melalui pendefinisian karakteristik LPD sebagai lembaga keuangan komunitas; (b) pemberian kewenangan kepada desa pakraman untuk membentuk, menyusun organisasi dan memilih, menetapkan, mengawasi, serta memberhentikan pengurus LPD; (c) kewenangan untuk menentukan "anggaran dasar" dan "anggaran rumah tangga" LPD; (d) kewenangan untuk meminta dan menerima pertanggungjawaban LPD; dan (e) kewenangan untuk sepenuhnya memanfaatkan hasil



pengelolaan LPD untuk kepentingan pembangunan desa. Konstruksi substansi norma itu dapat dilihat dalam konstruksi norma Perda LPD 1988.

Pasal 1 huruf g Perda LPD 1988 mendefinisikan LPD sebagai Lembaga Perkreditan Desa yang merupakan suatu Badan Usaha Simpan Pinjam yang dimiliki Desa Adat. LPD merupakan lembaga simpan-pinjam dan merupakan milik desa adat.

Pasal 3 ayat (1) menentukan bahwa LPD merupakan salah satu Lembaga Desa yang merupakan Unit Operasional serta berfungsi sebagai wadah kekayaan Desa yang berupa uang atau surat-surat berharga lainnya. Pasal 1 huruf d mendefinisikan Desa adalah Desa Adat yang terdapat di dalam wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Bali (sesuai dengan Peraturan daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 06 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali.

Pasal 2 Perda LPD 1988 menentukan bahwa pendirian LPD dapat dilakukan di tiap-tiap Desa wilayah Kabupaten/Kotamadya daerah Tingkat II. Pendirian LPD didasarkan atas Daerah Tingkat I Provinsi Bali sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Perda Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 06 Tahun 1986 tentang Kedudukan Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Tingkat I Bali. Pasal 6 ayat (1) Perda LPD 1988 menentukan bahwa modal LPD terdiri dari: (a) swadaya masyarakat sendiri dan atau urunan Krama Desa; (b) Bantuan Pemerintah; dan (c) Modal LPD dalam perkembangan lebih lanjut terdiri dari pemupukan modal, pemanfaatan tabungan nasabah dan pinjaman. Pasal 5 menentukan bahwa kegiatan LPD mencakup:



a. Menerima simpanan uang dari masyarakat Desa dalam bentuk tabungan dan simpanan berjangka yang sah menurut ketentuan yang berlaku;

b. Memberikan pinjaman untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat produktif pada sektor pertanian, industri/kerajinan kecil perdagangan dan usaha-usaha lain yang dipandang perlu;

c. Usaha-usaha lainnya yang bersifat pengerahan Dana Desa;

d. Penyertaan modal pada usaha-usaha lainnya; dan

e. Menerima pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan.

Pasal 4 menentukan bahwa tujuan pendirian LPD mencakup:

a. Mendorong pembangunan ekonomi masyarakat Desa melalui tabungan yang terarah serta penyaluran modal yang efektif;

b. Memberantas ijon, gadai gelap dan lain-lain yang dapat dipersamakan dengan itu di Pedesaan;

c. Menciptakan pemerataan dan kesempatan berusaha bagi warga Desa dan tenaga kerja di Pedesaan;

d. Meningkatkan daya beli dan melancarkan lalu lintas pembayaran dan peredaran uang di Desa.

Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan bahwa dari segi status kelembagaan, kewenangan untuk mendirikan, permodalan, kegiatan usaha dan tujuan kegiatan usaha

LPD, LPD merupakan lembaga keuangan komunitas kesatuan masyarakat hukum adat di

Bali yang hak pendiriannya, kepemilikan modalnya, kegiatan usahanya, tujuan usahanya ditentukan secara sendiri oleh desa pakraman.

Pasal 7 ayat (3) menentukan bahwa Badan Pengurus dipilih oleh dan dari anggota masyarakat Desa yang bersangkutan dan dikukuhkan oleh



Bupati/Walikota/madya kepala Daerah. Pasal 7 ayat (2) menentukan bahwa Badan Pengurus dapat ditambah sesuai dengan perkembangan usahanya. Pasal 8 ayat (1) menentukan bahwa Badan Pengurus dapat mengangkat karyawan sebagai pembantu untuk melaksanakan dan mengelola LPD. Pasal 10 menentukan bahwa atas usul krama Desa Badan Pengurus dapat diberhentikan oleh Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah meskipun masa jabatannya belum berakhir. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Bali memberikan kewenangan otonom kepada desa pakraman untuk memilih dan memberhentikan pengurus, *mutatis mutandis* kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan karyawan.

Pasal 11 ayat (1) menentukan, tiap tahun selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum tahun buku berakhir pengurus LPD harus menyampaikan Rencana Kerja dan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja LPD kepada *krama* Desa untuk mendapatkan persetujuan dan lanjut disampaikan kepada Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah melalui Camat. Bupati/walikota/madya Kepala Daerah mengesahkan Rencana Kerja dan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja LPD. Apabila sampai dengan akhir Pebruari tahun berikutnya belum ada pengesahan maka Rencana Kerja dan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja LPD yang diajukan dianggap telah disahkan. Rencana Kerja dan Rencana Anggaran Pendapatan Belanja LPD yang telah disahkan kepada Gubernur Kepala Daerah dan BPD selaku Pengawas dan Pembina teknis LPD. Perubahan Rencana Kerja dan Rencana Anggaran Pendapatan Belanja LPD dalam tahun buku yang sedang berjalan harus dengan persetujuan Kepala Daerah.

Pasal 12 ayat (2) menentukan bahwa Selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah Tahun buku berakhir LPD menyampaikan Laporan Tahunan disertai Neraca dan Perhitungan Laba Rugi kepada Krama Desa untuk mendapat persetujuan dan lanjut



disampaikan kepada Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah melalui Camat untuk mendapat pengesahan. Pasal 13 menentukan bahwa Pengurus/karyawan LPD dalam melaksanakan tugasnya menerima penghasilan yang besarnya akan ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah. Pasal 14 menentukan bahwa pembagian keuntungan bersih (pendapatan) setelah dikurangi seluruh biaya pada akhir tahun ditetapkan sebagai berikut :

- |                               |      |
|-------------------------------|------|
| (a) Cadangan umum/modal       | 40%; |
| (b) Cadangan tujuan           | 20%; |
| (c) Dana Pembanguna Desa Adat | 20%; |
| (d) Jasa Produksi             | 10%; |
| (e) Dana Pembina LPD          | 5%;  |
| (f) Dana Sosial               | 5%.  |

Dana Pembangunan Desa setiap tahun diserahkan kepada Desa yang dipergunakan untuk membiayai pembangunan. Pembagian keuntungan baru dapat dilaksanakan setelah mendapat pengesahan dari Krama Desa dan dikukuhkan oleh Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah.

Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan bahwa dalam hal penentuan syarat calon Badan Pengurus,<sup>346</sup> Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja LPD,<sup>347</sup> besaran penghasilan pengurus,<sup>348</sup> dan pembagian keuntungan dan penggunaan keuntungan, Pemerintah Daerah mengambil posisi sebagai pengawas penyelenggaraan pengelolaan LPD. Posisi pengawasan tersebut diambil berkenaan dengan upaya untuk melindungi hak-hak dan kepentingan desa pakraman serta warga desa pakraman atas hasil dan

<sup>346</sup> Pasal 9 Perda LPD 1988.

<sup>347</sup> Pasal 11 Perda LPD 1988.

<sup>348</sup> Pasal 13 Perda LPD 1988.



manfaat pengelolaan LPD. Posisi demikian ini merupakan posisi semi-intervensi oleh Pemerintah Daerah Bali terhadap penyelenggaraan pengelolaan LPD.

Posisi serupa dapat dilihat dalam ketentuan tentang pembinaan LPD. Pasal 15 menentukan bahwa untuk kelancaran pelaksanaan pengelolaan LPD, pembinaan dilakukan oleh Badan Pembina LPD. Pasal 16 menentukan bahwa Badan Pembina LPD terdiri dari :

(a) Badan Pembina LPD Provinsi terdiri dari sebanyak-banyaknya 9 (sembilan) orang dengan Gubernur Kepala Daerah menjabat sebagai ketua merangkap Anggota Badan Pembina secara *ex-officio*/karena jabatan.

(b) Badan Pembina LPD Kabupaten/Kotamadya terdiri dari sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang dengan Bupati/Walikota Kepala Daerah menjabat sebagai Ketua merangkap Anggota Badan Pembina secara *ex-officio*/karena jabatan.

(c) Badan Pembina LPD Kabupaten/Kotamadya terdiri dari sebanyak-banyaknya 3 (tiga) orang dengan Camat menjabat sebagai Ketua merangkap anggota Badan Pembina *Ex-officio*/karena jabatan.

(d) Badan Pembina Provinsi diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur Kepala Daerah

(e) Badan Pembina Kabupaten dan Kecamatan diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota Kepala Daerah.

Pasal 17 ayat (1) menentukan bahwa Badan Pembina Provinsi bertugas melaksanakan pembinaan dan merumuskan program-program bagi pengembangan LPD. Sedangkan Pasal 17 ayat (2) menentukan bahwa Badan Pembina LPD Kabupaten/Kotamadya melakukan rapat koordinasi dengan Badan Pembina Kecamatan dalam wilayah, sekurang-kurangnya sekali dalam enam bulan. Pasal 18 ayat (1) menentukan bahwa Badan Pembina LPD Kabupaten/Kotamadya menjalankan



kebijaksanaan yang telah digariskan oleh Badan Pembina LPD Provinsi. Pasal 18 ayat (2) menentukan bahwa Badan Pembina LPD Kabupaten/Kotamadya melakukan rapat koordinasi dengan Badan Pembina Kecamatan dalam wilayahnya, sekurang-kurangnya sekali dalam enam bulan.

Pasal 19 menentukan bahwa Pengawasan LPD dilakukan oleh Inspektorat Wilayah Daerah. Pengawasan dan Pembinaan teknis LPD dilakukan oleh BPD. Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) menentukan bahwa setiap bulan Pengurus LPD menyampaikan Laporan tentang kegiatan perkembangan likwidasi LPD, Laporan Neraca dan Perhitungan Laba/Rugi disampaikan setiap 3 (tiga) bulan sekali kepada:

- (a) Camat selaku ketua Badan Pembina Kecamatan;
- (b) Bupati/Walikota/Kepala Daerah selaku Ketua Badan Pembina Kabupaten/Kotamadya;
- (c) BPD selaku Pengawas dan Pembina teknis LPD;
- (d) Gubernur Kepala Daerah Cq. Badan Pembina Tingkat Provinsi.

Pasal 23 menentukan bahwa Pembubaran LPD dilakukan oleh Gubernur Kepala Daerah atas usul Bupati/Walikota/Kepala Daerah. Tatacara pembubaran dan penyelesaian utang-piutang diatur lebih lanjut oleh Gubernur Kepala Daerah.

Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah juga mengambil posisi semi-intervensi dalam hal penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja LPD, pengawasan dan pembinaan, pelaporan, serta penentuan pembubaran LPD. Posisi dan fungsi-fungsi tersebut juga diambil oleh Pemerintah Daerah dalam rangka perlindungan kepentingan desa dan warga desa pakraman dari risiko-risiko buruk pengelolaan LPD oleh pengurus LPD. Demikian juga berkenaan dengan



penyimpanan kelebihan alat likwidasinya pada BPD Cabang terdekat.<sup>349</sup> Perlindungan terhadap kepentingan desa dan warga desa pakraman dari risiko demikian itu juga dilakukan dalam bentuk penetapan ketentuan sanksi di dalam Perda. Pasal 22 Perda menentukan bahwa Badan Pengurus dan semua karyawan LPD yang bertindak menyimpang dari ketentuan yang berlaku atau lalai dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya baik secara langsung maupun tidak langsung menimbulkan kerugian bagi LPD diwajibkan untuk mengganti kerugian menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tidak membebaskannya dari ketentuan pidana.

#### **6.4.2 Bentuk Penerapan Prinsip *Self-Regilation* Dalam Perda Nomor 8 Tahun 2002 Tentang LPD**

Perda LPD 2002 menggunakan pola yang sama dengan Perda LPD 1988. Perda LPD 2002 juga menggunakan pola semi-intervensi dan pola semi-otonom dalam pengaturan LPD. Pola semi-intervensi diterapkan dalam rangka perlindungan hak-hak dan kepentingan desa pakraman dan warga desa pakraman dari risiko-risiko pengelolaan oleh pengurus yang dapat mengancam kepentingan atau merugikan hak-hak desa dan warga desa pakraman. Pola semi-intervensi juga diterapkan dalam rangka memenuhi standar teknis pengawasan dan pembinaan. Pola semi-intervensi diterapkan dalam bentuk penentuan standar umum pengelolaan LPD, mencakup:

- (1) Standar lokasi pendirian dan jumlah LPD yang dapat didirikan dalam setiap desa pakraman;
- (2) Persyaratan pendirian;
- (3) Perizinan;
- (4) Lapangan usaha;
- (5) Persyaratan permodalan;

<sup>349</sup> Pasal 20 Perda LPD 1988.



(6) Organisasi;

(7) Rencana Kerja dan Anggaran;

(8) Laporan;

(9) Pengawasan dan Pembinaan;

(10) Dana perlindungan;

(11) Pembagian keuntungan;

(12) Pembubaran dan Pengurusan harta kekayaan;

(13) Sanksi.

Perda LPD 2002 kembali menegaskan status dan sifat dasar LPD. Pasal 1 angka 10 menentukan bahwa LPD adalah Lembaga Perkreditan Desa di Desa Pakraman dalam wilayah Provinsi Bali. Desa Pakraman menurut Pasal 1 angka 6 adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan Kahyangan Tiga atau Kahyangan Desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Pasal 2 ayat (1) menentukan bahwa LPD merupakan badan usaha keuangan milik Desa yang melaksanakan kegiatan usaha dilingkungan Desa dan untuk Krama Desa. Pasal 2 ayat (2) menentukan bahwa Nama LPD hanya dapat digunakan oleh badan usaha keuangan yang didirikan oleh dan di dalam desa pakraman. Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 3 ayat (2) menentukan bahwa LPD dapat didirikan pada Desa dalam wilayah Kabupaten/Kota. Dalam tiap-tiap Desa hanya dapat didirikan satu LPD. LPD merupakan lembaga keuangan komunitas yang dibentuk oleh, beroperasi di dalam, dan hanya melayani transaksi internal komunitas desa pakraman. Pembatasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) dimaksudkan untuk memelihara kesehatan LPD dan mencegah



persaingan tidak sehat yang akan melemahkan posisi dan fungsi LPD sebagai lembaga keuangan komunitas.

Penjelasan Umum Perda LPD 2002 menjelaskan bahwa dasar pembentukan Perda atau pengaturan LPD adalah kewenangan Pemerintah Provinsi berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dan Undang-Undang Pemerintah Daerah 1999. Prinsip otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, provinsi, kabupaten dan kota berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan negara dan berada di Daerah Kabupaten/Kota.

Kewenangan pengaturan lebih lanjut tentang Desa ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, namun karena Desa di Bali mempunyai tatanan yang khas, maka pengaturan lebih lanjut tentang Desa di Bali ditetapkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Desa Pakraman.

Desa dapat memiliki badan usaha, untuk itu pada Desa-Desa di Bali telah didirikan LPD. Oleh karena pendirian LPD terkait dengan Desa dan memiliki kekhususan tersendiri yang berlingkup Bali, maka pengaturan LPD perlu diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali, sejalan dengan usaha Pemerintah dalam rangka pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional terutama pengusaha kecil, menengah dan Koperasi termasuk LPD didalamnya dengan berbasiskan ekonomi kerakyatan. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka kedudukan LPD adalah bahwa LPD merupakan lembaga keuangan milik Desa Pakraman. Karenanya LPD merupakan



bagian dari harta kekayaan Desa yang memiliki potensi dalam meningkatkan perekonomian rakyat.

Intervensi Pemerintah Provinsi dalam pengaturan LPD dalam bentuk perizinan, penentuan dan pembatasan lapangan usaha, dan yang lainnya dapat dilihat dalam ketentuan-ketentuan berikut. Pasal 5 menentukan bahwa untuk mendirikan LPD, suatu desa pakraman harus memenuhi sekurang-kurangnya 2 (dua) persyaratan: (a) telah memiliki awig-awig tertulis; dan (b) memiliki potensi sosial ekonomi untuk berkembang.

Penjelasan Pasal 5 tidak menguraikan lebih jauh tentang maksud dari syarat yang kedua itu. Dalam konfirmasi kelembagaan dengan Biro Hukum dan Biro Ekonomi dan Pembangunan Pemerintah Provinsi Bali, potensi ekonomi yang dimaksud adalah kegiatan-kegiatan ekonomi yang dapat menghasilkan barang atau jasa yang dapat menghasilkan uang sebagai pendapatan masyarakat. Sehingga pembiayaan yang bersumber dari kredit LPD dapat dikembalikan sesuai persyaratan. Dengan menempatkan syarat potensi ekonomi itu, LPD diharapkan tidak hanya berhasil dibentuk, melainkan juga berhasil dikembangkan dan memerankan posisi dan fungsinya secara berkelanjutan. Potensi ekonomi itu mencakup, antara lain: kegiatan pertanian, perkebunan, peternakan, industri kerajinan, dan lain-lain yang membutuhkan pembiayaan dalam pengembangannya untuk dapat menjadi kegiatan ekonomi yang stabil dan berkelanjutan. Dengan demikian, potensi ekonomi itu juga berarti potensi lapangan usaha dan potensi lapangan kerja. Lebih jauh merupakan potensi pekerjaan dan pendapatan yang bersifat tetap dan berkelanjutan bagi masyarakat desa setempat.

Pasal 6 menentukan bahwa setiap pendirian LPD harus berizin. Izin pendirian LPD ditetapkan dengan Keputusan Gubernur setelah mendapat rekomendasi



Bupati/Walikota. Ketentuan perizinan ditempatkan dalam rangka pengawasan dan pembinaan LPD dan untuk mencegah persaingan tidak sehat dan risiko-risiko buruk

pengelolaan LPD bagi desa dan masyarakat desa pakraman. Visi politik dalam pengaturan perizinan ini juga dilengkapi dengan pengaturan dalam bentuk pembatasan terhadap lapangan usaha LPD. Pasal 7 Perda LPD 2002 menentukan bahwa lapangan usaha LPD mencakup:

- (a) menerima/menghimpun dana dari Krama Desa dalam bentuk tabungan dan deposito;
- (b) memberikan pinjaman hanya kepada Krama Desa ;
- (c) menerima pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan maksimum sebesar 100 % dari jumlah modal, termasuk cadangan dan laba ditahan, kecuali batasan lain dalam jumlah pinjaman atau dukungan/bantuan dana.
- (d) menyimpan kelebihan likuiditasnya pada BPD dengan imbalan bunga bersaing dan pelayanan yang memadai.

Pasal 7 ayat (2) menentukan bahwa dalam melakukan kegiatan usahanya, LPD wajib mentaati Keputusan Gubernur tentang prinsip kehati-hatian pengelolaan LPD.

Penjelasan Pasal 7 ayat (2) menjelaskan bahwa penegasan penerapan prinsip kehati-hatian diperlukan dalam rangka pengembangan dan pengelolaan LPD yang sehat dan berkelanjutan. Prinsip tersebut berkenaan dengan ketentuan-ketentuan yang mengatur antara lain:

- (a) kecukupan modal;
- (b) batas pinjaman yang diberikan atau Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK);
- (c) sistem klasifikasi pinjaman;
- (d) tersedianya cadangan penghapusan kredit macet yang cukup;
- (e) manajemen likuiditas;



(f) sistem penilaian terhadap LPD; ketentuan-ketentuan yang mengatur pelaporan LPD;

(g) sanksi-sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi serta penerapannya;

(h) restrukturisasi, penutupan dan likuiditas LPD.

Di samping itu, kegiatan usaha LPD dibatasi dalam bentuk larangan menanamkan modal pada perusahaan atau usaha milik anggota masyarakat atau milik perorangan atau perusahaan berbadan hukum dimanapun, kecuali usaha milik Desa.<sup>350</sup>

Larangan ini dimaksudkan untuk membuat usaha LPD terfokus pada usaha untuk melayani usaha-usaha kecil dan masyarakat di Desa. Ketentuan ini juga didasarkan pada pertimbangan penghindaran resiko ikut menanggung kerugian apabila perusahaan tempat menanam modal mengalami kerugian atau masalah-masalah lain yang dapat merugikan LPD. Penanaman modal seperti ini dibatasi paling tinggi 10 % dari modal LPD.<sup>351</sup>

Bentuk lain standar LPD adalah permodalan. Pasal 9 Perda LPD 2002 menentukan bahwa LPD dapat didirikan dengan modal awal sekurang-kurangnya Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah). Modal LPD terdiri dari: (a) swadaya masyarakat dan atau urunan Krama Desa; (b) bantuan pemerintah atau sumber lain yang tidak mengikat; dan (c) laba yang ditahan.

Pasal 10 menentukan bahwa organisasi LPD terdiri dari Pengurus dan Pengawas. Pasal 11 menentukan bahwa Pengurus terdiri dari Kepala, Tata Usaha dan Kasir. Pengurus dipilih oleh Krama Desa. Pengurus bertugas untuk jangka waktu 4 tahun dan dapat dipilih kembali. Pengurus dapat mengangkat dan memberhentikan karyawan untuk melaksanakan kegiatan dan pengelolaan LPD atas persetujuan Prajuru

<sup>350</sup> Pasal 8 Perda LPD 2002.

<sup>351</sup> Penjelasan Pasal 7 Perda LPD 2002.



Desa berdasarkan hasil paruman Desa. Ketentuan ini menunjukkan bahwa disamping menentukan standar tentang susunan pengurusan LPD, ketentuan ini juga menentukan tentang KEWENANGAN OTONOM desa pakraman untuk memilih dan memberhentikan pengurus, termasuk memberi kewenangan kepada pengurus untuk mengangkat karyawan. Kewenangan otonom desa ini dilengkapi dengan kewenangan pengawasan. Pasal 12 menentukan bahwa Pengawas terdiri dari Ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota. Ketua dijabat oleh Bendesa karena jabatannya. Ketua Pengawas dijabat secara bergilir diantara Bendesa berdasarkan kesepakatan. Anggota Pengawas DIPILIH OLEH KRAMA DESA. Ketua dan Anggota Pengawas tidak dapat merangkap sebagai Pengurus.

Kewenangan otonom desa pakraman juga diwujudkan dalam bentuk kewenangan untuk membentuk Badan Kerjasama LPD (BKS-LPD). Pasal 13 menentukan bahwa LPD dapat membentuk BKS-LPD di tingkat Kabupaten/Kota. Keputusan pembentukan BKS-LPD sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada Bupati/Walikota. Penyampaian keputusan pembentukan BKS-LPD kepada Bupati/Walikota merupakan bentuk pengembalian fungsi pengawasan dan pembinaan oleh Pemerintah Daerah terhadap LPD.<sup>352</sup>

Pasal 15 menentukan bahwa setiap tahun Pengurus membuat Rencana Kerja dan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja LPD. Rencana Kerja dan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja LPD disampaikan kepada BPD dan PLPDK. Pasal 16 menentukan bahwa Tahun Buku LPD adalah tahun Takwim/Kalender. Selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah Tahun Buku berakhir, Pengurus LPD harus

<sup>352</sup> Pasal 14 menentukan bahwa disetiap Kabupaten/Kota dibentuk PLPDK. PLPDK dapat membentuk PLPDP. Status dan tugas-tugas PLPDK ditetapkan dengan Keputusan Gubernur dan diberitahukan kepada DPRD.



menyampaikan Laporan Tahunan disertai Neraca dan Perhitungan Laba Rugi kepada Prajuru Desa. Laporan harus disampaikan kepada Krama Desa, BPD dan PLPDK. Pasal 17 menentukan bahwa Pengurus menyampaikan laporan tentang kegiatan, perkembangan dan likuiditas LPD secara teratur setiap bulan dan Laporan tingkat kesehatan setiap 3 bulan kepada Pengawas, BPD, PLPDK, dan Prajuru Desa.

Pasal 18 menentukan bahwa Pengawasan Eksternal LPD dilakukan oleh Gubernur. Pasal 19 menentukan bahwa Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan pembinaan umum dan mendorong pengembangan usaha LPD. Penjelasan Pasal 19 menjelaskan bahwa tugas Pembina Provinsi adalah melakukan pembinaan dan pengendalian dalam usaha lebih mendorong perkembangan LPD di semua Kabupaten/Kota. Tugas Pembina Kabupaten/Kota adalah melakukan pembinaan dan pengendalian dalam usaha lebih mendorong perkembangan LPD pada masing-masing Kabupaten/Kota. Apabila dana pembinaan dan pengawasan tidak mencukupi untuk membiayai pembinaan dan pengawasan, kekurangannya dibebankan pada APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota. Tatacara pembinaan untuk Pemerintah Provinsi ditetapkan dengan Keputusan Gubernur, untuk Pemerintah Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota.

Biaya Pembinaan dan Pengawasan dibebankan kepada bagian dari dana pembinaan, pengawasan dan perlindungan. Dana pembinaan, pengawasan, dan perlindungan dibiayai dari keuntungan bersih LPD. Pasal 21 menentukan bahwa untuk mengadakan perlindungan terhadap LPD, ditetapkan Skim dana Perlindungan LPD.

Skim dana perlindungan ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Ketentuan ini menunjukkan bahwa penerapan prinsip semi-otonom dalam pengaturan LPD diterapkan secara penuh oleh Pemerintah Provinsi. Sekalipun pengawasan dan pembinaan



dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, namun BIAAYA PENGAWASAN DAN PEMBINAAN YANG UTAMA DIANGGARKAN DARI KEUNTUNGAN LPD, pembiayaan dari APBD dibebankan hanya jika biaya yang dianggarkan dari pembagian keuntungan tidak mencukupi. Pasal 22 menentukan pembagian keuntungan bersih LPD pada akhir tahun pembukuan ditetapkan sebagai berikut :

- (a) Cadangan Modal 60 %;
- (b) Dana Pembangunan Desa 20 %;
- (c) Jasa Produksi 10 %;
- (d) Dana Pembinaan, Pengawasan dan Perlindungan 5 %;
- (e) Dana Sosial 5 %.

Namun dalam hal dana demikian terbatas atau kurang, pemerintah Provinsi mengambil posisi sebagai pendukung pengembangan LPD, dana pembinaan dapat dibebankan pada anggaran APBD. Ketentuan ini menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi menerapkan prinsip semi-intervensi dan semi-otonom secara penuh.

Pasal 23 menentukan bahwa pembubaran LPD dapat terjadi karena: (a) usul Desa; dan (b) pencabutan izin pendirian. Penjelasan Perda menjelaskan bahwa pencabutan ijin usaha LPD dapat dilakukan hanya jika LPD tidak lagi beroperasi dan tidak mungkin dapat beroperasi kembali karena sesuatu alasan. Dengan demikian, batas pencabutan izin adalah: (a) dalam hal LPD tidak beroperasi lagi; dan (b) LPD tidak lagi dapat beroperasi.

Pengurusan harta kekayaan setelah pembubaran dilakukan oleh suatu Pengurusan Harta Kekayaan. Badan Pengurus Harta Kekayaan dibentuk oleh Prajuru Desa dengan persetujuan Krama. Ketentuan ini mencerminkan kewenangan otonom



desa pakraman dalam mengelola LPD, mencakup kewenangan untuk pengurusan harta kekayaan desa yang dikelola setelah pembubaran LPD.

Perda LPD 2002 tidak hanya menyediakan sanksi perdata, melainkan juga sanksi pidana. Sanksi diatur di dalam Pasal 24. Pasal 24 menentukan bahwa pengurus dan karyawan LPD yang bertindak menyimpang dari ketentuan yang berlaku atau lalai dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya, baik secara langsung ataupun tidak langsung menimbulkan kerugian bagi LPD, wajib mengganti kerugian menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 26 menentukan bahwa pengurus dan karyawan yang melakukan tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 dapat diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah). Setiap orang yang menggunakan nama LPD secara bertentangan dengan Pasal 2 diancam pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah).

Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi kembali menggunakan pola semi-intervensi dan semi-otonom dalam pengaturan LPD. Dalam ketentuan peralihan ditentukan bahwa LPD yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini dapat terus melaksanakan kegiatan usaha. LPD yang belum memenuhi ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini, selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak berlakunya Peraturan Daerah ini harus sudah menyesuaikan. Ketentuan ini dapat dikualifikasi sebagai ketentuan yang bertentangan dengan visi politik hukum pengaturan LPD yang berpijak pada kedua pola tersebut: (a) karena bertentangan dengan visi Perda, yaitu pemberdayaan desa pakraman. Dalam hal terdapat LPD yang belum memenuhi persyaratan seharusnya dibangun skema pemberdayaan yang membuat LPD yang berada dalam keadaan peralihan tidak



teracam pembubaran, melainkan dapat melanjutkan usahanya dan berkembang; (b) bertentang dengan visi sifat dasar LPD sebagai lembaga keuangan komunitas dan visi perda yang memberikan kewenangan otonom untuk LPD untuk mengatur dan mengelola LPD dalam lingkungan internal komunitasnya.

Dibandingkan dengan Perda LPD 1988, intervensi Pemerintah Daerah terhadap pengelolaan LPD dalam Perda LPD 2002 terlihat lebih luas, mendalam, dan mendasar.

Perda LPD 2002 tidak saja menentukan persyaratan pendirian LPD, seperti: perizinan dan besaran modal minimum, melainkan bahkan memberi penegasan batas lapangan usaha dan lapangan usaha yang terlarang bagi LPD, mempersyaratkan LPD yang sudah berdiri untuk menyesuaikan diri dengan ketentuan Perda LPD 2002, dan ancaman pencabutan izin pendirian dalam hal LPD gagal memenuhi persyaratan (Pasal 23 ayat

(2). Perluasan intervensi dan pengatuan yang lebih ketat itu diakibatkan oleh perkembangan kegiatan usaha yang semakin pesat, modal usaha yang semakin besar, omzet yang semakin besar, dan timbulnya gejala pelayanan transaksi simpan-pinjam eksternal komunitas, termasuk keinginan LPD untuk memperluas kegiatan usaha ke luar komunitas sebagai respon terhadap kepercayaan pihak luar komunitas terhadap akuntabilitas LPD. Perluasan intervensi itu tidak mengakibatkan Pemerintah Provinsi mengurangi kewenangan desa pakraman dalam menjalankan fungsi-fungsi otonomnya, seperti dalam hal pemilihan dan pemberhentian pengurus, menentukan tata pengelolaan, dan pertanggungjawaban pengurus. Perluasan intervensi itu semata-mata digunakan Pemerintah Provinsi untuk menjaga akuntabilitas dan keberlanjutan posisi dan fungsi LPD sebagai lembaga keuangan komunitas.

Perluasan intervensi Pemerintah Provinsi dalam pengaturan LPD melalui Perda LPD 2002 tidak mengakibatkan pengurangan posisi dan fungsi-fungsi otonom desa



pakraman dalam menyelenggarakan pengelolaan LPD. Intervensi tersebut semata-mata dimaksudkan untuk memelihara akuntabilitas dan keberlanjutan posisi dan fungsi-fungsi LPD sebagai lembaga keuangan komunitas.

### 6.4.3 Bentuk Penerapan Prinsip *Self-Regulation* Dalam Perda Nomor 3 Tahun 2007 Tentang LPD

Perda LPD 2007 menerapkan pola yang sama dengan Perda LPD 2002. Beberapa perubahan di dalam Perda LPD 2007 hanya menyangkut restrukturisasi kelembagaan Organisasi LPD.<sup>353</sup>

Perubahan-perubahan tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi, melalui Perda LPD 2007, memberikan kewenangan otonom lebih luas kepada desa pakraman untuk menyelenggarakan pengelolaan LPD. Perubahan Pasal 15 menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi telah menyerahkan urusan penilaian, penentuan, penetapan, dan pengawasan RK dan RAPB LPD yang disusun oleh Pengurus kepada Prajuru Desa dan Pengawas Internal LPD untuk masing-masing disetujui dan kemudian disahkan. Pengawas internal menurut Pasal 1 angka 11 adalah badan pengawas yang dibentuk oleh desa bertugas melakukan pengawasan terhadap pengelolaan LPD. Dengan ketentuan demikian ini, desa pakraman mempunyai kewenangan lebih luas dalam mengatur dan mengelola penyelenggaraan LPD.

### 6.5 Perkembangan Penerapan Prinsip *Self-Regulation* Dalam Tindakan Legislasi Dalam Pengaturan LPD

Berdasarkan perkembangan pengaturan tersebut, penerapan prinsip *self-regulation* dalam pengaturan LPD melalui tindakan legislasi daerah dapat digambarkan sebagai berikut:

<sup>353</sup> Mengenai perubahan ini Lihat: Sub 4.2.4



NO	PERDA LPD	PERKEMBANGAN PENERAPAN PRINSIP SELF-REGULATION DALAM PENGATURAN LPD MELALUI LEGISLASI DAERAH
1	<b>PERDA 1988</b>	<p>Pemerintah Daerah mengambil <b>posisi semi-intervensi</b> dan memberikan posisi semi-otonom kepada desa pakraman dalam mengatur LPD. Posisi semi-intervensi itu diambil berkenaan dengan pengaturan standar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja LPD;</li> <li>(b) pengesahan APB-LPD</li> <li>(c) pengawasan dan pembinaan;</li> <li>(d) pelaporan;</li> <li>(e) pengesahan Laporan Tahunan/Neraca Rugi-Laba;</li> <li>(f) mengukuhkan pembagian keuntungan;</li> <li>(g) penyimpanan kelebihan likwiditas;</li> <li>(h) penentuan sanksi perdata; dan</li> <li>(i) pembubaran LPD.</li> </ul> <p><b>Posisi semi-tonom</b> dalam pengaturan dan pengelolaan LPD kepada desa pakraman diberikan dalam bentuk:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) pendirian LPD;</li> <li>(b) kemandirian dalam penentuan modal;</li> <li>(c) Melani transaksi keuangan internal komunitas desa pakraman;</li> <li>(d) Pemilihan, pengesahan, dan pemberhentian pengurus;</li> <li>(e) Pengangkatan, pengaturan, dan pemberhentian karyawan;</li> <li>(f) Menentukan persetujuan terhadap RAP-LPD;</li> <li>(g) Menentukan persetujuan terhadap Laporan Tahunan/Neraca Rugi-Laba;</li> <li>(h) Menentukan dan mengesahkan pembagian keuntungan.</li> </ul>
2	<b>PERDA 2002</b>	<p><b>Pola semi-intervensi</b> Pemerintah Daerah menyangkut:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) Standar lokasi pendirian dan jumlah LPD yang dapat didirikan dalam setiap desa pakraman;</li> <li>(b) Persyaratan pendirian;</li> <li>(c) Perizinan;</li> <li>(d) Lapangan usaha;</li> <li>(e) Persyaratan permodalan;</li> <li>(f) Organisasi;</li> <li>(g) Rencana Kerja dan Anggaran;</li> <li>(h) Laporan;</li> <li>(i) Pengawasan Eksternal dan Pembinaan;</li> <li>(j) Dana perlindungan;</li> <li>(k) Pembagian keuntungan;</li> <li>(l) Pembubaran;</li> <li>(m) Sanksi.</li> </ul> <p><b>Pola semi-otonom</b> yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada desa pakraman menyangkut:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) Pendirian LPD;</li> <li>(b) Kemandirian modal;</li> <li>(c) Pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian pengurus;</li> <li>(d) Pengangkatan dan pemberhentian karyawan;</li> <li>(e) Pengawasan internal;</li> <li>(f) Membentuk BKS-LPD tingkat Kabupaten;</li> <li>(g) Menerima Laporan Tahunan/Neraca R/L;</li> </ul>



		(h) Menerima Laporan Likwiditas; (i) Mengusulkan pembubaran; dan (j) Mengurus harta kekayaan LPD setelah pembubaran LPD.
3	<b>PERDA LPD 2007</b>	Posisi dan fungsi legislasi dalam pengaturan LPD dalam Perda 2007 idem dengan posisi dan fungsi legislasi dalam Perda LPD 2002. Pemerintah Provinsi memberikan perluasan fungsi <i>self-regulaion</i> atau semi-otonom kepada desa pakraman. perluasan itu menyangkut: (a) Urusan penyusunan RK dan RAPB LPD; (b) urusan penilaian, penentuan, penetapan, dan pengawasan RK dan RAPB LPD yang disusun oleh Pengurus kepada Prajuru Desa; dan (c) penentuan persetujuan dan mengesahkan RK dan RAPB melalui Pengawas Internal LPD.

Konfirmasi empiris kepada responden di 6 (enam) desa lokasi penelitian berkenaan dengan pertanyaan tentang alokasi kewenangan desa pakraman dalam mengatur dan mengelola LPD, 12 responden dari 6 desa pakraman, masing-masing 6 dari 3 desa di Badung dan 6 dari 3 desa di Gianyar menyatakan bahwa Perda memberikan kewenangan penuh kepada desa pakraman untuk mengatur penyelenggaraan LPD. Empat responden dari 2 desa di Karangasem tidak memberi respon. Dalam konfirmasi lapangan, setelah dijelaskan maksud dari pertanyaan tersebut keempat responden dari kedua desa di Karangasem menyatakan bahwa Perda memberi kewenangan penuh kepada desa pakraman dalam mengatur dan menyelenggarakan pengelolaan LPD.

Berdasarkan analisis normatif dan konfirmasi empiris terhadap seluruh desa responden dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Provinsi telah mengambil posisi semi-intervensi dalam pengaturan LPD dan memberikan posisi semi-otonom kepada desa pakraman dalam mengatur dan menyelenggarakan pengelolaan LPD. Posisi tersebut diambil oleh Pemerintah Provinsi berkenaan dengan posisi Pemerintah Provinsi sebagai representasi Negara dalam mengatur desa pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dan mengatur LPD sebagai lembaga keuangan komunitas milik desa



pakraman, yang beroperasi di dalam desa pakraman dan hanya melayani transaksi internal komunitas desa pakramana. Posisi semi-intervensi itu merupakan wujud dari pengakuan dan penghormatan Negara terhadap desa pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang oleh Pasal 18 UUD 1945 diakui dan dihormati hak-hak asal-usulnya dalam setiap tindakan legislasi negara. Posisi semi-intervensi yang diambil oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota berkenaan dengan:

- (a) standar lokasi pendirian dan jumlah LPD yang dapat didirikan dalam setiap desa pakraman;
- (b) persyaratan pendirian;
- (c) perizinan;
- (d) lapangan usaha;
- (e) persyaratan permodalan;
- (f) organisasi;
- (g) Rencana Kerja dan Anggaran;
- (h) laporan;
- (i) pengawasan eksternal dan pembinaan;
- (j) dana perlindungan;
- (k) pembagian keuntungan;
- (l) pembubaran; dan
- (m) sanksi.

Posisi tersebut diambil dengan maksud untuk melindungi desa dan warga desa pakraman dari risiko-risiko buruk yang dapat timbul dari pengelolaan oleh Pengurus dan semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pengelolaan LPD.



Pemerintah Provinsi memberikan posisi semi-otonom kepada desa pakraman dalam pembentukan dan penyelenggaraan pengelolaan LPD. Posisi tersebut

mencakup:

- (a) pendirian LPD;
- (b) kemandirian modal;
- (c) pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian pengurus;
- (d) pengangkatan dan pemberhentian karyawan;
- (e) pengawasan internal;
- (f) membentuk BKS-LPD tingkat Kabupaten;
- (g) menerima Laporan Tahunan/Neraca R/L;
- (h) menerima Laporan Likwiditas;
- (i) mengusulkan pembubaran;
- (j) mengurus harta kekayaan LPD setelah pembubaran LPD; ditambah lagi
- (k) urusan penyusunan RK dan RAPB LPD;
- (l) urusan penilaian, penentuan, penetapan, dan pengawasan RK dan RAPB LPD yang disusun oleh Pengurus kepada Prajuru Desa; dan
- (m) penentuan persetujuan dan mengesahkan RK dan RAPB melalui Pengawas Internal LPD.

Pemberian posisi semi otonom itu dimaksudkan untuk tetap menghormati posisi dan fungsi desa pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat sebagai mana ditentukan oleh UUD 1945. Perimbangan posisi antara Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota dengan Desa Pakraman dalam pengaturan LPD menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Bali telah menerapkan PRINSIP SELF-REGULATION secara baik dalam pengaturan LPD. Penerapan prinsip demikian itu merupakan bentuk pengejawantahan ketentuan Pasal 18 UUD 1945.



## BAB VII

### KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

#### 7.1 Simpulan

(1) LPD merupakan lembaga perekonomian milik desa pakraman. LPD dibentuk oleh desa pakraman, dikelola oleh desa pakraman, dan melayani transaksi keuangan hanya dalam lingkungan internal desa pakraman. LPD dibentuk melalui rapat desa (*paruman desa*). Pengurus LPD dipilih, ditetapkan, disahkan, dan diberhentikan melalui *paruman* desa. LPD dikelola berdasarkan *perarem*, semacam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga yang ditetapkan melalui rapat desa. Berdasarkan proses pembentukan, sifat khas bentuknya, dan pengelolaannya yang secara otonom oleh Peraturan Daerah Provinsi Bali diberikan kepada Desa Pakraman, maka LPD pada hakekatnya merupakan LEMBAGA ADAT yang mengemban fungsi ekonomi keuangan pada desa pakraman. Hakekat ini dibenarkan oleh Permendagri Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Pedoman Fasilitasi Organisasi Kemasyarakatan Bidang Kebudayaan, Keraton, dan Lembaga Adat Dalam Pelestarian dan Pengembangan Budaya Daerah; dan Permendagri Nomor 52 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelestarian dan Pengembangan Adat-istiadat dan Nilai Sosial Budaya Masyarakat.

(2) LPD merupakan LEMBAGA KEUANGAN KOMUNITAS (LKK), LEMBAGA ADAT, dan bukan lembaga keuangan umum, baik dari segi visi, misi, kepemilikan, permodalan, pengelolaan, sifat layanan transaksi keuangan yang diselenggarakannya, dan tujuannya. LPD oleh Pemerintah Provinsi Bali diatur berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Pasal 18 UUD 1945 merupakan landasan konstitusional pengaturan LPD. Pengaturan LPD dilakukan berdasarkan Peraturan Daerah yang secara khusus



dibuat untuk mengatur LPD. Ketentuan tentang Perbankan, demikian juga ketentuan tentang lembaga keuangan lainnya (LKM, Koperasi) tidak dapat diterapkan terhadap LPD berkenaan dengan sifat dasar LPD yang sangat berbeda dengan lembaga keuangan lainnya. Dari segi kepemilikannya (oleh rakyat), LPD dapat saja dikualifikasikan sebagai lembaga keuangan rakyat atau lembaga keuangan mikro sepanjang sifat khas LPD sebagai lembaga keuangan komunitas (LKK) diakui dan diberi perlakuan yang sesuai dengan sifat khas dan dalam hal pengkualifikasian ini dipaksakan maka LPD haruslah disediakan bentuk khusus yaitu sebagai LEMBAGA KEUANGAN MIKRO KOMUNITAS (LKMK). Dalam hal pembentukan, pengelolaan, dan pengembangannya, LPD sebagai LKMK tetap harus kembali kepada pola pengaturan *self-regulation* menurut Pasal 18 UUD 1945.

- (3) Pemerintah Provinsi telah mengambil posisi semi-intervensi dalam pengaturan LPD dan memberikan posisi semi-otonom kepada desa pakraman dalam mengatur dan menyelenggarakan pengelolaan LPD. Posisi tersebut diambil oleh Pemerintah Provinsi berkenaan dengan posisi Pemerintah Provinsi sebagai representasi Negara dalam mengatur desa pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dan mengatur LPD sebagai lembaga keuangan komunitas milik desa pakraman, yang beroperasi di dalam desa pakraman dan hanya melayani transaksi internal komunitas desa pakraman. Posisi *semi-intervensi* itu merupakan wujud dari pengakuan dan penghormatan Negara terhadap desa pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang oleh Pasal 18 UUD 1945 diakui dan dihormati hak-hak asal-usulnya dalam setiap tindakan legislasi negara. Posisi tersebut diambil dengan maksud untuk melindungi desa dan warga desa pakraman dari risiko-risiko buruk yang dapat timbul dari pengelolaan oleh



Pengurus dan semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pengelolaan LPD. Posisi *semi-otonom* diberikan kepada desa pakraman berkenaan dengan pembentukan dan penyelenggaraan pengelolaan LPD. Pemberian posisi semi-otonom dimaksudkan untuk tetap menghormati posisi dan fungsi desa pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat sebagai mana ditentukan oleh UUD 1945. Perimbangan posisi antara Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota dengan Desa Pakraman dalam pengaturan LPD menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Bali telah menerapkan PRINSIP SELF-REGULATION secara baik dalam pengaturan LPD. Penerapan prinsip demikian itu merupakan bentuk pengejawantahan ketentuan Pasal 18 UUD 1945. Berdasarkan posisi semi-intervensi itu, Pemerintah, melalui Pemerintah Provinsi juga dapat memberikan status BADAN HUKUM kepada LPD, berdasarkan kewenangan (intervensi) yang diberikan oleh Pasal 18 UUD 1945 sepanjang dimaksudkan untuk penguatan dan pemberdayaan kesatuan masyarakat hukum adat, termasuk desa pakraman.

## 7.2 Rekomendasi

(1) Pemerintah dan semua pihak yang memiliki kewenangan untuk mengatur lembaga keuangan sebaiknya mempelajari secara cermat dan bersungguhsungguh sifat dasar atau karakteristik LPD, baik dari segi landasan konstitusional, posisi hukumnya, sifat dasar kelembagaannya: kepemilikan, pembentukan, bentuk, permodalan, aktivitas, dan tujuan-tujuannya, maupun visi dan misi-misi spesifiknya sebagai lembaga sosial, ekonomi dan kebudayaan, yang membedakan LPD dengan lembaga keuangan lainnya.

(2) Untuk menghindarkan kerancuan pengaturan, baik dari segi landasan maupun karakteristik LPD, maka LPD seharusnya didefinisikan sebagai LEMBAGA



KEUANGAN KOMUNITAS dan sebagai LEMBAGA ADAT yang mengemban fungsi keuangan pada desa pakraman. Berdasarkan definisi tersebut LPD disarankan untuk diberi nama LEMBAGA PERKREDITAN DESA – DESA PAKRAMAN atau LPD-DP. Untuk memperkuat kapasitas hukum LPD dalam pengembanan visi, misi, dan fungsi-fungsinya, dan berdasarkan alasan-alasan teoritik, konstitusional, praktek pengaturan Badan-badan keagamaan dan Badan-badan sosial, dan sifat obyektifnya, Pemerintah dapat memberikan status BADAN HUKUM kepada LPD. Pengaturan LPD seharusnya dikembalikan kepada visi politik hukum Undang-Undang Dasar 1945.

(3) Pemerintah dalam hal ingin mengatur LPD, sesuai dengan visi politik hukum Pasal 18 UUD 1945, seharusnya mengatur LPD sebagai LEMBAGA KEUANGAN KOMUNITAS, sebagai suatu bentuk species baru yang terlahir dari rahim Pasal 18 UUD 1945. Pengaturan demikian itu di satu sisi seharusnya memperkuat posisi Pemerintah Daerah dalam mengatur LPD dan pada sisi lainnya memberi ruang otonom kepada desa pakraman untuk menyelenggarakan pengaturan dan pengelolaan LPD. Format hukum (legislasi) yang paling sesuai dengan visi politik hukum Pasal 18 UUD 1945 adalah format *self-regulation* semi-otonom, yang disatu sisi tetap menjaga posisi dan fungsi negara sebagai pengatur dan pengayom, dan pada sisi lainnya dapat menjaga posisi dan fungsi LPD SEBAGAI LEMBAGA KEUANGAN KOMUNITAS KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT, termasuk DESA PAKRAMAN. Berdasarkan kewenangan itu, Pemerintah melalui Pemerintah Provinsi dapat memberikan status BADAN HUKUM kepada LPD. Pemberian status itu merupakan bentuk intervensi terhadap Desa Pakraman, namun intervensi itu dibenarkan oleh Pasal 18 UUD NRI 1945, sepanjang dimaksudkan untuk penguatan dan pemberdayaan.



## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU/JURNAL

Alfred M. Lee, *Principles of Sociology: Social Problems, Ecology, Race and Culture, Collective Behavior, Institutions, Socialization*, Barnes & Noble Inc., New York, 1951.

Ali, Chidir, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1999.

Amir MS, *Masyarakat Adat Minangkabau*, Citra Harta Prima, Jakarta, 2007.

Ann Seidman, Robert B. Sediman, and Nalin Abeyserkere, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, ELIPS, 2002.

Arsyad, Lincoln, *Lembaga Keuangan Mikro: Institusi, Kinerja, dan Sustainability*, Andi, Yogyakarta, 2008.

Basri, Faisal, *Lanskap Ekonomi Indonesia: Kajian dan Renungan Terhadap Masalah-masalah Struktural, Transformasi Baru, dan Prospek Perekonomian Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.

Baswir, Revrison, *Koperasi Indonesia*, Edisi Pertama, BPFE, Yogyakarta, 2000.

Biro Perekonomian dan Pembangunan Setda Provinsi Bali, *Cetak Biru (Blue Print) Lembaga Perkreditan Desa*, Biro Perekonomian dan Pembangunan Setda Provinsi Bali, Denpasar, 2009.

Bogdan, Michael, *Comparative Law*, Kluwer, The Netherlands, 1994.

Chand, Harry, *Modern Jurisprudence*, International Law Book Services, Kuala Lumpur, 1994.

Curson, L.B., *Jurisprudence*, M&E Handbooks, Macdonald an Evans, Hzel Watson & Vinery Ltd., great Britain, 1979.

Commins Saxe and Robert N Linscot, *Man and The State: The Political Philosophers*, Modern Pocket Library, New York, 1953.

D'Amato Anthony, *Agora: What Obligation Does Our Generation Owe To The Next? An Approach To Global Environmental Responsibility*, dalam American Journal of International Law, Vol. 84, No. 1, January 1990.



Depertemen Penerangan RI, *Haluan Politik dan Pembangunan Negara*, Percetakan Negara, Jakarta, 1961.

Dinas Pariwisata Provinsi Bali, *Statistik Pariwisata Bali 2006*, 2006.

Eiseman, Fred B., *Bali: Skala & Niskala*, Tuttle, Tokyo-Singapore, 1990.

Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Fifth Edition, St. Paul Minn. West Publishing Co., USA, 1977.

Jim Ifie dan Frank Tesoriero, *Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi: Community Development*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008.

Johny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Surabaya, 2005.

Kampung Dalam, *Menelusuri Jejak Sejarah Nagari Kurai Beserta Lembaga Adatnya*, Kristal Multimedia, Bukit Tinggi, Sumatra Barat, 2011.

Kelompok Ahli Hukum Pemprov Bali, *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2002 Tentang Lembaga Perkreditan Desa*, Biro Hukum Setda Pemprov Bali, 2006.

Gary Minda, *Postmodern Legal Movements, Law and Jurisprudence at Century's End*, New York University Press, New York, 1995.

Harris, J.W., *Legal Philosophy*, Butterworths, London, 1980.

Hendar dan Kusnadi, *Ekonomi Koperasi*, Edisi Kedua, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2005.

Hilman Hadikusuma, *Antropologi Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 2010.

Ida Bagus Wyasa Putra, *Fungsi Hukum Dalam Pengaturan Pariwisata Sebagai Bentuk Perdagangan Jasa*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas hukum Universitas Brawijaya, 2010.

Ida Bagus Wyasa Putra, *Kebudayaan Sebagai Sumber Daya Ekonomi: Memulihkan Identitas, Meningkatkan Kesejahteraan Umat Manusia*, Focus Group Discussion (FGD), Bali World Culture Forum 2011, Dinas Kebudayaan Pemerintah Provinsi Bali, 24 Februari 2011, Denpasar.



Ida Bagus Wyasa Putra, *Hukum Adat Sebagai Penanda Identitas Hukum Indonesia:*

*Neoliberalisme dan Perlakuan Politik Hukum Terhadap Hukum Adat*, Pekan

Ilmiah Badan Kekeluargaan Fakultas Hukum Universitas Udayana, September

2009, Fakultas Hukum Universitas Udayana.

Ihromi, T.O., *Antropologi Hukum*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003.

Kelsen, Hans, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Nuansa Nusa Media, Bandung, 2006.

Kelsen, Hans, *Pengantar Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2008.

Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Aksara Baru, Jakarta, 1980.

Kusumaatmadja, Mochtar, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002.

Lincoln Arsyad, *Lembaga Keuangan Mikro: Institusi, Kinerja, dan Sustainability*, Andi, Yogyakarta, 2008.

Lord Lloyd of Hampstead and M.D.A. Freeman, *Lloyed's Introduction to Jurisprudence*, Fifth Edition, Stevens, London, 1985.

Nader, Laura, *Law in Culture and Society*, Aldine Publishing Company, Chicago, 1969.

*Masyarakat Multikultural: Perspektif Antropologi Hukum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 10 September 2007.

Mishkin, Frederic S., *The Economic of Money, Banking, and Financial Markets*, Edisi 8, Salemba Empat, Jakarta, 2008.

Moore, Sally Falk, *Law As A Process An Anthropological Approach*, Routledge & Kegan Paul, London, 1978.

Mubyarto, *Pemulihan Ekonomi Rakyat Menuju Kemandirian Masyarakat Desa*, Aditya Media, Yogyakarta, 2000.

Nopirin, *Ekonomi Moneter*, BFE, Yogyakarta, 2009.

Paton, George Whitecross, *A text-Book of Jurisprudence*, Second Edition, Oxford Press, London, 1951.



Pound, Roscoe, *Interpretation of Legal History*, Wm. W. Gaunt & Sons, Inc., Holmes Beach, Florida, 1986.

Pemprov Bali, *Sekapur Sirih LPD*, Setda Pemprov Bali, 2005.

Pemprov Bali, *Sejarah dan Perkembangan Lembaga Perkreditan Desa di Bali*, Setda Pemprov Bali, 2005.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2006.

Rasjidi, Lili, dan Wyasa Putra, IB, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Rosdakarya, Bandung, 1993.

Ross, Alf, *On Law and Justice*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1959.

Sem Karoba, *Hak Azasi Masyarakat Adat*, Galangpress, Yogyakarta, 2007.

Shaw, *International Law*, Third Edition, Grotius Publications Limited, Cambridge, 1991.

Soepomo, *Sedjarah Politik Hukum Adat*, Djambatan, Djakarta, 1954.

Soetandyo Wignyosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional*, Raja Grasindo Persada, Jakarta, 1995.

Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri, *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum*, Refika Adhitama, 2008.

Stuart-Fox, David J., *Pura Besakih*, Udayana University Press, Denpasar, 2010.

Subawa, Made, *Aktualisasi Filsafat Hukum Dalam Membentuk Undang-Undang*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Bidang Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2009.

Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.

Tamaha, Brian Z., *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford University Press, New York, 2008.

Tambunan, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Puporis Publishers, 2002.



Tim Peneliti Fakultas Hukum Universitas Udayana, *Kajian Tentang Upaya Penanggulangan Konflik Sosial di Kabupaten Gianyar*, Pemerintah Kabupaten Gianyar, Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Kabupaten Gianyar, 2007.

Todaro, Michael P dan Stephen C. Smith, *Pembangunan Ekonomi*, Edisi Kesembilan, Jilid 1, Erlangga, Jakarta, 2008.

Tri Budiono, *Transplantasi Hukum: Harmonisasi dan Potensi Benturan*, Griya Media, Salatiga, 2009.

### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

*Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969*, Departemen Penerangan RI, Penerbitan Khusus: 155, Pertjetakan Negara, Djakarta, 1961.

*GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara) dan Ketetapan-Ketetapan MPR 1988*, CV Baru, Jakarta.

*Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1973*, PT Pradnya Paramita, Jakarta, 1974.

*Ketetapan-Ketetapan MPR 1983*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.

*RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional) 2004-2005*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Wajib Daftar Perusahaan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.



Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat, sebagaimana kemudian dicabut dan diganti dengan Perda Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman, diubah dengan Perda Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Terhadap Perda Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukkan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 2 Tahun 1988 tentang Lembaga Perkreditan Desa.

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Pekreditan Desa.

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan Desa.

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 Tentang Lembaga Perkreditan Desa.

Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatra Barat Nomor 1 Tahun 1982 Tentang Lumbung Pith Nagari.

Peraturan Daerah Propinsi Sumatra Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari.

Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 4 Tahun 2001 Tentang Pemerintahan Nagari.

Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 8 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Nagari.

Peraturan Daerah Propinsi Sumtra Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari.



Peraturan Gubernur Nomor 16 Tahun 2008 tentang Pengurus dan Pengawas Internal Lembaga Perkreditan Desa.

Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 34 Tahun 2007 Tentang Pedoman Admnistrasi Pemerintahan Nagari.

Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Penilaian Kompetensi Wali Nagari Dan Lurah Di Provinsi Sumatera Barat.

Peraturan Gubernur Sumatera barat Nomor 30 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penguasaan Dan Pengelolaan Harta Kekayaan Nagari Di Provinsi Sumatera Barat.

Peraturan Bupati Solok Nomor 78 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Nagari.

Peraturan Bupati Solok Nomor 76 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Dari Pemerintah Daerah Kabupaten Solok Kepada Pemerintahan Nagari.

Peraturan Bupati Solok Nomor 77 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan Di Nagari.

Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatra Barat Nomor: 143-394-1988 Tentang Pembentukan Lumbung Pitih Nagari (LPN) Percontohan Di Sumatra barat.

Keputusan Kepala Daerah Tingkat I Bali Nomor 972 Tahun 1984 Tentang LPD.

Keputusan Gubernur Nomor 3 Tahun 2003 tentang Status dan tugas-tugas Pembina Lembaga Perkreditan Desa Kabupaten/Kota.

Keputusan Gubernur Nomor 4 Tahun 2003 tentang Penyetoran dan Penggunaan Keuntungan Bersih Lembaga Perkreditan Desa.

Keputusan Gubernur Nomor 7 Tahun 2003 tentang Dana Perlindungan Lembaga Perkreditan Desa.

Keputusan Gubernur Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pembentukan Badan Pembina Lembaga Perkreditan Desa Provinsi Bali.

Keputusan Gubernur Bali Nomor 11/01-C/HK/2008 tentang Pembentukan Badan Pembina Umum LPD Provinsi Bali.



Keputusan Gubernur Bali Nomor 1499/01-C/HK/2008 tentang Status dan Tugas-tugas Pembina Lembaga Perkreditan Desa Provinsi (PLPDP) Bali dan PLPDK

Keputusan Gubernur Nomor 12 Tahun 2003 tentang Prinsip Kehati-hatian Dalam Pengelolaan Lembaga Perkreditan Desa.

### **HUKUM ADAT**

Awig-Awig Desa Adat Pecatu, Kecamatan Kuta, Kabupaten Badung, 1987.

Awig-Awig Desa Adat Kedonganan, Kecamatan Kuta, Kabupaten Badung, 1989.

Perarem Desa Adat Kedonganan, Kecamatan Kuta, Kabupaten Badung, Tahun 2003.

Perarem Lembaga Perkreditan Desa, Desa Adat Pecatu, Kecamatan Kuta, Kabupaten Badung, Tahun 2001.

### **DOKUMEN HUKUM LAIN**

Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga Lumbung Pitih Nagari Padang Gaek, Sumatra Barat, 18 Februari 1978.

Anggaran Dasar Lumbung Pitih Nagari Padang Gaek, Nomor: 4063/1990, 7 Oktober 1990, Notaris Zamri, SH, Jl. H. Agus Salim, No. 7, Padang, Sumatra Barat.

**DAFTAR RIWAYAT HIDUP**

I Nyoman Sukandia, lahir di Klungkung, 11 Juni 1958.

Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Udayana (1980/1981-1986).

Master Hukum di Program Magister Hukum Pascasarjana Universitas Udayana (2006-2008).

Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (2008).

Bekerja sebagai Advokat dan Konsultan Hukum (1987-sampai sekarang).

Ketua Ikatan Alumni Universitas Udayana (IKAYANA) Komisariat Fakultas Hukum Universitas Udayana (sejak 2007 – sampai sekarang).

Pendiri Ikatan Sarjana Hukum Indonesia (ISHI) Bali (2010).