

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Bali yakni salah satu provinsi yang ada di Indonesia yang sangat terkenal namanya hingga ke mancanegara. Bali juga merupakan salah satu pulau di Kepulauan Nusa Tenggara. Bali memiliki delapan kabupaten dan satu kota yang setiap kabupaten/kota memiliki beragam keunikan tradisi dan kebudayaan yang sangat sakral yang diwariskan secara turun-temurun oleh nenek moyangnya. Keunikan yang ada di Bali adalah adanya kesatuan masyarakat yang dalam kehidupan sehari-harinya memegang teguh nilai budaya serta religiusme. Bali juga mengenal dua definisi desa, yaitu yang pertama menurut batas yang tersirat dan tersurat dalam hukum nasional, dalam konteks ini disebut desa dinas. Kedua yaitu desa adat atau desa pakraman, mengacu pada masyarakat adat yang terfokus pada ikatan adat dan terkait dengan kehidupan tiga pura besar (kahyangan tiga) serta berlandaskan sanksi adat (Ernawati, 2019).

Sihotang (2019) mengatakan bahwa sanksi adat merupakan semua bentuk perangai atau upaya-upaya yang dilaksanakan untuk menciptakan keseimbangan dari adanya ketidakseimbangan termasuk juga yang bersifat magis dari terdapatnya gangguan yang termasuk pada pelanggaran adat. Sihotang (2019) menyatakan jika

respon adat atau sangsi adat yang ada pada awig-awaig yang biasanya diketahui dengan sebutan pamindanda. Reaksi atas pelanggaran pada kerangka pemirikan dari hukum adat yakni tidak bertujuan untuk menyebabkan luka fisik (Sihotang, 2019). Hukum adat lebih bertujuan untuk bisa kembali menyeimbangkan keadaan yang harmonis dan tenang yang disebabkan karena terdapatnya pelanggaran *adat* (Sihotang, 2019).

Bali memiliki banyak susunan wilayah, baik dari tingkat paling bawah hingga ke tingkat pusat, sebagai contoh wilayah terendah dinamakan sebagai desa dan banjarnya. Desa memiliki ciri khas yang bisa berlaku secara umum di semua wilayah Indonesia, serta desa adat memiliki ciri khas yang beda dari kebanyakan desa pada umumnya, terutama disebabkan dengan adanya peranan yang kuat dari adat terhadap system pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal serta keadaan sosial budaya pada kehidupan masyarakat desa. Mengingat tentang banyaknya nama dari setiap wilayah tersebut, maka tidak terlepas dari keberadaan bermacam-macam bentuk kegiatan, dan program-program yang ada di desa. Desa memiliki program untuk memajukan perekonomian desa yaitu didirikannya BUMDes. Undang-Undang No 6 Th. 2014 memaparkan jika BUMDes diciptakan oleh pihak pemerintahan dari desa untuk bisa menggunakan semua potensi ekonomi yang tersedia, dan juga potensi dari SDM dan SDA yang ada untuk tujuan meningkatkan kemakmuran masyarakat pedesaan (Sinarwati and Marhaeni 2019).

Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2021 tentang BUM Desa atau BUMDes yakni suatu bentuk hukum yang dibentuk oleh desa dan/atau bersama desa untuk mengelola bentuk usaha, memperdayakan asset, meningkatkan investasi serta produktivitas, menyediakan layanan, dan/atau menyediakan jenis usaha yang

lain untuk bisa memakmurkan desa (Pemerintah, 2021). Kredit merupakan salah satu jenis usaha BUMDes untuk kepentingan masyarakat dan salah satu alternatif dalam memajukan BUMDes tersebut. Sudyani (2018) menyatakan kredit merupakan salah satu pembiayaan yang dikeluarkan bank dalam bentuk jasa dimana kredit tersebut berlandaskan atas dasar kepercayaan yang melibatkan dua pihak yaitu pihak bank dengan nasabah yang membutuhkan dan pada periode waktu dengan keuntungan berupa bunga dari pinjaman tersebut.

Sinarwati and Marhaeni (2019) menyatakan pendirian Badan Usaha Milik Desa merupakan wujud kepedulian pemerintah dan masyarakat untuk bersama-sama meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan. Badan Usaha Milik Desa diharapkan mampu berperan besar dalam pembangunan pedesaan melalui pengelolaan potensi desa secara optimal, memenuhi kebutuhan masyarakat pedesaan tanpa mematikan usaha-usaha yang ada di desa yang telah didirikan sebelumnya. BUMDes juga memberikan sumbangan bagi peningkatan sumber pendapatan asli desa yang memungkinkan desa mampu melaksanakan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat secara optimal.

Desa Bayung Cerik merupakan desa dinas dan juga desa adat dengan nama yang sama, masyarakat Desa Bayung Cerik merupakan warga desa dinas dan juga warga desa adat dengan orang-orang yang sama. Desa Bayung Cerik mendirikan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di tanggal 6 Pebruari 2017 dan diberi nama BUMDes Merta Nadi yang terletak di Kecamatan Kintamani Kabupaten Bangli. Tujuan didirikannya BUMDes Merta Nadi tersebut kedepannya diharapkan mampu meningkatkan perekonomian masyarakat Desa Bayung Cerik.

Unit usaha yang dimiliki oleh BUMDes Merta Nadi yaitu unit usaha simpan

pinjam, dan pengelolaan PAM Desa yang dibantu oleh pecalang desa adat untuk menagih pembayaran PAM Desa kemudian dana PAM Desa yang sudah terkumpul disetorkan ke BUMDes untuk dikelola. BUMDes Merta Nadi hanya mengelola unit usaha itu saja, karena keterbatasan tempat yang masih meminjam pada Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan lokasi BUMDes yang kurang strategis untuk membuka unit usaha lain. BUMDes Merta Nadi adalah salah satu asset dan sumber penghasilan desa yang mana membutuhkan pengelolaan yang bagus dari pengelola serta dari pihak pengawas. Lestari (2018) menyatakan jika diperlukan pengawasan dari pemberian kredit yang baik, baik secara internal ataupun dari pihak eksternal yang harus dimiliki pihak BUMDes untuk bisa mencegah adanya penyimpangan tanggung jawab dari banyak pihak yang bisa mengimplikasi kesehatan dari BUMDes.

Usaha simpan pinjam yang didirikan oleh BUMDes Merta Nadi diharapkan dapat menolong masyarakat Desa Bayung Cerik dalam aktivitas ekonomi baik yang bersifat konsumtif ataupun produktif. Pemberian kredit ini mempunyai resiko besar bagi bank atau instansi jika debitur tidak bisa menyelesaikan tanggung jawabnya. Kredit macet yang menimbulkan piutang tak tertagih menjadi salah satu resiko yang timbul atas penjualan kredit (Suak, 2018). Bank atau instansi dalam menyalurkan kredit pastinya didasarkan pada prinsip 5C (Character, Capacity, Capital, Collateral, Conditions) serta 7P (Personality, Party, Perpose, Prospect, Payment, Profitability, Protection) guna mengatasi dan mencegah terjadinya kredit bermasalah ataupun macet (Anggriawan, 2017).

BUMDes Merta Nadi selain menerapkan sanksi administrasi juga menerapkan sanksi adat, adapun sejarah singkat mengenai sanksi adat diberlakukan

pada BUMDes Merta Nadi yang didirikan oleh pemerintah desa dinas yaitu karena Bali memiliki adat istiadat sangat kuat dan kental, selain itu adanya sinergi antara desa dinas dengan desa adat yang tidak dapat dipisahkan, guna menunjang sanksi administrasi yang dikeluarkan oleh pemerintah desa dinas dalam mengatasi kredit bermasalah apabila masyarakat sudah tidak memiliki inisiatif dalam membayar pinjamannya. Sanksi adat terhadap nasabah kredit BUMDes Merta Nadi diatur dalam peraturan pemerintah desa yang disesuaikan dengan AD/ART.

Mekanisme sanksi administrasi yang diterapkan untuk mengatasi kredit bermasalah yaitu tidak mendapatkan pelayanan administrasi di kantor perbeker, seperti dalam mencari surat-surat dan lain sebagainya, sedangkan mekanisme penerapan sanksi adat yaitu masyarakat tidak mendapatkan pelayanan dari sulinggih/pemangku, bendesa, kelian dinas, kelian adat, serta kelian banjar dalam upacara tiga bulanan, mecaru, mepejati, pernikahan, piodalan, mesangih dan upacara/upakara adat lainnya, karena dalam upacara/upakara tersebut harus terdapat pemangku yang memimpin upacara/upakara dan di saksikan oleh bendesa dan kelian-kelian desa tersebut.

Sudirga (2019) menyatakan jika secara yuridis ketetapan pidana adat diatur pada pasal 18 b ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia th 1945, Pasal 5 ayat (3) sub b UU No. 1 Drt/1951 serta Pasal 5 ayat (1), Pasal 10 ayat (1) dan Pasal 50 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman, sedangkan pengakuan pidana adat dalam R-KUHP th 2019 memperoleh regulasi dalam BAB XXXIII Pasal 597 mengenai tindak pidana berlandaskan hukum yang hidup dalam masyarakat. Konsekuensi hukuman yang akan diterima jika melaksanakan pelanggaran adat yakni pemenuhan kewajiban adat setempat, maka apabila terdapat masyarakat (krama) yang

melaksanakan hal diluar awig-awig/sanksi adat yang berlaku maka akan mendapatkan sanksi adat yang sudah ditentukan.

Sanksi administrasi ide gagasan doktrinal dan tidak dijabarkan secara normatif di dalam Undang-Undang. Doktrin pada hukum administrasi memperlihatkan banyak penjabaran yang beda dengan istilah ini. Karakter umum yang ditetapkan oleh penulis yakni kondisi dimana sanksi administrasi adalah ganjaran yang bersifat negatif dari pelanggaran tugas dan tanggung jawab administrasi yang bersifat legal. Yang mana sanksi administrasi merupakan salah satu dari bentuk pelanggaran hukum yang dibuat dengan tujuan untuk bisa menghormati ketetapan hukum (Susanto, 2019). Kartika (2017) menyatakan bahwa ketika ada kredit bermasalah/macet maka akan dikenakan/dijatuhkan sanksi administrasi serta adat untuk debitur yang tidak bisa memenuhi tanggung jawabnya dalam bentuk kredit serta tidak adanya itikad baik untuk mau menyelesaikan kreditnya.

Prosedur penagihan yang akan dilaksanakan sebelum diberikan sanksi administrasi dan sanksi adat, antara lain: (1) Dilakukan penagihan oleh bagian penagihan dan Ketua BUMDes, (2) Pemberian Surat Peringatan (SP) 1-3, (3) Melaporkan masyarakat yang bersangkutan kepada Bendesa adat/Kelian adat, (4) Dilakukan pendekatan secara ke keluargaan oleh Bendesa adat/Kelian adat dan dicari pemecahan masalah sesuai permasalahan yang dialami oleh masyarakat, (5) Jika masyarakat yang bersangkutan tetap tidak mau membayar, maka akan dilaporkan ke Perbekel dan akan dikenakan sanksi administrasi dan sanksi adat tersebut.

Penerapan sanksi administrasi dan sanksi adat yang memadai, diharapkan

kredit bermasalah tidak terjadi, dimana dalam memberikan kredit pasti ada penilaian-penilaian yang memadai untuk mengurangi risiko kemungkinan terjadinya kredit bermasalah dimasa yang akan datang. Wulantari (2017) mengungkapkan bahwa BUMDes di Desa Sukamaju sudah menerapkan sanksi manusa saksi, namun tetap mengalami kredit bermasalah yang dikarenakan dari terdapatnya aspek eksternal dan internal. Erawati (2020) mengatakan bahwa pada BUMDes Sidi Amerta menerapkan prinsip pang pade payu dalam mengatasi kredit macet, namun kurangnya pengetahuan pengurus di bidang akuntansi memungkinkan adanya kecurangan terjadi. Krisnia (2020) menyatakan bahwa dengan diterapkannya sanksi pelayanan adat pada BUMDes Wira Kusuma mampu meningkatkan kesadaran nasabah untuk membayar kredit sehingga dapat menekan jumlah nasabah yang mengalami kredit macet.

Perbandingan kredit bermasalah pada tahun 2019 dan tahun 2020 di BUMDes Kecamatan Kintamani disajikan pada tabel 1.1. Kecamatan Kintamani memiliki 48 desa, namun dari 48 desa hanya 46 desa yang sudah mendirikan BUMDes, dilihat dari tahun berdirinya paling awal dan jumlah nominal kredit yang disalurkan paling banyak hanya terdapat 4 BUMDes dari 46 BUMDes, yaitu BUMDes Merta Nadi, BUMDes Tri Kerta Praja, BUMDes Amertha Yoni, dan BUMDes Bumi Kertih Karanganyar. Penulis akan menyajikan tabel perbandingan kredit bermasalah pada tahun 2019 dan tahun 2020, sebagai berikut:

**Tabel 1.1**  
**Perbandingan Kredit Bermasalah pada Tahun 2019 dan 2020**

Nama BUMDes	No	Uraian	Tahun 2019		Tahun 2020	
			Jumlah Orang	Jumlah Rupiah	Jumlah Orang	Jumlah Rupiah
Merta Nadi Desa	1	Lancar	115	Rp. 1.245.265.000	121	Rp. 1.429.650.000
	2	K. Lancar	64	Rp. 270.360.000	58	Rp. 672.050.000

Bayung Cerik	3	Diragukan	0	Rp. 0	0	Rp. 0
	4	Macet	1	Rp. 11.380.000	2	Rp. 5.200.000
	<b>Jumlah</b>		<b>180</b>	<b>Rp. 1.527.005.000</b>	<b>181</b>	<b>Rp. 2.106.900.000</b>
Tri Kerta Praja Desa Belancan	1	Lancar	123	Rp. 2.704.882.000	131	Rp. 3.449.755.000
	2	K. Lancar	1	Rp. 15.000.000	5	Rp. 50.930.000
	3	Diragukan	0	Rp. 0	0	Rp. 0
	4	Macet	1	Rp. 36.000.000	3	Rp. 6.903.000
	<b>Jumlah</b>		<b>125</b>	<b>Rp. 2.755.882.000</b>	<b>139</b>	<b>Rp. 3.507.588.000</b>
Amertha Yoni Desa Katung	1	Lancar	85	Rp. 1.187.160.000	124	Rp. 1.979.892.000
	2	K. Lancar	0	Rp. 0	0	Rp. 0
	3	Diragukan	0	Rp. 0	0	Rp. 0
	4	Macet	0	Rp. 0	0	Rp. 0
	<b>Jumlah</b>		<b>85</b>	<b>Rp. 1.187.160.000</b>	<b>124</b>	<b>Rp. 1.979.892.000</b>
Bumi Kertih Karanganyar Desa Batur Selatan	1	Lancar	140	Rp. 272.000.000	110	Rp. 277.541.000
	2	K. Lancar	48	Rp. 160.000.000	69	Rp. 54.271.000
	3	Diragukan	0	Rp. 0	0	Rp. 0
	4	Macet	10	Rp. 17.083.000	39	Rp. 63.800.000
	<b>Jumlah</b>		<b>198</b>	<b>Rp. 449.883.000</b>	<b>218</b>	<b>Rp. 395.612.000</b>

Sumber: Laporan SHU BUMDes Merta Nadi, BUMDes Tri Kerta Praja, BUMDes Amertha Yoni, BUMDes Bumi Kertih Karanganyar (2019 dan 2020)

Berdasarkan tabel perbandingan dari beberapa BUMDes, maka bisa dijelaskan jika BUMDes Merta Nadi mempunyai jumlah kredit bermasalah pada tahun 2019 berjumlah 65 orang dengan total nominal sebesar Rp. 281.740.000 dan pada tahun 2020 jumlah kredit bermasalah pada BUMDes Merta Nadi berjumlah 60 orang dengan total nominal sebesar Rp. 677.250.000. BUMDes Tri Kerta Praja memiliki jumlah kredit bermasalah pada tahun 2019 berjumlah 2 orang dengan total nominal sebesar Rp. 51.000.000 dan pada tahun 2020 jumlah kredit bermasalah pada BUMDes Tri Kerta Praja berjumlah 8 orang dengan total nominal sejumlah Rp. 57.833.000. BUMDes Amertha Yoni tahun 2019 dan 2020 tidak mengalami kredit bermasalah. BUMDes Bumi Kertih Karanganyar pada tahun 2019 kredit bermasalah berjumlah 58 orang dengan total nominal sebesar Rp. 177.883.000 dan pada tahun 2020 jumlah kredit bermasalah sebanyak 108 orang dengan total nominal sebesar Rp. 118.071.000. Berdasarkan tabel perbandingan diatas maka dapat disimpulkan bahwa, hal yang membuat peneliti tertarik untuk melaksanakan

penelitian pada BUMDes Merta Nadi adalah jumlah kredit bermasalah, baik jumlah debitur, maupun nominal paling besar, walaupun BUMDes Merta Nadi sudah menerapkan *sanksi adat* untuk menunjang sanksi administrasi, namun realitanya BUMDes Merta Nadi kredit bermasalahnya paling besar.

Alasan lain yang menyebabkan peneliti tertarik untuk melaksanakan penelitian pada BUMDes Merta Nadi selain alasan diatas, yaitu karena pada BUMDes lain seperti pada BUMDes Desa Belancan dan BUMDes Desa Bayung Gede menerapkan dua sanksi yaitu sanksi administrasi seperti di persulit dalam mencari surat administrasi di kantor perbekel dan *sanksi adat* seperti diasingkan/dikucilkan dari desa, realitanya jumlah kredit bermasalah sedikit. BUMDes Desa Katung dan BUMDes Desa Batur selatan mereka hanya menerapkan sanksi administrasi saja dan realitanya jumlah kredit bermasalah sedikit. Fenomena tersebut yang menjadi alasan peneliti tertarik dan termotivasi untuk melakukan penelitian, dimana justru ketatnya *sanksi adat* yang diberikan dan bersifat kompleks pada BUMDes Merta Nadi namun realitanya kredit bermasalah semakin besar baik jumlah debitur maupun nominal.

Perbedaan dan pembaharuan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yang sejenis, yaitu pada penelitian sebelumnya hanya menerapkan sanksi dan prinsip mengkhusus seperti *sanksi manusa saksi*, dan prinsip *pang pade payu* sedangkan pada penelitian ini peneliti melakukan penelitian tidak hanya kepada satu sanksi atau satu prinsip, tetapi melalui *sanksi adat* yang luas/komplek guna mengatasi kredit bermasalah. Penelitian sebelumnya tidak menguraikan secara jelas berapa jumlah total debitur, baik jumlah debitur yang kurang lancar, macet, dan diragukan serta jumlah nominal kredit yang disalurkan dan belum terdapat

perbandingan dengan BUMDes-BUMDes lainnya dalam menentukan lokasi penelitian. Penelitian ini menguraikan secara jelas berapa jumlah total debitur, baik jumlah debitur yang lancar, kurang lancar, macet, dan diragukan dalam pembayaran kredit serta membandingkan BUMDes yang dijadikan sebagai lokasi penelitian dan BUMDes-BUMDes lainnya. Berdasarkan latar belakang penelitian ini, dilihat dari fenomena tersebut maka penulis tertarik untuk mengambil judul penelitian sebagai berikut “**Analisis Efektivitas Sistem Pengendalian Internal melalui *Sanksi Adat* dalam Upaya Mengatasi Kredit Bermasalah pada BUMDes Merta Nadi di Desa Bayung Cerik**”.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berlandaskan pada latar belakang masalah, maka penulis bisa mengidentifikasi masalah pada penelitian ini yakni:

1. Sanksi administrasi dan *sanksi adat* merupakan dasar dalam upaya mengatasi dan mencegah terjadinya kredit bermasalah pada BUMDes Merta Nadi.
2. BUMDes Merta Nadi adalah BUMDes yang memiliki jumlah kredit bermasalah yang cukup besar, baik dari jumlah debitur maupun nominal di bandingkan BUMDes lain yang ada di Kecamatan Kintamani.
3. Efektivitas sistem pengendalian internal pada BUMDes Merta Nadi masih cukup lemah, karena masih terdapat beberapa debitur tidak patuh dalam melunasi pinjaman kredit yang diberikan.
4. *Sanksi adat* berlaku bagi seluruh masyarakat (*krama*) *adat* Desa Bayung Cerik yang melakukan pinjaman pada BUMDes Merta Nadi. Artinya, jika

*krama* (debitur) yang melakukan pinjaman kredit tidak patuh, maka seluruh keluarganya akan tidak mendapatkan pelayanan baik itu di kantor desa maupun di desa.

5. *Sanksi adat* bisa dicabut dengan syarat tunggakan kredit pada BUMDes Merta Nadi dilunasi.

### 1.3 Pembatasan Masalah

Fokus peneliti pada penelitian ini yaitu pada pokok permasalahan, guna mencegah luasnya pembahasan yang mengakibatkan terjadinya kesalahan interpretasi terhadap simpulan yang akan dihasilkan, maka peneliti melakukan pembatasan penelitian hanya yang berkaitan dengan analisis efektivitas sistem pengendalian internal melalui *sanksi adat* pada upaya mengatasi kredit bermasalah pada BUMDes Merta Nadi di Desa Bayung Cerik.

### 1.4 Rumusan Masalah

Berlandaskan dari latar belakang sebelumnya, maka rumusan masalah pada penelitian ini seperti berikut:

1. Apa penyebab terjadinya kredit bermasalah pada BUMDes Merta Nadi di Desa Bayung Cerik?
2. Bagaimana strategi dan upaya dalam mengatasi kredit bermasalah pada BUMDes Merta Nadi di Desa Bayung Cerik?
3. Bagaimana efektivitas penerapan *sanksi adat* dalam mengatasi terjadinya kredit bermasalah pada BUMDes Merta Nadi di Desa Bayung Cerik?

### 1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui penyebab terjadinya kredit bermasalah pada BUMDes Merta Nadi di Desa Bayung Cerik.
2. Untuk mengetahui strategi dan upaya dalam mengatasi kredit bermasalah pada BUMDes Merta Nadi di Desa Bayung Cerik.
3. Untuk mengetahui efektivitas penerapan *sanksi adat* dalam mengatasi terjadinya kredit bermasalah pada BUMDes Merta Nadi di Desa Bayung Cerik.

### 1.6 Manfaat Penelitian

#### 1. Manfaat Teoritis

Peneliti berharap dari hasil penelitian ini bisa menambahkan pemahaman dan mampu menyumbangkan pengetahuan serta dapat berguna khususnya bagi masyarakat desa dalam memperoleh wawasan dan kesadaran mengenai pentingnya efektivitas sistem pengendalian internal melalui *sanksi adat* dalam upaya mengatasi kredit bermasalah pada BUMDes dan instansi lainnya.

#### 2. Manfaat Praktis

##### a. Bagi Mahasiswa

Hasil dari penelitian ini diinginkan dapat dijadikan sebagai bahan referensi dan pembanding untuk penelitian serupa mengenai analisis efektivitas sistem pengendalian internal melalui *sanksi adat* dalam upaya mengatasi kredit bermasalah pada BUMDes.

b. Bagi UNDIKSHA

Hasil dari penelitian ini diinginkan dapat dijadikan pelengkap pustaka dan pembanding bagi mahasiswa lain, serta dapat digunakan oleh semua pihak yang ingin meneliti masalah yang sejenis.

c. Bagi BUMDes

Peneliti berharap dari hasil penelitian ini bisa dijadikan sebagai bahan informasi, pertimbangan pada masyarakat dan anggota BUMDes Desa Bayung Cerik mengenai pentingnya manfaat mengetahui, dan memahami efektivitas sistem pengendalian internal melalui *sanksi adat* dalam upaya mengatasi kredit bermasalah pada BUMDes guna memajukan perekonomian desa.

