

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Korupsi adalah salah satu bentuk kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) yang sudah lama menjadi ancaman serius bagi tata kelola pemerintahan dan pembangunan nasional di Indonesia. Selain menggerus nilai moral dan keadilan sosial, tindak pidana korupsi juga berdampak langsung terhadap kondisi keuangan negara dan menghalangi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tindakan untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi dengan cara melawan hukum yang menyebabkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara masuk ke dalam kategori tindak pidana korupsi (Pemerintah Indonesia, 1999, 2001). Korelasi antara korupsi dan kerugian keuangan negara menciptakan sebuah *vicious cycle*. Korupsi yang mengurangi alokasi dana publik tidak hanya berakibat pada kerugian masyarakat luas dalam pemenuhan hak-hak konstitusionalnya, tetapi juga mengurangi kapasitas negara untuk dapat menjalankan program pembangunan nasional.

Kerugian keuangan negara merupakan determinan krusial, juga paling kompleks dalam pembuktian tindak pidana korupsi. Merujuk kepada Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara kerugian negara dinyatakan sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai (Pemerintah Indonesia, 2004). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 turut menegaskan bahwasannya delik korupsi bersifat materiil, sehingga pembuktian kerugian negara harus berdasar pada kerugian yang benar-benar telah terjadi (*actual loss*) dan bukan sekadar kemungkinan kerugian (*potential loss*) (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2016). Konsekuensinya, proses audit investigatif untuk menghitung kerugian negara merupakan tahapan yang paling menentukan jalannya proses peradilan.

Audit investigatif PKKN merupakan instrumen pemeriksaan terstruktur yang mana dirancang untuk menghitung nilai kerugian keuangan negara secara akurat. Nilai kerugian keuangan negara yang didapat ditujukan untuk digunakan sebagai alat bukti pada persidangan Tipikor. Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia melalui Petunjuk Pelaksanaan Penghitungan Kerugian Negara Buku 2 berdasarkan Keputusan BPK-RI Nomor 9/K/I-XIII.2/12/2015 menetapkan bahwa audit PKKN harus dilaksanakan melalui pemeriksaan investigatif, bukan hanya penghitungan matematis yang mencakup tahapan praperencanaan, perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan (Badan Pemeriksa Keuangan, 2015). Standar ini mewajibkan auditor untuk mengadopsi aksioma pembuktian dua sisi (*reverse proof*), aksioma ini menuntut auditor untuk tidak hanya mengumpulkan bukti dakwaan, melainkan juga harus meneliti data-data yang berpotensi untuk meringankan pihak yang diperiksa.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 merupakan landasan konstitusional terbaru yang secara kaku mempertegas wewenang suatu lembaga dalam melakukan audit PKKN. MK menyatakan bahwa lembaga negara yang memiliki wewenang untuk mengaudit keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimandatkan dalam Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan BPK sebagai lembaga yang bebas dan mandiri (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2026). Keeksklusifan wewenang ini dipertegas oleh MK melalui Penjelasan Pasal 603 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 yang menegaskan bahwa "merugikan keuangan negara" ditentukan berdasarkan hasil pemeriksaan lembaga negara yang berwenang untuk melakukan audit keuangan, dan juga menegaskan bahwa kewenangan BPK untuk menyatakan dan menetapkan jumlah kerugian negara memiliki kaitan langsung dengan proses penegakan hukum atas tindakan yang berakibat pada kerugian negara (Pemerintah Indonesia, 2023). Dampaknya, putusan ini menjadikan BPK sebagai satu-satunya institusi yang memegang wewenang dalam mendeklarasikan kerugian negara untuk kepentingan pembuktian adanya tipikor.

Dalam praktik penegakan hukum di daerah, terdapat suatu anomali prosedural yang menjadi suatu bukti bahwa audit PKKN tidak selalu dijalankan oleh instansi yang memiliki wewenang, kompetensi, dan independensi sesungguhnya. Kenyataan ini terbukti melalui salah satu kasus yang mencerminkan anomali prosedural ini, yaitu perkara dugaan tindak pidana korupsi pengelolaan penyertaan modal pada **Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Kemakmuran Mentawai** untuk periode Tahun Anggaran 2017–2019. Pada prosedur penanganan perkara ini, audit PKKN justru dilaksanakan oleh **Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat**, yaitu lembaga penuntutan yang secara bersamaan juga menangani proses penyidikan dan penuntutan perkara melalui Pengadilan Negeri Kelas IA Padang. Dan bukannya dilaksanakan oleh BPK maupun BPKP sebagai institusi yang memegang wewenang untuk melaksanakan audit PKKN.

Melalui Laporan Hasil Audit (LHA) yang disusun Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat, angka kerugian keuangan negara ditetapkan sebesar **Rp7.872.493.095,-** sebagaimana termuat dalam lampiran 1. Penghitungan tersebut dilakukan dengan menggunakan metode Net Loss (Selisih Bersih), yakni total Penyertaan Modal Pemerintah (PMP) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai Nomor 8 Tahun 2017 dikurangi nilai aset yang dapat dipulihkan per 31 Desember 2019. Akan tetapi, Majelis Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dalam putusannya mendevaluasi angka kerugian keuangan negara, yakni sebesar **Rp6.029.882.553,-** atau sekitar 76,6% dari total nilai yang diklaim tim auditor dari Kejati dan hanya menerima nilai kerugian keuangan negara sebesar **Rp1.842.610.542,-** sebagaimana disajikan dalam lampiran 2. Margin penolakan yang signifikan ini menandai adanya titik cacat prosedural dari pihak auditor Kejati dalam melaksanakan proses Audit PKKN.

Dalam perspektif teori stewardship yang dikembangkan oleh Donaldson & Davis (1991), Direksi Perumda Kemakmuran Mentawai berkedudukan sebagai steward yang mengemban kepercayaan Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai selaku pemilik modal untuk mengelola Penyertaan Modal Pemerintah (PMP) demi mewujudkan misi ganda Perumda, yaitu memberikan layanan publik sekaligus menghasilkan keuntungan bagi daerah. Sebagai steward, Direksi tidak semata-mata berorientasi pada kepentingan pribadi, melainkan terikat oleh tanggung jawab institusional untuk menjalankan amanah yang tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2017 tentang Penyertaan Modal Daerah. Kondisi ini menjadi relevan secara analitis karena kerugian usaha yang timbul dari pelaksanaan penugasan publik, seperti pengelolaan PLTBM Siberut yang tidak menghasilkan pendapatan akibat kebijakan Bupati untuk memberikan layanan secara gratis, merupakan konsekuensi dari pelaksanaan misi stewardship, bukan manifestasi dari perilaku oportunistik yang mencirikan tindak pidana korupsi.

Oleh karena itu, evaluasi atas kualitas audit PKKN dalam perkara ini tidak dapat dilepaskan dari pemahaman atas karakteristik entitas yang diaudit. Audit investigatif atas BUMD yang mengemban misi layanan publik menuntut pemilahan yang cermat antara kerugian yang timbul dari pelaksanaan tanggung jawab stewardship dengan kerugian yang timbul dari perbuatan melawan hukum, pemilahan yang hanya dapat dilakukan melalui pengujian per transaksi sebagaimana diwajibkan oleh standar audit investigatif yang berlaku, bukan melalui pendekatan selisih global yang tidak mampu membedakan kedua kategori tersebut.

Disparitas nilai pada penentuan nilai kerugian keuangan negara dalam kasus ini juga sejalan dengan penelitian-penelitian terdahulu. Situmeang & Susanto (2024) menggarisbawahi ketiadaan standar yang kaku antar institusi menyebabkan penghitungan kerugian negara seringkali mudah dipatahkan dalam persidangan (Situmeang & Susanto, 2024). Pola ini juga divalidasi oleh Sumarto & Rahadian (2020) yang menyimpulkan bahwa ketidaktepatan aplikasi metode hitung sebagai suatu faktor utama melemahnya daya pembuktian korupsi pada Laporan Hasil Audit/Pemeriksaan (Sumarto & Rahadian, 2020). Lebih komprehensif, Hamdani &

Misra (2023) menemukan hubungan antara kelemahan prosedur investigasi terhadap mutu laporan hasil yang digunakan pada perkara (Hamdani & Misra, 2023). Ambiguitas metodologis ini juga ditemukan pada studi terbaru, dimana temuan penelitian tersebut memvalidasi bahwa audit PKKN yang dilakukan BPKP belum sepenuhnya memenuhi pilar independensi dan kecermatan profesional, yang mana berakibat pada gagalnya pemenuhan kriteria kerugian yang nyata dan pasti (Oktafiani, 2026).

Namun demikian, penelitian-penelitian tersebut belum meneliti khusus permasalahan audit PKKN yang dilaksanakan oleh Kejaksaan, lembaga penuntutan yang jika kita lihat dari strukturnya tidak mencerminkan independensi dari proses penyidikan atas perkara korupsi pada BUMD yang bertempat di Kepulauan Mentawai. Perbedaan mendasar perkara Perumda Kemakmuran Mentawai dengan penelitian terdahulu terletak pada tiga hal: pertama, auditor dan penyidik berasal dari institusi yang sama yaitu Kejaksaan. Kedua, objek pemeriksaan adalah BUMD daerah kepulauan dengan karakteristik tata kelola yang berbeda dari BUMD yang berada di perkotaan. Dan yang ketiga, selisih nilai kerugian yang mencapai 76,6% mengindikasikan kelemahan yang sangat mendasar baik dalam proses maupun hasil audit.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengevaluasi kesesuaian proses audit investigasi PKKN yang dilaksanakan Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat dengan standar audit investigatif yang berlaku, dan juga mengevaluasi akurasi penghitungan kerugian keuangan negara yang dihasilkan oleh tim auditor Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat dalam perkara dugaan korupsi pengelolaan penyertaan modal pada Perumda Kemakmuran Mentawai Tahun 2017–2019. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis terhadap pengembangan standar dan praktik audit PKKN di Indonesia, sekaligus memberikan masukan bagi pengembangan sistem penegakan hukum tindak pidana korupsi yang lebih akuntabel dan mencerminkan keadilan.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana kesesuaian audit penghitungan kerugian keuangan negara dalam perkara dugaan korupsi pengelolaan penyertaan modal Perumda Kemakmuran Mentawai dari aspek formil ?
2. Bagaimana kesesuaian audit penghitungan kerugian keuangan negara dalam perkara tersebut dari aspek substansial ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis kesesuaian audit penghitungan kerugian keuangan negara dari aspek formil
2. Untuk menganalisis kesesuaian audit penghitungan kerugian keuangan negara dari aspek substansial.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu akuntansi sektor publik, khususnya dalam bidang audit investigatif dan evaluasi penghitungan kerugian keuangan negara. Selain itu, penelitian ini memperkuat kajian mengenai kesesuaian standar audit investigatif berdasarkan Juklak Buku 2 BPK sebagai tolok ukur evaluasi proses dan hasil audit PKN.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi beberapa pihak. Bagi **aparatur penegak hukum**, penelitian ini dapat menjadi rujukan dalam memahami pentingnya penggunaan lembaga audit yang berwenang, independen, dan memenuhi standar audit investigatif dalam proses pembuktian kerugian negara. Bagi **lembaga audit**, penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi atas penerapan standar audit investigatif PKN, khususnya terkait kelengkapan prosedur pembuktian dua sisi dan pengujian per transaksi. Bagi **pengelola BUMD**, penelitian ini memberikan pemahaman mengenai pentingnya tata kelola keuangan yang transparan dan akuntabel sebagai bentuk perlindungan hukum atas pengeluaran yang dilakukan.

1.4.3 Manfaat Kebijakan (Implikatif)

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pembuat kebijakan dalam memperkuat regulasi terkait kewenangan pelaksanaan audit PKKN, terutama pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 yang mempertegas posisi konstitusional BPK sebagai lembaga yang berwenang menetapkan kerugian negara. Selain itu, penelitian ini mendorong penguatan standar independensi auditor dalam proses pembuktian tindak pidana korupsi guna menciptakan sistem penegakan hukum yang lebih adil, akurat, dan akuntabel.

