

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tindak Pidana Korupsi Tipikor merupakan kejahatan yang mempunyai akibat sangat kompleks dan sangat merugikan keuangan Negara, dan di Indonesia sendiri korupsi telah menjadi masalah serius bagi bangsa Indonesia, karena telah merambah ke seluruh lini kehidupan masyarakat yang dilakukan secara sistematis, sehingga memunculkan stigma negatif bagi negara dan bangsa Indonesia didalam pergaulan masyarakat Indonesia¹ Bahkan berbagai kalangan menilai bahwa korupsi telah menjadi bagian dari kehidupan, menjadi suatu sistem dan menyatu dengan penyelenggaraan pemerintahan Negara.²

Di Indonesia, didirikan satu lembaga khusus menangani korupsi yang dinilai sebagai *Extra Ordinary Crime* yakni Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Seiring dengan semakin sulitnya menangani korupsi, sejarah mencatat Indonesia mengatur mengenai tindak pidana korupsi sebagai pidana khusus yang detailnya diatur didalam Undang-Undang terpisah dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), dengan Undang-Undang No. 31 tahun 1999 dan kemudian mengalami perubahan dengan Undang-Undang No. 20 tahun 2001. Pengaturan ini tentunya dibuat secara lebih khusus dan sistematis serta disesuaikan dengan keadaan masyarakat, jika dibandingkan dengan yang diatur

¹ Chaerudin dkk, *Strategi Pencegahan dan Penegakan Tindak Pidana Korupsi*, (Bandung : PT.Refika Aditama, 2008), hlm 1.

² *Ibid*, hal 1

didalam KUHP warisan belanda. Undang-Undang menyiratkan bahwa delik tipikor adalah delik formil yang berarti bahwa tipikor cukup dibuktikan dengan adanya potensi kerugian negara (*Potential Loss*), dan tidak perlu kerugian nyata (*Actual Loss*).³ Hal ini menimbulkan potensi terjadinya kriminalisasi kebijakan, karena ada perbedaan pemaknaan kata “dapat” dalam unsur merugikan keuangan Negara oleh aparat penegak hukum, sehingga seringkali menimbulkan persoalan mulai perhitungan jumlah kerugian Negara sesungguhnya, hingga lembaga manakah yang berwenang menghitung kerugian Negara. Ini menyebabkan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan Pasal 28G Ayat (1) UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan atas perkara dengan register No.25/PUU-XIV/2016 yang pada intinya mengabulkan permohonan tujuh Aparat Sipil Negara (ASN) yang merasa hak konstitusionalnya dilanggar, dengan keberadaan kata “dapat” pada norma Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 UU No.20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi. Dengan keputusan ini, status tindak pidana Korupsi yang selama ini merupakan Tindak Pidana Formil kemudian beralih status menjadi Tindak Pidana Materil, yang mensyaratkan adanya unsur kerugian keuangan Negara yang harus dihitung secara nyata atau pasti. Dalam putusannya mahkamah menilai kedua Ayat dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tersebut kini harus bergeser dan menitikberatkan dirinya pada adanya akibat, sehingga unsur merugikan keuangan Negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (*“Potential Loss”*) tetapi harus dipahami benar-benar sudah terjadi atau nyata

³ Diartikan demikian oleh Komariah Emong Sapaedjaja, Guru Besar Hukum Pidana Universitas Padjajaran didalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016 diakses dari http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/25_PUU-XIV_2016.pdf

“Actual Loss”). Konsep “Actual Loss” ini dianggap lebih memberi kepastian hukum yang dapat mensinkronisasikan dengan lebih baik instrument hukum nasional. Keputusan Mahkamah Konstitusi ini membawa angin segar bagi para aparat negara dan Kepala Daerah serta pihak-pihak yang bertanggung jawab atas penyaluran Anggaran Negara. Putusan ini memberikan perlindungan dan tata aturan yang lebih adil dan manusiawi bagi mereka yang ditugaskan untuk melaksanakan pembangunan daerah. Sudah menjadi rahasia umum bahwa menurut data yang ada, tujuh puluh persen kepala daerah di Indonesia tersandung kasus korupsi.⁴

Pada umumnya orang awam beranggapan bahwa para kepala daerah yang pernah tersandung kasus korupsi sudah pasti telah menyebabkan kerugian Negara karena memiliki niat untuk mencuri uang Negara dan memperkaya diri sendiri, tetapi setelah mahkamah konstitusi mengeluarkan putusan yang merubah Undang-Undang Tipikor, masyarakat baru memahami lebih dalam bahwa selama ini, orang dapat ditangkap karena dituduh melakukan tindak pidana korupsi, hanya karena tindakannya “berpotensi” menimbulkan kerugian negara. Ini juga mulai menyadarkan masyarakat betapa besar kemungkinan dan dan betapa mudahnya seorang kepala daerah di kriminalisasi. Penerapan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 ini sebelum direvisi juga ibarat pedang bermata dua, dimana yang satu sisi sangat efektif menjerat para pejabat negara, politisi, pebisnis secara sendiri-sendiri atau berkolaborasi merampok uang rakyat dengan modus operandi canggih demi

⁴JPPN.com, 70 Persen Kepala Daerah Korupsi, <https://www.jpnn.com/news/70-persen-kepala-daerah-korupsi> diakses (tanggal 8 juli 2017)

kepentingan pribadi, golongan atau parpol tertentu. Disisi lain, tak jarang kedua Ayat itu menjadikan aparat penegak hukum terjerambab dalam kubangan mafia peradilan untuk memeras calon tersangka atau menyingkirkan lawan-lawan politiknya.⁵

Satu kata “dapat” ini bahkan ternyata menciptakan situasi penindakan tipikor menjadi kacau balau pada kenyataannya. Bagaimana tidak, tanpa mengetahui dengan jelas seluk beluk penyaluran anggaran, semua pihak, bahkan yang tidak menyelidiki dengan teliti dan tidak memiliki kapasitas dan kualitas sebagai auditor negara seperti lembaga swadaya masyarakat, orang awam, lawan politik, dan bahkan penyidik dari kepolisian atau kejaksaan yang tidak dipersiapkan matang untuk menguasai ilmu keuangan dan penyaluran anggaran misalnya, dapat mengajukan laporan dugaan tindak pidana korupsi atas hasil investigasi sendiri, terhadap kepala daerah atau pihak lain yang terlibat dalam penyaluran keuangan negara. Hal ini dimungkinkan terjadi tidak lain karena kata “dapat” dalam Pasal 2 dan 3 Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 menunjukkan delik tersebut dikonstruksikan secara formal (delik formil) yang menitikberatkan pada perbuatan, bukan akibat. Artinya, pembuktian unsur kerugian keuangan negara tidak harus nyata terjadi, cukup adanya potensi kerugian keuangan negara. Padahal seharusnya, kerugian keuangan negara harus dihitung secara pasti, agar dapat memenuhi asas “*Lex Certa*” dan mencegah resiko multitafsir terhadap

⁵ *Ibid.*

hukum, yang dapat membahayakan kepastian hukum dalam upaya pemberantasan korupsi.⁶

Selain itu, yang paling sering menjadi perdebatan ada-tidaknya kerugian keuangan negara yang serta merta berujung kepada tipikor. Soalnya, tidak selamanya ada kerugian keuangan negara disebabkan karena adanya tipikor, sebab kerugian negara juga dapat terjadi dalam lingkup (kesalahan) administratif atau perdata.⁷ Belum lagi dampak pengklasifikasian tindak pidana korupsi sebagai delik formil selama ini menjadi dasar dibuatnya Pasal 4 yang menyatakan :

“Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.”

Kini setelah perubahan delik tipikor menjadi delik materil, tentunya akan banyak perubahan terjadi terhadap penerapan undang-undang terkait tindak pidana korupsi. Kerugian keuangan negara diartikan sebagai Semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Terkait dengan hal ini, maka dibutuhkan satu lembaga/pihak yang memiliki kekuatan hukum untuk menentukan jumlah kerugian negara yang muncul, dan menentukan apakah itu merupakan kesalahan administrasi atau adanya indikasi terjadinya tindak pidana korupsi, agar kerugian negara tidak hanya diperkirakan saja, tetapi dapat benar-benar dihitung riilnya dan

⁶ ASH, *“Dua Ahli Hukum Ini Bongkar Kelemahan Ayat 2 dan 3 UU Tipikor”* <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57330adb02c1b/dua-ahli-hukum-ini-bongkar-kelemahan-Ayat-2-dan-3-uu-tipikor>, Diakses 10 April 2017.

⁷*Ibid.*

dapat ditagih kepada pihak yang bertanggung jawab, sehingga negara lagi mendapat kerugian dan tidak perlu dipidanakan.

Pihak yang paling terqualifikasi untuk menentukan melenceng atau tidaknya penggunaan anggaran sebenarnya adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Menurut UU No.15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, tugas BPK adalah memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh badan dan lembaga yang mengelola keuangan negara. BPK bertugas memeriksa keuangan negara dan mengeluarkan Laporan Hasil Pemeriksaan dan Laporan Audit Investigasi setelah memeriksa dan melakukan konfirmasi dengan pihak terkait dan memberikan kesempatan 60 hari untuk mengembalikan dana-dana yang dianggap tidak jelas administrasinya yang dijadikan tuntutan ganti rugi. Laporan Hasil Audit Investigasi merupakan dasar yang paling tepat untuk menentukan terjadi atau tidaknya penyalahgunaan anggaran bahkan kerugian negara, sehingga penghitungan kerugian dari Laporan Hasil Audit Investigasi BPK seharusnya menjadi satu-satunya dasar dan bukti pelaporan tindak pidana korupsi.

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, salahsatunya 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 harian Kompas pada tanggal 18 Agustus 2016 yang menyatakan bahwa⁸ :

“Berdasarkan data yang dirilis *Indonesia Corruption Watch (ICW)*, jumlah kasus korupsi cenderung menurun selama 2010-2012, tetapi kembali meningkat pada 2013-2016. 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 2016, jumlah kasus korupsi diperkirakan akan meningkat lagi mengingat selama semester I-2016 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 semakin meningkat.

⁸ Chandra Ayu, Anis Chariri. “Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang Dilakukan oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi” *Journal of Accounting* Vol. 4 No.3,2015, Diponegoro Faculty of Accounting hlm.1

Tabel 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	138	553
Sumatera Utara	634	617	550	538	728	3065
Riau	254	181	173	174	231	1013
Kepulauan Riau	77	98	64	62	58	355
Sumatera Barat	138	135	102	142	125	640
Sumatera Selatan	344	262	262	308	327	1503
Bangka Belitung	29	37	48	25	39	176
Jambi	178	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	78	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	1198	1184	1289	6346
D.I. Yogyakarta	62	57	91	83	83	376
Java Tengah	498	444	381	379	437	2117
Java Timur	874	603	528	633	673	3309
Sulawesi Utara	116	69	83	98	95	461
Sulawesi Selatan	179	214	196	168	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	78	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	58	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

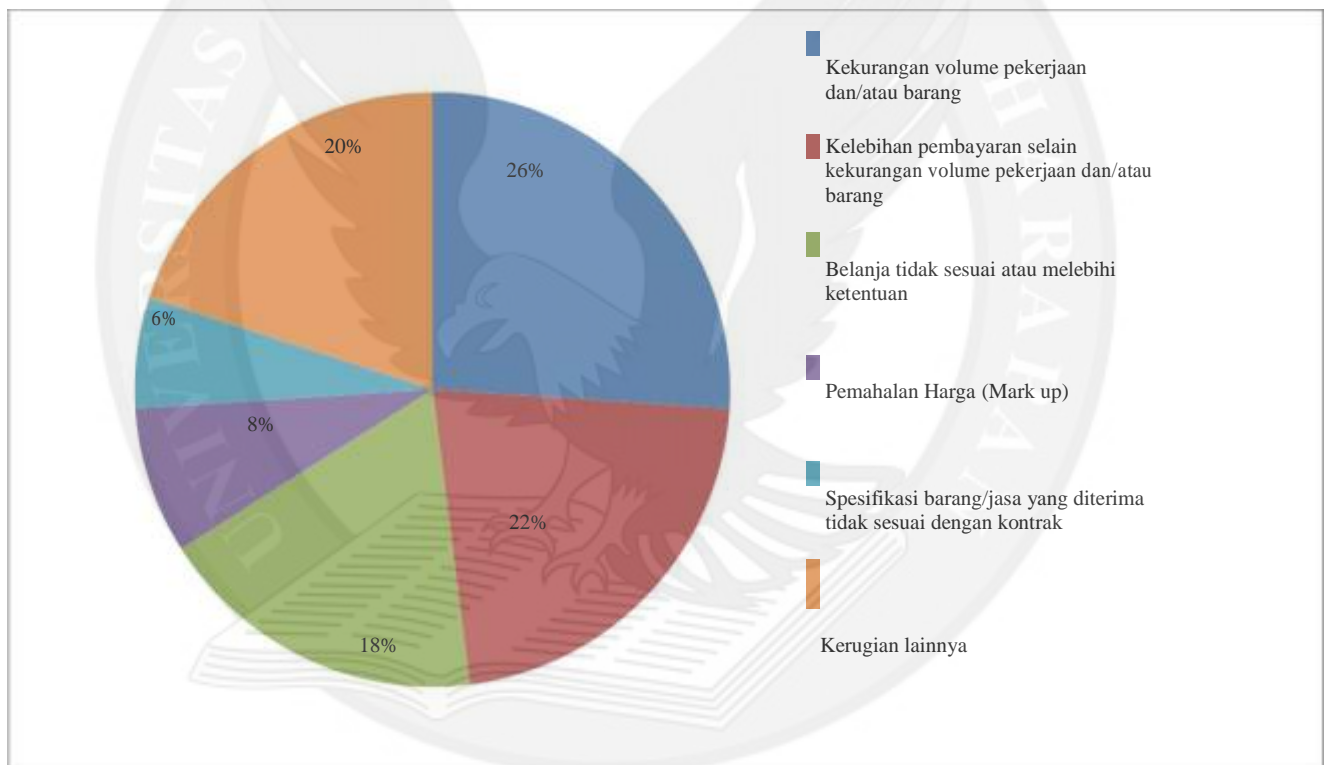
Sumber: Laporan Tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi 2013

Sumber : Badan Pusat Statistik Republik Indonesia

Kasus kerugian negara/daerah/perusahaan yang terjadi di Indonesia pada semester 1 tahun 2016 sesuai dengan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2016 terdapat sebanyak 300 kasus senilai Rp 491.751.330.000, diantaranya terdapat indikasi kerugian negara sebanyak 79 kasus senilai Rp 91.345.060.000. 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,

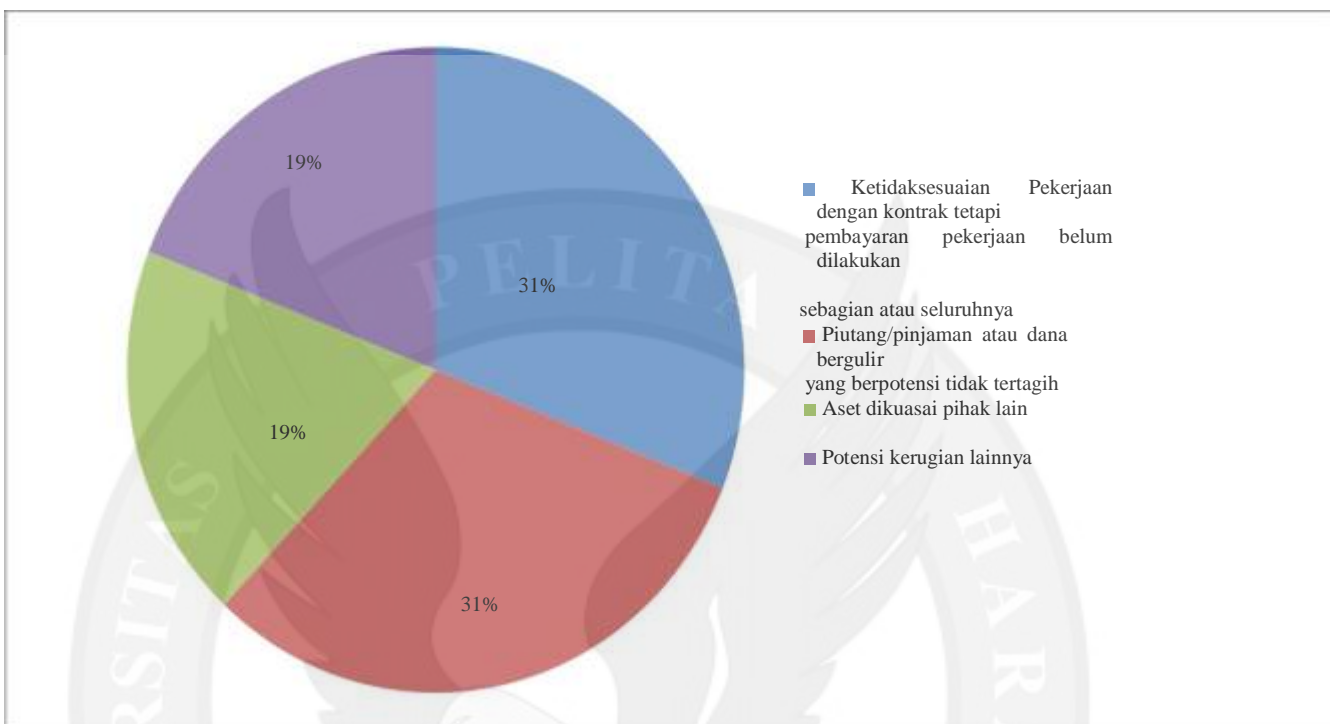
September 2016

Selain menghitung kerugian keuangan negara yang bersifat *tangible*, penelitian ini juga akan sedikit membahas 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 2016. Menurut IHSP Semester I Tahun 2016, kasus potensi kerugian negara/daerah/perusahaan yang terjadi di Indonesia pada Semester I Tahun 2016 terdapat sebanyak 120 kasus senilai Rp 7.446.761.300.000. 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 2016

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. Diperlukan berbagai pihak yang berwenang seperti kejaksaan, 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 investigasi merupakan salah satu profesi yang dituntut untuk dapat mengerti kasus kecurangan yang dapat terjadi.⁹

Hal ini dikarenakan para auditor investigasi 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.¹⁰

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 kerugiannegara menurut Pasal 1 Ayat 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang dimaksud dengan kerugian negara atau

⁹ Chandra Ayu, *Op.Cit* hlm. 1

¹⁰ *Ibid*, hlm. 11

daerah adalah kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.¹¹

Dari kedua pengertian kerugian negara menurut Pasal 2 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan Ayat 2 Pasal 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 (sebelum dirubah oleh mahkamah konstitusi) 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 kedalam 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 kini setelah dilakukan perubahan oleh mahkamah konstitusi penentuan kerugian negara lebih menekankan kepada

¹¹ *Ibid.* hlm. 2

kerugian *tangible* dan tidak membahas kerugian yang sifatnya sebagai potensi kerugian di masa mendatang.¹²

Di Indonesia, kasus korupsi yang didasarkan pada potensi kerugian negara sudah banyak terjadi. Pada awal tahun 2016 saja, BPK telah menemukan potensi kerugian negara sebesar Rp 9,24 triliun di semester-II tahun 2013. 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.¹³

Penelitian yang dilakukan oleh Joseph Atta-Mensah pada tahun 2004 menggunakan teknik harga opsi untuk menghitung serta menentukan kerugian akibat kasus kecurangan. Zaman dan Rahim pada tahun 2008 menyimpulkan bahwa tidak ada satu angka untuk mengukur korupsi secara memadai sedangkan Button, Gee, dan Brooks pada tahun 2011 menyimpulkan bahwa metode penghitungan untuk mengukur besarnya kerugian akibat kasus kecurangan masih

¹² *Ibid.* hlm. 9

¹³ *Ibid.*

sangat sulit dan bahkan dapat dikatakan sulit untuk dilakukan. Akan tetapi, di Indonesia BPK mampu melakukan penghitungan tersebut. Penghitungan kerugian negara oleh BPK.¹⁴ 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.

Penanganan tindak pidana korupsi di Indonesia masih fokus terhadap upaya represif, sedangkan untuk upaya preventif sendiri masih kurang di perhatikan. Padahal tindakan pencegahan sangatlah penting untuk membatasi terjadinya tindak pidana korupsi di dalam lingkungan instansi pemerintahan. Tindakan pencegahan yang dibangun dengan sistem yang baik akan menutup peluang terjadinya tindak pidana korupsi. Dengan peran BPK yang mempunyai tugas dan wewenang melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara, maka secara tidak langsung BPK berperan penting dalam pencegahan tindak pidana korupsi.

Pada prinsipnya, upaya penanggulangan kejahatan dapat dilakukan melalui dua strategi/kebijakan, yaitu strategi penal dan strategi nonpenal. Kebijakan penal lebih menitikberatkan upaya represif/penindakan terhadap kejahatan yang terjadi.

¹⁴ *Ibid.*

Sebaliknya, kebijakan nonpenal lebih menitikberatkan pada upaya preventif dalam mencegah terjadinya kejahatan. Strategi penanggulangan korupsi bukannya tanpa hambatan. Melihat fenomena dalam satu dasawarsa terakhir, ada beberapa peristiwa yang berpotensi menjadi penghambat dalam penanggulangan korupsi di Indonesia.¹⁵ Salah satunya yaitu fenomena *corruptor fight back* dalam bentuk pengujian/*Judicial Review* terhadap UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Tercatat, beberapa uji materi terhadap substansi Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 yaitu:

1. Uji materi yang diajukan pada tahun 2006 oleh Dawud Djatmiko, yang kemudian diputus oleh Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006;
2. Uji materi terhadap Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor yang diajukan terpidana kasus pengadaan obat-obatan di Dinas Kesehatan Buru (Ambon),
3. Uji materi terhadap Pasal 2 Ayat (1) UU Pemberantasan Tipikor khususnya frasa “pidana penjara paling singkat 4 tahun”, pada tahun 2012;
4. Uji materi terhadap Pasal 2 Ayat (1) berikut penjelasannya Undang-Undang No. 31 tahun 1999 yang dimohonkan terpidana korupsi Samady Singarimbun, yang diajukan tahun 2013.

Uji materi terhadap ketentuan Pasal 2 dan 3 Undang-Undang No.31 Tahun 1999 mengenai frasa “dapat” dalam Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 UU

¹⁵ Muhammad Iftar Aryaputra, “Menyorot Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 Terkait Unsur Dapat Merugikan Keuangan Negara Atau Perekonomian Negara Dalam Perkara Korupsi” *Indonesian Journal Of Criminal Law Studies*, Januari 2017, Fakultas Hukum Universitas Semarang, 2017, hal. 19

Pemberantasan Tipikor.¹⁶ Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 menjadi primadona dalam penegakan hukum anti korupsi, sehingga wajar apabila sering terjadi “serangan” terhadap kedua Ayat *aquo*. Dari beberapa contoh uji materi di atas, terlihat bahwa yang sering diuji adalah kedua Ayat *aquo*. Uji materi terhadap norma Pasal 2 dan 3 UU Pemberantasan Tipikor mengenai frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perkenomian negara”, telah diputus melalui Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016. Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam putusannya, menyatakan bahwa kata “dapat” dalam Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Menilik amar putusan MK tersebut, harus dimaknai demikian, kerugian negara dalam Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi harus nyata (*actual loss*). Sebelum keluarnya putusan tersebut, kerugian negara dalam Ayat *aquo*, tidak harus kerugian yang nyata. Melainkan bisa berupa potensi kerugian (*potential loss*).¹⁷

Putusan MK di atas menciptakan polemik di kalangan akademisi dan praktisi. Banyak pihak menilai bahwa putusan tersebut menjadi penghambat dalam proses penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) menilai bahwa putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 tidak tepat. Dengan demikian, apabila mengacu pada putusan MK di atas, setiap tersangka yang diduga melakukan pelanggaran terhadap Pasal

¹⁶ *Ibid*, hlm. 15.

¹⁷ *Ibid*.

2 Ayat (1) atau Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor, harus ada bukti nyata bahwa akibat perbuatannya negara mengalami kerugian yang nyata.¹⁸

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas kemudian penulis membuat skripsi dengan judul “ **LAPORAN HASIL AUDIT INVESTIGASI BADAN PEMERIKSA KEUANGAN (BPK) SEBAGAI PENENTU TERJADINYA TINDAK PIDANA KORUPSI**”.

1.2 Rumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang, rumusan masalah penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah penerapan hukum terhadap putusan Mahkamah Konstitusi perihal Kerugian Negara yang menganut prinsip *Actual Loss* dalam penghitungan Kerugian Negara, pada tindak pidana korupsi di Indonesia?
2. Bagaimana penentuan kerugian Negara oleh BPK terhadap suatu tindak pidana korupsi didasarkan pada hasil audit investigasi BPK?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana penerapan hukum terhadap putusan Mahkamah Konstitusi perihal Kerugian Negara yang menganut

¹⁸ *Ibid.*

prinsip *Actual Loss* dalam penghitungan Kerugian Negara, pada tindak pidana korupsi di Indonesia

2. Untuk mengetahui bagaimana penentuan kerugian Negara oleh BPK terhadap suatu tindak pidana korupsi didasarkan pada hasil audit investigasi BPK.

1.4 Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan hasil penelitian yang dilakukan penulis sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Dari hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam disiplin Ilmu Hukum, khususnya mengenai tindak pidana korupsi dan perkembangan penanganannya. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk penelitian-penelitian selanjutnya.

2. Kegunaan Praktis

Selain kegunaan teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman dan inspirasi pengembangan penanganan tindak pidana korupsi di Indonesia.