

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Korupsi menjadi masalah struktural serius dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia. Fenomena ini tidak hanya menjadi isu hukum, tetapi juga persoalan sosial, ekonomi, dan politik yang mengakar dalam struktur birokrasi dan budaya kekuasaan. Dalam konteks tata kelola publik, korupsi mencerminkan kegagalan institusi negara dalam mewujudkan prinsip *good governance*, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan integritas dalam pengelolaan sumber daya publik.

Tindak pidana korupsi merupakan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok dengan tujuan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan maupun perekonomian negara. Menurut Pranoto & Kurniawan (2023), korupsi merupakan bentuk penyalahgunaan kekuasaan publik untuk kepentingan pribadi yang menghambat reformasi kelembagaan dan melemahkan tata kelola pemerintahan. Sementara itu, penelitian Fajrianto (2023) menjelaskan bahwa korupsi di Indonesia masih menjadi tantangan besar dalam penegakan hukum karena adanya kelemahan sistemik dalam pengawasan dan rendahnya integritas aparatur negara. Sejalan dengan itu, Maulida et al., (2020) mengemukakan bahwa tindak pidana korupsi tidak hanya dipandang sebagai pelanggaran hukum, tetapi juga sebagai pelanggaran moral dan nilai keagamaan karena bertentangan dengan prinsip keadilan sosial dan amanah publik. Dengan demikian, tindak pidana korupsi dapat dipahami sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) yang berdampak luas terhadap keuangan negara, kepercayaan publik, dan keberlanjutan pembangunan nasional.

Berdasarkan data hasil Indeks Persepsi Korupsi (IPK) yang dirilis oleh *Transparency International Indonesia* tanggal 11 Februari 2025, pada tahun 2024 Indonesia memperoleh skor 37 dari 100 dan menempati peringkat 99 dari 180

negara. IPK ini mengalami peningkatan dari tahun 2023 yang memperoleh skor 34 dari 100 dan menempati peringkat 115 dari 180 negara (Transparency International Indonesia, 2025). Peningkatan tersebut memang menunjukkan adanya perbaikan persepsi terhadap upaya pemberantasan korupsi, tetapi secara substansial masih menandakan bahwa tingkat korupsi di Indonesia tergolong tinggi dan memerlukan penguatan mekanisme pengawasan yang lebih efektif.

Korupsi merupakan salah satu bentuk kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) yang telah lama menjadi ancaman serius bagi tata kelola pemerintahan dan pembangunan nasional di Indonesia. Tindak pidana korupsi tidak hanya merusak tatanan moral dan keadilan sosial, tetapi juga berdampak langsung terhadap kondisi keuangan negara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang diubah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, setiap tindakan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi secara melawan hukum yang menyebabkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Hal ini menunjukkan bahwa hubungan antara korupsi dan kerugian keuangan negara bersifat kausal, di mana tindakan koruptif secara langsung menimbulkan kerugian terhadap sumber daya publik yang seharusnya digunakan untuk kepentingan masyarakat.

Kerugian keuangan negara sendiri didefinisikan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu sebagai “*kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai.*” Definisi tersebut menunjukkan bahwa suatu perbuatan dapat dikategorikan menimbulkan kerugian keuangan negara apabila memenuhi tiga unsur utama, yaitu: (1) terdapat kekurangan aset negara berupa uang, surat berharga, atau barang; (2) jumlah kekurangannya dapat dihitung secara nyata dan pasti; serta (3) kerugian tersebut disebabkan oleh tindakan melawan hukum, baik dilakukan secara sengaja maupun karena kelalaian. Dengan demikian, setiap tindak korupsi yang dilakukan oleh aparat negara atau pihak swasta yang berhubungan dengan pengelolaan keuangan

publik secara langsung menimbulkan dampak berupa berkurangnya aset atau potensi penerimaan negara.

Kerugian keuangan negara bukan hanya menunjukkan adanya penurunan aset negara, tetapi juga mencerminkan kelemahan dalam penerapan prinsip akuntabilitas dan tata kelola keuangan publik yang baik. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Mubarak & Wessy (2021) menjelaskan bahwa kerugian negara sering kali terjadi akibat penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik dalam pengelolaan anggaran negara. Penelitian ini juga menegaskan bahwa unsur penyalahgunaan wewenang memiliki hubungan yang erat dengan timbulnya kerugian keuangan negara, karena tindakan tersebut berdampak langsung terhadap berkurangnya potensi penerimaan dan nilai aset negara. Lebih lanjut, penelitian oleh Munafri (2023) menjelaskan mengenai pertanggungjawaban pidana atas kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi, dengan menyoroti bahwa laporan hasil pemeriksaan (LHP) penghitungan kerugian negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan auditor publik menjadi dasar penilaian hakim. Penelitian ini juga menegaskan bahwa pembakuan metode penghitungan kerugian negara sangat penting untuk menjamin kepastian hukum.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) bertugas sebagai badan pemeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Berdasarkan Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, BPK melaksanakan 3 (tiga) jenis pemeriksaan yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Dalam menentukan kerugian keuangan negara akibat kasus korupsi, pemeriksaan yang dilakukan berupa pemeriksaan dengan tujuan tertentu dengan jenis audit yang digunakan adalah audit investigasi. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 13, yang menegaskan bahwa pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif apabila ditemukan keadaan yang mengarah pada penyimpangan atau potensi tindak pidana dalam pengelolaan keuangan negara. Melalui audit investigatif, BPK mengidentifikasi pola transaksi, pihak yang

bertanggung jawab, serta nilai kerugian yang nyata dan pasti jumlahnya dan memastikan bahwa perbuatan yang diduga melawan hukum tersebut benar-benar berdampak pada berkurangnya keuangan negara.

Dalam melakukan audit investigasi, penghitungan kerugian keuangan negara selain BPK juga dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Sesuai Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan menegaskan instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan negara adalah badan pemeriksa keuangan yang memiliki kewenangan konstitusional sedangkan Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) lainnya tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara, namun tidak berwenang menyatakan atau men-declare adanya kerugian keuangan negara (Mahkamah Agung, 2016). Dalam hal tertentu hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian negara dan besarnya kerugian Negara. Dengan demikian, audit investigasi penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh BPKP tidak bersifat final tergantung sepenuhnya pada pertimbangan Majelis Hakim.

Pada penelitian ini teori yang digunakan untuk menjelaskan mekanisme audit investigasi penghitungan kerugian keuangan negara adalah Teori *Agency*. Teori *Agency* memberikan gagasan tentang bagaimana hubungan antara principal dan agen berpotensi menimbulkan konflik kepentingan dan asimetri informasi karena masing-masing pihak berusaha memenuhi kepentingannya sendiri (Hendrastuti & Harahap, 2023). kondisi ini menimbulkan kebutuhan akan audit investigatif sebagai bentuk monitoring yang lebih mendalam dan khusus, tidak hanya untuk menilai kewajaran laporan, tetapi untuk mendeteksi, membuktikan, dan mengungkap penyimpangan atau *fraud* serta mengidentifikasi kerugian yang ditimbulkan (Sutisna Dede et al., 2024). Dengan demikian, audit investigatif berfungsi untuk menekan biaya keagenan, meningkatkan akuntabilitas agen, dan melindungi kepentingan principal.

Salah satu kasus korupsi yang berindikasi menyebabkan kerugian keuangan negara adalah dugaan tindak pidana korupsi importasi gula di Kementerian Perdagangan Republik Indonesia periode 2015-2016 yang melibatkan mantan Menteri Perdagangan, Thomas Trikasih Lembong dan 10 terdakwa lainnya. Kasus ini berawal dari adanya dugaan bahwa kebijakan penerbitan Persetujuan Impor (PI) gula pada periode tersebut telah menimbulkan kerugian keuangan negara. Dugaan awal tersebut muncul dari penilaian penyidik bahwa impor gula dilakukan dalam jumlah yang tidak sesuai dengan kebutuhan nasional, tidak didukung oleh perhitungan teknis yang memadai, dan berpotensi mengakibatkan distorsi harga serta hilangnya penerimaan negara dari bea masuk maupun pajak impor. Atas dasar dugaan tersebut, penyidik kemudian membangun konstruksi bahwa kebijakan impor gula berpotensi melanggar ketentuan tata niaga dan dianggap sebagai bentuk penyalahgunaan kewenangan yang dapat memenuhi unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Tipikor. Untuk mendukung dugaan tersebut, penyidik meminta Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) melakukan audit investigatif Penghitungan Kerugian keuangan Negara (PKKN) guna menilai besarnya kerugian yang diyakini timbul akibat kebijakan impor tersebut.

Dalam Laporan Hasil Audit PKKN BPKP Nomor PE.03/R/S-51/D5/01/2025 tanggal 20 Januari 2025, menyebutkan para terdakwa telah menyebabkan kerugian keuangan negara sebesar Rp578,11 miliar. Jumlah tersebut dinyatakan sebagai hasil dari dua kategori transaksi, yaitu kemahalan harga pembelian oleh PT Perusahaan Perdagangan Indonesia (PPI) sebesar Rp194,72 miliar dan kekurangan pembayaran bea masuk/Pajak Dalam Rangka Impor (PDRI) sebesar Rp383,39 miliar (BPKP, 2025).

Namun, Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst. mengoreksi hasil audit tersebut dan menetapkan bahwa kerugian negara yang terbukti secara hukum hanya Rp194,72 miliar atas kemahalan harga pembelian oleh PT Perusahaan Perdagangan Indonesia (PPI) (PN Jkt Pst, 2025). Pertimbangan hakim menggugurkan hasil audit tersebut yang

terbukti mengandung kesalahan dan kekeliruan penghitungan. Oleh karena itu, hakim menolak untuk membebaskan kerugian atas importasi gula dan hanya menerima sebagian karena jumlah lainnya tidak relevan dengan proses bisnis yang ada. Fenomena ini menandakan bahwa terdapat kelemahan BPKP dalam melakukan audit investigasi PKKN.

Penelitian yang dilakukan oleh Situmeang & Susanto (2024) menemukan bahwa proses penghitungan kerugian keuangan negara di Indonesia masih menghadapi persoalan metodologis akibat tidak adanya standardisasi yang jelas antar lembaga pemeriksa seperti BPK, BPKP, dan auditor independen. Perbedaan teknik audit, asumsi dasar, dan tingkat verifikasi bukti yang dilakukan oleh auditor BPKP yang melaksanakan audit PKKN dan memberikan keterangan ahli di pengadilan menyebabkan nilai kerugian yang ditetapkan sering kali tidak konsisten dan berpotensi menimbulkan perdebatan dalam proses penegakan hukum. Selain itu, tekanan eksternal seperti keterbatasan waktu dan permintaan penyidik dapat memengaruhi ketelitian auditor dalam memilih dan menerapkan metode perhitungan, sehingga hasil audit tidak sepenuhnya mencerminkan kondisi faktual. Temuan ini menegaskan perlunya penguatan standar dan prosedur audit investigatif agar perhitungan kerugian negara lebih akurat, objektif, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Selanjutnya, penelitian yang dilakukan oleh Syahawaluna et al., (2023) menemukan bahwa dalam praktik audit investigatif yang dilakukan oleh auditor madya, auditor muda, dan auditor pertama yang melaksanakan penugasan audit PKKN pada kasus pengadaan barang/jasa pada BPKP Jakarta seringkali menggunakan pendekatan analitis yang bergantung pada asumsi dan estimasi tertentu, bukan pada data empiris yang sepenuhnya terverifikasi. Akibatnya, hasil audit berpotensi tidak memenuhi kriteria nyata dan pasti sebagaimana diamanatkan oleh hukum pembuktian tindak pidana korupsi. Selain itu, faktor tekanan institusional dan keterbatasan waktu sering kali memengaruhi kualitas hasil audit. Penelitian ini menegaskan pentingnya penguatan prosedur dan

pengendalian mutu audit agar proses penetapan kerugian negara benar-benar mencerminkan kondisi faktual dan tidak menimbulkan kontroversi hukum.

Kasus ini mengalami perkembangan hukum yang signifikan ketika Presiden Republik Indonesia, Prabowo Subianto memberikan abolisi. Pemberian abolisi ini menyebabkan proses hukum terhadap yang Tom Lembong dihentikan meskipun unsur perbuatan pidananya tetap diakui dan tidak menghapus pertanggungjawaban terdakwa lainnya dalam perkara yang sama sebagaimana dijelaskan dalam Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 2025 tentang Pemberian Abolisi. Putusan ini menimbulkan kontroversi mengenai kesesuaian proses dan hasil audit dengan standar dan validitas metodologis hasil penghitungan kerugian keuangan negara (PKKN) yang dilakukan oleh BPKP, terutama setelah Kejaksaan Agung menegaskan bahwa abolisi tidak menghapus keberadaan tindak pidana dalam kasus importasi gula tersebut. Kondisi inilah yang memperkuat relevansi akademik dan urgensi praktis untuk meneliti bagaimana proses dan hasil PKKN dilaksanakan secara profesional, independen, objektif dan sesuai dengan kriteria kerugian yang nyata dan pasti, sehingga penelitian ini diarahkan untuk mengkaji secara kritis praktik audit investigatif dalam judul *“Evaluasi Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Kasus Dugaan Korupsi Importasi Gula Pada Kementerian Perdagangan Tahun 2015 - 2016”*.

1.2 Rumusan Masalah

Dengan merujuk pada pemaparan dalam latar belakang, maka perumusan masalah dalam penelitian ini dapat dirangkai sebagai berikut:

1. Apakah proses audit penghitungan kerugian keuangan negara kasus importasi gula yang dilakukan oleh BPKP telah sesuai dengan standar yang berlaku?
2. Apakah hasil audit Penghitungan kerugian keuangan negara kasus importasi gula yang dilakukan oleh BPKP telah memenuhi kriteria kerugian keuangan negara yang nyata dan pasti?

1.3 Tujuan Penelitian

Didasarkan pada rumusan masalah tersebut, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengevaluasi proses audit penghitungan kerugian keuangan negara kasus importasi gula yang dilaksanakan oleh BPKP telah sesuai dengan standar yang berlaku.
2. Untuk mengevaluasi hasil audit penghitungan kerugian keuangan negara kasus importasi gula yang dilakukan oleh BPKP telah memenuhi kriteria kerugian keuangan negara yang nyata dan pasti.

1.4 Manfaat Penelitian

Dengan tercapainya tujuan penelitian seperti yang sudah tersaji, diharapkan bahwa penelitian ini bias memberikan manfaat serta dampak kepada beberapa pihak berikut, diantaranya:

1. Bagi Auditor (BPKP)

Hasil penelitian ini dapat digunakan untuk mengevaluasi apakah prosedur dan standar audit untuk Perhitungan kerugian keuangan negara (PKKN) telah diterapkan efektif atau tidak. Selain itu, temuan dari penelitian ini juga bisa dipakai sebagai dasar untuk meningkatkan kualitas, konsistensi, dan akuntabilitas dalam pelaksanaan audit di masa mendatang.

2. Kejaksaan Agung

Penelitian ini memberikan sudut pandang kritis dalam memahami batasan serta cakupan laporan audit PKKN sebagai bukti dalam proses peradilan. Dengan hal ini, pihak-pihak yang terlibat dalam hukum dapat lebih teliti dalam menganalisis hasil audit untuk memastikan bahwa hasil tersebut sesuai dengan prinsip keadilan dan kepastian hukum.

3. Bagi Akademisi

Penelitian ini memberikan analisis yang mendalam mengenai hubungan antara standar audit dengan konsep hukum pembuktian kerugian negara.

Selain itu, hasil studi ini dapat digunakan sebagai acuan dalam pengembangan teori dan literatur terkait audit keuangan nasional dan akuntabilitas publik.

1.5 Sistematika Penelitian

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

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bagian ini peneliti akan menjelaskan tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, serta manfaat dari penelitian yang diambil dan ditutup dengan sistematika penulisan penelitian.

BAB II : LANDASAN TEORI

Pada bagian ini peneliti akan menjelaskan landasan teori yang diambil guna menginterpretasikan temuan dari penelitian ini, serta hasil telaah dari penelitian terdahulu yang peneliti yakini akan menambah pengetahuan peneliti dalam meneliti, pada bagian ini peneliti tutup dengan kerangka berpikir.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bagian ini peneliti akan memaparkan metode penelitian yang diambil yang terdiri dari desain penelitian, teknik pengumpulan data, serta teknik pengolahan data yang akan peneliti lakukan.

BAB IV : PEMBAHASAN

Peneliti akan memaparkan hasil dari penelitian untuk menjawab permasalahan yang ada dalam rumusan masalah.

BAB V : PENUTUP

Pada bagian ini peneliti akan menyimpulkan hasil penelitian, memaparkan keterbatasan penelitian, serta menuliskan saran dan masukan untuk penelitian berikutnya.