

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Menurut Perda No. 4 tahun 2019 Desa Adat merupakan kelompok penduduk adat di Bali yang mempunyai daerah, kedudukan, tatanan asli, hak-hak tradisional, harta kekayaan sendiri, tradisi, tata krama pergaulan hidup masyarakat secara turun temurun dalam ikatan tempat suci (*kahyangan tiga* atau *kahyangan desa*), tugas dan kewenangan serta hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Jika dilihat dari cerita sejarah belum diketahui bagaimana terbentuknya sebuah desa adat di Bali. Ada yang menduga bahwa desa adat telah ada di Bali sejak zaman prasejarah. Menurut I Ketut Ardana, Sejarah Desa Adat dan Kekhususannya dalam Buku Pemetaan dan Tipologi Desa Adat Bali 2020, cirikhas desa adat berkaitan dengan mengenai desa adat di Bali hubungannya dengan persoalan perkembangan sejarah menjadi desa Bali Aga. Jadi Desa Bali Aga merupakan desa adat dengan ciri khas tradisi zaman Bali Kuno (800M--1343M) sebelum adanya ajaran agama Hindu yang dibawa dari Majapahit.

Pada Pasal 6 UU No. 6 Tahun 2014, desa tersusun atas desa serta desa adat. Dalam Undang-undang kegiatan desa menjalankan banyak aktivitas administrasi pemerintahan maupun kedinasan, sedangkan desa adat berpedoman pada perkumpulan tradisional atas dasar ikatan adat istiadat serta di Bali diikat oleh Kahyangan Tiga. Desa adat yang ada di Bali belum diketahui bagaimana historisnya. Pada dugaannya sudah terbentuk pada saat zaman prasejarah. Desa adat ialah kelompok hukum adat, dan ciri khas yang menjadi pembeda dengan

lainnya. Desa *Pakraman* mengarah ialah persatuan adat yang terikat dengan biasa disebut dengan kahyangan tiga (Sunu,2014).

Ciri khas di Bali adat desa minimal mempunyai 3 unsur dasar: area, masyarakat serta tempat suci sebagai tempat pemujaan kepada Sang Hyang Widhi, serta satu lagi yakni konsep Tri Hita Karana (Padet, Wika Krishna, 2018). Desa adat didasari dengan Tri Hita Karana, bagian pertama yakni *Parahyangan* korelasi pada pencipta-Nya yaitu Hyang Widhi Wasa, *Pelemahan* korelasi manusia dengan pihak lingkungan, dan *Pawongan* ialah korelasi antar manusia, sebagai percikan ciptaan-Nya) (Padet, Wika Krishna, 2018)

Desa Adat dalam rangka pembiayaan penyelenggaraan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan, tentu memiliki *padruwen* (kekayaan) yang dapat dikelola oleh desa adat untuk memperoleh pendapatan. Pendapatan desa adat dapat bersifat potensi asli desa adat maupun sumber-sumber lainnya, seperti dana alokasi dari pemerintah daerah, bantuan pusat, hibah ataupun sumbangan dari berbagai pihak. Perda Bali No 4 Tahun 2019 yang menjadi *padruwen* bagi desa adat semua kekayaan yang dimiliki oleh Desa Adat berjenis inmateriil atau materiil. Kekayaan inmateriil ialah seperti sistem dari kepercayaan, keluhuran nilai tradisi, adat, seni serta budaya, serta keistimewaan lokal yang menjadi jiwa Agama Hindu. Kekayaan materiil ialah *wewidangan yang dimiliki* Desa Adat; tanah dari Desa Adat; sumber daya alam; sumber dari ekonomi dimana menjadi milik hak tradisional bagi Desa Adat seperti; tempat suci, bangunan milik Desa Adat; benda religius magis; keuangan; dan harta kekayaan materiil lainnya.

Sebagai lembaga sosial desa adat dituntut melakukan pembaharuan agar tercipta pembangunan yang lebih meningkat. Belanja dan pembiayaan untuk pembangunan memerlukan perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban sesuai dengan rencana dan *krama* berhak bisa mengetahui serta mengawasi aktivitas pembangunan desa adat. Belanja dan pembiayaan tiap kegiatan pembangunan memerlukan nilai yang cukup tinggi. Pemerintah provinsi tiap tahun memberikan alokasi dana dengan jumlah tertentu kepada desa adat untuk tujuan pembangunan desa adat tersebut. Penggunaan dana tersebut harus akuntabilitas, transparansi, partisipasi serta efisiensi. (pasal 16 – 26 Pergub Bali No. 34 tahun 2015).

Dalam pengelolaan keuangan tentu tidak bisa lepas dengan adanya penyelewengan atau kecurangan. Dalam dunia akuntansi penyelewengan atau kecurangan lazim disebut dengan istilah *fraud*. Akan terdapat perbedaan tipis antara kekeliruan dengan *fraud*, namun *fraud* lebih sulit dideteksi daripada kekeliruan, karena pada *fraud* terdapat unsur-unsur kesengajaan dan cenderung pelakunya mencari berbagai cara untuk menyembunyikannya. Pemicu utama terjadinya *fraud* adalah faktor tekanan ekonomi. Faktor ekonomi akan menjadi alasan klasik pelaku ketika *fraud* ditemukan. Terjadinya *fraud* tidak lepas dari adanya peluang pelaku. Pihak yang paling berpeluang melakukan *fraud* adalah mereka yang mendapat kepercayaan lebih tinggi dan memiliki wewenang atau otoritas. Pihak-pihak ini jika melakukan *fraud* tentu akan membuat perencanaan hingga akan mencari alasan sebagai pembenar dari perbuatan yang dilakukan.

Kecuranga pada umumnya terjadi dikalangan instansi publik, sebab instansi publik biasanya terdapat bagan organisasi yang dimiliki kompleks, birokrasi rumit, system pengendalian kurang. Instansi pemerintah ada temuan kasus korupsi, baik pada pemerintah pusat dan daerah. Paradigma kasus kecurangan pada pemakaian dana desa banyak sekali terjadi di Indonesia, melalui data ICW dari 2015 sampai 2020, ada 676 terdakwa untuk kasus perilaku korupsi dimana pelakunya ialah perangkat desa. (sumber <https://nasional.kompas.com/03/22/2021/ICW: Perangkat Desa Dominasi Terdakwa Kasus Korupsi, Dana Desa Perlu Diawasi Ketat>).

Pengelolaan keuangan desa adat juga rawan terhadap terjadinya penyelewengan atau kecurangan. Terjadinya *fraud* dalam pengelolaan keuangan desa adat relatif lebih tinggi karena belum maksimalnya pengendalian internal atas pengelolaan keuangan desa adat itu sendiri. Kecurangan biasanya dilakukan pihak yang mestinya dipercaya untuk membangun desa agar maju dan berkembang. Kurang pemahaman memadai *prajuru* desa adat terkait pengelolaan keuangan desa adat menimbulkan *fraud*. Peran *krama* sangat penting sebagai pengawas langsung maupun tidak langsung terhadap pengelolaan keuangan desa adat. Selain itu pemerintah juga sangat diharapkan sebagai pengawas dan pendamping pengelolaan keuangan desa adat, untuk selalu memonitor jalannya pembangunan di desa adat terutama sumber pendanaan yang berasal dari pemerintah. Saat ini membangun kepercayaan krama terhadap *prajuru* desa adat dalam pengelolaan keuangan tidaklah mudah. Dimana krama desa harus mengetahui apa saja yang dilakukan oleh *bandesa* adat bersama *prajurunya*.

Contoh kasus penyalahgunaan dana desa dilakukan oleh *Bandesa* Adat Candikuning, dimana yang bersangkutan ditetapkan menjadi tersangka pada kasus dugaan korupsi untuk dana Bantuan Keuangan Khusus yang berasal dari Pemprov Bali sebanyak Rp.200 Juta ditahun 2015. (sumber [https://www.liputanbali.com./11/09/2017/Dugaan Korupsi Dana BKK Rp 200 Juta Bandesa Adat Candikuning Resmi Ditahan](https://www.liputanbali.com./11/09/2017/Dugaan_Korupsi_Dana_BKK_Rp_200_Juta_Bandesa_Adat_Candikuning_Resmi_Ditahan))

Untuk mengurangi dan menghindari kecurangan, maka semua lapisan mulai dari *bandesa adat*, *prajuru adat* hingga *krama* harus mengetahui dasar dan pentingnya akuntabilitas. Hal ini bertujuan agar tidak adanya sikap saling mencurigai dan acuh tak acuh, apatis saat menjalankan mulai pada perencanaan, pelaksanaan sampai pertanggungjawaban. Akuntabilitas ialah cara dari pemerintah dalam menarik kepercayaan masyarakat (Kholmi, 2013). Menurut Stanton (2015) pelaksanaan *good governance* ialah cara dalam menarik partisipasi masyarakat terkait pengambilan kebijakan secara lembaga maupun langsung. Maka akuntabilitas pengelolaan keuangan dipertegas dalam sebuah peraturan. Sujarweni (2015) memaparkan sebuah pemikiran bendahara desa didalam menjalankan APBDes memiliki tugas menerima/mengeluarkan dana, mentatat dan menyimpan bukti transaksi,serta membuat laporan.

Pengelolaan pada keuangan desa adat terbagi dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, serta pelaporan dan pertanggung jawaban (pasal 16 – 26 Pergub Bali No. 34 tahun 2019). Desa adat wajib membuat laporan keuangan yang handal, transparan dan akuntabel, ialah wujud untuk pertanggung jawaban pada *krama* desa adat, maupun kepada pemerintah yang telah memberikan alokasi



dana kepada desa adat. Dengan adanya laporan keuangan yang handal, transparan, dan akuntabel dapat mengurangi dan bahkan menghilangkan persepsi negatif ke pengelola keuangan desa adat. Saat ini tata pemerintahan desa adat sudah menyerupai desa dinas terutama dari sisi administrasi pengelolaan keuangannya, sehingga menarik untuk dilakukan pengkajian dan penelitian sejauh mana desa adat dapat membuat dan menyajikan laporan keuangan yang handal, transparan, dan akuntabel.

Desa Adat Jimbaran Kabupaten Badung dipilih sebagai obyek penelitian. Pemilihan obyek penelitian ini didasarkan kepada luasnya wilayah, serta besarnya potensi pendapatan yang dimiliki oleh Desa Adat Jimbaran. Memiliki wilayah yang luas tentu berbanding lurus dengan sumber daya yang dimiliki. Dengan demikian untuk mencari sumber daya manusia yang mumpuni untuk melakukan pengelolaan keuangan tentu tidaklah sulit, namun akan mengalami kesulitan untuk mendapatkan SDM mumpuni yang benar-benar siap untuk *ngayah*.

Desa Adat Jimbaran secara umum sama dengan desa adat lain yang ada di Bali, dimana dalam menjalankan tata pemerintahan selalu berdasarkan pada *awig-awig* dan *pararem setempat*, perda, pergub, maupun peraturan pemerintah lainnya. Untuk melakukan pembangunan dan pemberdayaan *krama*, Desa Adat Jimbaran menitikberatkan penerimaan pendapatan dari pengelolaan *padruwen* milik desa adat. Selain itu Desa Adat Jimbaran juga menerima alokasi APBD Semesta Berencana Provinsi Bali. Perkembangan Kas *Padruwen* Desa Adat Jimbaran ada di tabel berikut ini.

Tabel 1.1  
Perkembangan Kas dan Bank *Padruwen* Desa Adat Jimbaran  
Tahun 2016 sampai dengan Tahun 2020  
(dalam ribuan rupiah)

No	Keterangan	Per 31 Des 2016	Per 31 Des 2017	Per 31 Des 2018	Per 31 Des 2019	Per 31 Des 2020
1	Deposito di LPD Desa Adat Jimbaran	14,600,000	14,600,000	14,600,000	14,600,000	14,600,000
2	Tabungan di LPD Desa Adat Jimbaran ( Rek no. 1200010297 )	2,175,522	2,434,009	1,218,775	296,993	228,314
3	Tab. di LPD D.A Jimbaran ( Rek no. 1201400784 / Dana temuan krama )	17,750,783	19,781,635	20,967,047	22,039,892	23,036,687
4	Tabungan di LPD Desa Adat Jimbaran ( Rek no. 1201400772 / Dana <i>Cafe</i> )	9,125,348	9,745,361	10,329,350	10,857,883	6,019,648
5	Tabungan Desa Adat di BPD capem Nusa Dua	1,327,737	1,860,253	2,504,169	2,586,681	1,245,883
6	Tabungan Pura Ulunswi di BPD capem Nusa Dua ( Rek no. 009 02.02.07863-8		1,870	1,862		
7	Tabungan Serati Banten di BPD capem Nusa Dua ( Rek no. 032 02.02.10901-2 )					49,348
8	Kas Tunai	28,754	91,239	134,741	135,514	58,936
	<b>TOTAL</b>	<b>45,008,145</b>	<b>48,514,370</b>	<b>49,755,945</b>	<b>50,516,965</b>	<b>45,238,819</b>

Sumber : Laporan *Padruwen* Desa Adat Jimbaran

Dari Laporan kas dan bank *pedruwen* Desa Adat Jimbaran secara umum mengalami perkembangan dari tahun 2016 sampai tahun 2019, sedangkan dari tahun 2019 ke tahun 2020 mengalami penurunan. Jika diamati perdetail yang mengalami penurunan signifikan adalah Tabungan di LPD Desa Adat Jimbaran Rek No. 1201400772 dengan keterangan Dana *Cafe*. Namun pada tabungan rek.

no. 1201400784 dengan keterangan Dana Temuan Krama mengalami kenaikan, tetapi kenaikan tersebut tidak dapat menutup penurunan yang terjadi.

Tabel 1.2  
Pemasukan dan Pengeluaran Desa Adat Jimbaran  
Tahun 2016 sampai dengan Tahun 2020  
(dalam ribuan rupiah)

Keterangan	Tahun 2016	Tahun 2017	Tahun 2018	Tahun 2019	Tahun 2020
Pemasukan	10,169,991	9,451,438	8,741,511	6,543,840	8,341,497
Pengeluaran	9,798,616	5,945,214	7,499,935	5,782,820	13,619,643
<b>SELISIH</b>	<b>371,375</b>	<b>3,506,224</b>	<b>1,241,576</b>	<b>761,020</b>	<b>- 5,278,146</b>

Sumber : Laporan *Padruwen* Desa Adat Jimbaran

Dari tabel diatas dapat dilihat pemasukan dan pengeluaran berfluktuatif dari tahun 2016 ke tahun 2020, dimana sumber pemasukan rutin yang paling signifikan diperoleh dari pembagian dana pembangunan hasil keuntungan Lembaga Perkreditan Desa Adat Jimbaran dan sumber pengeluaran rutin yang paling signifikan adalah pembagian dana pembangunan ke banjar adat yang ada di wilayah Desa Adat Jimbaran yang bersumber dari pembagian keuntungan Lembaga Perkreditan Desa.

Pada laporan *padruwen* Desa Adat Jimbaran terdapat tabungan dengan keterangan Dana Temuan Krama dan tabungan dengan keterangan Dana *Cafe*, serta jumlah pemasukan dan pengeluaran dari Desa Adat Jimbaran yang berfluktuasi.



Tabel 1.3  
Perkembangan Dana Temuan Krama dan Dana *Cafe*  
Tahun 2016 sampai dengan Tahun 2020  
(dalam ribuan rupiah)

No	Keterangan	Per 31 Des 2016	Per 31 Des 2017	Per 31 Des 2018	Per 31 Des 2019	Per 31 Des 2020
3	Tab. di LPD D.A Jimbaran ( Rek no. 1201400784 / Dana temuan krama )	17,750,783	19,781,635	20,967,047	22,039,892	23,036,687
4	Tabungan di LPD Desa Adat Jimbaran ( Rek no. 1201400772 / Dana <i>Cafe</i> )	9,125,348	9,745,361	10,329,350	10,857,883	6,019,648
	<b>TOTAL</b>	<b>45,008,145</b>	<b>48,514,370</b>	<b>49,755,945</b>	<b>50,516,965</b>	<b>45,238,819</b>

Sumber : Laporan *Padruwen* Desa Adat Jimbaran

Tabel 1.4  
Pemasukan dan Pengeluaran Desa Adat Jimbaran  
Tahun 2016 sampai dengan Tahun 2020  
(dalam %)

Keterangan	Tahun 2016	Tahun 2017	Tahun 2018	Tahun 2019	Tahun 2020
Pemasukan	- 51%	-7%	-8%	-25%	27%
Pengeluaran	16%	-39%	26%	-23%	136%

Sumber : Laporan *Padruwen* Desa Adat Jimbaran

Tabel 1.3 menunjukkan perkembangan tabungan dari dana temuan krama dan tabungan dana *cafe*. Sedangkan tabel 1.4 menunjukkan tingkat fluktuasi pemasukan dan pengeluaran desa adat Jimbaran.

Adanya *padruwen* Desa Adat Jimbaran dengan keterangan dana temuan krama menandakan bahwa pada suatu periode terdapat penyelewengan dana oleh oknum saat itu. Berfluktuasinya penerimaan desa adat bisa disebabkan karena

tidak adanya sistem yang baku, apakah menggunakan sistem cash basis atau accrual basis, tidak adanya administrasi yang jelas seperti nomor urut kwitansi, otorisasi dan wewenang penerima uang, sehingga memungkinkan oknum tertentu menggunakan dana penerimaan desa adat untuk kepentingan pribadi sebelum disetorkan kedalam kas desa adat. Kondisi ini bisa terjadi karena lemahnya kepemimpinan *Bandesa* Adat saat itu serta sistem pengendalian internal keuangan yang lemah. Hal tersebut berdampak panjang atas kepercayaan krama ke para *prajuru* desa adat di periode-periode berikutnya.

Penyelewengan dan kecurangan pengelolaan pada keuangan Desa Adat Jimbaran ditemukan oleh tokoh krama Desa Adat Jimbaran yang tergabung dalam Forum Peduli Jimbaran. Forum Peduli Jimbaran merupakan sebuah forum non formal yang bukan unsur lembaga Desa Adat Jimbaran. Forum ini beranggotakan tokoh-tokoh krama Desa Adat Jimbaran yang kritis terhadap Laporan *Padruwen* Desa yang dikelola oleh *Prajuru* Desa Adat Jimbaran pada periode 2010 – 2015. Salah satu hasil temuan *fraud* yang diperoleh adalah adanya selisih antara nilai yang dilaporkan dengan nilai sebenarnya. Nilai yang dilaporkan sebesar Rp. 29.144.526.298 sedangkan saldo sebenarnya yang dimiliki oleh Desa Adat Jimbaran adalah Rp. 13.767.746.707 sehingga terdapat selisih sebesar Rp. 15.376.779.590.

Menurut I Made Sudira, salah satu tokoh krama Desa Adat Jimbaran yang juga salah satu anggota Forum Peduli Jimbaran, menyatakan indikasi terjadi penyelewengan keuangan didasari oleh kecurigaan salah satu tokoh krama Desa Adat Jimbaran. Dari laporan yang dipelajarinya ditemukan beberapa kejanggalan,

salah satunya yaitu kurangnya sinkronisasi laporan sebelumnya ke laporan berikutnya. Dari kecurigaannya dikumpulkan beberapa tokoh krama untuk diajak berdiskusi untuk selanjutnya melakukan penelusuran-penelusuran. Dalam perjalanannya tokoh-tokoh krama ini bergabung dalam wadah Forum Peduli Jimbaran. Forum Peduli Jimbaran inilah yang menemukan penyelewengan keuangan Desa Adat Jimbaran dari tahun 2010 – 2014.

Bukti terjadi penyelewengan keuangan Desa Adat adalah adanya dana pengembalian yang terhimpun dalam rekening tabungan Rek. No. 1201400784 dengan keterangan pada Laporan *Padruwen* Desa Adat Jimbaran sebagai Dana Temuan Krama. Keputusan akhir dari pihak-pihak yang terbukti melakukan penyelewengan adalah Keputusan *Paruman* Tahun 2016 tentang Penjatuhan *Pamidanda* Terhadap *Kelihan* Desa Adat Jimbaran Periode 2010 – 2015.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas terdapat hal-hal menarik untuk diteliti sehingga diperoleh sebuah pemahaman. Dengan demikian rumusan persoalan studi ini ialah:

1. Bagaimana latar belakang terjadi *fraud* dalam pengelolaan keuangan Desa Adat Jimbaran?
2. Bagaimana proses terjadinya *fraud* dalam pengelolaan keuangan Desa Adat Jimbaran?
3. Bagaimana implikasi dari *fraud* dalam pengelolaan keuangan Desa Adat Jimbaran?

### 1.3 Urgensi Penelitian

Studi ini diharapkan bisa menjadi sumber informasi yang dapat meningkatkan kepercayaan krama terhadap *Prajuru* Desa Adat Jimbaran terkait pengelolaan *padruwen* desa adat.

### 1.4 Tujuan Penelitian

Berpedoman pada latar belakang yang dirumuskan pada perumusna persoalan, jadi visi studi ini ialah:

1. Mengetahui bagaimana latar belakang terjadi *fraud* dalam pengelolaan keuangan Desa Adat Jimbaran.
2. Mengetahui proses terjadinya *fraud* dalam pengelolaan keuangan Desa Adat Jimbaran.
3. Mengetahui implikasi dari *fraud* dalam pengelolaan keuangan Desa Adat Jimbaran.

### 1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan visi studi diatas, terdapat dua manfaat yang dapat diperoleh dari studi ini, yaitu:

1. Manfaat teoritis. Manfaat teoritis yang menjadi harapan adalah untuk menambah pengetahuan tentang latar belakang terjadinya *fraud*, proses terjadinya *fraud* pada pengelolaan keuangan desa adat serta mengetahui implikasi dari *fraud* dalam pengeloaan keuangan desa adat. Hal ini bermanfaat untuk bisa mencegah terjadinya *fraud* didalam pengelolaan keuangan desa adat.

2. Manfaat praktis. Studi ini semoga bisa bermanfaat bagi pemerintahan desa adat untuk dapat mengantisipasi dan mencegah terjadinya *fraud* pada pengelolaan keuangan desa adat, dengan menciptakan sistem pengendalian internal yang memadai yang sesuai dengan karakteristik desa adat.

