

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah Penelitian

Masyarakat Bali seperti layaknya masyarakat adat di Indonesia pada umumnya memiliki sebuah komunitas adat dalam sistem sosialnya. Komunitas adat masyarakat Bali yang berupa desa pakraman atau lazim pula disebut desa adat. Desa pakraman ini merupakan organisasi sosial tradisional yang memiliki beberapa ciri, yakni mempunyai wilayah dan lingkungan dengan batas-batas yang jelas, anggota (*krama*) dengan persyaratan tertentu, *Kahyangan Tiga* atau pura lain yang memiliki peranan dalam upacara keagamaan, otonomi baik ke luar maupun ke dalam, dan memiliki pemerintahan *adat* yang disertai dengan kepengurusannya (Atmadja, 2006). Hubungan antar komponen dalam lingkup desa pakraman tersebut berlandaskan kepada peraturan *adat* (*awig-awig*) baik yang dibuat secara tertulis maupun yang tidak tertulis yang disepakati oleh semua anggota masyarakat adat. *Awig-awig* dirumuskan secara bersama lewat *paruman krama* desa pakraman atau rapat dewan desa. Kehidupan sosial dari desa pakraman di Bali berlandaskan pada ideologi atau konsep Tri Hita Karana. Pitana (1994) dalam Atmadja (2006) mengatakan bahwa dalam rangka mewujudkan *Tri Hita Karana* (*Parahyangan*, *Pawongan*, dan *Palemahan*), desa *pakraman* memiliki beberapa hak otonomi diantaranya adalah ‘otonomi dalam bidang sosial-ekonomi, yang merupakan kekuasaan untuk mengatur hubungan antar anggota kelompok masyarakat, serta mengelola kekayaan desa pakraman.’Kekayaan

tersebut dapat berupa ‘harta bergerak dan harta yang tidak bergerak.’ Harta bergerak dan harta tidak bergerak ini dapat dimanfaatkan oleh masyarakat desa pakraman untuk dapat menghasilkan uang yang selanjutnya akan dimasukkan ke dalam kas desa pakraman. Selain itu, desa pakraman juga dapat menarik iuran atau uang sumbangan dari masing-masing komunitas yang tercakup dalam desa pakraman tersebut. Kekayaan yang dimiliki oleh desa pakraman dapat dipergunakan untuk kepentingan masyarakat desa pakraman.

Uang kas yang terdapat pada desa pakraman dapat dipergunakan untuk membiayai kegiatan sosial kemasyarakatan dan kegiatan upacara-upacara keagamaan. Mengingat pentingnya uang kas pada kegiatan desa pakraman, maka fungsi pengelolaan keuangan desa pakraman menjadi suatu hal yang menarik untuk dicermati. Desa pakraman sebagai sebuah lembaga tradisional dituntut melakukan perubahan agar sesuai dengan perkembangan zaman. Desi (1983) dalam Atmadja (2006) mengatakan bahwa dalam perspektif studi pembangunan, ada dua pandangan yang mengutub, pertama, pandangan kaum revolucioner yang menilai bahwa lembaga tradisional harus diganti, karena menghambat pembangunan. Kedua, pandangan kaum reformis yang menilai bahwa banyak lembaga tradisional atau bentukan masyarakat lokal yang bertumpu pada basis kebudayaan yang mereka miliki, bukannya menghambat pembangunan, melainkan berguna bagi percepatan pembangunan. Dalam hal ini, menurut pandangan kaum reformis, desa pakraman memiliki modal sosial berupa adat dan tradisi yang dapat dipakai sebagai dasar atau pedoman dalam membantu pengelolaan keuangan desa pakraman. Basis kebudayaan berupa modal sosial berupa ideologi *Tri Hita Karana* dan adat dan tradisi yang dimiliki oleh desa

pakraman dapat dipergunakan untuk membantu memahami segala hal yang berkaitan dengan proses pengelolaan keuangan yang terjadi di desa pakraman. Bahkan penelitian Nugroho dan Dahuri (2004) dalam Atmadja (2006) mengatakan bahwa pembangunan akan lebih berhasil jika di dalamnya memasukkan modal sumber daya alam (SDA), modal bantuan manusia, modal sumber daya manusia (SDM), dan modal sosial. Berdasarkan hal ini, maka desa pakraman sebagai sebuah lembaga tradisional yang juga mengelola keuangan sebagai sumber dana kegiatan bagi komunitasnya merupakan suatu hal yang menarik untuk dikaji. Hal ini terkait dengan bagaimana komunitas desa pakraman mengelola keuangan desa pakraman itu sendiri berdasarkan adat dan tradisi yang dimiliki.

Saat ini terjadi perubahan paradigma dalam pengelolaan keuangan desa. Sebelum dikeluarkannya UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa, posisi desa hanyalah sebagai objek pembangunan yang bersifat *top down*. Kepentingan dan kebutuhan desa kerap tidak terakomodasi mengingat alur atau proses pembangunan di desa sering didominasi oleh muatan politis oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan. Situasi desa kini pun berubah. Dalam kondisi saat ini desa adat diberikan kewenangan yang seluas-luasnya untuk mengatur segala kebutuhan yang benar-benar menjadi kebutuhan riil dan otentik yang salah satunya mengelola keuangan yang didapat dari pemerintah daerah setempat dan pendapatan-pendapatan lainnya. Dengan kondisi desa adat yang semakin otonom maka tantangan dan ancaman desa pakraman justru semakin besar. Peluang terjadinya penyimpangan terutama hal-hal yang bersifat keuangan pun menjadi hal yang tak terhindarkan di kemudian hari.

Dalam melaksanakan *good governance*, selain mempergunakan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan, desa adat juga memanfaatkan apa yang disebut sebagai modal sosial. Modal sosial merupakan hubungan-hubungan yang tercipta dan norma-norma yang membentuk kualitas dan kuantitas hubungan sosial dalam masyarakat dalam *spectrum* yang luas, yaitu sebagai perekat sosial (*social glue*) yang menjaga kesatuan anggota masyarakat (bangsa) secara bersama-sama. Modal sosial ditransmisikan melalui mekanisme-mekanisme kultural, seperti agama, tradisi, atau kebiasaan sejarah (Fukuyama, 1996). Unsur utama dan terpenting dari modal sosial adalah kepercayaan (*trust*). Atau dapat dikatakan bahwa *trust* dapat dipandang sebagai syarat keharusan (*necessary condition*) dari terbentuk dan terbangunnya modal sosial yang kuat (atau lemah) dari suatu masyarakat. Pada masyarakat memiliki kapabilitas *trust* yang tinggi (*high trust*), atau memiliki *spectrum of trust* yang lebar (panjang), maka akan memiliki potensi modal sosial yang kuat. Sebaliknya pada masyarakat yang memiliki kapabilitas *trust* yang rendah (*low trust*), atau memiliki *spectrum of trust* yang sempit (pendek), akan memiliki potensi modal sosial yang lemah. Pendapat tersebut didukung oleh Paldam (2000) bahwa kepercayaan adalah keyakinan para anggota masyarakat dan dapat diandalkan karena saling berlaku jujur.

Berdasarkan kajian tersebut, penyertaan modal sosial dalam transparansi dan akuntabilitas laporan keuangan, berlaku bagi segenap aparatur desa, maupun masyarakat desa adat. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari adanya kenyataan bahwa baik masyarakat maupun aparatur desa adat merupakan *krama* desa adat, sehingga mereka harus tunduk kepada aturan yang berlaku dalam desa adat tersebut.

Karena itu, setiap penyimpangan yang terjadi, siapapun yang melakukannya, dapat dikenai sanksi adat.

Keberadaan desa adat ini mampu mengaplikasikan budaya modern dan budaya tradisional yang menarik untuk dikaji, maka dipilihlah “Desa Adat Penglatan” sebagai lokasi penelitian. Desa Adat Penglatan dipilih karena merupakan salah satu desa adat yang mendapat dana dari pemerintah propinsi sebagai dana bantuan untuk penyelenggaraan kegiatan sosial keagamaan di lingkungan desa adat. Tentu saja pengelolaan keuangan desa adat menjadi suatu hal yang sangat penting (menurut Bendesa Adat Desa Penglatan, Bapak Wayan Susila, wawancara non formal/28 Juni 2020), tidak hanya sebagai sumber dana bagi kegiatan masyarakat adat, dana desa adat juga harus dikelola dengan baik sebagai bentuk pertanggungjawaban moral dan sosial kepada komunitas masyarakat adat.

Digunakannya pendekatan kepercayaan dalam pengelolaan dana desa adat yang menunjang tugas pemerintahan desa dalam rangka membangun sebuah komitmen penghormatan dan peningkatan kepercayaan. Artinya bahwa kepercayaan digunakan sebagai prinsip umum serta tindakan yang khusus dalam melaksanakan aturan hukum. Sebagaimana yang telah disampaikan pada paragraf sebelumnya bahwa salah satu tugas *prajuru* desa adat, pelayanan (*services*) adalah ditujukan kepada upaya pemenuhan hak-hak *krama* desa adat. Dengan demikian, pengelolaan dana desa adat berbasis kepercayaan adalah sebuah keniscayaan.

Sekala dan *niskala* merupakan kepercayaan masyarakat Bali yang sangat melekat dalam kehidupan sehari-hari yang memiliki makna terlihat dan tidak terlihat. Kepercayaan tersebut mengarahkan masyarakat agar menjalani kehidupan

yang seimbang. *Sekala* dan *Niskala* yang berarti alam nyata dan alam tidak nyata, yang jika dikaitkan dengan hasil laporan pertanggung jawaban keuangan / laporan pengelolaan dana desa akan sangat berpengaruh terhadap nilai kepercayaan dari masyarakat desa. Misalnya, jika kurangnya transparansi dan akuntabilitasnya laporan dana desa, maka *prajuru* desa tersebut akan dikenai sangsi secara nyata (sangsi adat) dan secara tidak nyata (sangsi hukum *karma phala*).

Fenomena yang menarik dari Desa Adat Penglatan adalah dalam pemilihan *Bendesa* (ketua) adat diadakan *paruman* (rapat) atau pemilihan langsung melalui pemilihan umum yang diadakan di Balai Banjar. Disamping itu juga, yang boleh mencalonkan diri menjadi *Bendesa Adat Penglatan* hanya dari *dadia merajan* “Werdhi Ayu”. Sehingga hal ini dikhawatirkan terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak-pihak tertentu. Setiap calon *Bendesa* (ketua) dan *prajuru* (pengurus) adat yang terpilih harus melaksanakan *mepiuning* (sembahyang) di Pura Bukit. Hal ini dimaksudkan untuk mengadakan sumpah secara *sekala* dan *niskala* bahwa setiap pekerjaan atau tugas yang dilakukan untuk masyarakat harus sepenuhnya dilakukan dengan tulus iklas, adil, jujur dan transparan khususnya dalam pengelolaan keuangan, sehingga jika terjadi suatu masalah/tindak kecurangan di masyarakat maupun didalam pengelolaan dana desa, maka mereka akan dikenai sanksi di adat dan *sangsi karma phala*. Kepercayaan akan hukum *karma phala* (*niskala*) sangat berpengaruh terhadap apa yang mereka lakukan di masyarakat dan desa adat, karena masyarakat desa telah mempercayakan kepada *prajuru* adat untuk mengelola dana desa sebaik mungkin, dan jika kepercayaan itu disalahgunakan maka mereka harus menerima segala sanksinya (adat maupun *niskala*).

Berdasarkan hasil wawancara sementara penulis dengan Kelian Banjar Adat Desa Penglatan (Minggu, 28 Juni 2020) yang menyatakan bahwa :

“Kepercayaan masyarakat Desa Adat Penglatan terhadap segala pertanggung jawaban dana desa yang dikelola oleh desa. Selama ini awig-awig sangat berperan dalam mengatur kehidupan sosial dan keagamaan dari masyarakat yang tinggal di lingkungan desa adat. Penyelesaian segala bentuk penyimpangan di Desa Adat Penglatan sangat mengandalkan pada *awig-awig* desa adat. Namun *awig-awig* yang ada hanya mengatur penyimpangan atau permasalahan yang berkutat di bidang sosial dan keagamaan, sementara permasalahan seputar pengelolaan keuangan belum menjadi sesuatu yang diatur secara jelas dan tegas. Sekalipun terjadi penyimpangan keuangan seperti korupsi, maka desa pakraman akan menuntaskannya lewat pendekatan paruman desa (rapat *krama* desa) serta lebih memberikan kepercayaan secara *sekala niskala*”.

Beliau juga menambahkan mengenai peran kepercayaan masyarakat sangat penting, yang menyatakan bahwa :

“*prajuru* yang bertugas selain menerapkan kepercayaan kita juga selalu melibatkan *sekala* dan *niskala*. *Sekala* itu yang dimaksud adalah kita bekerja untuk nafkah sehari-hari, secara *niskala* kita bisa ngayah (melayani) Ida Batara Sesuhunan Desa pakraman Penglatan. Jadi kita utamakanlah bekerja sejujur-jujurnya. Karena bagaimanapun juga, kalau kita tidak jujur, nantinya di *niskala*, Yang Maha Kuasa akan mengetahui” (hasil wawancara dengan kelian banjar adat desa penglatan, 2020).

Fenomena lain yang menarik di Desa Adat Penglatan adalah Desa Penglatan memiliki sumber daya manusia yang dalam hal ini adalah *prajuru* desa adat yang sangat potensial untuk melakukan beberapa pengelolaan termasuk pengelolaan keuangan. Namun sumber daya manusia yang sudah terkena kultur modern juga berpotensi untuk berubah menjadi masyarakat yang sangat konsumtif, sementara perilaku konsumtif adalah salah satu penyebab terjadinya tindak pidana korupsi atau penyalahgunaan keuangan. Namun, masyarakat Desa Adat Penglatan meyakini dan percaya bahwa *prajuru* desa adat tidak akan melakukan tindakan penyalahgunaan keuangan. Artinya bahwa, kepercayaan yang tinggi dari

masyarakat Desa Adat Penglatan yang juga dipakai sebagai prinsip umum dan tindakan khusus dalam melaksanakan pengelolaan dana desa adat. Dengan adanya *trust* (kepercayaan) *krama* Desa Adat Penglatan terhadap *prajuru* desa adat dalam pertanggungjawaban laporan keuangan, akan mengarahkan pada laporan keuangan yang transparan dan akuntabel.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis ingin lebih mengkaji mengenai **“Aspek Trust Berbasis Sekala Niskala Dalam Praktek Akuntabilitas dan Transparansi Pengelolaan Dana Desa Adat Penglatan”**.

1.2 Identifikasi Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka identifikasi masalah yang menjadi bahan dalam penelitian ini yaitu kepercayaan masyarakat Desa Adat Penglatan terhadap segala pertanggung jawaban dana desa adat yang dikelola oleh *prajuru* desa adat. Fenomena lainnya yang terjadi adalah setiap calon *prajuru* adat yang terpilih harus melaksanakan *mepiuning* (sembahyang) di Pura Bukit. Hal ini dimaksudkan untuk mengadakan sumpah secara *sekala* dan *niskala* dihadapan Tuhan (*Ida Betara*) bahwa setiap pekerjaan atau tugas yang dilakukan untuk masyarakat harus sepenuhnya dilakukan dengan tulus ikhlak, adil, jujur dan transparan khususnya dalam pengelolaan keuangan, sehingga jika terjadi suatu masalah/tidak kecurangan di masyarakat maupun didalam pengelolaan dana desa adat, maka mereka akan dikenai sanksi di adat dan *sekala niskala*. Kepercayaan sangat berpengaruh terhadap apa yang mereka lakukan di masyarakat dan desa adat, karena masyarakat desa telah mempercayakan kepada *prajuru* adat untuk mengelola dana desa adat sebaik mungkin, dan jika

kepercayaan itu disalahgunakan maka mereka harus menerima segala sanksinya (adat maupun *niskala*).

1.3 Pembatasan Masalah

Mengingat begitu banyak permasalahan yang timbul, maka diperlukan pembatasan masalah untuk menghindari berbagai kesalahan persepsi yang berkaitan dengan penelitian. Oleh karena itu penelitian ini dibatasi pada aspek *trust* dalam praktek akuntabilitas dan transparansi pengelolaan dana Desa Adat Penglatan.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah, maka penulis mengemukakan rumusan masalah dalam penelitian ini :

1.4.1 Bagaimana perwujudan aspek *trust* berbasis *sekala* dan *niskala* dalam praktek akuntabilitas pengelolaan dana Desa Adat Penglatan Kecamatan Buleleng?

1.4.2 Bagaimana perwujudan aspek *trust* berbasis *sekala* dan *niskala* dalam praktek transparasi pengelolaan dana Desa Adat Penglatan Kecamatan Buleleng?

1.5 Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini berdasarkan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian yaitu :

- 1.5.1 Untuk mengetahui perwujudan aspek *trust* berbasis *sekala* dan *niskala* dalam praktek akuntabilitas pengelolaan dana Desa Adat Penglatan Kecamatan Buleleng.
- 1.5.2 Untuk mengetahui perwujudan aspek *trust* berbasis *sekala* dan *niskala* dalam praktek transparasi pengelolaan dana Desa Adat Penglatan Kecamatan Buleleng.

1.6 Manfaat Penelitian

1.6.1 Manfaat Teoritis

Sebagai bahan evaluasi dalam pengelolaan dana desa adat bagi *prajuru* desa adat dan pengelola dana desa adat dalam rangka mengevaluasi penggunaan anggaran dana desa adat yang digunakan untuk pemberdayaan masyarakat, serta sebagai tinjauan kedepannya dengan harapan informasi yang berada dalam penelitian ini dapat meningkatkan keahlian sumber daya manusia, khususnya *prajuru* desa adat yang mengelola dana desa adat dalam realisasi dana desa adat tersebut.

1.6.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini bermanfaat untuk mahasiswa jurusan akuntansi dan peneliti selanjutnya sebagai bahan referensi penelitian selanjutnya, khususnya untuk bidang akuntansi yang mempunyai fokus dalam pengelolaan dana desa adat, dan sebagai pembanding untuk menambah ilmu pengetahuan, serta dapat digunakan sebagai sarana untuk memperluas ilmu pengetahuan mengenai

pengelolaan dana desa adat, dan juga sebagai syarat untuk mendapat gelar Strata 1.

