

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Fenomena korupsi hingga kini masih menjadi masalah sosial yang belum terselesaikan di Indonesia. Praktik koruptif ini sudah mewabah secara sistematis di berbagai sektor termasuk dalam lini pemerintahan. Secara historis, tindak pidana korupsi di Indonesia bukanlah fenomena baru, melainkan telah terjadi cukup lama dan masif. Praktik koruptif saat ini telah menyentuh berbagai lini pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

Tindak pidana korupsi yang telah menyentuh lini pemerintahan terkecil di negeri ini merupakan salah satu dampak negatif dari implementasi dari desentralisasi. Salah satu tujuan desentralisasi yaitu mengurangi disparitas antara pusat dan daerah. Namun tujuan tersebut saat ini jauh dari harapan, sebagaimana menurut Rianto (2020), reformasi dan demokratisasi yang semula diharapkan membawa perubahan sistem pemerintahan kearah yang lebih baik, ternyata gagal dan membawa perilaku koruptif ke daerah-daerah. Lebih lanjut, menurut Labolo (2017), terdapat diskresi pada level eksekutif yang seolah-olah mengembalikan kewenangan kepala daerah untuk melakukan berbagai hal sehingga mendorong penyalahgunaan wewenang yang dapat memperluas korupsi di daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa peluang terjadinya korupsi di tingkat pemerintah daerah cukup tinggi dan berpotensi melibatkan kepala daerah setempat.

Berdasarkan data yang tercatat pada situs resmi KPK per 17 November 2023, terdapat 24 Gubernur dan 162 bupati atau wali kota yang terlibat kasus dugaan tindak pidana korupsi oleh KPK. Angka dimaksud berpotensi lebih tinggi apabila digabungkan dengan kasus serupa yang ditangani oleh Kejaksaan dan Kepolisian. Menurut catatan ICW (2022), selama rentang waktu tahun 2010 hingga Juni 2018, aparat penegak hukum telah menetapkan sebanyak 253 kepala daerah sebagai tersangka tindak pidana korupsi.

Keterlibatan kepala daerah dalam praktik korupsi dilakukan dengan berbagai modus operandi. Sebagaimana dikutip dari Kompas.com, menurut Direktur Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat Komisi Pemberantasan Korupsi Giri Suprardiono, terdapat enam modus korupsi yang kerap digunakan oleh kepala daerah guna mengganti biaya politik selama kampanye, yakni: (1) jual beli kedudukan di lingkungan eksekutif daerah; (2) korupsi pengadaan barang dan jasa dengan cara pengaturan pemenang tender; (3) perdagangan izin usaha; (4) penyelewengan anggaran; (5) penerimaan gratifikasi; dan (6) penggelapan pendapatan daerah (Ramadhan, 2020). Keenam modus korupsi tersebut menunjukkan bahwa korupsi yang dilakukan kepala daerah didasari motif politis dan ekonomis. Mereka menyelewengkan kewenangan yang dimiliki untuk kepentingan pribadi dan berpotensi menyebabkan kerugian bagi negara atau daerah terkait.

Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan “Kerugian negara dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan.” Kemudian dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara “Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung maupun tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud”. Kedua pasal tersebut mengamanatkan pengembalian kerugian negara atau daerah akibat perbuatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah.

Dalam Pasal 1 ayat 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara disebutkan bahwa “*Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai*”. Maka, diperlukan penghitungan kerugian keuangan negara untuk mengetahui jumlah kerugian sesuai dengan pengertian kerugian negara dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Sebagaimana yang dijelaskan Hamzah yang dikutip Umar (2016), untuk menentukan besaran kerugian yang dialami negara secara nyata

dan pasti jumlahnya harus dilakukan oleh ahli berkompeten, seperti akuntan atau auditor, melalui kegiatan audit bebas dan adil, bukan hanya berdasarkan asumsi Jaksa Penuntut Umum.

Menurut Umar (2016), menilai kerugian akibat korupsi memerlukan keterlibatan pakar dan pemanfaatan bukti yang tersedia. Kerugian negara sering dikaitkan dengan nilai uang dan untuk menentukan jumlahnya, biasanya dibutuhkan pendapat ahli seperti auditor keuangan. Penghitungan kerugian negara dilakukan melalui audit menyeluruh, bukan hanya sampel seperti audit keuangan umumnya, agar nilai sebenarnya dapat diketahui. Nilai sebenarnya ini diperoleh dari bukti-bukti hasil audit seperti dokumen, kuitansi, dan hasil perhitungan pakar terkait kasus korupsi yang bersangkutan. Hasil penghitungan ini dapat menjadi pertimbangan hakim untuk menjatuhkan hukuman yang seberat-beratnya bagi para koruptor.

Menurut Putri Yulia dkk. (2016), untuk kasus-kasus kompleks di mana sulit untuk membuktikan komponen "merugikan keuangan negara", aparat penegak hukum dapat berkoordinasi dengan lembaga yang memiliki kompetensi dalam bidang audit keuangan, seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Kedua lembaga ini memiliki kompetensi dan pengalaman dalam melakukan pemeriksaan investigatif dalam menghitung kerugian keuangan negara. Namun, terdapat diskursus terkait kewenangan yang lebih dominan antara BPK dan BPKP dalam menentukan nilai kerugian keuangan negara.

Penelitian yang dilakukan oleh Suta dkk. (2021) dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan secara konseptual, menemukan bahwa hanya BPK lebih berwenang dalam menilai dan menetapkan jumlah kerugian keuangan negara yang digunakan dalam pemeriksaan dugaan korupsi di pengadilan. Sementara itu, BPKP hanya sebatas menghitung kerugian keuangan negara saja dan tidak berwenang menentukan adanya kerugian keuangan negara dalam penanganan kasus korupsi. Hal tersebut juga dicantumkan dalam SEMA Nomor 4 Tahun 2016.

Sebagai institusi negara yang diberi mandat khusus untuk memberantas korupsi dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19

Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi disebutkan bahwa *“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf e, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap Tindak Pidana Korupsi yang: a) melibatkan aparat penegak hukum, Penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan Tindak Pidana Korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau Penyelenggara Negara; dan/atau b) menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”* Berdasarkan wewenang tersebut, maka penelitian ini akan mengkaji terkait kasus korupsi yang melibatkan penyelenggara negara yaitu kepala daerah.

Dalam penindakan kasus korupsi, termasuk korupsi yang melibatkan kepala daerah, KPK melakukan tahap penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Proses ini dimulai dari adanya laporan dari lembaga lain seperti laporan dari BPK melalui temuan hasil audit serta dapat juga dari pengaduan masyarakat. Setelah menerima laporan dari masyarakat, KPK menganalisis informasi untuk menentukan indikasi pelanggaran hukum. Menurut Beni & Alia (2017), temuan BPK dapat menjadi basis bagi KPK untuk melakukan investigasi. BPK dinilai memiliki peran krusial dalam upaya pemberantasan korupsi karena Lembaga ini dapat memberikan informasi dan bukti permulaan bagi KPK untuk melakukan proses hukum dalam menindak tindak pidana korupsi. Ini berarti, BPK dapat membantu dan bekerja sama dengan KPK dalam proses proses hukum terhadap kasus-kasus korupsi.

Dalam konteks peran BPK dalam pemberantasan korupsi, BPK dapat memberikan keterangan sebagai ahli sebagaimana yang diungkapkan Umar (2016), keterangan ahli dari auditor adalah keterangan yang sangat dibutuhkan untuk membantu penegak hukum dan hakim dalam memutuskan suatu perkara. Keterangan auditor yang diharapkan berupa hasil audit yang telah dilakukannya serta hasil penilaian terkait perhitungan kerugian keuangan negara. Auditor melakukan audit investigasi yang melibatkan pengumpulan, evaluasi, dan pengamanan bukti dan informasi terkait tindak pidana korupsi. Untuk

mendukung keterangannya sebagai ahli, auditor BPK akan menyerahkan seluruh dokumen dan bukti yang telah ditemukan kepada penyidik.

Ketentuan mengenai pemeriksaan investigatif penghitungan kerugian negara/daerah dan pemberian keterangan ahli diatur dalam Pasal 13 Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pemeriksaan Investigatif, Penghitungan Kerugian Negara/Daerah, dan Pemberian Keterangan Ahli yang menyebutkan bahwa *“Penghitungan Kerugian Negara/Daerah dilakukan melalui Pemeriksaan Investigatif yang bertujuan untuk mengungkap ada atau tidaknya Kerugian Negara/Daerah termasuk menghitung nilai Kerugian Negara/Daerah yang terjadi sebagai akibat dari penyimpangan pengelolaan keuangan negara/daerah.”* Hal ini menegaskan bahwa BPK memiliki wewenang dalam melakukan perhitungan kerugian negara serta memberikan keterangan ahli, baik ditahap penyelidikan maupun di persidangan.

BPK memiliki peran strategis dalam pemberantasan korupsi melalui audit investigatif. Astuti & Chariri (2015) menjelaskan bahwa berdasarkan undang-undang, BPK berwenang untuk melaporkan kasus dugaan korupsi yang menimbulkan kerugian negara kepada para aparat penegak hukum. Auditor BPK harus menghitung terlebih dahulu berapa kerugian yang dialami negara serta harus memeriksa ada atau tidaknya unsur pidana dalam kasus tersebut.

Penelitian Hamdani & Misra (2023) menemukan bahwa peran audit investigatif pada kasus korupsi yang melibatkan gubernur sangat minim dilakukan oleh KPK. Padahal dari beberapa ketentuan seperti Pasal 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 menyatakan diperlukan audit perhitungan kerugian keuangan negara, tetapi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 sebagai pedoman kerja tidak mengharuskan KPK melakukan permintaan audit investigasi kepada BPK. Akibatnya pengembalian kekayaan negara akibat tindak pidana korupsi tidak optimal.

Oleh karena itu, riset ini memperluas cakupan objek penelitian menjadi kasus korupsi kepala daerah untuk melihat bagaimana peran audit investigasi

pada kasus-kasus lain seperti yang melibatkan bupati/walikota. Penelitian ini menganalisis peran audit investigatif oleh BPK terhadap kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah dan ditangani KPK dalam hal penetapan nilai kerugian keuangan negara.

Tindak pidana korupsi yang melibatkan kepala daerah seringkali berdampak luas terhadap kerugian keuangan daerah. Oleh karena itu, penetapan nilai kerugian keuangan daerah yang akurat penting dilakukan melalui audit investigasi BPK guna mendukung proses hukum oleh KPK. Namun, koordinasi BPK dan KPK dalam audit investigasi masih belum optimal. Sehingga diperlukan harmonisasi aturan BPK dan KPK untuk mendukung kerja sama kedua lembaga ini untuk bersama-sama memberantas korupsi di Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana peraturan KPK dalam melakukan permintaan audit investigasi kepada BPK atas dugaan korupsi Kepala Daerah yang ditangani KPK?
2. Bagaimana peraturan BPK dalam menerima permintaan audit investigasi dari KPK atas kasus dugaan korupsi Kepala Daerah yang ditangani KPK?
3. Apakah ada peran audit investigasi oleh BPK dalam kasus korupsi kepala daerah yang ditangani KPK?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis peraturan KPK dalam melakukan permintaan audit investigasi kepada BPK atas dugaan korupsi Kepala Daerah yang ditangani KPK
2. Untuk menganalisis peraturan BPK dalam menerima permintaan audit investigasi dari KPK atas kasus dugaan korupsi Kepala Daerah yang ditangani KPK
3. Untuk mengetahui dan menganalisis peran audit investigasi oleh BPK pada kasus korupsi kepala daerah yang ditangani KPK

1.4 Manfaat Penelitian

Diharapkan penelitian ini akan memberi manfaat praktis kepada berbagai pihak sebagai berikut:

1. Bagi KPK
 - a. Sebagai bahan evaluasi efektifitas kerja sama KPK dan BPK dalam penanganan kasus korupsi.
 - b. Sebagai masukan untuk meningkatkan koordinasi dengan BPK terkait permintaan audit investigasi guna memperkuat pembuktian kasus.
2. Bagi BPK
 - a. Sebagai evaluasi atas penerapan peraturan audit investigasi BPK pada kasus nyata korupsi kepala daerah
 - b. Sebagai masukan untuk peningkatan kualitas audit investigasi BPK dalam mendukung pemberantasan korupsi.

3. Bagi Masyarakat

Penelitian ini dapat bermanfaat untuk memberikan informasi factual terkait upaya-upaya yang dilakukan KPK dan BPK dalam memberantas korupsi di Indonesia.

Adapun beberapa manfaat teoritis yang diharapkan dari penelitian yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Memberikan kontribusi bagi pengembangan teori audit investigasi, khususnya terkait penerapannya dalam kasus korupsi di sektor publik.
2. Menambah literatur akademis terkait kolaborasi antar lembaga pemerintah dalam upaya pemberantasan korupsi di Indonesia
3. Memperkaya bahan referensi dan kajian empiris mengenai upaya pemulihan kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi.

1.5 Sistematika Penulisan

Skripsi ini ditulis dalam lima bab, yang masing-masing terhubung dengan bab sebelumnya. Berikut penjelasan isi dari masing-masing bab:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi mengenai latar belakang yang akan mendasari penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika

penulisan. Bab ini memberikan gambaran secara umum mengenai isu keseluruhan dari tulisan ini.

BAB II : LANDASAN TEORI

Bab ini mengemukakan teori-teori yang mendukung penelitian yang meliputi tentang teori keagenan, fraud, korupsi, kerugian keuangan negara, audit investigasi kerugian keuangan negara serta juga kerangka berfikir yang digunakan dalam penelitian ini.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan dari jenis penelitian, objek penelitian, metode pengumpulan data, memaparkan data, jenis dan sumber data, serta juga menjelaskan analisis data. Selain itu pada bab ini juga menjelaskan bahwa penelitian yang dilakukan menggunakan pendekatan kualitatif.

BAB IV : PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan gambaran kasus korupsi kepala daerah di Indonesia. Bab ini juga merupakan hasil penelitian mengenai regulasi KPK, regulasi BPK terkait audit investigasi penghitungan kerugian keuangan negara, dan peran audit investigasi pada kasus korupsi kepala daerah yang ditangani KPK.

BAB V : PENUTUP

Bab ini memuat kesimpulan, keterbatasan penelitian dan saran yang dianggap perlu dan berguna bagi penelitian selanjutnya.

