

Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang Dilakukan Oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi

Chandra Ayu Astuti, Anis Chariri¹

Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro Jl. Prof. Soedharto SH
Tembalang, Semarang 50239, Phone: +622476486851

ABSTRACT

This research aimed to understand the scope of financial state from the perspective of auditor. This study also aims to identify and describe the method of calculation that is calculated by supreme audit board to determine the financial state loss all this time. This study calculate state financial loss in term of tangible financial state loss and potential financial state loss.

Informan used for this study are five auditors from supreme audit board that already did the calculation of financial state loss. The informan's experience can describe how the calculation of financial state loss is currently conducted by auditors. In addition, this study also used documentation of technical documentation of investigative audit

The findings show that auditor perceived financial state loss as loss of money, securities and also goods that orginally belong to state. The calculation of tangible financial state loss can be calculated by comparing the number of money that should be received or paid with the number that already being received or paid by the state. The calculation of potential financial state loss can be calculated with the same method as tangible financial state loss.

Keywords: investigative audit, forensic accounting, fraud, financial state loss

PENDAHULUAN

Kecurangan (*fraud*) merupakan tindakan melawan hukum yang merugikan suatu entitas dan menguntungkan pelakunya. Kecurangan (*fraud*) bukan saja dapat merugikan suatu entitas tetapi juga dapat mengurangi reputasi suatu entitas. Ada berbagai macam bentuk kecurangan (*fraud*) yang terjadi di Indonesia. Salah satunya adalah korupsi.

Kasus tindak pidana korupsi merupakan permasalahan besar di Indonesia yang menimbulkan kerugian negara yang sangat besar dan berpengaruh kepada turunnya kualitas kehidupan masyarakat maupun mengganggu stabilitas ekonomi. Kasus tindak pidana korupsi di Indonesia sudah banyak terjadi, dan kasus yang muncul tidaklah sedikit.

Selain menghitung kerugian keuangan negara yang bersifat tangible, penelitian ini juga bertujuan untuk dapat mengetahui bagaimana BPK menghitung kerugian keuangan negara yang bersifat potensial. Menghitung kerugian keuangan negara yang bersifat potensial berarti menghitung suatu potensi kerugian yang berarti kerugian keuangan negara baru akan terjadi di masa mendatang. Tentunya sangat dibutuhkan untuk mengetahui bagaimana cara menghitung dan metode penghitungan seperti apa yang tepat digunakan untuk menghitung kerugian negara yang bersifat potensial tersebut.

Dilihat dari banyak kasus kecurangan (*fraud*) seperti korupsi yang terjadi saat ini di Indonesia bukan hanya semakin banyak tetapi juga sudah semakin kompleks. Penyalahgunaan asset dan manipulasi laporan keuangan yang sulit atau bahkan tidak bisa di deteksi oleh proses audit keuangan biasa. Oleh karena itu, diperlukan berbagai pihak yang berwenang seperti kejaksaan, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), BPK dan BPKP dalam menekan dan mengatasi kasus tindak pidana korupsi agar semakin berkurang. Dalam melakukan kegiatan penekanan serta pengatasan atas kasus tindak pidana korupsi, tentunya para pihak yang bersangkutan harus dapat mengerti betul tentang berbagai macam tindak kecurangan yang mungkin terjadi.

Kasus tindak pidana korupsi memiliki dampak yang sangat besar bagi Indonesia. Selain menurunkan kualitas hidup masyarakat serta mengganggu stabilitas ekonomi yang terjadi Indonesia. Korupsi juga mengakibatkan munculnya kerugian negara bagi Indonesia. Kerugian

¹ Corresponding author

negara yang diakibatkan oleh kasus tindak pidana korupsi dapat dikatakan sangatlah banyak apabila dilihat dari jumlah kasus korupsi yang banyak terjadi di Indonesia.

Sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bahwa tindak pidana korupsi meliputi setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Pengertian kerugian negara menurut Pasal 1 ayat 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang dimaksud dengan kerugian negara atau daerah adalah kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Dari kedua pengertian kerugian negara menurut Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan Pasal 1 ayat 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 maka dapat disimpulkan bahwa terdapat dua jenis kerugian negara yaitu kerugian negara yang sifatnya nyata atau tangible dan pasti jumlahnya serta kerugian negara yang sifatnya dapat merugikan keuangan negara atau keuangan negara. Kata dapat merugikan keuangan negara memiliki arti bahwa suatu tindakan yang berpotensi dapat merugikan keuangan negara sudah termasuk ke dalam tindakan korupsi. Hal ini berarti segala tindakan persiapan yang dapat merugikan keuangan negara nantinya sudah termasuk ke dalam tindak pidana korupsi. Meskipun belum ada kerugian keuangan negara yang riil terjadi, akan tetapi telah terdapat potensi kerugian negara yang akan timbul.

Dalam praktik sering terjadi perbedaan mengenai besarnya kerugian negara mengingat adanya beberapa cara atau metode dalam menghitung kerugian negara. Dilihat dari beberapa definisi kerugian negara menurut Undang-Undang, kerugian negara tidak hanya menyangkut berkurangnya uang atau aset negara tetapi juga berkaitan dengan timbulnya kewajiban negara yang seharusnya tidak ada. Pada praktiknya, penentuan kerugian negara lebih menekankan kepada kerugian tangible dan tidak membahas kerugian yang sifatnya sebagai potensi kerugian di masa mendatang.

Padahal di Indonesia sendiri kasus korupsi yang berupa potensi kerugian negara sudah banyak terjadi. Menurut Sutianto (2014) pada awal tahun 2014 saja, BPK telah menemukan potensi kerugian negara sebesar Rp 9,24 triliun di semester-II tahun 2013. Hal ini menandakan bahwa kasus kerugian negara yang bersifat potensial perlu dipelajari serta diselidiki lebih dalam lagi. Bukan hanya yang mengakibatkan kerugian negara yang bersifat tangible saja yang termasuk kedalam kasus tindak pidana korupsi.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan lembaga pemerintah yang memiliki wewenang untuk menilai atau menetapkan ada tidaknya kerugian keuangan negara. Hal ini berdasarkan UU BPK dan Keppres No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIS

Kecurangan (*Fraud*)

Fraud (kecurangan) merupakan bentuk penipuan yang dilakukan secara sengaja oleh pelaku yang kemudian berakibat menimbulkan kerugian tanpa disadari oleh pihak yang dirugikan dan memberikan keuntungan bagi pelaku *fraud*. *Fraud* pada umumnya terjadi karena adanya tekanan untuk melakukan penyalahgunaan atau dorongan untuk memanfaatkan kesempatan yang ada dan adanya pembenaran (diterima secara umum) terhadap tindakan tersebut. Salah satu terdiri dari dua macam yaitu kekeliruan (*error*) dan kecurangan (*fraud*).

Seorang auditor investigatif yang independen sangat dibutuhkan untuk mendeteksi adanya kecurangan. Dalam pendeteksian *fraud*, auditor independen mempunyai tanggung jawab untuk melakukan deteksi atas kecurangan yang terjadi. Tidak hanya auditor independen, akan tetapi auditor intern maupun auditor pemerintah juga memiliki tanggung jawab untuk mendeteksi *fraud*. Tanggung jawab auditor independen untuk mendeteksi *fraud* diatur di dalam standar profesinya. Dalam standar Profesional Akuntan Publik diatur tentang tanggung jawab auditor independen untuk mendeteksi kekeliruan, ketidakberesan, dan pelanggaran hukum.

Pada standar tersebut, tidak ada jaminan penuh bahwa hasil auditor independen akan dapat mendeteksi kekeliruan, ketidakberesan, dan pelanggaran hukum. Akan tetapi, diatur keharusan bagi

para auditor untuk dapat menemukan risiko bahwa suatu kekeliruan, ketidakberesan, dan pelanggaran hukum yang mungkin menyebabkan laporan keuangan berisi salah satu material

Tindak Pidana Korupsi

Salah satu bentuk dari kecurangan (*fraud*) adalah korupsi. Menurut Karyono (2013 : 22) kata korupsi berarti kebusukan, keburukan, kejahatan, ketidakjujuran, tidak bermoral, dan penyimpangan dari kesucian. Tindak pidana korupsi menurut H. Baharuddin Iopa (1997:6):

“Tindak pidana korupsi adalah suatu tindak pidana yang dengan penyusutan manipulasi dan perbuatan-perbuatan melawan hukum yang merugikan atau dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, merugikan kesejahteraan atau kepentingan rakyat/umum. Perbuatan yang merugikan keuangan atau perekonomian negara adalah korupsi dibidang materil, sedangkan korupsi dibidang politik dapat terwujud berupa memanipulasi pemungutan suara dengan cara penyusutan, intimidasi paksaan dan atau campur tangan yang mempengaruhi kebebasan memilih komersialisasi pemungutan suara pada lembaga legislatif atau pada keputusan yang bersifat administratif dibidang pelaksanaan pemerintah”.

Penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (“UU 31/1999”):

“Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.”

Dari rumusan tersebut dapat diperoleh bahwa suatu kasus dapat dikatakan sebagai kasus tindak pidana korupsi apabila telah memenuhi unsur:

- a. Pelaku memperkaya diri sendiri, orang lain, maupun korporasi.
- b. Perbuatan tersebut berakibat dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara

Kerugian Negara

Kasus kecurangan yang banyak terjadi di Indonesia tidak hanya pada sektor swasta tetapi juga sektor publik. Baik kasus *fraud* (kecurangan) yang terjadi baik di sektor swasta maupun sektor publik pasti akan merugikan suatu entitas maupun organisasi. Kasus *fraud* (kecurangan) pada sektor publik lebih banyak daripada sektor swasta. Dalam kasus *fraud* (kecurangan) yang terjadi pada sektor publik akan merugikan keuangan negara.

Menurut Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (“UU BPK”):

“Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”

Dari rumusan menurut Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan tersebut dapat diperoleh unsur penting yang terkandung di dalamnya yaitu:

- a. Kekurangan: uang, surat berharga, dan barang;
- b. Yang nyata dan pasti jumlahnya;
- c. Sebagai akibat perbuatan hukum baik sengaja maupun lalai

Dalam kasus kerugian negara, ada empat akun besar yang bisa menjadi sumber dari kerugian negara. Tuanakotta (2009) menggambarannya dalam pohon kerugian keuangan negara.

Pohon kerugian keuangan negara mempunyai empat cabang, dalam hal ini yaitu akun. Masing-masing akun mempunyai cabang yang menunjukkan kaitan antara perbuatan melawan hukum dengan akun-akun tersebut. Keempat akun tersebut adalah :

1. Aset (*Asset*)
2. Kewajiban (*Liability*)
3. Penerimaan (*Revenue*)
4. Pengeluaran (*Expenditure*)

Metode Penghitungan Kerugian Negara

Tuanakotta (2009 : 144) membagi konsep atau metode penghitungan kerugian keuangan negara menjadi enam konsep atau metode, yaitu :

1. Kerugian Total (Total Loss)
Metode ini menghitung kerugian keuangan negara dengan cara seluruh jumlah yang dibayarkan dinyatakan sebagai kerugian keuangan negara.
2. Kerugian Total dengan Penyesuaian

- Metode kerugian total dengan penyesuaian seperti dalam metode Kerugian Total, hanya saja dengan penyesuaian ke atas.
3. Kerugian Bersih (Net Loss)
Dalam metode kerugian bersih, metode nya sama dengan metode kerugian total. Hanya saja dengan penyesuaian ke bawah.
 4. Harga wajar
Pada metode penghitungan kerugian keuangan negara ini, harga wajar menjadi pembandingan untuk harga realisasi
 5. Biaya Kesempatan (Opportunity Cost)
Dalam metode biaya kesempatan, apabila ada kesempatan atau peluang untuk memperoleh yang terbaik, akan tetapi justru peluang ini yang dikorbankan, maka pengorbanan ini merupakan kerugian, dalam arti opportunity cost.
 6. Bunga (Interest)
Bunga merupakan unsur kerugian negara yang penting, terutama pada transaksi-transaksi keuangan yang seperti dalam penempatan aset. Para pelaku transaksi ini umumnya paham dengan konsep nilai waktu dari uang. Bunga perlu dimasukkan dalam penghitungan kerugian keuangan negara. Dalam sengketa perdata, kerugian bunga dihitung berdasarkan jangka waktu (periode) dan tingkat bunga yang berlaku.

Peran BPK dalam Penentuan Kerugian Negara

Dalam melakukan pemeriksaan, pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK mencakup :

1. Pemeriksaan Keuangan (Financial Audit)
Yaitu pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai apakah laporan keuangan telah disajikan secara wajar.
2. Pemeriksaan Kinerja (Performance Audit)
Merupakan pemeriksaan secara obyektif dan sistemik terhadap berbagai macam bukti untuk dapat melakukan penilaian secara independen atas kinerja entitas/program kegiatan yang diperiksa.
3. Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu
Merupakan pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.
Sesuai dengan Pasal 10 UU No. 15 Tahun 2006 menyatakan bahwa:
 1. BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.
 2. Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.

Adapun berdasarkan pasal tersebut maka dapat diperoleh bahwa manfaat dari penghitungan kerugian keuangan negara adalah agar negara dapat mengetahui jumlah pasti seberapa banyak negara dirugikan

METODE PENELITIAN

Model penelitian kualitatif fenomenologi menggunakan pengalaman hidup individu sebagai sebuah alat untuk memahami secara lebih baik atas fenomena yang terjadi. Fenomena yang terjadi pada penelitian ini adalah fenomena penghitungan kerugian negara yang dilakukan oleh BPK atas kasus tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif (qualitative research) dengan pendekatan Fenomenologi (phenomenology).

Metode penelitian kualitatif digunakan pada penelitian ini karena penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi suatu fenomena kerugian keuangan negara berdasarkan pengalaman para auditor investigatif dalam menghitung kerugian keuangan negara terutama yang bersifat potensial selama ini. Agar dapat mengeksplorasi fenomena kerugian keuangan negara yang terjadi selama ini, maka dibutuhkan pendekatan serta interaksi yang mendalam dengan para individu yang berpengalaman atas fenomena kerugian keuangan negara. Individu pada penelitian ini adalah para

auditor investigatif yang telah berpengalaman dalam menghitung kerugian keuangan negara yang bersifat *tangible* maupun yang bersifat potensial selama ini.

Fenomenologi pada dasarnya berkaitan dengan suatu fenomena. Pendekatan fenomenologi digunakan untuk mengungkap atas apa yang terjadi dari suatu fenomena. Fenomenologi menggunakan pengalaman hidup individu sebagai sebuah alat untuk memahami secara lebih baik atas fenomena yang terjadi. Oleh karena itu, secara sederhana fenomenologi dapat dikatakan lebih memfokuskan diri pada konsep suatu fenomena tertentu dan bentuk studinya adalah untuk melihat dan memahami arti dari suatu pengalaman individu yang berkaitan dengan suatu fenomena tertentu.

Menurut Embree (1988) dalam Pawito (2007) terdapat empat macam fenomenologi, yaitu: Fenomenologi realistik (*realistic phenomenology*), fenomenologi konstitutif (*constitutive phenomenology*), fenomenologi eksistensial (*existensial phenomenology*), fenomenologi hermeneutik (*hermeneutical phenomenology*). Pendekatan fenomenologi yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan Fenomenologi Hermeneutik (*Hermeneutical Phenomenology*) karena penelitian ini mempelajari sutruktur interpretative atas pengalaman para informan terhadap suatu fenomena. Pendekatan ini tepat digunakan pada penelitian ini karena penelitian ini bertujuan untuk melihat dan memahami arti suatu pengalaman individu yang berkaitan dengan fenomena tertentu. Fenomena yang dijadikan fokus penelitian ini adalah fenomena penghitungan kerugian keuangan negara atas kasus tindak pidana korupsi yang terjadi di Indonesia selama ini. Auditor investigatif BPK merupakan pihak yang bertugas dan berwenang untuk menghitung serta menentukan kerugian keuangan negara selama ini.

Setting Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) Perwakilan Propinsi Jawa Tengah. Lokasi ini dipilih karena Kantor BPK Perwakilan Propinsi Jawa Tengah merupakan kantor perwakilan BPK yang paling tepat waktu dalam hal penyerahan Laporan Hasil Pemeriksaan. Dengan prestasi tersebut, maka hal ini membuktikan bahwa Kantor BPK Perwakilan Propinsi Jawa Tengah memiliki kinerja yang baik. Para auditor yang bekerja di Kantor BPK Perwakilan Propinsi Jawa Tengah berarti juga memiliki kinerja yang baik pula jika dilihat dari prestasi Kantor BPK Perwakilan Jawa Tengah yang tepat waktu. Dalam melaksanakan pekerjaannya selama ini sebagai auditor BPK, tentunya para auditor BPK telah dibekali pengetahuan yang cukup dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dimana salah satu tugas dan wewenang auditor BPK adalah untuk menghitung serta menentukan jumlah kerugian keuangan negara pada kasus tindak pidana korupsi.

Metode Pengumpulan Data

Pada pada penelitian ini peneliti melakukan pengumpulan data dengan metode dokumentasi dan wawancara. Pihak yang diwawancarai adalah para auditor investigatif Kantor Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) Perwakilan Propinsi Jawa Tengah yang telah melakukan penghitungan kerugian negara. Auditor yang telah melakukan penghitungan kerugian negara dipilih oleh peneliti sebagai informan karena auditor yang telah melakukan penghitungan kerugian negara berarti memiliki pengalaman serta pengetahuan atas penghitungan kerugian negara. Para auditor Kantor BPK Perwakilan Jawa Tengah bagian pemeriksaan keuangan diyakini telah memiliki dasar pendidikan, wawasan, serta memiliki pengalaman yang cukup lama dalam hal menghitung serta menentukan jumlah kerugian keuangan negara

Sementara Studi dokumentasi pada penelitian ini menggunakan dokumen berupa Petunjuk Teknis Pemeriksaan Investigatis atas Indikasi Tindak Pidana Korupsi yang Mengakibatkan Kerugian Negara/Daerah dan Petunjuk Teknis Penetapan Batas Materialitas milik BPK. Dokumen yang berupa petunjuk teknis digunakan karena bertujuan untuk memperoleh informasi mengenai bagaimana melakukan penghitungan kerugian negara dalam pemeriksaan investigative dan penetapan materialitas yang dilakukan oleh BPK selama ini.

Analisis Data

Dengan digunakannya pendekatan fenomenologi pada penelitian ini maka teknik analisis data pada penelitian ini pun menggunakan teknik analisis data fenomenologi oleh Creswell (1998: 54-55, 147-150) dan Moustakas (1994: 235-237). Analisis data pada penelitian ini terdiri dari tiga tahap, yaitu:

1. Tahap Awal

Peneliti mendeskripsikan sepenuhnya fenomena yang dialami oleh subjek penelitian. Seluruh rekaman hasil wawancara yang mendalam dengan subjek penelitian ditranskripkan ke dalam bahasa tulisan. Dimana pada penelitian ini rekaman hasil wawancara yang digunakan adalah rekaman hasil wawancara peneliti dengan para auditor bagian pemeriksaan keuangan dari BPK.

2. Tahap *Horizontalization*

Transkrip wawancara kemudian di inventarisasi pernyataan-pernyataan mana yang penting yang relevan dengan pertanyaan penelitian. Pada penelitian ini transkrip wawancara di inventarisasi sesuai dengan 3 (tiga) pertanyaan penelitian yaitu mengenai pemahaman auditor investigatif terhadap kerugian negara, metode penghitungan negara yang bersifat tangible, serta metode penghitungan negara yang bersifat potensi.

3. Tahap *Cluster of Meaning*

Pada tahap ini peneliti kemudian mengklasifikasikan pernyataan-pernyataan tersebut ke dalam tema-tema atau unit-unit makna, serta menyisihkan pernyataan yang berulang-ulang. Tahap cluster of meaning terdiri dari dua tahapan yaitu:

a. *Textural Description*

Peneliti menuliskan apa yang dialami oleh para individu terhadap fenomena yang terjadi. Pada penelitian ini berarti apa yang dialami para auditor investigative terhadap fenomena kerugian negara yang terjadi.

b. *Structural Description*

Peneliti menuliskan bagaimana fenomena itu dialami oleh para individu.

Setelah melakukan analisis data kualitatif, kemudian data masuk ke tahap deskripsi esensi. Pada tahap ini, peneliti membangun deskripsi menyeluruh mengenai makna serta esensi pengalaman para subjek atas pemahaman mengenai kerugian negara serta metode penghitungan kerugian negara pada kasus tindak pidana korupsi. Dari deskripsi menyeluruh tersebut, kemudian peneliti melaporkan hasil penelitian yang berupa pengertian kerugian keuangan negara dari para auditor investigative serta metode penghitungan kerugian negara yang bersifat tangible dan yang bersifat potensi atas pengalaman serta wawasan yang dimiliki oleh auditor investigatif dalam menghitung kerugian negara selama ini.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Akar Penyebab *Fraud* dan Esensi Kerugian Negara

Kecurangan (*fraud*) merupakan kasus yang banyak terjadi di Indonesia. Perbuatan ini mengakibatkan kerugian bagi keuangan negara Indonesia. Kecurangan dapat terjadi karena beberapa hal. Ada tiga hal utama yang menyebabkan seseorang melakukan kecurangan yang berakibat merugikan negara, yaitu: adanya tekanan, kesempatan, serta rasionalisasi atas keserakahan seseorang. Salah satu dari penyebab seseorang melakukan kecurangan (*fraud*) adalah adanya kesempatan. Kesempatan ini muncul karena adanya sistem yang lemah. Sistem yang lemah ini biasanya digunakan oleh orang-orang di dalam sistem itu sendiri untuk melakukan kecurangan. Faktor utama seseorang melakukan suatu kecurangan adalah ada pada dirinya masing-masing. Akan tetapi, faktor-faktor seperti kesempatan, tekanan, dan rasionalisasi atas keserakahan dapat mendorong seseorang untuk melakukan kecurangan (*fraud*) yang mengakibatkan kerugian negara tersebut.

Kasus-kasus kecurangan (*fraud*) tersebut mengakibatkan kerugian bagi keuangan negara. Jumlah kerugian yang diakibatkan oleh kasus kecurangan tersebut tentunya tidaklah sedikit. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan pihak yang berwenang untuk dapat menghitung kerugian keuangan negara yang terjadi pada saat melakukan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara. Oleh karena itu, para Auditor BPK sudah seharusnya memiliki pengetahuan serta pemahaman yang baik atas definisi serta pengertian atas kerugian keuangan negara. Sementara itu, kerugian negara menurut Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (“UU BPK”):

“Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”

Dari rumusan diatas dapat diperoleh unsur kerugian negara yaitu:

1. Kekurangan: uang, surat berharga, dan barang;

2. Yang nyata dan pasti jumlahnya;
3. Sebagai akibat perbuatan hukum baik sengaja maupun lalai.

Rata-rata para auditor BPK sudah cukup memahami apa yang dimaksud dengan kerugian keuangan negara. Dalam memahami apa yang dimaksud dengan kerugian negara para Auditor BPK berpedoman kepada Undang – Undang yang berlaku.

Pengertian kerugian negara sesuai dengan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (“UU BPK”):

“Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”

Sedangkan pengertian atas Keuangan Negara sesuai dengan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang dimaksud dengan keuangan negara adalah:

“Semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”

Dari pengertian keuangan negara sesuai Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, maka suatu kerugian dapat dikatakan kerugian keuangan negara apabila menyangkut semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Sedangkan kerugian negara melingkupi uang, barang, ataupun surat berharga milik negara yang nyata dan pasti jumlahnya. Oleh karena itu, maka ruang lingkup pengaturan atas kerugian keuangan negara memiliki implikasi yang lebih luas.

Metode Penghitungan Kerugian Negara yang Nyata dan Pasti

Badan Pemeriksaan Keuangan merupakan pihak yang berwenang untuk melaporkan suatu kasus kerugian negara yang diyakini mengandung unsur tindak pidana korupsi kepada para aparat penegak hukum. Aparat penegak hukum yang dimaksud adalah kejaksaan, kepolisian, dan dapat dilaporkan langsung ke pengadilan.

Sebagai pihak yang berwenang melaporkan, tentunya para auditor BPK terlebih dahulu harus menghitung kerugian negara yang terjadi. Selain menghitung kerugian negara tersebut, para auditor BPK juga harus memeriksa apakah terdapat unsur tindak pidana korupsi atau tidak. Dalam menentukan unsur tindak pidana korupsi inilah, para auditor BPK menggunakan konsep materialitas kualitatif untuk pemeriksaannya.

Penghitungan kerugian negara dapat dihitung dengan cara menghitung selisih antara yang seharusnya dan yang nyata nya diperoleh atau dikeluarkan. Selisih tersebut dapat dikatakan sebagai salah saji karena memiliki hasil penghitungan akhir yang berbeda. Akan tetapi selisih tersebut harus dinilai lagi dengan konsep materialitas.

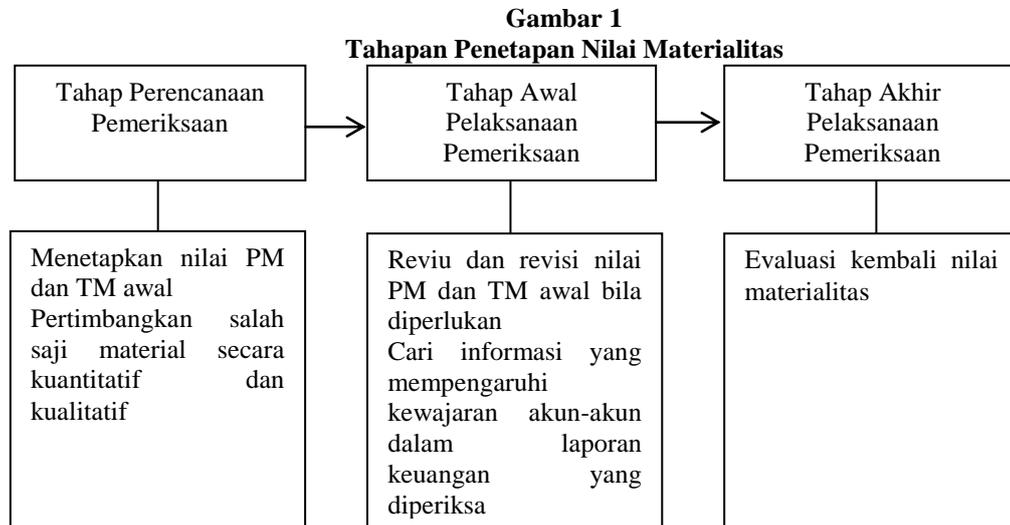
BPK dalam penilaian materialitasnya tidak hanya menggunakan konsep materialitas kuantitatif saja, hal ini dikarenakan meskipun tingkat materialitasnya kecil dari segi kuantitatif, akan tetapi suatu kerugian negara dapat masuk ke dalam tindak pidana korupsi jika terdapat salah saji material kualitatif. BPK menggunakan dua konsep di atas karena titik kunci pembagian kerugian negara masuk ke tindak pidana korupsi atau tidak dilihat dari apakah terdapat unsur-unsur tindak pidana korupsi pada kasus kerugian negara tersebut. Unsur-unsur tindak pidana korupsi tidak dapat terlihat jika menilai materialitas hanya dari konsep materialitas kuantitatif saja. Sedangkan jika menggunakan konsep materialitas kualitatif maka akan ada faktor pertimbangan bagi pemeriksa untuk menentukan tingkat materialitas. Faktor yang dimaksud adalah berupa tingkat kepentingan para pihak terhadap objek yang diperiksa serta batasan materialitas untuk penugasan pemeriksaan.

Dalam menghitung serta menetapkan batas materialitas, BPK memiliki standar khusus. Standar tersebut adalah berupa Petunjuk Teknis Penetapan Batas Materialitas BPK Tahun 2013. Pada petunjuk teknis tersebut dijelaskan bahwa dalam pemeriksaan laporan keuangan, pemeriksa perlu menetapkan nilai materialitas yang terdiri dari:

1. *Planning Materiality* (Materialitas Awal)
Merupakan batas maksimum yang menjadi batas pemeriksa untuk meyakini bahwa semua salah saji yang diatas nilai tersebut dianggap material dan dapat mempengaruhi keputusan dari pihak-pihak yang berkepentingan. Materialitas ini ditetapkan untuk tingkat keseluruhan laporan keuangan.
2. *Tolerable Misstatement* (salah saji tertoleransi)

Merupakan materialitas terkait dengan kelas-kelas transaksi, saldo akun, dan pengungkapan. *Tolerable misstatement* (TM) mencakup kesalahan yang tidak disengaja (error) dan kesalahan yang disengaja (*fraud*).

Tahapan-tahapan yang dilakukan dalam penetapan jumlah nilai materialitas dapat dilihat pada Gambar 1 sebagai berikut:



Sumber: Diolah Peneliti

Dalam melakukan pemeriksaan, BPK menganjurkan kepada pemeriksa untuk menggunakan tingkat materialitas yang paling rendah (paling konservatif). Konservatisme digunakan pada laporan keuangan entitas yang baru pertama kali diperiksa. Hal ini dilakukan karena pemeriksa belum memahami secara detail atas entitas tersebut. Tingkat materialitas yang konservatif juga harus digunakan pada pemeriksaan atas laporan keuangan entitas-entitas dengan resiko pemeriksaan yang tinggi atau belum mempunyai sistem pengendalian intern yang memadai.

BPK dalam melakukan pemeriksaan dan menetapkan tingkat materialitas menggunakan dua macam konsep. Kedua konsep materialitas ini digunakan dengan saling berkesinambungan. Pemeriksa harus menggunakan kedua konsep materialitas dalam melakukan pemeriksaan. Hal ini dilakukan karena BPK dalam pemeriksaannya juga wajib untuk melaporkan apabila telah ditemukan unsur-unsur terjadinya kecurangan (*fraud*) atas kasus tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, digunakan konsep materialitas kualitatif untuk menemukan adanya unsur tindak pidana korupsi atau tidak.

Faktor-faktor kualitatif yang dipertimbangkan oleh pemeriksa meliputi :

1. Opini pemeriksaan tahun sebelumnya;
2. Risiko pemeriksaan (AR) pada saat perencanaan pemeriksaan; dan
3. Faktor-faktor yang memengaruhi materialitas, baik berasal dari pemeriksaan tahun sebelumnya maupun tahun berjalan.

Pemeriksaan Investigatif

Setelah melakukan prosedur Penetapan Batas Materialitas, maka jumlah nilai materialitas sudah dapat ditentukan jumlahnya. Jumlah nilai materialitas inilah yang nantinya digunakan untuk mendukung para pemeriksa melakukan pemeriksaan selanjutnya. Jika suatu Laporan Hasil Pemeriksaan telah dinyatakan pemeriksa memiliki nilai materialitas yang tinggi setelah melalui pemeriksaan dari aspek kuantitatif maupun kualitatif. Maka selanjutnya akan dilakukan pemeriksaan lebih lanjut dikarenakan nilai materialitas yang tinggi tersebut. Dari penilaian aspek kualitatif, pemeriksa mencari alasan atau motif mengapa salah saji dapat terjadi. Unsur-unsur tindak pidana korupsi digunakan untuk memeriksa materialitas dari aspek kualitatif. Jika di dalam suatu pemeriksaan ditemukan adanya unsur-unsur tindak pidana korupsi tersebut maka BPK dapat melakukan pemeriksaan selanjutnya.

Apabila dalam suatu pemeriksaan ditemukan adanya indikasi kerugian negara dan memiliki unsur pidana, maka BPK kemudian wajib melaporkan kepada pihak yang berwenang. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

memberikan mandat kepada BPK, apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan paling lama satu bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut.

Metode Penghitungan Kerugian Negara

Penghitungan kerugian negara adalah pemeriksaan investigatif yang dilakukan untuk menghitung serta memperoleh jumlah pasti nilai kerugian negara yang terjadi akibat suatu kasus kecurangan (*fraud*) dalam pengelolaan keuangan daerah.

Menurut Bapak HM yang merupakan pensiunan BPK pada tanggal 3 Juni 2015 menjelaskan bahwa dalam melakukan penghitungan membagi metode penghitungan kerugian negara ke dalam lima pendekatan yaitu:

- a. Pemahaman aspek pelanggaran hukum pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Seorang investigator dalam melakukan penghitungan harus memahami aspek perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan adanya indikasi terjadinya kerugian keuangan negara.

- b. Penghitungan kebenaran jumlah keuangan yang harus diterima (hak penerimaan keuangan negara) di kas negara, rekening pemerintah dan atau Bendahara Penerima sebagai hak penerimaan keuangan negara.

Pada penghitungan ini digunakan metode perbandingan. Untuk penghitungan kewajiban wajib pajak, bea dan cukai yang harus dibayar kepada negara dibandingkan dengan kebenaran jumlah keuangan yang diterima di kas negara, rekening pemerintah atau bendahara penerima. Sedangkan untuk kebenaran jumlah uang yang harus diterima oleh negara dibandingkan dengan kewajaran keuntungan perjanjian pengelolaan sumber daya alam atau pengelolaan aset negara. Kemudian untuk jumlah uang yang harus diterima di kas negara, rekening pemerintah, dan atau bendahara penerima dibandingkan dengan biaya yang dibayar masyarakat atas pelayanan jasa pemerintah sebagai penerimaan negara. Dan untuk penghitungan piutang keuangan negara yang harusnya diterima dibandingkan dengan akibat kegiatan pemerintah.

- c. Penghitungan kebenaran materiil pekerjaan, jumlah barang, volume atau kualitas yang telah dibayar melalui kas negara/daerah, rekening pemerintah dan atau Bendahara Pengeluaran atas kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah (selisih kelebihan pembayaran merupakan kerugian keuangan negara). Metode pengujiannya yaitu:

1. Metode Perbandingan

Metode ini terdiri atas lima perbandingan yaitu:

- a. Perbandingan antara harga perkiraan sendiri dengan harga pasar. Selisih kerugian terletak pada realisasi kelebihan pembayaran atas pekerjaan.
- b. Perbandingan antara harga dan kualitas barang pengadaan pemerintah dengan barang atau peralatan lainnya yang sejenis (*apple to apple comparison*).
- c. Perbandingan antara realisasi hasil pekerjaan dengan kualitas, volume, dan rencana bangunan dalam kontrak perjanjian pekerjaan.
- d. Perbandingan nilai, jumlah atau volume barang atau pekerjaan yang diterima dengan nilai realisasi bukti pembayaran.
- e. Perbandingan harga realisasi transaksi pembayaran penjualan objek pajak dengan realisasi pajak yang dibayarkan (tanah, lahan atau bangunan pemerintah)

2. Metode Biaya Produksi

Terdapat dua metode biaya produksi yaitu *Cost of Production* dan *Cost of Production ++*. *Cost of Production* digunakan untuk menghitung biaya produksi atas pengadaan barang, obat-obatan, peralatan. Sedangkan *cost of production ++* untuk menghitung biaya produksi perusahaan dengan melakukan perjanjian.

3. Metode Total Loss

Terdapat tiga metode Total Loss, yang pertama adalah whole total loss untuk pengadaan atau pekerjaan yang dibiayai oleh negara. Kedua adalah kerugian secara keseluruhan baya yang dikeluarkan. Biaya-biaya yang dikeluarkan dalam proses pengadaan merupakan resiko kesalahan. Terakhir adalah metode total loss dengan pengecualian untuk kegiatan yang barangnya dapat diperjual belikan.
- d. Penghitungan kebenaran kewajiban yang harus dibayar negara (yang seharusnya dan realisasi) dari hasil kegiatan pinjaman atau transaksi lainnya.

Pada penghitungan ini terdiri dari:

 1. Penghitungan kewajiban pembayaran tagihan pihak ketiga yang sebenarnya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah pusat ataupun daerah dari kegiatan pengadaan barang dan jasa yang belum terbayarkan pada tahun berjalan.
 2. Menghitung kewajiban negara yang sebenarnya dari hasil kegiatan pinjaman negara atau menghitung pinjaman negara, sehingga kewajiban menjadi lebih besar.
 3. Menghitung jumlah sebenarnya atas uang yang seharusnya dikeluarkan atau dibayarkan melalui kas negara atau daerah, rekening pemerintah dan atau bendahara pengeluaran.
- e. Penghitungan kebenaran materiil jumlah dan nilai aset atau barang negara yang hilang atau berkurang, dari hasil kegiatan pemerintah atau perjanjian dengan pihak lain.

Penghitungan ini terdiri atas penghitungan jumlah dan nilai aset yang hilang atau berkurang dari perjanjian pengelolaan kekayaan negara atau daerah antara pemerintah dengan pihak lain dan dari kegiatan pemekaran daerah.

Metode Penghitungan Kerugian Negara yang Berupa Potensi Kerugian Negara

Kerugian negara tidak hanya berupa kerugian negara yang sifatnya tangible atau nyata, akan tetapi kerugian negara juga ada yang sifatnya potensi. Hal ini berarti kerugian negara ini belum terjadi, akan tetapi kerugian ini dapat terjadi di masa yang akan datang. BPK dalam membuat laporan hasil pemeriksaan juga membedakan kerugian negara yang tangible yang berarti sudah terjadi dan yang berupa potensi atau yang akan terjadi. Oleh karena itu para auditor BPK tentunya sudah memahami apa yang dimaksud dengan kerugian negara yang berupa potensi.

Yang dikatakan sebagai potensi kerugian negara adalah berupa kerugian di masa yang akan datang dan belum terjadi. Potensi ini muncul dikarenakan sudah adanya kemungkinan akan terjadi kerugian negara apabila suatu proyek diteruskan. Apabila suatu proyek tidak diteruskan dengan metode yang sama dan dapat menghilangkan potensi kerugian negara tersebut maka potensi tersebut dapat dikatakan hilang.

Menurut para auditor BPK, jika baru berupa potensi saja para auditor BPK tidak akan langsung melaporkan kepada aparat penegak hukum bahwa terdapat kerugian negara yang terindikasi masuk ke ranah tindak pidana korupsi. Karena menurut Bapak Wahyu Prabowo harus dibedakan sudut pandangnya. Jika dilihat dari sudut pandang auditor maka sepanjang potensi kerugian negara itu nantinya bisa dikembalikan dan potensi dapat dihilangkan maka BPK tidak akan mempermasalahkannya. Akan tetapi jika dilihat dari sudut pandang hukum atas kasus tindak pidana korupsi memang benar bahwa meskipun belum terjadi, apabila sudah masuk ke unsur dapat merugikan negara maka masuk ke dalam tindak pidana korupsi. Sedangkan BPK hanya melaporkan kerugian negara yang sudah terjadi atau tangible saja kepada aparat penegak hukum yang terdapat unsur tindak pidana korupsi.

Meskipun tidak dimasukkan ke dalam tindak pidana korupsi, akan tetapi BPK tetap dapat menghitung kerugian negara yang berupa potensi. Hal ini dapat dilihat pada Laporan BPK Ikhtisar Hasil Pemeriksaan atas Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu. Pada laporan tersebut BPK menyajikan persentase kasus potensi kerugian negara. Pada Ikhtisar Hasil

Pemeriksaan Semester I Tahun 2014 atas Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu, BPK menyajikan kasus-kasus potensi kerugian negara yang terjadi, yaitu:

1. Ketidaksesuaian pekerjaan dengan kontrak tetapi pembayaran pekerjaan belum dilakukan sebagian atau seluruhnya.
2. Piutang atau pinjaman atau dana bergulir yang berpotensi tidak tertagih.
3. Aset dikuasai oleh pihak lain.
4. Potensi kerugian lainnya.

Dari penjelasan informan atas penghitungan kerugian negara yang bersifat potensial dapat diperoleh informasi bahwa dalam melakukan penghitungan tergantung jenis kasus potensinya. Maka penghitungan kerugian negara yang berupa potensi dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Untuk menghitung kasus kerugian negara potensial yang berupa ketidaksesuaian pekerjaan dengan kontrak tetapi pembayaran pekerjaan belum dilakukan sebagian atau seluruhnya maka kerugian negaranya dapat dihitung dari nilai kontrak yang tercantum.
2. Kemudian untuk menghitung kasus berupa potensi kerugian berupa piutang atau pinjaman yang berpotensi tidak tertagih, potensi kerugiannya dapat dihitung dari jumlah piutang yang belum terbayarkan.
3. Sedangkan untuk aset yang dikuasai pihak lain, kerugian negara dapat dihitung dan ditentukan berdasarkan nilai aset yang tertera pada laporan keuangan yaitu nilai awal pembelian atas aset atau *historical cost*.

KESIMPULAN

Hasil penelitian ini adalah yang pertama para auditor investigatif BPK sudah memahami dengan apa yang dimaksud dengan kerugian negara. Menurut para auditor BPK yang dimaksud dengan kerugian negara adalah kekurangan atas uang, barang, ataupun surat berharga yang merupakan milik negara. Dari pengertian atas kerugian negara inilah para auditor BPK kemudian dapat menentukan suatu kasus kerugian negara. Kedua, BPK memiliki metode-metode penghitungan atas kerugian negara. Penghitungan Kerugian Negara atas kasus korupsi dilakukan dengan metode yang berbeda-beda sesuai dengan jenis kasus korupsinya.

2. Pada intinya penghitungan kerugian negara dapat dilakukan dengan menggunakan metode perbandingan. Pada metode ini dilakukan perbandingan atas jumlah yang seharusnya dikeluarkan atau diterima oleh negara dengan jumlah yang nyatanya diterima atau dikeluarkan. Oleh karena itulah, konsep materialitas digunakan dalam menentukan kerugian negara. Ketiga, metode penghitungan atas kerugian negara yang bersifat potensi ini juga bergantung pada macam kasusnya. Untuk penghitungan Ketidaksesuaian pekerjaan dengan kontrak tetapi pembayaran pekerjaan belum dilakukan sebagian atau seluruhnya, BPK menggunakan dasar nilai yang terdapat di dalam kontrak untuk menghitung kerugian negara. Untuk piutang atau pinjaman atau dana bergulir yang berpotensi tidak tertagih dapat dihitung berdasarkan piutang yang belum dibayarkan. Dan terakhir untuk aset dikuasai oleh pihak lain digunakan *historical cost* untuk penilaian aset nya.

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Pertama, keterbatasan waktu yang dimiliki oleh peneliti sehingga informan yang digunakan pada penelitian ini kurang banyak. Kedua, pemahaman informan atas kasus kerugian negara yang berupa potensi juga masih kurang. Hal ini dikarenakan para informan merupakan auditor yang pernah menghitung kerugian negara yang bersifat tangible saja. Ketiga, kurangnya contoh kasus kerugian negara yang bersifat potensial. Oleh karena itu, untuk penelitian selanjutnya diharapkan dapat diperbanyak jumlah informan nya. Informan yang selanjutnya dapat dari instansi yang lain pula. Instansi yang dimaksud adalah seperti kejaksaan, BPKP, serta kepolisian. Dengan menggunakan informan dari instansi-instansi tersebut diharapkan dapat diperoleh metode penghitungan kerugian negara dari sudut pandang selain BPK.

REFERENSI

- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (1999). *Undang Undang Nomor 31*.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2003). *Undang-Undang Nomor 17*.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2004). *Undang-Undang Nomor 1*.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2006). *Undang-Undang Nomor 15*.
- Herdiansyah, H. (2014). *Metode Penelitian Kualitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Karyono. (2013). *Forensic Fraud*. Yogyakarta: C.V Andi Offset.
- Lopa, B. (1997). *Masalah Korupsi dan Pemecahannya*. Jakarta: Kipas Putih Aksara.
- Makawimbang, H. F. (2013). *Kerugian Keuangan Negara*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Pawito. (2007). *Penelitian komunikasi kualitatif*. Yogyakarta: Lembaga Kajian Islam dan Sosial (LKIS).
- Tuanakotta, T. M. (2009). *Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Salemba Empat.