

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



SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk
menyelesaikan Program Sarjana (S1)
pada Program Sarjana Fakultas Ekonomika dan Bisnis
Universitas Diponegoro

Disusun oleh :

CHANDRA AYU ASTUTI

NIM. 12030111130062

**FAKULTAS EKONOMIKA DAN BISNIS
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2015**

PERSETUJUAN SKRIPSI

Nama Penyusun : Chandra Ayu Astuti

Nomor Induk Mahasiswa : 12030111130062

Fakultas / Jurusan : Ekonomi / Akuntansi

Judul Skripsi : **Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang
Dilakukan oleh BPK dalam Tindak Pidana
Korupsi**

Dosen Pembimbing : Anis Chariri, SE., M.Com., Ph.D., Akt.

Semarang, 26 Juni 2015

Dosen Pembimbing,

(Anis Chariri, SE., M.Com., Ph.D., Akt.)

NIP. 19670809 199203 1001

PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN

Nama Penyusun : Chandra Ayu Astuti

Nomor Induk Mahasiswa : 12030111130062

Fakultas/Jurusan : Ekonomika dan Bisnis/Akuntansi

Judul Usulan Penelitian : Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang
Dilakukan oleh BPK dalam Tindak Pidana
Korupsi

Telah dinyatakan lulus ujian pada tanggal 30 Juni 2015

Tim Penguji

1. Anis Chariri, SE., M.Com., Ph.D., Akt. (.....)

2. Dr. P. Basuki H, MBA, MAcc, Akt (.....)

3. Dr. Jaka Isgiyarta, SE., M.Si., Akt (.....)

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini saya, Chandra Ayu Astuti, menyatakan bahwa skripsi dengan judul “**Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang Dilakukan oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi**”, adalah hasil tulisan saya sendiri. Dengan ini saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa dalam skripsi ini tidak terdapat keseluruhan atau sebagian tulisan orang lain yang saya ambil dengan cara menyalin atau meniru dalam bentuk rangkaian kalimat atau simbol yang menunjukkan gagasan atau pendapat dan/atau tidak terdapat bagian atau keseluruhan tulisan yang saya salin, tiru atau yang saya ambil dari tulisan orang lain tanpa memberikan pengakuan penulis aslinya.

Apabila saya melakukan tindakan yang bertentangan dengan hal tersebut di atas, baik disengaja maupun tidak, dengan ini saya menyatakan menarik skripsi yang saya ajukan sebagai hasil tulisan saya sendiri ini. Bila kemudian terbukti bahwa saya melakukan tindakan menyalin atau meniru tulisan orang lain seolah-olah hasil pemikiran saya sendiri, berarti gelar dan ijasah yang telah diberikan oleh universitas batal saya terima.

Semarang, 26 Juni 2015
Yang membuat pernyataan,

(Chandra Ayu Astuti)
NIM. 12030111130062

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk memahami lingkup keuangan negara dari pengertian auditor. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi dan mendeskripsikan metode penghitungan yang dilakukan oleh BPK dalam menentukan kerugian keuangan negara akibat kasus kecurangan yang mengakibatkan tindak pidana korupsi selama ini. Kerugian negara yang dihitung tidak hanya kerugian negara yang sifatnya *tangible* tetapi juga kerugian negara yang sifatnya berupa potensi.

Informan yang digunakan pada penelitian ini adalah lima orang auditor BPK yang telah melakukan penghitungan kerugian negara. Pengalaman para informan atas penghitungan kerugian negara dapat menjelaskan bagaimana penghitungan kerugian negara dilakukan. Selain menggunakan informan dalam wawancara, penelitian ini juga menggunakan dokumentasi terhadap dokumen petunjuk teknis pelaksanaan investigatif.

Dalam penelitian ini, pemahaman auditor atas kerugian negara adalah kekurangan uang, surat berharga, maupun barang yang dimiliki oleh negara. Penghitungan kerugian negara yang sifatnya *tangible* dihitung dengan membandingkan antara jumlah yang seharusnya diterima atau dikeluarkan oleh negara dengan jumlah yang telah diterima atau dikeluarkan. Penghitungan kerugian negara yang berupa potensi juga menggunakan metode penghitungan yang sama.

Kata kunci: audit investigatif, akuntansi forensik, kecurangan, kerugian negara

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

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

*“Two things define you. Your Patience when you have nothing,
and your attitude when you have everything.”*

- The Good Quote

يُسْرًا أَلْتَسِرَ مَعَ إِنَّ

Surely, with hardship comes ease

- QS.Ash-Sharh [94]: 8

Skripsi ini saya persembahkan kepada:

*Allah SWT
Kedua Orangtuaku dan keluarga*

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa yang senantiasa melimpahkan hidayah dan rahmat-Nya sehingga penelitian dan penulisan skripsi dengan judul....dapat diselesaikan untuk memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan studi Program Sarjana (S1) Jurusan Akuntansi pada Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro Semarang.

Dalam menyusun skripsi ini penulis menyadari terdapat banyak hambatan-hambatan yang ada, untuk itu penulis mengucapkan terima kasih terhadap semua pihak yang telah membantu terselesaikannya skripsi ini, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Yos Johan Utama, Ibu Asih Budiastuti atas doa, kasih sayang, perhatian, dukungan, motivasi, dan semua bantuan yang telah diberikan kepada penulis.
2. Kakak Kartika Widya Utama, Kakak Yudhitiya Dyah Sukmadewi, dan Adik Kirana Intan Puspita atas dukungan dan motivasi kepada penulis.
3. Dr. Suharnomo, S.E., M.Si. selaku Dekan Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro.
4. Anis Chariri, SE., M.Com., Ph.D., Akt, selaku dosen pembimbing. Terima kasih atas bimbingan, nasehat, arahan dan koreksi yang diberikan, sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Dr. Darsono, S.E., MBA., Akt.

selaku dosen pembimbing. Terima kasih atas bimbingan, nasehat, arahan dan koreksi yang diberikan, sehingga skripsi ini dapat diselesaikan.

5. Bapak Dr. H. Raharja M.si., Akt, selaku dosen wali. Terima kasih atas bimbingan dan waktu yang telah diberikan selama perwaliannya.
6. Prof. Dr. Muchamad Syarifuddin, M.Si., Akt., selaku Ketua Jurusan (S1) Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro atas dedikasinya untuk kemajuan fakultas tercinta.
7. Badan Pemeriksa Keuangan Kantor Perwakilan Jawa Tengah. Terima kasih telah bersedia menjadi tempat penelitian bagi peneliti.
8. Bapak/Ibu Dosen pengajar Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan selama menempuh pendidikan perkuliahaan.
9. Tiara Kurnia Candra dan Vanessa Praditasari. Terima kasih telah menjadi sahabat yang baik sejak dari SMA, nemenami suka duka, dan selalu mendukung serta memotivasi penulis.
10. Amanah Raras dan Nirma Puspita Sari. Terima kasih sudah menjadi layaknya saudara yang selalu mendorong dan memotivasi penulis dalam penulisan skripsi.
11. Arfianty Reka Cahyaningtyas, Dian Andari, dan Fatmawati Nova Artanti. Terima kasih telah menjadi sahabat sejak SMA hingga sekarang, menemani suka duka, memberikan dorongan, motivasi serta memberikan saran kepada penulis.

12. Sri Candra Asih dan Tiara Asyfia Sidik. Terima kasih atas motivasi dan semangat yang diberikan kepada penulis.
13. Vicianita Putri Utami dan Sekar Lintang Hapsari. Terima kasih atas dukungan, motivasi, dan semangat yang diberikan kepada penulis.
14. Teman-teman BAPER, Andika Nugroho, Nofrizal Damai, Prapanca Robiyan, Rhety Ayu, dan Retha Maya. Terima kasih atas waktu, dorongan, motivasi, saran, canda dan tawanya.
15. Teman-teman PRISMA “STROBIST” angkatan 25. Terima kasih telah menjadi bagian hidup penulis dengan kebersamaan, canda, tawa dan tangisnya.
16. Senior serta junior PRISMA. Terima kasih telah atas kebersamaan serta canda dan juga tawa yang diberikan.
17. Teman-teman suwung, Adila Ashari Partono, Azan Rahmadian, Lisa Melyana. Terima kasih atas waktu, perhatian, motivasi, dukungan serta saran kepada penulis.
18. Teman sebimbangan, Atikah Ramadani, Najibul Fuad, Annisa IU, Rahasanica Naris, Gregorius Satrio, Dwi Shinta yang menjadi teman bertukar pikiran penulis selama pengerjaan skripsi hingga selesai. Sukses untuk kita.
19. Teman-teman KKN Desa Kembang, Kecamatan Dukuhseti, Pati. Adhimas, Mas Angga, Danang, Marcell, Teo, Kinanti dan Tari atas kebersamaannya selama 30 hari dengan canda dan tawa. Terimakasih untuk setiap pengalaman, dukungan, dan motivasi yang kalian berikan.

20. Bagian Tata Usaha dan Ruang Data. Terima kasih atas bantuannya dalam semua proses yang diperlukan.

21. Semua pihak yang telah membantu dalam penulisan skripsi ini, yang tidak mungkin penulis sebutkan satu persatu.

Skripsi ini adalah hasil terbaik yang telah diberikan oleh penulis. Jika masih terdapat kekurangan, penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun, guna perbaikan di masa mendatang. Semoga penelitian ini dapat berguna bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

Semarang, 26 Juni 2015

Penulis,

(Chandra Ayu Astuti)

NIM.12030111130062

DAFTAR ISI

	Halaman
PERSETUJUAN SKRIPSI	i
PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN.....	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	iii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT.....	v
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR GAMBAR	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah	8
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	10
1.4 Sistematika Penulisan.....	11
BAB II TELAAH PUSTAKA	12
2.1 Telaah Teori	12
2.1.1 Kecurangan (<i>Fraud</i>)	12
2.1.1.1 Pengertian <i>Fraud</i>	12
2.1.1.2 Bentuk-Bentuk Kecurangan (<i>Fraud</i>).....	13
2.1.1.3 Tanda-Tanda Terjadinya <i>Fraud</i>	14
2.1.1.4 Mendeteksi <i>Fraud</i>	14
2.1.2 Tindak Pidana Korupsi	16
2.1.3 Kerugian Negara.....	18
2.1.3.1 Pengertian Kerugian Negara	18
2.1.3.2 Kerugian Keuangan Negara.....	19
2.1.3.3 Pohon Kerugian Keuangan Negara.....	21
2.1.3.4 Tahap-Tahap Perhitungan Kerugian Negara	21
2.1.4 Metode Penghitungan Kerugian Negara.....	22
2.1.5 Peran BPK dalam Penentuan Kerugian Negara.....	27
2.2 Penelitian Terdahulu.....	30
2.3 Kerangka Pemikiran	32
BAB III METODE PENELITIAN.....	34
3.1 Desain Penelitian	34
3.1.1 Metode Penelitian Kualitatif.....	34
3.1.2 Pendekatan Fenomenologi.....	36
3.2 Alasan Pemilihan Setting	38

3.3 Lokasi dan Waktu Penelitian.....	40
3.4 Metode Pengumpulan Data	41
3.5 Teknik Analisis.....	46
3.6 Metode Mempertahankan Kredibilitas Penelitian	48
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	51
4.1 Akar Penyebab <i>Fraud</i> dan Esensi Kerugian Negara.....	52
4.1.1 Kerugian Negara Administrasi dan Kerugian Negara Tidak Pidana Korupsi	59
4.2 Metode Penghitungan Kerugian Negara yang Nyata dan Pasti	61
4.2.1 Penetapan Nilai Materialitas.....	65
4.2.2 Pemeriksaan Investigatif.....	76
4.3 Metode Penghitungan Kerugian Negara yang Berupa Potensi Kerugian Negara	98
BAB V Kesimpulan dan Saran	104
5.1 Kesimpulan.....	104
5.2 Implikasi Penelitian	106
5.3 Keterbatasan Penelitian	107
5.4 Saran riset	107
Daftar Pustaka	108

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1 Jumlah Pengaduan Tentang Tindak Pidana Korupsi	2
Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu	30
Tabel 4.1 Pedoman Umum Penerapan Tingkat Materialitas	69

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Grafik 1.1 Presentase Kasus Kerugian Negara	3
Grafik 1.2 Presentase Kasus Potensi Kerugian Negara	4
Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran Penelitian	33
Gambar 4.1 Tahapan Penetapan Nilai Materialitas.....	67
Gambar 4.2 Tahap Pelaksanaan Pemeriksaan Investigatif	79
Gambar 4.3 Teknik Analisis Bukti	88

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

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. Hal ini diperkuat dengan adanya artikel pada Kompas pada tanggal 18 Agustus 2014 yang menyatakan bahwa :

Berdasarkan data yang dirilis Indonesia Corruption Watch (ICW), Minggu (17/8), jumlah kasus korupsi cenderung menurun selama 2010-2012, tetapi kembali meningkat pada 2013-2014.

Pada 2010, jumlah kasus korupsi yang disidik kejaksaan, kepolisian, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencapai 448 kasus. Pada 2011, jumlahnya menurun menjadi 436 kasus dan menurun lagi pada 2012 menjadi 402 kasus.

Namun, pada 2013, jumlahnya naik signifikan menjadi 560 kasus. Pada 2014, jumlah kasus korupsi diperkirakan akan meningkat lagi mengingat selama semester I-2014 jumlahnya sudah mencapai 308 kasus.

Sedangkan berdasarkan data yang diperoleh dari BPS, kasus korupsi juga semakin banyak terjadi di Indonesia. Tabel 1.1 menunjukkan bahwa pengaduan

atas kasus korupsi di Indonesia terus mengalami peningkatan dari mulai tahun 2010 hingga tahun 2013. Hal ini semakin memperkuat pernyataan bahwa di Indonesia kasus korupsi telah banyak terjadi, dan bukannya semakin menurun justru kasus korupsi di Indonesia justru semakin meningkat.

Tabel 1.1
Jumlah Pengaduan Masyarakat tentang Tindak Pidana Korupsi
Berdasarkan Provinsi Tahun 2009 - 2013

Provinsi	2009	2010	2011	2012	2013	Jumlah
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Aceh	140	100	90	87	136	553
Sumatera Utara	634	617	560	536	728	3065
Riau	254	181	173	174	231	1013
Kepulauan Riau	77	96	64	62	56	355
Sumatera Barat	136	136	102	142	125	640
Sumatera Selatan	344	282	282	308	327	1503
Bangka Belitung	29	37	46	25	39	176
Jambi	176	141	144	161	132	754
Bengkulu	64	97	113	132	124	530
Lampung	145	121	143	101	150	660
Java barat	545	477	570	560	678	2830
Banten	127	115	136	125	139	642
Kalimantan Selatan	131	110	69	76	103	489
Kalimantan Tengah	107	97	111	105	143	563
Kalimantan Barat	119	80	97	103	117	516
Kalimantan Timur	190	153	168	157	182	850
DKI Jakarta	1422	1295	1196	1164	1289	6346
D.I. Yogyakarta	62	57	91	83	83	376
Java Tengah	496	444	361	379	437	2117
Java Timur	874	603	526	633	673	3309
Sulawesi Utara	116	69	83	98	95	461
Sulawesi Selatan	179	214	196	166	164	919
Sulawesi Tengah	51	51	40	41	48	231
Sulawesi Tenggara	73	39	70	71	71	324
Gorontalo	55	41	42	44	23	205
Papua	101	77	85	75	89	427
Bali	82	77	88	73	76	396
Nusa Tenggara Barat	139	96	90	90	99	514
Nusa Tenggara Timur	110	115	112	103	91	531
Maluku Utara	39	46	68	53	27	233
Maluku	63	86	83	85	93	410
Papua Barat	28	54	56	45	35	218
Sulawesi Barat	37	45	24	43	18	167
Luar Negeri	8	6	4	3	-	21
Tidak Spesifik	93	31	239	241	-	604
Jumlah	7.246	6.265	6.292	6.344	6801	32.948

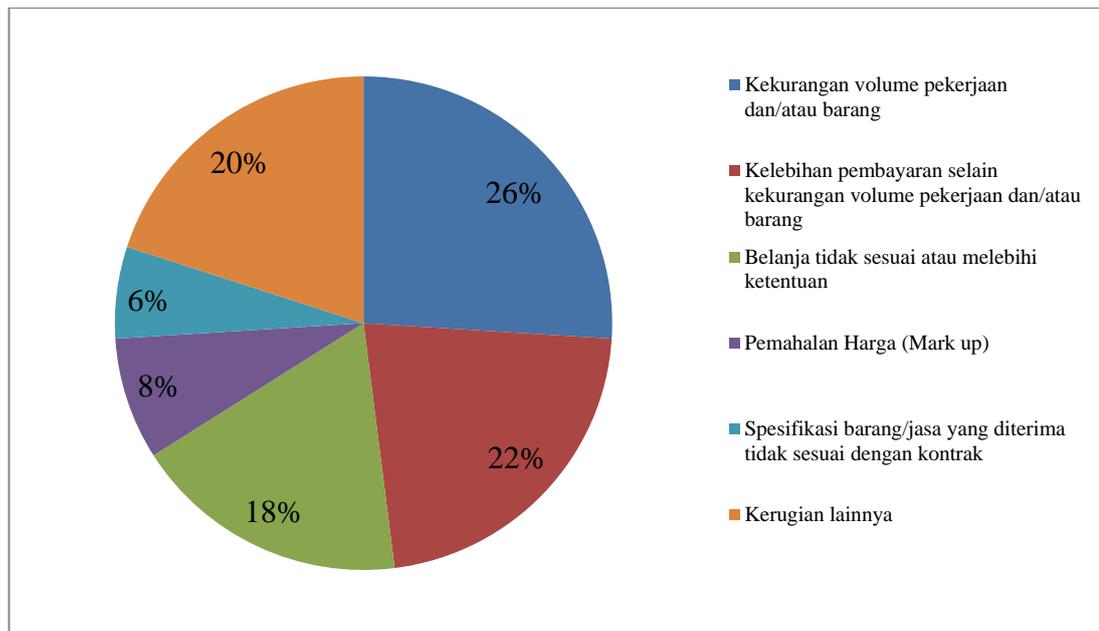
Sumber: Laporan Tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi 2013

Sumber : Badan Pusat Statistik

Kasus kerugian negara/daerah/perusahaan yang terjadi di Indonesia pada semester 1 tahun 2014 sesuai dengan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2014 terdapat sebanyak 300 kasus senilai Rp 491.751,33 juta, diantaranya terdapat indikasi kerugian negara sebanyak 79 kasus senilai Rp 91.345,06 juta.

Persentase kasus kerugian negara/daerah/perusahaan yang banyak terjadi disajikan dalam Grafik 1.1.

Grafik 1.1
Persentase Kasus Kerugian Negara/Daerah/Perusahaan

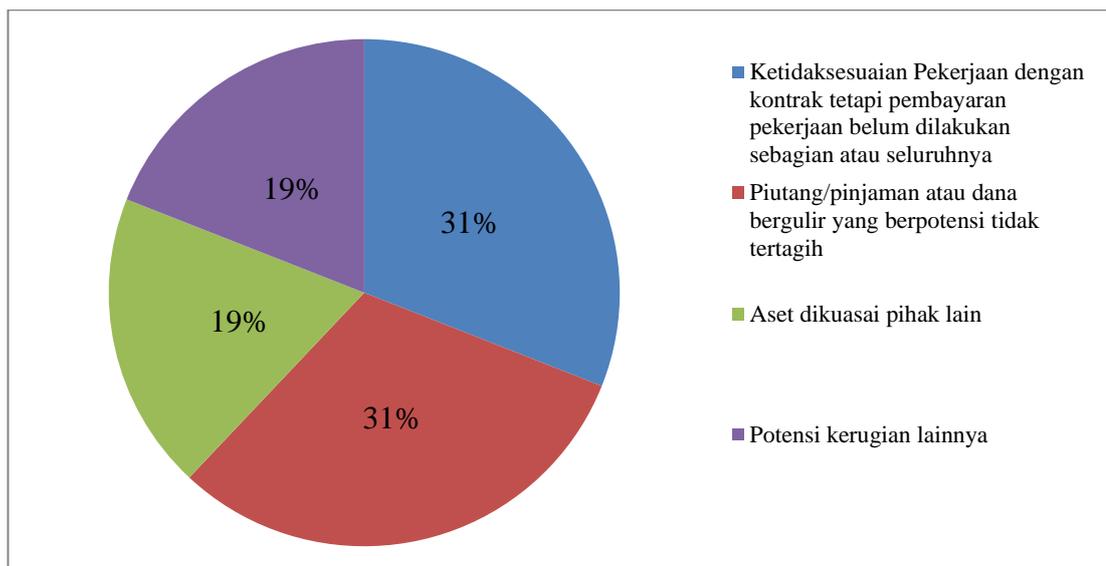


Sumber : Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan, September 2014

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.

Kasus yang berupa potensi kerugian negara di Indonesia tidaklah sedikit. Hal ini dibuktikan dengan hasil pemeriksaan BPK pada Ikhtisar Hasil Pemeriksaan (IHSP) Semester I Tahun 2014. Menurut IHSP Semester I Tahun 2014, kasus potensi kerugian negara/daerah/perusahaan yang terjadi di Indonesia pada Semester I Tahun 2014 terdapat sebanyak 120 kasus senilai Rp 7.446.765,13 juta. Persentase kasus potensi kerugian negara/daerah/perusahaan yang banyak terjadi disajikan dalam Grafik 1.2.

Grafik 1.2
Persentase Kasus Potensi Kerugian Negara/Daerah/Perusahaan



Sumber : Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan, September 2014

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. Auditor investigatif merupakan salah satu profesi yang dituntut untuk dapat mengerti kasus kecurangan yang dapat terjadi. Hal ini dikarenakan para auditor investigatif bertugas untuk mendeteksi kecurangan – kecurangan yang mungkin dan dapat terjadi. Oleh karena itu, disiplin ilmu akuntansi dituntut untuk dapat berubah dan mengikuti tren masalah terkini terutama yang terkait dengan masalah kecurangan (*fraud*) yang berupa kasus tindak pidana korupsi.

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 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) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) 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.

Penelitian tentang penghitungan kerugian negara ataupun yang meneliti mengenai kerugian negara masih belum banyak dilakukan. Akan tetapi, penelitian yang meneliti tentang penghitungan kerugian akibat kasus kecurangan sudah banyak dilakukan. Penelitian yang dilakukan oleh Joseph Atta-Mensah (2004) menggunakan teknik harga opsi untuk menghitung serta menentukan kerugian akibat kasus kecurangan. Zaman *and* Rahim (2008) menyimpulkan bahwa tidak ada satu angka untuk mengukur korupsi secara memadai Button, Gee, and Brooks (2011) menyimpulkan bahwa metode penghitungan untuk

mengukur besarnya kerugian akibat kasus kecurangan masih sangat sulit dan bahkan dapat dikatakan sulit untuk dilakukan. Akan tetapi, di Indonesia BPK mampu melakukan penghitungan tersebut. Penghitungan kerugian negara oleh BPK digunakan sebagai dasar bukti kasus tindak pidana korupsi di Indonesia. Oleh karena itu, fokus dari penelitian ini adalah untuk memahami metode penghitungan yang dilakukan oleh BPK dalam menentukan besarnya kerugian negara terutama yang berifat potensial di Indonesia.

Penghitungan kerugian negara tidak sekedar berkaitan dengan aspek teknik akuntansi. Penghitungan kerugian negara potensial sangat tergantung pada kemampuan auditor dalam memahami makna kerugian negara, memahami berbagai metode penghitungan kerugian negara dan menganalisis metode yang diyakini paling tepat untuk setiap kasus korupsi. Pemahaman sangat tergantung pada sudut pandang auditor. Oleh karena itu, penelitian ini diperlukan dengan pendekatan kualitatif untuk menggali makna, metode dan cara yang dilakukan dalam penghitungan kerugian negara.

1.2 Rumusan Masalah

BPK merupakan badan yang berwenang dan bertugas untuk menghitung dan menetapkan jumlah kerugian negara. Kerugian negara 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.

BPK sebagai badan yang bertugas menghitung kerugian negara tentunya memiliki metode-metode penghitungan akuntansi dalam menentukan kerugian negara. Dalam literatur terdapat beberapa metode yang dapat digunakan dalam penghitungan kerugian negara. Metode-metode tersebut yaitu :

1. Kerugian Total (Total Loss)
2. Kerugian Total dengan Penyesuaian
3. Kerugian Bersih (Net Loss)
4. Harga wajar
5. Biaya Kesempatan (Opportunity Cost)
6. Bunga (*Interest*)

Akan tetapi, metode-metode tersebut tidak dijelaskan secara detail bagaimana cara penghitungannya. Kerugian negara yang bersifat *tangible* lebih mudah untuk dilakukan penghitungannya karena berdasarkan kejadian atau transaksi di masa lalu. Sedangkan untuk kerugian negara yang bersifat potensial masih belum diketahui bagaimana metode penghitungannya.

Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan untuk menjawab pertanyaan:

1. Bagaimana auditor investigatif memahami makna kerugian keuangan negara?
2. Bagaimana auditor investigatif BPK memilih metode penghitungan akuntansi dalam menentukan kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi selama ini ?
3. Bagaimana auditor investigatif BPK melakukan penghitungan kerugian negara apabila terdapat potensi kerugian keuangan negara di

masa mendatang dan timbulnya kewajiban baru pada negara yang seharusnya tidak ada?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Memahami lingkup makna kerugian keuangan negara dari pengertian auditor
2. Mengidentifikasi dan mendeskripsikan metode penghitungan yang dilakukan oleh BPK dalam menentukan kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi selama ini.
3. Mengidentifikasi dan mendeskripsikan metode penghitungan yang dilakukan oleh BPK dalam menentukan kerugian keuangan negara apabila kerugian keuangan negara berbentuk timbulnya potensi kerugian negara di masa mendatang dan timbulnya kewajiban baru pada negara yang seharusnya tidak ada.
4. Mencari model yang tepat dalam menentukan besarnya kerugian keuangan negara terutama kerugian negara yang bersifat potensial.

Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa manfaat sebagai berikut:

1. Membantu pengembangan ilmu Akuntansi Forensik di Indonesia
2. Sebagai dasar bagi Auditor Investigatif untuk menentukan besarnya kerugian keuangan negara.

1.4 Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi latar belakang masalah, rumusan masalah penelitian yang diikuti dengan pertanyaan penelitian mendasar, tujuan dan kegunaan penelitian serta sistematika penulisan. Bab ini memberikan gambaran secara umum mengenai isi keseluruhan dari tulisan ini.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Berisi teori-teori yang digunakan sebagai landasan penelitian, penelitian penelitian terdahulu yang pernah melakukan penelitian sejenis, dan kerangka teoritis yang digunakan dalam penelitian ini.

BAB III : METODE PENELITIAN

Menjelaskan tentang desain penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, objek penelitian dan analisis data. Selain itu pada bab ini juga menjelaskan bahwa penelitian yang dilakukan menggunakan pendekatan kualitatif.

BAB IV : PEMBAHASAN

Berisi analisis mengenai informan dalam memahami pengertian dari kerugian negara serta bagaimana BPK melakukan penghitungan kerugian negara. Metode apa saja yang dapat digunakan untuk melakukan penghitungan kerugian negara.

BAB V: KESIMPULAN dan SARAN

Bab ini berisi kesimpulan, implikasi keterbatasan dan saran bagi pengembangan penelitian selanjutnya

BAB II

TELAAH PUSTAKA

2.1 Telaah Teori

2.1.1 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*). *Fraud* diterjemahkan dengan kecurangan sesuai Pernyataan Standar Auditing (PSA) No. 70, demikian pula *error* dan *irregularities* masing-masing diterjemahkan sebagai kekeliruan dan ketidakberesan sesuai PSA sebelumnya yaitu PSA No. 32

2.1.1.1 Pengertian *Fraud*

Menurut *Association of Certified Fraud Examiner* (ACFE) dalam *Fraud Examiners Manual* 2006:

Fraud (kecurangan) berkenaan dengan adanya keuntungan yang diperoleh seseorang dengan menghadirkan sesuatu yang tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Di dalamnya termasuk unsur-unsur tidak terduga, tipu daya, dan tidak jujur yang merugikan orang lain.)

Menurut *Black Law Dictionary*:

Kecurangan mencakup segala macam yang dapat dipikirkan manusia dan yang diupayakan oleh seseorang untuk mendapatkan keuntungan dari orang lain dengan saran yang salah atau memaksakan kebenaran dan mencakup semua cara tak terduga, penuh siasat, licik, tersembunyi dan setiap cara yang tidak jujur yang menyebabkan orang lain tertipu.

2.1.1.2 Bentuk- Bentuk Kecurangan (*Fraud*)

Kasus kecurangan (*fraud*) yang terjadi untuk mendapatkan keuntungan ataupun berakibat merugikan pihak lain terdiri dari berbagai macam bentuk. Kasus-kasus kecurangan yang terjadi pun semakin beragam bentuknya. Menurut Examination Manual 2006 dari Association of Certified Fraud Examiner dalam Karyono (2013 : 17), kecurangan (*fraud*) terdiri atas empat kelompok besar yaitu:

1. Kecurangan Laporan (*Fraudulent Statement*) yang terdiri atas Kecurangan Laporan Keuangan (*Financial Statement*) dan Kecurangan Laporan Lain (*Non Financial Statement*).
2. Penyalahgunaan Aset (*Aset Misappropriation*) yang terdiri atas Kecurangan Kas (*cash*) dan Kecurangan Persediaan dan Aset Lain (*Inventory and Other Asets*).
3. Korupsi (*Corruption*) terdiri atas Pertentangan Kepentingan (*Conflict of Interest*), Penyuapan (*Bribery*), Hadiah Tidak Sah (*Illegal Gratuities*), dan Pemerasan Ekonomi (*Economic Exortion*).
4. Kecurangan yang berkaitan dengan computer.

2.1.1.3 Tanda-Tanda Terjadinya *Fraud*

Fraud dapat sedini mungkin terdeteksi jika manajemen atau internal auditor jeli melihat tanda-tanda *fraud* tersebut. Tunggal (2011 : 114) menyatakan tanda-tanda *fraud* tersebut beberapa diantaranya yaitu :

1. Terdapat perbedaan angka laporan keuangan yang mencolok dengan tahun-tahun sebelumnya.
2. Tidak ada pembagian tugas dan tanggung jawab yang jelas.
3. Seseorang menangani hampir semua transaksi yang penting.
4. Transaksi yang tidak didukung oleh bukti yang memadai.
5. Perkembangan perusahaan yang sulit.

Dari penjelasan di atas, dapat diketahui dengan jelas tanda-tanda *fraud* dapat dilihat dari perbedaan angka laporan keuangan yang mencolok dari tahun-tahun sebelumnya. Hal ini disebabkan karena adanya manipulasi laporan keuangan yang dilakukan oleh pelaku untuk menutupi *fraud* sehingga timbul perbedaan angka-angka. Pembagian tugas dan tanggung jawab yang tidak jelas juga dapat memicu seseorang melakukan *fraud* karena karyawan dapat bertindak semena-mena.

2.1.1.4 Mendeteksi *Fraud*

Pendeteksian *fraud* merupakan suatu tindakan yang dilakukan untuk mengetahui bahwa suatu kasus kecurangan memang benar terjadi, siapa pelakunya, siapa korbannya, serta apa yang menyebabkan kecurangan itu terjadi. Karena ketika seorang pelaku melakukan tindakan kecurangan pastilah ada alasan atau pendorong yang mengakibatkannya melakukan tindak kecurangan. Kunci

utama pada pendeteksian *fraud* adalah untuk dapat melihat adanya kesalahan dan ketidakberesan.

Fraud (kecurangan) pada hakekatnya tersembunyi dan pelakunya pada umumnya juga akan menyembunyikan jejaknya. Oleh karena itu, pendeteksian *fraud* juga tidak dapat dilakukan langsung dengan melihat jejak yang ditinggalkannya. Pendeteksian *fraud* dilakukan dengan mengidentifikasi tanda-tanda atau gejala terjadinya, kemudian dianalisis apakah tanda-tanda itu dapat menunjukkan identifikasi awal terjadinya *fraud*.

Menurut Karyono (2013 : 92-94) terdapat beberapa langkah dalam mendeteksi *fraud*. Langkah awal dari pendeteksian *fraud* ialah memahami aktivitas organisasi dan mengenal serta memahami seluruh sektor usaha. Pada pemahaman itu diidentifikasi apakah organisasi telah menerapkan pengendalian intern yang andal baik dalam rancangan struktur pengendalian maupun dalam pelaksanaan. Langkah selanjutnya adalah dengan memahami tanda-tanda penyebab terjadinya *fraud*. Tanda-tanda penyebab terjadinya *fraud* berupa berbagai keanehan, keganjilan, dan penyimpangan dari keadaan yang seharusnya serta kelemahan dalam pengendalian intern. Pendeteksian *fraud* terhadap gejala dan tanda-tanda *fraud* dapat pula dilakukan terhadap kondisi atau situasi tertentu yang disebut bendera merah (*red flags*) yaitu suatu kondisi yang memberi isyarat dini terjadinya *fraud* (*fraud warning signs*). Pendeteksian selanjutnya dilakukan dengan *critical point of auditing* dan teknik analisis kepekaan. *Critical point of auditing* adalah teknik pendeteksian *fraud* melalui audit atas catatan akuntansi yang mengarah pada gejala atau kemungkinan terjadinya. Teknik analisis

kepekaan adalah teknik pendeteksian fraud didasarkan pada analisis dengan memandang pelaku potensial. Analisisnya ditujukan pada posisi tertentu apakah ada peluang tindakan *fraud* dan apa saja yang dapat dilakukan.

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. Tanggung jawab yang dimiliki auditor untuk mendeteksi kekeliruan dan ketidakberesan mengharuskan auditor untuk memahami karakteristik dan kerumitan yang terkait dengan berbagai karakteristik tersebut, kemudian dirancang prosedur audit yang cocok dan hasilnya dievaluasi.

2.1.2 Tindak Pidana Korupsi

Korupsi merupakan salah satu bentuk dari tindak kecurangan (*fraud*). Kata korupsi sendiri memiliki banyak arti. Menurut Karyono (2013 : 22) kata korupsi

berarti kebusukan, keburukan, kejahatan, ketidakjujuran, tidak bermoral, dan penyimpangan dari kesucian.

Korupsi menurut Asian Development Bank (ADB) adalah:

“Korupsi melibatkan perilaku oleh sebagian pegawai sektor publik dan swasta, dimana mereka dengan tidak pantas dan melawan hukum memperkaya diri mereka sendiri dan atau orang-orang yang dekat dengan mereka, atau membujuk orang lain untuk melakukan hal-hal tersebut, dengan menyalahgunakan jabatan dimana mereka ditempatkan.”

Tindak pidana korupsi menurut H. Baharuddin Iopa (1997:6):

“ Tindak pidana korupsi adalah suatu tindak pidana yang dengan penyuaipan 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 penyuaipan, intimidasi paksaan dan atau campur tangan yang mempengaruhi kebebasan memilih komersiliasi pemungutan suara pada lembaga legislatif atau pada keputusan yang bersifat administratif dibidang pelaksanaan pemerintah”.

Sedangkan Subekti dan Tjitrosudibio (2007:9) dalam kamus hukum, mengemukakan, bahwa yang dimaksud dengan *Curruptie* adalah korupsi merupakan perbuatan curang, tindak pidana yang merugikan keuangan negara.

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.

2.1.3 Kerugian Negara

Semakin berkembangnya kasus fraud (kecurangan) yang terjadi di Indonesia. Kasus yang terjadi 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.

2.1.3.1 Pengertian 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 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.

Suatu kerugian negara dapat terjadi karena bencana alam, krisis moneter, kebakaran, kebijakan pemerintah karena adanya *discretionary* dari jabatan tertentu atau lalai.

2.1.3.2 Kerugian Keuangan Negara

Kerugian negara sering diartikan sama dengan kerugian keuangan negara. Padahal wilayah pengaturan kerugian negara dengan kerugian keuangan negara berbeda. Sesuai dengan yang tertera pada 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 pasal tersebut Makawimbang (2014:12) merumuskan kerugian keuangan negara menjadi rumusan sebagai berikut:

1. Hilang atau berkurangnya hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, akibat perbuatan sengaja melawan hukum dalam bentuk:
 - a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
 - b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas laayanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pajak ketiga;
 - c. Penerimaan negara dan pengeluaran negara;
 - d. Penerimaan daerah dan pengeluaran daerah;

- e. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
2. Hilang atau berkurangnya sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban akibat perbuatan sengaja melawan hukum dalam bentuk:
 - a. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
 - b. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan 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.”

Kata dapat sebelum frasa merugikan keuangan negara atau perekonomian negara menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan pidana yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat. Oleh karena itu, unsur kerugian negara harus dibuktikan dan dapat dihitung, meskipun sebagai

perkiraan atau meskipun belum terjadi. Dengan demikian, maka pembuktian atas kerugian tersebut harus ditentukan oleh seorang ahli di bidangnya.

2.1.3.3Pohon Kerugian Keuangan Negara

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*)

2.1.3.4Tahap-Tahap Perhitungan Kerugian Negara

Proses terkait dengan kerugian keuangan negara terbagi ke dalam 4 tahap yaitu:

1. Menentukan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara.

Pada tahap ini, penyidik, penyidik, dan kemudian penuntut umum merumuskan perbuatan melawan hukumnya berdasarkan fakta hukumnya.

Hasil akhir dari tahap ini adalah menentukan apakah ada kerugian keuangan negara.

2. Menghitung kerugian keuangan negara

Pada tahap ini, pihak yang bertanggung jawab menghitung kerugian keuangan negara adalah akuntan/auditor/akuntan forensik. Di Undang-Undang, pihak yang menghitung kerugian keuangan negara disebut sebagai Ahli, seperti yang diatur dalam:

KUHAP pasal 1 angka 28:

Ahli adalah seseorang yang memiliki keahlian khusus tentang hal yang diperlukan untuk membuat terang suatu perkara pidana guna kepentingan pemeriksaan. UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan pasal 11 huruf c :Ahli adalah BPK (bukan pribadi, anggota, karyawan, auditor)

3. Menetapkan kerugian keuangan negara

Dalam tindak pidana korupsi, tahap ketiga merupakan putusan majelis hakim, baik di Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung.

4. Menetapkan besarnya pembayaran uang pengganti

Pembayaran uang pengganti merupakan salah pidana tambahan dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diatur dalam pasal 18 ayat 1 poin ketiga “pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi.

2.1.4 Metode Penghitungan Kerugian Negara

Pada dasarnya metode perhitungan kerugian negara tidak dapat ditetapkan secara baku untuk dijadikan pedoman/acuan dalam menghitung kerugian negara.

Hal ini dikarenakan modus operandi, kasus-kasus penyimpangan dan bentuk kerugian negara dapat bermacam-macam. Dalam pelaksanaan pemeriksaan, pemeriksa dapat memilih metode yang dianggap paling tepat.

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. Metode penghitungan kerugian negara kerugian total juga diterapkan dalam penerimaan negara yang tidak disetorkan, baik sebagian maupun seluruhnya. Bagian yang tidak disetorkan merupakan kerugian total.

2. Kerugian Total dengan Penyesuaian

Metode kerugian total dengan penyesuaian seperti dalam metode Kerugian Total, hanya saja dengan penyesuaian ke atas. Penyesuaian diperlukan apabila barang yang dibeli harus dimusnahkan dan pemusnahannya memakan biaya. Kerugian keuangan negara tidak hanya berupa pengeluaran untuk pengadaan barang tersebut, tetapi juga biaya yang diperlukan maupun dikeluarkan untuk memusnahkan barang tersebut.

3. Kerugian Bersih (*Net Loss*)

Dalam metode kerugian bersih, metode nya sama dengan metode kerugian total. Hanya saja dengan penyesuaian ke bawah. Kerugian bersih adalah kerugian total dikurangi dengan nilai bersih barang yang

dianggap masih ada nilainya. Nilai bersih merupakan selisih yang bias diperoleh dikurangi *salvaging cost*.

4. Harga wajar

Pada metode penghitungan kerugian keuangan negara ini, harga wajar menjadi pembanding untuk harga realisasi. Kerugian keuangan negara dimana transaksinya tidak wajar berupa selisih antara harga wajar dengan harga realisasi. Metode penghitungan kerugian keuangan negara harga wajar digunakan dalam kasus pengadaan barang maupun transaksi pelepasan dan pemanfaatan barang.

Dalam menghitung harga wajar sederhana, akan tetapi penerapannya tidak selalu mudah. Hal ini dikarenakan sulitnya menentukan harga wajar. Hukum Amerika Serikat menggunakan *arm's length transaction* untuk menentukan harga wajar. *Arm's length transaction* merupakan kesepakatan atau kontrak antara dua pihak seolah-olah mereka tidak saling mengenal. Apabila kriteria *arm's length transaction* tidak terpenuhi maka harga yang terjadi bukan merupakan harga wajar.

Terminologi *apple to apple comparison* biasanya digunakan untuk menguji kewajaran harga dalam pengadaan barang, khususnya barang bergerak. Yang dimaksud dengan metode perbandingan *apple to apple comparison* adalah membandingkan dua obyek yang bukan hanya jenisnya harus sama tetapi unsur-unsur yang membentuk obyek tersebut juga harus sama.

Adapun unsur-unsur yang harus diperhatikan pada saat melakukan perbandingan harga barang antara lain adalah sebagai berikut:

- a. spesifikasi suatu barang;
- b. biaya pengangkutan;
- c. asuransi;
- d. pajak;
- e. biaya pemasangan;
- f. biaya pengujian barang;
- g. keuntungan rekanan.

Selain penghitungan berdasarkan pendekatan *apple to apple comparison*, ada dua jenis harga pembanding lain, yaitu

a. Harga Pokok

Penghitungan berdasarkan harga pokok sering dikritik. Hal ini dikarenakan harga pokok tidak sama dengan harga jual. Harga pokok seharusnya disesuaikan ke atas atau ke bawah untuk dapat mencerminkan harga jual.

b. Harga Perkiraan Sendiri

Dalam pengadaan barang, lembaga yang melaksanakan proses tender memiliki kewajiban dan diharuskan untuk menyusun Harga Perkiraan Sendiri (HPS). Harga perkiraan sendiri dihitung dengan pengetahuan dan keahlian mengenai barang ataupun jasa yang

ditenderkan dan harus berdasarkan data yang dapat dipertanggungjawabkan.

Akan tetapi, penggunaan harga perkiraan sendiri juga memiliki kelemahan. Karena transaksi yang terjadi bukanlah *arm's length transaction*, sehingga harga perkiraan sendiri sudah dimainkan.

Dalam menentukan harga wajar, penggunaan harga pembanding yang dihitung atau ditaksir oleh seorang ahli juga sering dipertanyakan. Yang dimaksud dengan ahli dalam hal ini adalah penilai (*appraiser*). Seorang penilai sangatlah tepat untuk menilai gedung, pabrik, mobil, atau alat berat. Penilai bisa orang yang berspesialisasi atau berpengalaman dalam aset tertentu. Nilai yang diajukan oleh beberapa penilai biasanya lebih dapat diterima oleh pengadilan disbanding dengan yang diajukan oleh hanya seorang penilai.

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.

Menghitung kerugian keuangan negara dapat menggunakan berbagai macam metode. Dalam melakukan penghitungan kerugian keuangan negara, dapat juga digunakan dua metode atau lebih sekaligus, tergantung pada kompleksitas pekerjaan dan jenis kontraknya.

Dalam pelaksanaannya penerapan atas metode penghitungan kerugian keuangan negara sering kali tidak konsisten, meskipun secara umum penyimpangannya tidak jauh berbeda. Tidak terlihat adanya suatu pola penghitungan yang bisa digunakan sebagai pedoman atau acuan dalam menghitung kerugian keuangan negara.

2.1.5 Peran BPK dalam Penentuan Kerugian Negara

Sesuai dengan Pasal 2 UU No. 15 Tahun 2006 Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara

BPK sebagai lembaga negara memiliki tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Hal ini sesuai dengan Pasal 6 UU No.15 Tahun 2006. 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.

Pemeriksaan keuangan dilaksanakan oleh BPK berdasarkan pada Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN). BPK harus mengacu kepada SPKN dalam pemeriksaan keuangan. Standar Pemeriksaan Keuangan Negara dibuat agar BPK dapat melaksanakan tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara secara efektif. Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) memuat persyaratan professional pemeriksa, mutu pelaksanaan pemeriksaan dan persyaratan laporan pemeriksaan yang professional bagi para pemeriksa dan organisasi pemeriksa dalam melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara.

Tahap yang dilakukan BPK dalam melaksanakan pemeriksaan yaitu :

1. Perencanaan pemeriksaan
2. Penyelenggaraan pemeriksaan

3. Pelaksanaan
4. Pelaporan hasil pemeriksaan
5. Penyampaian laporan hasil pemeriksaan

Pemeriksaan-pemeriksaan yang dilakukan BPK sangatlah penting untuk dilakukan untuk dapat mendeteksi kemungkinan kecurangan (*fraud*) yang mungkin dapat terjadi. Kecurangan yang dapat terjadi tersebut dapat menimbulkan kerugian keuangan negara. Oleh karena itu sebagai lembaga negara BPK juga berwenang serta bertugas untuk menetapkan kerugian negara. Hal ini sesuai dengan Pasal 10 UU No. 15 Tahun 2006 yang 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. Setelah mengetahui jumlahnya maka negara dapat meminta pelaku untuk membayar ganti rugi kepada negara sejumlah kerugian yang diakibatkan oleh pelaku. Selain dapat memperoleh jumlah

pasti kerugian negara, penetapan jumlah kerugian negara juga dapat mencegah serta memberantas kasus kasus kecurangan yang dapat terjadi pada negara. Karena dengan pelaku harus mengganti rugi kepada negara sejumlah kerugian yang telah ditetapkan oleh BPK maka pelaku kecurangan kedepannya akan berpikir dua kali untuk melakukan kecurangan dan merugikan negara.

2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian yang berfokus pada kasus-kasus korupsi yang terjadi di Indonesia maupun tentang penghitungan kerugian akibat korupsi belum banyak ada. Penelitian yang membahas pengukuran kerugian negara di Indonesia termasuk masih baru. Akan tetapi, penelitian-penelitian yang berfokus untuk menghitung kerugian akibat kasus kecurangan sudah banyak dilakukan. Penelitian-penelitian terdahulu meneliti metode –metode yang dapat digunakan untuk mengukur dan menghitung jumlah kerugian yang diakibatkan oleh kasus kecurangan (*fraud*). Tabel 2.1 menunjukkan ringkasan penelitian yang berkaitan dengan kasus kecurangan (*fraud*) serta cara penghitungan kerugian yang diakibatkan oleh korupsi.

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti	Tujuan	Metode	Hasil
1.	Joseph Atta-Mensah (2004)	Memberikan metode pengukuran untuk mengukur korupsi dengan menggunakan teknik harga opsi (<i>Option Pricing Techniques</i>).	Studi Pustaka	Untuk dapat mengurangi korupsi, pemerintah dapat mengurangi tingkat dan volatilitas

				harga barang atau jasa yang disediakan di pasar parallel, serta memotong suku bunga.
2.	Ased Zaman <i>and</i> Faizur Rahim (2008)	Menunjukkan bahwa strategi yang populer saat ini untuk mengukur korupsi tidak dapat melayani tujuan yang bermanfaat dan juga menyarankan alternative untuk menghindari pengukuran, dan juga apa yang dapat dan sebaiknya diukur.	Studi Pustaka	Terdapat dua aturan dalam mengukur korupsi: 1. Target harus dapat diukur 2. Tujuan pengukuran harus dapat spesifik. Tidak ada satu angka yang dapat mengukur korupsi secara memadai.
3.	Mark Button Jim Gee Graham Brooks (2011)	Memberikan bukti dari analisis latihan pengukuran risiko 132 penipuan, biaya rata-rata dan tingkat kecurangan.	Analisis Kasus	Pengukuran yang akurat untuk mengukur kerugian akibat kecurangan dapat dikatakan sangat tidak mungkin atau terlalu sulit.

Dalam melakukan penghitungan kerugian akibat korupsi Mensah (2004) menggunakan metode teknik harga opsi (*Option Pricing Techniques*) pada penghitungannya. Zaman *and* Rahim (2008) menyimpulkan bahwa tidak ada satu angka untuk mengukur korupsi secara memadai. Sedangkan Mark Button, Jim Gee, and Graham Brooks (2011) menyimpulkan bahwa untuk dapat melakukan penghitungan untuk mengukur besarnya kerugian akibat kasus kecurangan masih sangat sulit dan bahkan dapat dikatakan sulit untuk dilakukan. Akan tetapi, penelitian-penelitian tersebut tidak dapat digunakan untuk menghitung kerugian

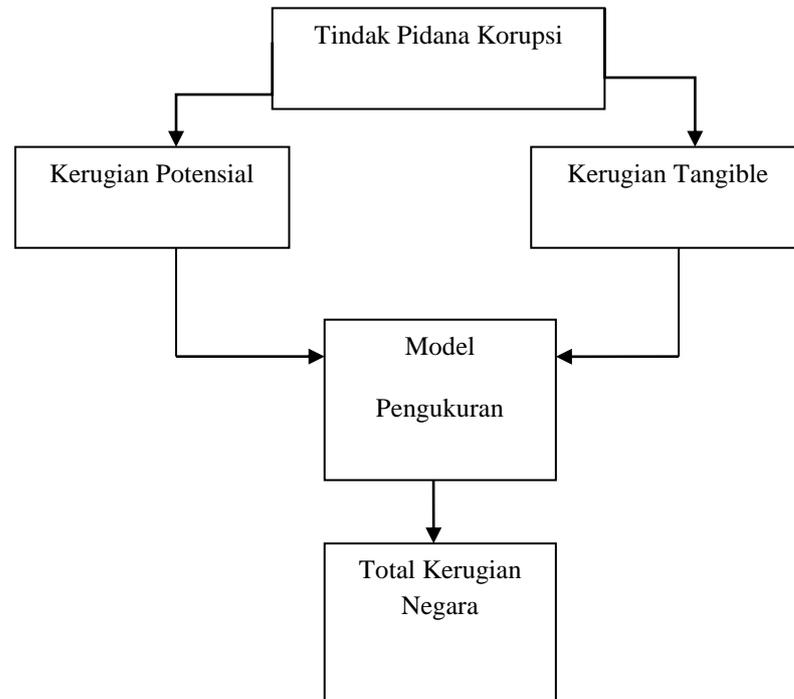
keuangan negara yang terjadi di Indonesia. Karena, pada kasus tindak pidana korupsi dibutuhkan penghitungan yang pasti atas adanya kerugian keuangan negara.

Penelitian penghitungan kerugian keuangan negara ini berbeda dengan dengan penelitian sebelumnya. Pada penelitian sebelumnya hanya mengukur dan mencari metode yang tepat untuk menghitung kerugian atas kasus kecurangan yang telah terjadi dan sudah menghasilkan kerugian yang nyata. Sedangkan pada penelitian ini selain mencari metode yang tepat untuk menghitung kerugian yang bersifat *tangible* juga kerugian yang bersifat potensi. Hal ini berarti menghitung kerugian negara yang jumlah kerugiannya masih berupa asumsi karena kerugian belum terjadi akan tetapi berpotensi muncul di masa yang akan datang.

2.3 Kerangka Pemikiran Penelitian

Suatu tindakan yang merugikan keuangan negara merupakan tindak pidana korupsi. Terdapat dua macam kerugian negara yang pertama kerugian negara yang bersifat *tangible* dan yang kedua yaitu kerugian negara yang bersifat sebagai potensi. BPKP merupakan lembaga yang berwenang untuk menghitung kerugian negara. BPKP memiliki model pengukuran yang digunakan untuk menentukan besarnya total kerugian negara. Untuk mempermudah pemahaman penelitian ini maka dibentuk kerangka pemikiran sebagai berikut:

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran Penelitian



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Desain Penelitian

Menurut Creswell dalam Herdiansyah (2010 : 60) terdapat beberapa model penelitian kualitatif, antara lain studi kasus, fenomenologi, biografi, *grounded theory*, etnografi. Herdiansyah (2010 : 61) menyatakan bahwa terdapat berbagai macam model penelitian kualitatif, akan tetapi hanya 5 (lima) model penelitian kualitatif yang populer dan salah satunya adalah fenomenologi (*phenomenology*). 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*).

3.1.1 Metode Penelitian Kualitatif

Denzin dan Lincoln dalam Emzir (2010 : 1) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai berikut :

“Qualitative research is multimethod in focus, involving an interpretive, naturalistic approach to its subject matter. This means that qualitative researcher study in their natural; setting, attempting to make senses of or interpret phenomena in terms of the meanings people bring to them. Qualitative research involves the studied use and collection of a variety of empirical materials-case study, personal experience, introspective, life story, interview, observational, historical, interactional, and visual texts-

that describe routine and problematic moment and meaning in individuals' lives."

Dari definisi tersebut dapat diperoleh bahwa dalam melakukan penelitian kualitatif dibutuhkan berbagai pendekatan natural tergantung pada subjek penelitiannya.

Banister et al dalam Herdiansyah (2010 : 8) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai berikut:

"Qualitative research is: (a) an attempt to capture the sense that lies within, and that structures what we say about what we do; (b) an exploration, elaboration and systematization of the significance of an identified phenomenon; (c) the illuminative representation of the meaning of a delimited issued or problem."

Sedangkan Herdiansyah (2010 : 9) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai berikut:

"Penelitian kualitatif adalah suatu penelitian ilmiah yang bertujuan untuk memahami suatu fenomena dalam konteks social secara alamiah dengan mengedepankan proses interaksi komunikasi yang mendalam antara peneliti dengan fenomena yang diteliti."

Berdasarkan berbagai definisi atas penelitian kualitatif tersebut maka dapat diperoleh kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan penelitian kualitatif adalah penelitian untuk mengeksplorasi suatu fenomena atau kejadian dengan menggunakan berbagai macam pendekatan dan dibutuhkan pendekatan serta interaksi yang mendalam antara peneliti dengan subjek yang diteliti agar dapat menjelaskan fenomena yang terjadi.

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.

Menurut Searcy and Mentzer (2003) dalam Chariri (2009) terdapat lima model penelitian kualitatif yaitu *symbolic Interactionism, semiotics, existential phenomenology, constructivism dan critical theory*. Pada penelitian ini digunakan model penelitian *existential phenomenology* karena penelitian ini bertujuan untuk memahami suatu fenomena kerugian keuangan negara berdasarkan pengalaman para individu auditor investigatif BPK dalam menghitung kerugian keuangan negara selama ini.

3.1.2 Pendekatan Fenomenologi

Emzir (2010 : 22) menjelaskan pendekatan fenomenologi sebagai salah satu metode pendekatan dalam penelitian kualitatif dimana pendekatannya dengan cara melihat secara dekat interpretasi individual tentang pengalaman-pengalamannya.

Herdiansyah (2010 : 66) mengatakan bahwa:

“fenomenologi berusaha untuk mengungkap dan mempelajari serta memahami suatu fenomena beserta konteksnya yang khas dan unik yang dialami oleh individu hingga tataran “keyakinan” individu yang bersangkutan.”

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:

1. Fenomenologi Realistik (*realistic phenomenology*)

Menekankan pada pengamatan serta penggambaran esensi-esensi yang bersifat umum.

2. Fenomenologi konstitutif (*constitutive phenomenology*)

Lebih memandang objek penelitian memiliki kesadaran terhadap diri sendiri yang kemudian dapat berimplikasi objek menjadi subjek.

3. Fenomenologi eksistensial (*existensial phenomenology*)

Lebih memberikan penekanan pada aspek-aspek keberadaan manusia di dunia ini.

4. Fenomenologi hermeneutik (*hermeneutical phenomenology*)

Sering juga disebut sebagai hermeneutik, yang lebih menekankan pada pemberian makna-makna atau interpretasi atas suatu aspek.

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. Fokus penelitian ini adalah untuk melihat dan memahami pengalaman para auditor investigatif dalam melakukan serta memilih metode penghitungan kerugian negara baik yang bersifat *tangible* maupun yang bersifat potensial yang terjadi pada kasus korupsi selama ini. Dimana di dalam penentuan kerugian negara tersebut terdapat banyak faktor-faktor sosial dan politik yang terjadi.

3.2 Alasan Pemilihan *Setting*

Penelitian tentang metode menghitung kerugian negara yang bersifat *tangible* maupun potensial ini menarik karena dalam melakukan penghitungan kerugian negara selama ini tentunya BPK memiliki berbagai macam metode penghitungan. Suatu kasus tindak pidana korupsi tentunya telah merugikan keuangan negara. Dalam kasus tindak pidana korupsi tersebut BPK memiliki tugas serta wewenang untuk menghitung kerugian negara.

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 berbekal 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. Oleh karena itu, peneliti memilih untuk melaksanakan penelitian di Kantor BPK Perwakilan Propinsi Jawa Tengah dengan para auditor yang bekerja di dalamnya sebagai subjek penelitian. Hal ini dikarenakan menurut peneliti para auditor yang bekerja di Kantor BPK Perwakilan Jawa Tengah memiliki pengetahuan serta pengalaman yang dapat menjelaskan serta memberikan informasi untuk menjawab pertanyaan penelitian.

Metode penghitungan atas kerugian keuangan negara tentunya sangatlah diperlukan untuk menentukan besarnya kerugian negara yang bersifat *tangible* maupun yang bersifat potensi. Besarnya kerugian negara perlu untuk dihitung dan ditentukan untuk mengetahui jumlah pasti seberapa besar negara telah ataupun dapat dirugikan. Jumlah kerugian negara yang telah dihitung oleh BPK ini yang

nantinya digunakan sebagai dasar dalam persidangan pada pengadilan dan menetapkan berapa jumlah yang harus diganti rugi oleh para pelaku tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, penghitungan serta penentuan besarnya kerugian negara harus dapat dipertanggungjawabkan.

3.3 Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian Penentuan Kerugian Negara yang Dilakukan oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi (Kerugian Potensial) dilaksanakan di Kantor Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) Perwakilan Propinsi Jawa Tengah. Lokasi penelitian dipilih karena BPK Perwakilan Propinsi Jawa Tengah menjadi Perwakilan yang paling tepat waktu dalam hal penyerahan Laporan Hasil Pemeriksaan.

BPK merupakan badan yang bertugas serta berwenang dalam melakukan penghitungan kerugian keuangan negara. Kantor BPK Perwakilan di seluruh Indonesia tentunya memiliki tugas dan wewenang yang sama yaitu melakukan penghitungan serta penetapan kerugian negara sesuai dengan wilayah pemeriksaan masing-masing. Begitu pula dengan Kantor BPK Perwakilan Propinsi Jawa Tengah yang bertugas dan berwenang untuk menghitung serta menetapkan kerugian keuangan negara pada wilayah Jawa Tengah. Dengan telah lamanya BPK perwakilan Jawa Tengah bertugas Kantor BPK Perwakilan Propinsi Jawa Tengah serta ketepatan waktu BPK Perwakilan Jawa Tengah dalam hal penyerahan Laporan Hasil Pemeriksaan membuat peneliti memilih Kantor BPK Perwakilan Propinsi Jawa Tengah sebagai lokasi penelitian.

Waktu penelitian dimulai pada awal Mei sampai Juni tahun 2015. Lamanya waktu penelitian ini dilakukan agar pengumpulan data melalui metode wawancara serta dokumentasi dapat dilakukan secara maksimal.

3.4 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data penelitian ini dapat menggunakan metode wawancara, dokumentasi, observasi, maupun gabungan dari ketiga metode tersebut. Akan tetapi, pada penelitian ini peneliti melakukan pengumpulan data dengan metode dokumentasi dan wawancara. Hal ini dikarenakan untuk dapat mengobservasi para auditor dalam menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara pada kasus korupsi dibutuhkan waktu yang lama sehingga terjadi keterbatasan waktu. Peneliti menggunakan metode pengumpulan data yaitu dengan menggunakan metode wawancara serta dokumentasi. Kedua metode tersebut menurut peneliti sudah mampu untuk menggambarkan serta menjelaskan fenomena yang terjadi. Dimana di dalam penelitian ini fenomena yang dimaksud adalah fenomena penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh BPK.

1. Wawancara

Wawancara merupakan salah satu metode pengumpulan data yang paling umum dan utama dalam penelitian kualitatif. Pada metode wawancara, peneliti berinteraksi dengan subjek peneliti untuk dapat mendapat serta menggali informasi terkait dengan fenomena yang diteliti.

Menurut Moleong (2005) dalam Herdiansyah (2010 : 118) yang dimaksud dengan wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu.

Sedangkan Stewart & Cash (2008) dalam Herdiansyah (2010 : 118)

mendefinisikan wawancara sebagai berikut:

“An interview is interactional because there is an exchanging, or sharing of roles, responsibilities, feelings, beliefs, motives, and information. If one person does all of the talking and the other all of the listening, a speech to an audience of one, not an interview, is taking place.”

Metode wawancara pada penelitian ini digunakan untuk dapat memperoleh informasi mengenai pemahaman makna kerugian negara oleh para auditor investigatif, serta memperoleh informasi mengenai bagaimana metode yang selama ini digunakan oleh BPK dalam menghitung serta menetapkan jumlah kerugian negara yang bersifat *tangible* maupun yang berupa potensi kerugian keuangan negara.

Sesuai dengan Pasal 6 UU No.15 Tahun 2006. Dalam melakukan pemeriksaan, pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK mencakup : pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pada penelitian ini pihak yang akan 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.

Pengalaman para auditor BPK bagian pemeriksaan keuangan yang sudah cukup lama terlibat dalam menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara merupakan alasan utama peneliti memilih auditor BPK bagian pemeriksaan keuangan sebagai narasumber. Hal ini berkaitan dengan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan fenomenologi. Dengan telah memiliki pengalaman kerja yang cukup lama di bidang tersebut, tentunya para auditor investigatif diyakini mampu memberikan informasi kunci yang dibutuhkan untuk menjawab pertanyaan penelitian. Wawancara terhadap para auditor bagian pemeriksaan keuangan dilakukan sampai data yang diperlukan untuk menjawab pertanyaan penelitian telah benar-benar cukup.

Menurut Patton dalam Basrowi dan Suwandi (2008: 127-130) wawancara dibagi menjadi empat jenis yaitu : wawancara pembicaraan informal, pendekatan menggunakan petunjuk umum wawancara, wawancara terbuka, dan wawancara terstruktur dan wawancara tak terstruktur. Pada penelitian ini, peneliti menggunakan jenis wawancara terstruktur. Wawancara terstruktur adalah wawancara dimana pewawancara menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan-pertanyaan. Wawancara jenis ini bertujuan untuk mencari jawaban dari pertanyaan penelitian. Wawancara terstruktur dilakukan pada penelitian ini karena sampel informan yang diwawancarai representative untuk ditanyai dengan pertanyaan yang sama.

Pada penelitian ini wawancara dilakukan *face to face* empat mata dengan masing-masing narasumber, kemudian peneliti memberikan beberapa pertanyaan kepada informan untuk dapat menggali informasi untuk dapat menjawab

pertanyaan penelitian. Pertanyaan wawancara dibuat dengan dibagi ke dalam tiga kelompok yang sesuai dengan pertanyaan peneliti agar dapat menjawab pertanyaan penelitian. Pertanyaan wawancara pada kelompok pertama berisi pertanyaan yang bertujuan untuk dapat menjawab pertanyaan penelitian yang pertama yaitu bagaimana auditor investigatif memahami makna kerugian keuangan negara. Pertanyaan kelompok kedua berisi pertanyaan yang bertujuan menjawab pertanyaan penelitian kedua yaitu bagaimana BPK memilih metode penghitungan akuntansi dalam menentukan kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi selama ini. Serta pertanyaan wawancara kelompok ketiga bertujuan untuk menjawab pertanyaan penelitian ketiga yaitu bagaimana BPK melakukan penghitungan kerugian keuangan negara apabila terdapat potensi kerugian negara di masa mendatang dan timbulnya kewajiban baru pada negara yang seharusnya tidak ada. Pertanyaan penelitian terdapat pada lampiran 1. Pertanyaan penelitian sudah disusun oleh peneliti agar dapat menggali informasi dari para informan, dimana pada penelitian ini yaitu para auditor eksternal pemerintah kantor BPK Perwakilan Propinsi Jawa Tengah bagian pemeriksaan keuangan serta mampu menjawab pertanyaan penelitian.

2. Dokumentasi

Dokumentasi adalah salah satu metode penelitian kualitatif dengan cara melihat dan mempelajari dokumen dokumen yang dibuat oleh subjek sendiri maupun oleh orang lain tentang subjek penelitian.

Menurut Herdiansyah (2010 : 143) dokumentasi merupakan:

“salah satu cara yang dapat dilakukan peneliti kualitatif untuk mendapatkan gambaran dari sudut pandang subjek melalui suatu media tertulis dan dokumen lainnya yang ditulis atau dibuat langsung oleh subjek yang bersangkutan.”

Moleong (2008) dalam Herdiansyah (2010 : 143) mengemukakan dua bentuk dokumen yang dapat dijadikan bahan dalam metode penelitian kualitatif:

1. Dokumen Pribadi

Dokumen pribadi adalah catatan seseorang secara tertulis tentang tindakan, pengalaman, dan kepercayaannya. Dengan melaksanakan studi atas dokumen pribadi maka dapat diperoleh pandangan serta pengalaman langsung subjek peneliti terhadap fenomena atau situasi yang terjadi. Dokumen pribadi yang biasanya digunakan yaitu:

- a. Catatan harian
- b. Surat Pribadi
- c. Autobiografi

2. Dokumen Resmi

Moleong (2008) dalam Herdiansyah (2010 : 145-146) membagi dokumen resmi kedalam dua kategori, yaitu dokumen internal dan dokumen eksternal. Dokumen internal dapat berupa catatan, seperti memo, pengumuman, instruksi, aturan suatu lembaga, system yang diberlakukan, hasil notulensi rapat keputusan pimpinan, dan lain sebagainya. Sedangkan dokumen eksternal dapat berupa bahan-bahan informasi yang dihasilkan oleh suatu lembaga sosial, seperti majalah, koran, bulletin, surat pernyataan, dan lain sebagainya.

Dokumen resmi pada penelitian kualitatif dipandang mampu untuk menjelaskan dan memberikan gambaran mengenai suatu aktifitas, keterlibatan individu pada suatu komunitas tertentu dalam *setting* sosial.

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.

3.5 Teknik Analisis

Penelitian Penentuan Kerugian Negara yang Dilakukan oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi (Kerugian Potensial) menggunakan teknik analisis data penelitian kualitatif. Hal ini dikarenakan metode penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif (*qualitative research*) dengan pendekatan Fenomenologi (*phenomenology*).

Bogdan dan Biklen (1982) mengemukakan bahwa analisis data kualitatif adalah proses yang dilakukan secara sistematis untuk mencari, menemukan dan menyusun transkrip wawancara, catatan-catatan lapangan dan bahan-bahan lainnya yang telah dikumpulkan peneliti dengan teknik-teknik pengumpulan data lainnya.

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.

3.6 Metode Mempertahankan Kredibilitas Penelitian

Suatu penelitian kualitatif sering diragukan kredibilitasnya. Padahal, suatu penelitian haruslah memiliki validitas dan realibilitas yang tinggi agar dapat dikatakan *credible*. Untuk dapat meningkatkan kredibilitas penelitian

kualitatif Creswell dan Miller (2000) dalam Chariri (2009) menawarkan sembilan prosedur yaitu *triangulation*, *disconfirming evidence*, *research reflexivity*, *member checking*, *prolonged engagement in the field*, *collaboration*, *the audit trail*, *thick and rich description* dan *peer debriefing*. Pada penelitian kualitatif, kesembilan prosedur tersebut tidak harus diterapkan semuanya. Dalam penelitian ini, peneliti memilih dua prosedur sesuai dengan kondisi lapangan serta fokus penelitian, yaitu *thick and rich description* dan *peer debriefing*.

1. *Thick and Rich Description*

Dalam menjaga kredibilitas hasil penelitian kualitatif, temuan atas penelitian dapat dijelaskan atau dideskripsikan secara rinci dan jelas. Dalam penelitian ini, pemahaman auditor investigative atas kerugian keuangan negara akan diuraikan secara rinci. Hal hal yang para auditor investigative ketahui yang berkaitan dengan pemaknaan kerugian keuangan negara menurut subjek penelelitan. Begitu pula dengan metode penghitungan kerugian keuangan negara yang digunakan oleh BPK juga akan diuraikan secara rinci dan jelas. Serta dasar-dasar yang digunakan para auditor investigative dalam menentukan metode penghitungan kerugian keuangan negara hingga akhirnya hasil akhir kerugian negara dapat dipertanggung jawabkan.

2. *Peer Debriefing*

Peer debriefing dapat digunakan untuk meningkatkan kredibilitas hasil penelitian ini. Dengan melaksanakan *peer debriefing* berarti peneliti melakukan *review* data dan kegiatan penelitian berdasarkan pemahaman

peneliti terhadap makna kerugian keuangan negara, metode penghitungan kerugian keuangan negara, serta faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi auditor investigatif dalam menentukan metode penghitungan kerugian keuangan negara.