

## **KEKUATAN HUKUM LEMBAGA KEUANGAN ADAT HINDU (LEMBAGA PERKREDITAN DESA/LPD) : SALAH SATU PENGUAT EKONOMI DI SEKTOR INFORMAL DI BALI**

**Tri Widya Kurniasari, S.H., M.Hum**  
Fakultas Hukum, Universitas Malikussaleh  
Jl.Jawa, Bukit Indah, Lhokseumawe  
Email : [triwidya@unimal.ac.id](mailto:triwidya@unimal.ac.id)

### **Abstrak**

*This article attempts to analyze, not only about the management system of LPD which based on the values of Hindu as the traditional customs and their religion in Bali, but also the law analysis to LPD itself which have supported the economic sector in general. However, the fact is that the service mechanism of LPD in Province Bali which based on the value of local wisdom has become a major indicator in moving forward the economic growth.*

### **Pendahuluan**

Perkembangan usaha sektor informal di Indonesia secara umum sangat berkembang pesat, terutama sebelum terjadinya pandemi Covid 19 di awal tahun 2020. Pada bulan April tahun 2020 ketika Pemerintah Pusat mengeluarkan keputusan untuk PSBB atau Pembatasan Sosial Berskala Besar pertama kali hampir seluruh sektor usaha terpaksa harus menghentikan kegiatan usahanya dan merumahkan pekerjanya untuk sementara. Namun ternyata pada September 2020 terjadi lagi PSBB yang kedua akibat lonjakan jumlah pasien Covid 19 pasca mudik Hari Raya Idul Fitri 2020 sehingga akhirnya banyak perusahaan di segala sektor yang terpaksa harus melakukan PHK akibat gulung tikar atau mengalami kebangkrutan. Hal ini terjadi di seluruh Indonesia bahkan hampir di seluruh negara di dunia. Pembatasan sosial yang dilakukan bertujuan untuk menghambat bahkan menghentikan laju penularan virus Covid 19 ini ternyata

mampu memporakporandakan kekuatan ekonomi global.

Sektor perbankan yang menjadi motor penggerak bagi semua bidang usaha justru mengalami akibat yang paling parah. Nilai tukar rupiah terhadap dollar yang merosot tajam mengakibatkan banyak perusahaan yang gulung tikar akibat melonjaknya suku bunga kredit bank. Belum lagi gaji karyawan dan biaya operasional perusahaan yang harus dibayar tiap bulan. Disinilah awal terjadinya informalisasi usaha secara besar-besaran di hampir seluruh wilayah Indonesia dengan tumbuh suburnya UMKM yang menjadi salah satu solusi masyarakat untuk bertahan hidup di masa pandemi Covid 19 ini.

Salah satu wilayah di Indonesia yang marak dengan usaha sektor informal (bahkan menjadi lapangan kerja terbesar kedua setelah sektor pertanian dalam hal penyerapan tenaga kerja), yaitu Provinsi Bali. Wilayah ini menitikberatkan sektor pariwisata sebagai salah satu sektor

unggulan mengingat potensi alam yang dimilikinya. Sedikitnya Provinsi Bali memiliki tiga pantai yang terkenal karena keindahan pasir putihnya dan ombaknya yang sangat menarik bagi wisatawan, terutama mereka pecinta olah raga *surfing*, yaitu Pantai Kuta, Sanur dan Nusa Dua. Dalam rangka menunjang sektor pariwisata inilah kemudian pemerintah daerah memberi kesempatan yang sebesar-besarnya bagi sektor informal untuk berkembang dan memperkuat pilar perekonomian di wilayah ini. Pada perkembangannya usaha di sektor informal bahkan melebihi perkembangan di sektor pariwisata itu sendiri, dan menjadi salah satu daya tarik yang banyak mengundang wisatawan asing untuk melakukan bisnis selain berwisata ke Pulau Bali.

Hingga Desember 2020 perekonomian di Bali berada dalam posisi yang cukup buruk. Di tengah masa pandemi Covid 19 hampir seluruh sektor pariwisata di Bali nyaris lumpuh. Banyak fasilitas pariwisata yang gulung tikar sehingga terjadi PHK besar-besaran. Mereka yang terkena PHK kemudian terpaksa harus memilih masuk ke sektor informal dalam arti menciptakan pekerjaan/usaha sendiri (UMKM) atau berpindah kerja dengan upah yang lebih rendah. Kekuatan sektor inilah yang kemudian menjadi tumpuan rekonstruksi ekonomi di Bali hingga saat ini.

Keberadaan usaha di sektor informal di Bali tentu saja tidak lepas dari dukungan LPD (Lembaga Perkreditan Desa) yang merupakan lembaga dalam struktur pemerintahan agama Hindu di Bali, sebagai salah satu Lembaga Keuangan Mikro yang mendukung secara finansial, bahkan bagi pendatang yang tidak beragama Hindu. LPD telah berdiri sejak 1988 berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 2 Tahun 1988 tentang Lembaga Perkreditan Desa. LPD merupakan salah satu lembaga yang berada di tataran Desa

Adat. Eksistensinya selama ini telah terbukti dan sangat dirasakan manfaatnya oleh *krama* Desa Adat. *Krama* adalah kelompok masyarakat yang berada di suatu Desa Adat. LPD tidak hanya bermanfaat sesuai fungsinya saja, namun juga menciptakan lapangan kerja.

Sebagai Lembaga Keuangan Mikro, LPD sangat besar peranannya dalam usaha sektor informal. Hal ini mengindikasikan adanya nilai lebih LPD yang membuat para nasabahnya, terutama kalangan pengusaha kecil dan mikro, lebih memilih LPD dibanding lembaga keuangan formal sebagai *back up finance* dalam usahanya. Nilai lebih itu yang kemudian menjadikan LPD di Bali lebih unggul dibandingkan lembaga keuangan formal yang ada.

Dalam rangka mendorong jiwa wirausaha dan meningkatkan taraf hidup masyarakat sebagai salah satu tujuannya, maka LPD menjalankan usahanya dengan manajemen yang cukup mudah dan sederhana. Unikny, Lembaga Keuangan Mikro ini dijalankan berdasarkan adat Hindu dalam sistem manajemennya, namun telah dikelola secara profesional berdasarkan sistem perbankan modern dalam teknis operasionalnya. Akan tetapi, dari segi normatif formal keberadaan LPD masih menimbulkan pro-kontra karena didirikan tanpa SK Gubernur Bank Indonesia seperti ketentuan dalam Pasal 16 a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, yang menyatakan bahwa:

*”Setiap pihak yang melakukan kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat dari Pimpinan Bank Indonesia, kecuali apabila kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dimaksud diatur dengan Undang-Undang tersendiri.”*

Saat ini pendirian LPD yang ada di seluruh Provinsi Bali berdasar juga pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana Lembaga Perkreditan Desa berada di bawah pengawasan Bank Pemerintah Daerah Provinsi Bali selaku peminanya. Menurut data tahun 2004 yang berhasil dikumpulkan oleh Gema PKM (Gerakan Bersama Pengembangan Keuangan Mikro), sebuah forum yang menjadi wadah bagi konsistensi *stakeholder* dalam pengembangan Lembaga Keuangan Mikro di Indonesia, dari 9 Lembaga Keuangan Mikro yang eksis di Indonesia ternyata LPD sama sekali tidak tercantum di dalamnya.

Tidak dicantumkannya LPD sebagai Lembaga Keuangan Mikro menunjukkan bahwa secara yuridis formal LPD belum diakui keberadaannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada. Meskipun demikian, hingga kini Otoritas Jasa Keuangan (OJK) selaku Badan Pengawas Perbankan di Indonesia seperti termuat dalam POJK Nomor 14/POJK.05/2014 tentang Pembinaan dan Pengawasan Lembaga Keuangan Mikro tidak pernah memberi sanksi hukum atau administrasi terhadap keberadaan LPD. Hal ini terkait dengan kenyataan di lapangan bahwa LPD telah memberi kontribusi yang sangat besar bagi perekonomian di Bali. Terlebih lagi LPD merupakan salah satu lembaga yang termasuk dalam lembaga adat yang memang eksis di wilayah ini, sebagai manifestasi kerukunan desa berdasarkan agama mayoritas penduduknya, yaitu Hindu.

### **Permasalahan**

Berangkat dari paparan di atas, penulis ingin membahas lebih dalam tentang Kekuatan Hukum Lembaga Keuangan Adat Hindu (Lembaga Perkreditan Desa/LPD) : Salah Satu Penguat Ekonomi Sektor

Informal Di Bali. Hal ini seharusnya menjadi suatu pembahasan tersendiri bagi Pemerintah mengingat manfaatnya yang luar biasa bagi masyarakat di Bali.

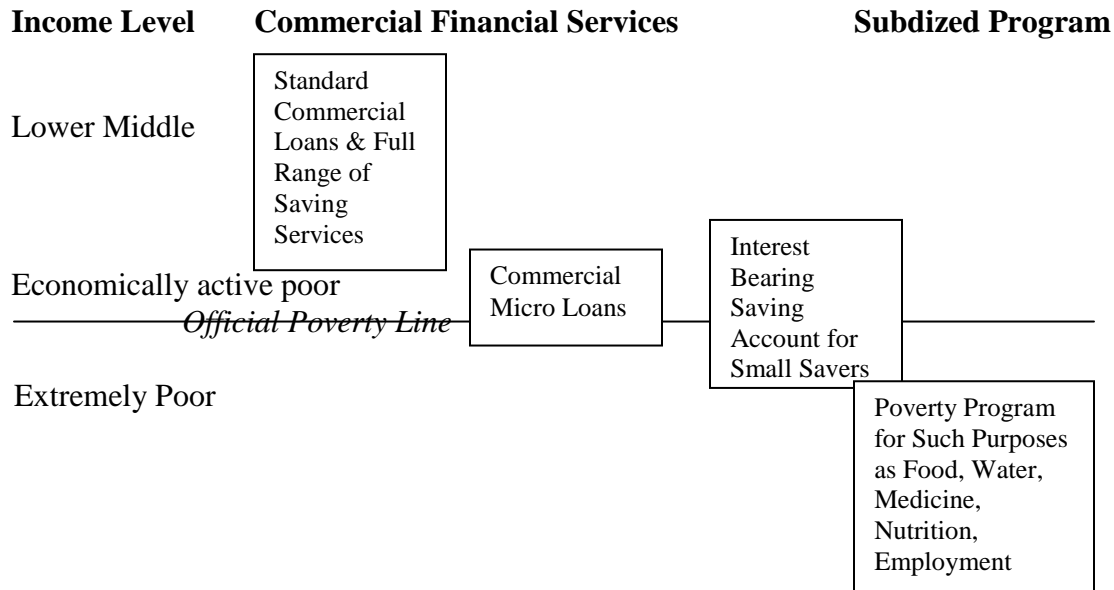
### **Pembahasan** **Sejarah Perkembangan LPD di Bali**

Indonesia termasuk salah satu negara di Asia yang pertama kali mengembangkan Lembaga Keuangan Mikro dalam menunjang perekonomian negaranya, bahkan lembaga ini dijalankan dan dilindungi oleh hukum yang sah meskipun belum ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengaturnya. Beberapa peraturan perundang-undangan yang ada yang terkait dengan pelaksanaan Lembaga Keuangan Mikro dalam beberapa pasalnya, antara lain Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Lembaga Keuangan Mikro atau *Micro Finance Institution* adalah lembaga yang melakukan kegiatan penyediaan jasa keuangan kepada pengusaha kecil dan mikro serta masyarakat berpenghasilan rendah yang tidak terlayani oleh Lembaga Keuangan formal. Target awal didirikannya Lembaga Keuangan Mikro adalah dapat menyentuh masyarakat yang relatif miskin atau berpenghasilan rendah. Bahkan pada beberapa wilayah di tanah air yang merupakan negara kepulauan ini, Lembaga Keuangan Mikro termasuk sebagai salah satu bentuk program pengentasan kemiskinan. Hal ini terkait dengan fungsi dan tujuan awal pendiriannya, yaitu sebagai institusi yang melakukan kegiatan penyediaan jasa keuangan bagi pengusaha kecil dan mikro serta masyarakat berpenghasilan rendah yang tidak terlayani oleh Lembaga Keuangan formal, dan yang telah berorientasi pasar untuk tujuan bisnis (Rudjito, 2003).

Menurut Marguiret Robinson dalam *The Micro Finance Revolution, The Sustainable Finance for The Poor, The World Bank* (2000), pengentasan kemiskinan dapat dilakukan melalui banyak program, antara lain program pangan, kesehatan, pemukiman, pendidikan, Keluarga Berencana dan pinjaman dalam

bentuk *micro kredit*. Khusus Lembaga Keuangan Mikro, oleh Marguiret ditempatkan sebagai Pemberi bantuan pada masyarakat yang berpenghasilan rendah (*lower income*) dan atau masyarakat miskin yang memiliki kegiatan ekonomi (*economically active working power*).



Sumber : Financial Services in The Poverty Alleviation Toolbox (Robinson, 2000)

Di Indonesia, Lembaga Keuangan Mikro memiliki segmen yang lebih beragam. Selain masyarakat yang berpenghasilan rendah, lembaga ini juga memberikan pelayanan keuangan kepada pengusaha kecil dan mikro. Bahkan belakangan Lembaga Keuangan Mikro menjadi salah satu motor penggerak bagi kemajuan usaha kecil dan mikro. Hal ini sejalan dengan Program Pemerintah, yaitu :

1. Meningkatkan produktivitas usaha masyarakat kecil di pedesaan
2. Meningkatkan pendapatan penduduk desa

3. Menciptakan lapangan kerja di pedesaan untuk menekan tingkat urbanisasi
4. Mengupayakan pemerataan pendapatan penduduk desa dan upaya pengentasan kemiskinan.

Tumbuh kembangnya Lembaga Keuangan Mikro di suatu wilayah juga dipengaruhi oleh kondisi sosial budaya masyarakatnya. Hal ini karena kondisi geografis daerah di Indonesia yang tersebar di berbagai pulau. Agar fungsi Lembaga Keuangan Mikro dalam menggerakkan kegiatan perekonomian daerah dapat berjalan optimal, maka Lembaga Keuangan Mikro tersebut harus memenuhi kualifikasi:

1. Memiliki jaringan kerja yang kuat

2. Fungsi sebagai *payment gateway* (lalu lintas transaksi pembayaran) berjalan dengan baik
3. Memahami kebutuhan Pemerintah Daerah dan bisnis masyarakat setempat (Rudjito, 2003)

Lembaga Keuangan Mikro yang ada di Indonesia, sebagian besar lebih berperan dalam pengembangan usaha kecil dan mikro. Hal itu terkait dengan kesulitan yang dialami para pengusaha kecil dan mikro untuk mengakses permodalan ke bank konvensional. Pengajuan kredit ke Lembaga Keuangan Formal seringkali terhalang oleh jaminan yang tidak sanggup dipenuhi oleh calon debitur (orang yang hendak mengajukan kredit) terkait dengan besarnya jumlah kredit yang diajukan. Kondisi inilah yang kemudian mendorong mereka untuk mengakses permodalan ke Lembaga Keuangan Mikro.

LPD menjadi alternatif yang sangat membantu karena memiliki beberapa keunggulan jika dibandingkan Lembaga Keuangan formal, yaitu:

1. Pemberian kredit/pinjaman diprioritaskan bagi masyarakat ekonomi lemah sebagai modal usaha,
2. Bunga pinjaman ringan (termasuk pinjaman lunak),
3. Jangka waktu pengembalian 1-5 tahun tergantung besar kecilnya pinjaman, dengan sistem bunga menurun,
4. Untuk pinjaman dalam jumlah tertentu dapat diajukan tanpa agunan/barang jaminan,
5. Bagi yang belum/tidak memiliki KTP Bali dapat mengajukan kredit/pinjaman dengan KIPEM dan pernyataan jaminan dari *Kelian Banjar* tempat dia menetap selama di Bali,

6. Tidak dikenakan biaya administrasi,
7. Prosesnya cepat.

LPD pertama kali diprakarsai oleh Gubernur Bali saat itu, Prof. Ida Bagus Mantra, setelah pada tahun 1985 beliau berkunjung ke Sumatra Barat. Di sana ada Lembaga Keuangan milik adat yang berkembang dengan baik yang diberi nama "Lambung Pith Nagari". Beberapa bulan kemudian beliau mengikuti seminar di Semarang mengenai Lembaga Keuangan Desa (LKD) atau Badan Kredit Desa (BKD). Dari kedua peristiwa itulah beliau menilai bahwa Bali memiliki potensi dan kesempatan untuk membentuk suatu Lembaga Keuangan yang dikelola oleh lembaga adat/*Pakraman* seperti yang ada di Sumatra Barat.

Pada awalnya LPD dibuat satu di tiap kabupaten. Setelah melihat hasilnya yang berkembang dengan pesat maka akhirnya dibuatlah Peraturan Daerah Tingkat I Bali Nomor 2 Tahun 1988 tentang Lembaga Perkreditan Desa. Kemudian untuk mengontrol manajemen dan kinerja LPD, maka pada tahun 1997 ditetapkan Peraturan Daerah Tingkat I Bali Nomor 199 Tahun 1997 tentang Pembentukan Susunan Keanggotaan Badan Pembina Lembaga Perkreditan Desa Propinsi Daerah Tingkat I Bali. Badan Pembina LPD ini selain melakukan pembinaan dan pengawasan juga mengevaluasi hasil laporan tahunan tiap LPD sebagai acuan pembinaan selanjutnya.

Sebagaimana lazimnya sebuah institusi dibentuk, LPD memiliki fungsi dan tujuan yang ingin dicapai, yaitu:

1. Sebagai wadah kekayaan desa yang berupa uang atau surat-surat berharga lainnya,
2. Sebagai salah satu Lembaga Usaha Milik Desa Adat (BUMDA) yang diarahkan pada usaha-usaha peningkatan taraf

- hidup krama desa dan menunjang pembangunan Desa Adat,
3. Mendorong pembangunan dan menjaga ketahanan ekonomi krama Desa Adat melalui tabungan yang terarah serta penyaluran modal yang efektif,
  4. Memberantas ijon, gadai gelap dll yang dapat dipersamakan dengan itu,
  5. Menciptakan pemerataan dan kesempatan berusaha bagi warga desa dan tenaga kerja di pedesaan,
  6. Meningkatkan daya beli, melancarkan lalu lintas pembayaran dan peredaran uang di desa,
  7. Serta pelestarian budaya, adat dan agama Hindu ( Newsletter LPD Desa Adat Kuta, 2006:19)

Secara umum tujuan LPD adalah untuk memajukan masyarakat Desa Adat secara ekonomi, sehingga dapat mencapai kesejahteraan hidup yang lebih layak. Hal ini sangat berkaitan dengan kondisi ekonomi masyarakat Bali pada umumnya, yang taraf hidupnya belum sejahtera seperti mereka yang berada di Kabupaten Badung dan Kota Denpasar. Kedua wilayah tersebut sangat diuntungkan oleh banyak hal yang berkaitan dengan sektor pariwisata dan sektor informal, sehingga tidak terlalu bergantung pada hasil pertanian seperti yang terjadi di Kabupaten Karangasem, Kabupaten Klungkung dan Kabupaten Tabanan.

Kondisi tersebut juga didukung oleh kebutuhan dana yang harus dikeluarkan untuk menyelenggarakan upacara-upacara adat dan agama Hindu, yang jumlahnya tidak sedikit. Secara umum Desa Adat memiliki kas desa (*kas guna kaya*) yang digunakan untuk membiayai upacara-upacara adat dan agama, dan dipinjamkan kepada warganya untuk keperluan ekonomi seperti pada saat awal musim tanam, untuk

biaya perkawinan atau *ngaben* (pembakaran jenazah) dan untuk biaya pendidikan. Dana kas guna kaya ini berasal dari *sekaa* musiman atau kelompok tradisional dari segi ekonomi, seperti *sekaa memula*, *sekaa mejukut*, dan *sekaa manyi* yang pada saat-saat tertentu hasil tersebut akan habis dibagi bersama.<sup>1</sup> Setelah dana habis tak bersisa maka tiap *sekaa* akan mulai mengumpulkan lagi dan hal itu berlangsung terus menerus. Perilaku ekonomi yang demikian mengakibatkan stagnansi pada *sekaa-sekaa* itu, baik secara organisator maupun secara ekonomis (Newsletter LPD Desa Adat Kuta, 2006:15). Dengan hadirnya LPD maka diharapkan manajemen keuangan Desa Adat dapat dilakukan secara profesional dan terarah.

Hingga saat ini total LPD di seluruh Bali berjumlah 1436 buah atau 96% dari seluruh jumlah Desa Pakraman/Desa Adat yang ada di Bali yang belum memiliki LPD.<sup>2</sup> Jumlah keseluruhan Desa Adat di Bali sebanyak 1493 buah. Alasan utama desa-desa itu belum memiliki LPD adalah karena belum siapnya masyarakat untuk mengelola Lembaga Keuangan Adat secara profesional. Dari 1436 LPD yang ada hanya 1308 LPD yang beroperasi dan sisanya tercatat sudah tidak beroperasi lagi. Namun demikian hingga Desember 2020 tercatat kekayaan LPD di seluruh Bali mencapai Rp.26,3 Triliun.<sup>3</sup>

## LPD dalam Lembaga Adat Hindu

---

<sup>1</sup> Sekaa memula adalah perkumpulan untuk membantu petani membuka sawah ladangnya, sekaa mejukut adalah perkumpulan untuk membantu petani saat panen, dan sekaa manyi adalah perkumpulan untuk membantu petani mengetam padi di sawah.

<sup>2</sup><https://bali.tribunnews.com/2021/02/10/lpd-se-bali-alami-penurunan-aset-hingga-3-persen-imbaspandemi-covid-19?page=2>

<sup>3</sup><https://wartabalionline.com/2021/02/10/16926/>

Di Bali dikenal 2 jenis desa, yaitu Desa Adat dan Desa Dinas. Desa Adat merupakan desa yang fungsinya di bidang adat (desa yang hidup secara tradisional sebagai perwujudan dari lembaga adat). Desa Adat memiliki tugas utama membina dan memelihara adat dan kebiasaan masyarakat Hindu di Bali. Sedangkan Desa Dinas adalah desa yang merupakan bagian dari bidang pemerintahan, dan merupakan lembaga pemerintah yang terkecil. Pada umumnya keduanya didukung oleh warga desa yang sama, tetapi ada perbedaan mendasar antara keduanya, yaitu dalam hal eksistensi. Desa Dinas tergantung kepada kehendak pemerintah pusat sedangkan Desa Adat adalah lembaga yang berasal dari masyarakat sendiri, dan bersifat tradisional. Jadi Desa Adat merupakan perwujudan dari lembaga adat, dan berpartisipasi aktif dalam program pemerintah melalui Desa Dinas.

Desa Adat di Bali sangat berperan dalam kehidupan masyarakatnya. Segala kebijakan yang lahirnya dari pemangku Desa Adat akan lebih didengar dan dipatuhi oleh masyarakat, termasuk keberadaan LPD yang merupakan inisiatif desa adat untuk mendorong perekonomian masyarakat. Manajemen LPD dijalankan dengan sistem kekeluargaan seperti yang dilakukan dalam pemerintahan Desa Adat. Mekanisme pelayanan jasa keuangan yang diberikan kepada nasabahnya juga dilakukan atas dasar prinsip saling percaya.

Dalam struktur adat di Bali dikenal beberapa organisasi *pasuka-dukaan* (adat gotong royong) lain selain Desa Adat, misalnya *Banjar Suka Duka*, *sekaa*, *subak* dan *Pemaksan Pura* (perkumpulan untuk tempat-tempat ibadah). Desa Adat memiliki *prajuru* (perangkat desa) yang dipimpin oleh *Bendesa Adat*. *Prajuru desa* ini bertugas mengatur hubungan antara *krama* yang satu dengan *krama* yang lain, antara *krama* dengan lingkungan tinggalnya, dan antara *krama* dengan Hyang Widhi. Desa Adat

juga memiliki *druwen* (harta kekayaan desa) yang dikelola untuk memenuhi kewajiban di bidang keagamaan dan pembangunan fisik di lingkungan Desa Adat yang bersangkutan. Oleh karena itu Desa Adat membutuhkan biaya yang tidak sedikit, sehingga krama Desa Adat memandang perlu didirikannya sebuah lembaga adat yang berfungsi untuk menyimpan dan mengelola keuangan Desa Adat, untuk itu dibentuklah LPD sebagai Lembaga Keuangan Adat, sekaligus sebagai salah satu *druwen*.

Secara umum adat di Bali mengajarkan kepada warganya untuk menjalankan kewajibannya sebagai warga Desa Adat, yaitu melaksanakan *ayahan* desa (tugas-tugas *krama* desa) serta tunduk dan taat terhadap peraturan yang berlaku bagi Desa Adat (*awig-awig*). Salah satu peraturan itu adalah menjunjung tinggi nama baik Desa Adat-nya dengan bersikap jujur. Kejujuran inilah yang kemudian menjadi dasar bagi proses pelayanan jasa keuangan di LPD. Masyarakat Bali sangat patuh pada peraturan adatnya, sehingga mereka lebih takut pada sanksi adat dibanding dengan sanksi hukum nasional. Bagi mereka, diasingkan oleh Desa Adat adalah hal terburuk yang harus dihindari. Oleh sebab itu dalam kehidupan sehari-hari mereka sangat berhati-hati, termasuk dalam menjalankan aktivitas ekonominya.

Kepatuhan masyarakat sebagai nasabah LPD untuk memenuhi kewajibannya tiap bulan telah mendorong perkembangan LPD itu sendiri. Modal awal yang hanya beberapa juta saja, yang berasal dari dana swadaya masyarakat Desa Adat, sekarang telah berkembang menjadi miliaran rupiah. Padahal manajemen usaha itu dijalankan dengan cara yang sederhana dan dengan sistem kekeluargaan. Hal ini mengindikasikan bahwa konsep manajemen tersebut sangat berhasil dalam mendorong laju perekonomian masyarakat di Bali, yang

sebagian besar bergerak di usaha sektor informal.

Pada awal berdirinya, LPD dikelola oleh *Bendesa Adat* yaitu pemangku tertinggi Desa Adat atau yang sering disebut juga *Kelian Desa Adat*. Ia mengetuai *Kelian-Kelian Banjar* dalam satu lingkungan adat, yang disebut *Desa Adat*. Pengaruh dan kharisma *Bendesa Adat* yang cukup besar bagi warganya dapat menciptakan *image* yang cukup baik kepada warganya tentang manfaat LPD. Setelah mengalami perkembangan dan mendapat kepercayaan warganya, bahkan mulai ada di tiap Desa Adat (karena pada awal berdirinya LPD hanya didirikan satu di tiap kabupaten), kemudian LPD mulai dikelola secara profesional, dan sejak tahun 1990 *Bendesa Adat* tidak diperkenankan lagi untuk memimpin LPD.

Saat ini LPD dikelola oleh pengurus yang ditunjuk berdasarkan hasil *paruman* (musyawarah) Desa Adat. Pengurus LPD adalah warga yang berasal dari tiap Banjar yang berada dalam satu Desa Adat, dan memiliki Badan Pengawas LPD Desa Adat yang terdiri dari seluruh *Kelian Banjar* di Desa Adat yang bersangkutan. Hal ini untuk menghindarkan kecurigaan satu sama lain dalam pengelolaannya, dan untuk memenuhi rasa keadilan, karena pada dasarnya LPD merupakan *druwen* desa (harta kekayaan desa) yang secara tegas tertulis dalam *awig-awig* Desa Adat-nya.

Pada beberapa kasus yang terjadi di Bali, LPD yang pengurusnya masih dirangkap oleh perangkat Desa Adat hampir selalu mengalami stagnansi, atau tidak menunjukkan perkembangan yang berarti. Maju kembangnya sebuah LPD ditentukan oleh sistem pengelolaannya, yang sangat tergantung pada SDM pengurusnya. Tumpang tindih dalam manajemen juga masih sering terjadi, seperti misalnya pengurus/pegawai LPD yang juga sebagai

*prajuru* adat. Kondisi yang demikian dinilai kurang memberi ruang gerak bagi manajemen LPD itu sendiri untuk mengelola LPD secara mandiri, dan terkesan berada di bawah tekanan Paruman Desa Adat.

### **Kontribusi LPD terhadap Perkembangan Sektor Informal di Bali**

Sejak awal berdirinya, LPD telah menunjukkan prospeknya sebagai salah satu *druwen* yang dapat menjamin roda perekonomian Desa Adat. *Druwen* merupakan harta kekayaan desa, baik berupa tanah, pelaba pura, tanah ayahan, uang dan lainnya yang dapat dipergunakan untuk memenuhi kewajiban di bidang keagamaan dan pembangunan fisik. Untuk melestarikan dan meningkatkan kemandirian kehidupan Desa Adat maka dipandang perlu adanya upaya-upaya untuk memperkuat keuangan Desa Adat sebagai sarana penunjangnya. Di sinilah LPD memegang peranan penting sebagai sebuah institusi yang bergerak dalam usaha simpan pinjam.

Sebagaimana layaknya lembaga yang berada di tingkat desa, LPD juga memberi manfaat secara langsung kepada masyarakat, yang tidak hanya dirasakan oleh warga desa sebagai anggota masyarakat Desa Adat, namun juga sebagai manusia pada umumnya yang perlu melakukan aktivitas ekonomi untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari. LPD memberi manfaat, baik kepada Desa Adat maupun kepada warga sebagai nasabahnya, dari keuntungan yang diperoleh tiap tahunnya. Dalam konteks itu pula, maka LPD memberikan pinjaman lunak sebagai modal awal dan pengembangan usaha di sektor informal yang menjadi jenis pekerjaan utama terbesar kedua di Pulau Bali setelah sektor pertanian.

Lonjakan investasi pada masa krisis moneter pasca tragedi Bom Bali I dan II



terbagi dalam dua kelompok besar. Sebagian investasi ditanam di sektor riil pariwisata dan sebagian lagi di sektor informal. Terjadinya Tragedi Bom Bali I dan Bom Bali II, praktis menghancurkan sektor riil pariwisata, sehingga proses yang terjadi kemudian adalah migrasi besar-besaran tenaga kerja ke sektor informal. Dengan demikian maka terjadi pula penguatan unsur pendukung proses produksi pada sektor informal. Sektor informal semakin membuktikan resistensinya terhadap segala kondisi yang dapat mengakibatkan fluktuasi ekonomi di semua sektor pendukungnya. Tidak hanya masalah resistensi saja, pengalihan modal ke sektor informal juga disebabkan nilai lebih lainnya dibanding sektor usaha lain, yaitu sifatnya yang fleksibel, dinamis, dan mandiri terkait dengan rendahnya nilai ketergantungan mereka terhadap faktor-faktor *ekstern* bagi kelangsungan proses produksinya.

Meskipun jumlah dan jenis usaha sektor informal di Bali mengalami peningkatan, namun filterisasi terhadap usaha itu sendiri tetap terjadi. Hanya pemilik usaha yang memiliki modal kuat yang sanggup mengembangkan usahanya, atau minimal mempertahankan rutinitas usahanya. Pemilik usaha dengan modal kecil hanya sekedar bertahan atau bahkan gulung tikar menghadapi ketatnya kompetisi usaha di sektor ini, dan jumlah mereka sangat banyak. Hal ini terkait kendala yang dihadapi dalam mengakses permodalan ke Perbankan atau Lembaga Keuangan formal lainnya. Saat itulah LPD mulai menunjukkan nilai lebih dan manfaatnya bagi masyarakat pada umumnya dan dunia usaha pada khususnya.

LPD sangat berjasa bagi pengembangan usaha di sektor informal. Ia telah mampu melampaui tujuan awalnya yang semula hanya untuk pembiayaan aktivitas agama dan adat, sekarang telah menjadi salah satu roda penggerak

perekonomian di Bali. Kesederhanaan sistem manajemen yang dilakukan secara kekeluargaan menunjukkan fleksibilitasnya dalam melayani nasabahnya. Terlebih lagi dalam perkembangannya banyak calon debitur yang bukan *krama* Desa Adat yang bersangkutan atau bahkan bukan umat Hindu seperti yang banyak terjadi di LPD-LPD yang ada di Kota Denpasar dan Kabupaten Badung.

Kedua wilayah tersebut merupakan pusat pariwisata di Bali karena memiliki potensi wilayah yang sangat mendukung bagi sektor riil pariwisata. Maka dari itu, dengan sendirinya kedua wilayah itu juga sebagai pusat usaha sektor informal yang merupakan fasilitas pendukungnya. Banyak di antara pemilik usaha di wilayah tersebut yang merupakan pendatang dari Pulau Jawa, dan tidak memiliki aset di Bali yang dapat dijadikan jaminan untuk mengajukan kredit perbankan. Sebagian besar dari mereka merupakan penganut agama Islam dan bahkan banyak pula yang belum memiliki KTP Bali. Mereka hanya sekedar memiliki KIPEM (Kartu Identitas Penduduk Musiman). Sedangkan *krama* Desa Adat (yang merupakan anggota LPD Desa Adat-nya) hanyalah mereka yang beragama Hindu di Bali sebab sesuai tugas utamanya, Desa Adat dibentuk untuk membina dan memelihara adat dan kebiasaan masyarakat Hindu di Bali. Jelas hal ini menimbulkan tantangan baru bagi LPD di kedua wilayah tersebut untuk melakukan inovasi bagi pengembangan usahanya.

Sebagai salah satu *druwen* Desa Adat LPD harus tunduk pada *awig-awig* adat Hindu, namun sebagai sebuah lembaga keuangan yang berorientasi pada pengembangan ekonomi lingkungan Desa Adat-nya maka LPD membuka kesempatan bagi calon debitur yang bukan *krama* Desa Adat-nya atau pendatang yang bukan umat Hindu tetapi tinggal di lingkungan Desa Adat tersebut selama mereka dapat

memenuhi persyaratannya. Adapun beberapa persyaratan yang diperlukan antara lain adalah menunjukkan jaminan tertulis dari Kelian Banjar yang menerangkan bahwa orang yang bersangkutan tinggal di Banjar tersebut, memiliki usaha di Banjar tersebut, dan bersedia memenuhi syarat-syarat pada umumnya yang harus dipenuhi oleh debitor/peminjam. Toleransi inilah yang kemudian menempatkan LPD tidak hanya sebagai alternatif lembaga permodalan bagi pemilik usaha sektor informal, tapi juga menempatkan LPD sebagai salah satu pilar perekonomian yang wajib dibina dan dipertahankan, mengingat dampak positifnya bagi peningkatan ekonomi wilayah tersebut.

Toleransi ini menjadi daya tarik LPD bagi kaum pendatang yang berbeda bagi *krama* Desa Adat-nya. Bagi mereka, daya tarik LPD justru pada transparansi dan akuntabilitasnya, sebagaimana layaknya sebuah lembaga keuangan yang dijalankan secara profesional dan bukan semata-mata sebagai salah satu lembaga adat yang dimiliki oleh Desa Adat. Pemberian kredit tidak hanya sebagai modal awal atau pengembangan usaha saja, tapi juga untuk pembelian kendaraan sebagai sarana transportasi. Hal ini sebagai bentuk kepercayaan dan hubungan baik antara keberadaan LPD dan pendatang sebagai pemilik usaha dalam menjalankan roda perekonomian di lingkungan Desa Adat-nya.

### **Kekuatan Hukum Lembaga Keuangan Adat Hindu (Lembaga Perkreditan Desa/LPD) : Salah Satu Penguat Ekonomi Sektor Informal Di Bali**

Melihat perkembangan LPD di Bali yang sangat pesat, perlu dicermati segala aspek pendukung dan kendala yang dihadapinya. Sebagai sebuah institusi yang didirikan dan dikelola berdasarkan adat di Bali, yaitu yang dipengaruhi oleh agama

Hindu, maka sistem manajemen pengelolaannya terasa sangat sederhana. Hal ini bahkan menjadi keunikan LPD sebagai salah satu bentuk Lembaga Keuangan Mikro, yaitu :

1. Patuh kepada *awig-awig* (baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis),
2. Dikelola berdasarkan asas kekeluargaan dan pembinaan (I Wayan Gede Budha Artha, (Kepala LPD Desa Adat Kuta) : Wawancara dengan Penulis pada 6 Juli 2006 di LPD Desa Adat Kuta, Kabupaten Badung, Bali).

Kedua hal tersebut merupakan manifestasi LPD terhadap adat di Bali yang mengacu pada ajaran agama leluhurnya, yaitu agama Hindu. Bahkan karena kepatuhannya pada *awig-awig* dan asas kekeluargaan dan pembinaan sebagai dasar pengelolaannya, LPD dinilai tidak membutuhkan Lembaga Penjaminan Simpanan (LPS) seperti Lembaga Keuangan lainnya. *Awig-awig* yang ada dipandang sebagai penjamin atas dana nasabah yang disimpan di LPD. Yang lebih dibutuhkan oleh LPD adalah perbaikan SDM dan penguatan permodalannya.<sup>4</sup> Tuntutan ini lebih disebabkan oleh perkembangan tujuan dan fungsi LPD di tengah kemajuan jaman.

Tujuan dan fungsi awal yang tidak jauh dari ajaran agama itu lambat laun mulai mengalami perkembangan. Tidak hanya berada dalam konteks tradisional yang semata-mata hanya untuk melestarikan budaya dan agama Hindu, namun telah berkembang dalam konteks yang lebih luas lagi yaitu pertumbuhan ekonomi di wilayahnya, yaitu wilayah Desa Adat-nya.

Seperti telah diungkapkan sebelumnya, bahwa LPD diadopsi dari Lumbung Pitih Nagari, sebuah Lembaga

---

<sup>4</sup> LPD Belum Perlu LPS, <http://www.bisnisbali.com/2007/02/02/news/perbankan/op.html>

Keuangan Adat di Sumatra Barat yang dikelola berdasarkan syariah Islam (Hukum Islam). Lembaga Keuangan ini tidak hanya memiliki fungsi sebagai Lembaga Keuangan Adat yang merupakan salah satu bentuk aktualisasi kerukunan masyarakat adatnya saja, namun juga bertujuan untuk menciptakan suatu sistem perekonomian yang dipengaruhi oleh ajaran agama Islam. Begitu pula dengan LPD di Bali. Keberadaannya sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai agama Hindu sebagai agama mayoritas penduduknya, dimana telah menyatu dalam kehidupan mereka sebagai suatu adat dan budaya yang selalu dilestarikan hingga kini.

Pada dasarnya keberadaan LPD itu sendiri merupakan suatu kewajaran, mengingat eksistensi budaya lokal yang lahir dari nilai-nilai agama yang secara turun temurun dan terpelihara hingga sekarang. Adapun perkembangan fungsi dan tujuan LPD itu sendiri lebih merupakan umpan balik yang dilakukan oleh LPD atas tingkat kepercayaan masyarakat kepada LPD, baik *krama* Desa Adat maupun pendatang. Terlebih lagi bila dilihat bahwa sebagian besar keuntungan yang dihasilkan dari sirkulasi keuangan di tiap LPD itu kembali lagi ke Desa Adat. Secara umum LPD yang ada di Bali membagi keuntungannya yang diperoleh sebagai berikut:

- 60% merupakan hak LPD
- 20% merupakan hak Desa Adat untuk pembangunan fisik
- 10% adalah biaya jasa produksi/tunjangan-tunjangan bagi pengurus LPD
- 5% diberikan ke Kabupaten dan Provinsi sebagai biaya pembinaan LPD
- 5% merupakan dana sosial.

Data tersebut menunjukkan bahwa 85% keuntungan LPD, yang berasal dari hak LPD, hak Desa Adat untuk pembangunan fisik dan dana sosial, tetap diperuntukkan

bagi pembangunan Desa Adat-nya. Meskipun demikian, apakah LPD sebagai sebuah institusi yang bersifat komersial (mencari keuntungan) telah memiliki dasar hukum yang kuat sehingga dapat menjamin kelangsungannya?

Seperti telah diungkapkan sebelumnya bahwa LPD dibentuk hanya berdasarkan Peraturan Daerah Tingkat I Bali Nomor 2 Tahun 1988 tentang Lembaga Perkreditan Desa yang diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana memberi kewenangan Bank Pemerintah Daerah Provinsi Bali selaku pembinaanya. Sementara Pasal 16 a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan mensyaratkan adanya SK Gubernur Bank Indonesia bagi setiap badan usaha yang menjalankan fungsi perbankan, yaitu melakukan kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan wajib.

Pasal 16 a tersebut di atas berlaku bagi Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat. Karena LPD melakukan kegiatan menghimpun dana dari *krama* Desa Adat dan pendatang yang tinggal di lingkungan Desa Adat-nya, maka LPD juga disamakan kedudukannya dengan Lembaga Keuangan Mikro. Oleh sebab itu sejak 2013 seharusnya pendirian LPD mengikuti Peraturan OJK, yaitu POJK Nomor 12/POJK.05/2014 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Lembaga Keuangan Mikro.

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, kedudukan Undang-Undang berada di urutan kedua setelah Undang-Undang Dasar. Itu berarti bahwa kedudukan Undang-Undang itu sendiri berada di atas Peraturan Daerah, karena itu sangat jelas bahwa pembentukan LPD melanggar hierarki perundangan yang sah. Meskipun demikian jika mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka

keberadaan LPD sesuai dengan Pasal 11 ayat (2) yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi memiliki kewenangan mengurus urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, seperti yang tercantum dalam Pasal 12 ayat (2). Kedua pasal tersebut merupakan penjabaran dari Pasal 9 ayat (3). Hal ini sesuai dengan fungsi, tujuan, dan lapangan usaha dalam Pasal 3 ayat (2) Peraturan Daerah Tingkat I Bali Nomor 2 Tahun 1988 tentang LPD, yang menyatakan bahwa pendayagunaan LPD diarahkan pada usaha-usaha peningkatan taraf hidup *krama* Desa, untuk menunjang Pembangunan Desa.

Secara yuridis formal, OJK kini dapat mengambil langkah tegas terhadap LPD, meliputi perizinan, penyelenggaraan usaha, pembinaan, pengawasan maupun perubahan bentuk usaha bila hal itu terjadi. Akan lebih bijaksana jika seiring dengan disusunnya Rancangan Peraturan Daerah Tingkat I Bali yang baru mengenai LPD, ditetapkan pula aturan baru yang mengacu pada Peraturan OJK mengingat LPD termasuk Lembaga Keuangan Mikro meskipun keadaan tersebut masih menjadi pro dan kontra. Pembangunan daerah dapat terus berjalan dan Pemerintah Pusat tidak akan dirugikan dari segi pendapatan pajak<sup>5</sup>.

Sejauh ini keberadaan LPD di Bali tidak menemui hambatan terhadap budaya masyarakatnya. Hal ini karena meskipun Bali telah mengalami asimilasi dengan budaya yang dibawa oleh pendatang, namun budaya lokal yang sangat dipengaruhi oleh agama Hindu masih sangat kuat sehingga nilai-nilai yang menjadi pranata sosial pun masih cukup kuat untuk mempertahankan LPD sebagai Lembaga Keuangan Adat-nya. Kenyataan ini seharusnya menjadi *point* terpenting bagi Pemerintah, dalam hal ini OJK, untuk memperkuat status hukum LPD sebagai salah satu Lembaga Keuangan

Mikro di Bali. Terlebih lagi secara umum LPD-LPD di seluruh Bali telah dapat dinilai berhasil mengelola kas Desa Adat sehingga tidak menjadi masalah berarti yang dapat mempengaruhi jumlah aset/*druwen* yang dimiliki oleh Desa Adat bila dengan adanya Keputusan Kepala OJK nantinya mereka harus membayar pajak.

## Penutup

Sebagai sebuah harta kekayaan yang dimiliki oleh sebuah Lembaga Adat, LPD berada dalam koridor yang sangat tepat. Layaknya sebuah institusi yang terorganisir dengan baik (dalam hal ini adalah Desa Adat), maka LPD menjalankan perannya sebagai sebuah divisi yang membiayai segala aktivitas untuk menghidupkan fungsi institusi tersebut. Terlebih lagi pada tataran adat yang menaunginya (*awig-awig*), keberadaan LPD dapat melanggengkan budaya lokal yang sangat terkait dengan ajaran agamanya. LPD tidak melanggar *awig-awig* sepanjang dikelola dan dijalankan oleh pengurus yang merupakan hasil *Paruman* Desa Adat.

Berbicara pada tataran hukum positif keberadaan LPD ternyata masih menjadi masalah yang perlu segera dituntaskan. Solusi terbaik adalah dengan dikuatkannya status hukum LPD sebagai Lembaga Keuangan Mikro, dengan Keputusan OJK. Hal ini tidak hanya menjawab keraguan atas status hukumnya saja, namun juga menjamin eksistensinya sebagai salah satu Lembaga Keuangan yang sah secara hukum positif, mengingat kontribusinya yang sangat besar bagi pembangunan perekonomian Provinsi Bali pada umumnya dan pengembangan usaha sektor informal di Bali pada khususnya.

Keberadaan dan kemajuan yang dicapai oleh LPD juga perlu mendapat perhatian lebih dari Pemerintah. Bagaimana sebuah Lembaga Keuangan Mikro yang dibangun di atas nilai-nilai budaya lokal

---

<sup>5</sup> Tanpa SK Gubernur Bank Indonesia maka LPD tidak perlu membayar pajak pendapatan

sebagai fondasinya sehingga terkesan tradisional, ternyata dapat lebih eksis dibanding Lembaga Keuangan Mikro lainnya yang dikelola dengan sistem manajemen keuangan yang lebih modern di negara ini. LPD juga telah menunjukkan keinginan luhurnya untuk memajukan perekonomian wilayahnya dengan berbagai inovasi, seperti toleransi untuk menerima nasabah yang bukan *krama* Desa Adat atau bukan umat Hindu, serta memberikan kredit berbagai jenis usaha yang ada di wilayahnya. Dengan bunga pinjaman yang rendah dan sistem bunga menurun, LPD benar-benar telah merebut kepercayaan semua pelaku usaha terhadap Lembaga Keuangan formal yang ada. Jika Pemerintah melalui OJK menguatkan status hukum LPD untuk penguatan kelembagaan, maka bukan suatu hal yang mustahil jika kelak LPD dapat menjadi acuan Lembaga Keuangan Mikro lainnya dalam membangun lembaga yang kuat secara manajemen maupun SDM-nya.

## Referensi

- Ardhana, I Ketut, 2004, Makalah: *Nasionalisasi Perusahaan : Peralihan Dari Perusahaan Belanda Ke Perusahaan Lokal Di Bali*
- Giri Arta, Ketut, Ketua Badan Kerjasama LPD se-Badung, Bali Post Online, Selasa 2 Mei 2006
- Kredit Macet LPD hanya 1,59 Persen <http://www.balipost.co.id/balipostcetak/2006/12/15/e4.htm>
- LPD Belum Perlu LPS, <http://www.bisnisbali.com/2007/02/02/news/perbankan/op.html>
- Robinson, Marguiret, 2000, *The Micro Finance Revolution, The Sustainable Finance for The Poor, The World Bank*
- Rudjito, Peran Lembaga Keuangan Mikro Dalam Otonomi Daerah Guna

Menggerakkan Ekonomi Rakyat Dan Menanggulangi Kemiskinan (Studi Kasus: Bank Rakyat Indonesia), 2003, Jurnal Ekonomi Rakyat, Artikel – Th.II – No.1 – Maret 2003, [www.ekonomirakyat.org](http://www.ekonomirakyat.org)

Serba-Serbi LPD, 2006, Newsletter LPD Desa Adat Kuta

Surpha, I Wayan, 2002, *Seputar Desa Pakraman Dan Adat Bali*, Denpasar, Penerbit BP

<https://www.ojk.go.id/id/kanal/iknb/Pages/Lembaga-Keuangan-Micro.aspx>

<https://bali.tribunnews.com/2021/02/10/lpd-se-bali-alami-penurunan-aset-hingga-3-persen-imbis-pandemi-covid-19?page=2>

