

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Fraud (kecurangan) di Indonesia sangat berpengaruh bagi masyarakat umumnya, salah satu contoh *fraud* tersebut adalah korupsi. Korupsi bagaikan suatu berita yang tidak aneh di kalangan masyarakat, *fraud* tersebut dilakukan untuk menipu orang lain agar mereka mengalami kerugian, dengan kata lain pihak yang melakukan ingin mendapatkan keuntungan yang bersifat individu.

Hampir disemua lini pemerintahan terjadi perilaku korupsi, kejahatan korupsi menyebabkan keterpurukan bangsa yang membuat rakyat menjadi menderita. Pengusutan tindak pidana korupsi ini dapat dibantu dalam melakukan pemeriksaan karenanya diperlukan auditor investigatif yang memiliki kemampuan memadai untuk mengungkap suatu *fraud* yang terjadi.

Pengusutan *fraud* yang dilakukan diluar bidang hukum pengadilan dapat juga dibantu oleh seorang yang ahli dibidangnya, salah satunya yaitu auditor, bantuan yang diberikan adalah berupa audit investigatif. Audit investigatif berhubungan dengan pengujian dan analisis forensik dalam pengumpulan bukti dengan menggunakan teknik investigatif dan teknik-teknik audit yang kemudian akan digunakan dalam perkara pengadilan. Oleh karena itu, auditor investigatif diperlukan kualitas keterampilan dan keahlian kasus yaitu kombinasi antara auditor berpengalaman dan auditor penyidik kriminal (Karyono, 2013 hlm. 127).

Audit adalah suatu proses sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti yang dikumpulkan tentang berbagai aktivitas kejadian-kejadian ekonomi yang dilaksanakan oleh pihak kompeten, integritas, independensi dan profesionalisme disebut auditor yang bertujuan untuk melihat bagaimana tingkat korelasi antara pernyataan dan kenyataan yang ada dilapangan bahwa subjek dari audit telah disetujui dan diterima serta mengkomunikasikan hasilnya kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi akuntansi.

Audit investigatif adalah proses mencari, menemukan, mengumpulkan dan menganalisis serta mengevaluasi bukti-bukti secara sistematis oleh pihak berkompeten, integritas, independensi dan profesionalisme untuk mengungkapkan

fakta atau kejadian yang sebenarnya tentang indikasi tindak pidana korupsi dan atau tujuan spesifik lainnya sesuai peraturan yang berlaku.

Sasaran audit investigatif adalah kegiatan-kegiatan yang di dalamnya diduga terjadi penyimpangan dari peraturan yang berlaku. Ruang lingkup audit investigatif adalah batasan lokus, tempus dan hal-hal lain yang relevan dengan kegiatan yang menjadi sasaran audit investigatif.

Audit investigatif berkembang di Indonesia secara perlahan dan digunakan untuk memecahkan berbagai kasus korupsi atau kejahatan ekonomi lainnya hingga kini. Titik berat audit investigatif adalah upaya untuk penegakan supermasi hukum terkait *fraud* yang muncul dengan metode investigasi.

Dalam mewujudkan efektivitas pelaksanaan audit investigatif, maka harus memiliki kemampuan untuk membuktikan adanya *fraud* yang kemungkinan terjadi dan sebelumnya telah terdeteksi oleh berbagai pihak.

Efektivitas pelaksanaan audit investigatif kecurangan tercermin dari kemampuan auditor yang diiringi dengan banyaknya pengalaman auditor tersebut dalam mengungkapkan berbagai kasus *fraud* yang melaksanakan tugasnya sesuai dengan standar umum yang sudah ditentukan serta mengaplikasikan metode pelaksanaan pemeriksaan audit investigatif dan teknik-teknik pengungkapan *fraud* dengan benar sehingga menghasilkan bukti audit yang *reliable* dan relevan untuk dijadikan barang bukti di pengadilan.

Audit investigatif dilaksanakan atas permintaan kepala daerah dan aparat penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan, KPK), termasuk didalamnya audit dalam rangka menghitung keuangan negara. Dengan hasil audit berupa rekomendasi untuk pengambilan keputusan tergantung pada derajat penyimpangan wewenang yang membuktikan kebenaran berdasarkan pengaduan atau informasi dari masyarakat.

Fraud merupakan cara seseorang atau kelompok untuk memperoleh keuntungan dengan cara merugikan pihak lain atau kelompok lain. Kebohongan, pencurian, rekayasa, penjiplakan merupakan beberapa contoh perbuatan yang mengindikasikan suatu kecurangan. *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE) menggambarkan kedalam *fraud tree* yang salah satu cabangnya yaitu korupsi. Permasalahan korupsi di Indonesia rasanya tidak ada ujungnya, hari demi

hari korupsi semakin berkembang dan merajalela di seluruh sektor. Salah satunya yaitu pada sektor ekonomi yang merupakan sumber kehidupan serta pertumbuhan bangsa dan negara. Pada sektor ekonomi, korupsi sering terjadi di bidang pemerintahan.

Mulai dari pemerintah pusat sampai ke tingkat pemerintah bawah yang berada di daerah pun tersangkut kasus korupsi. Dari hasil pra riset yang dilakukan peneliti dapat memperoleh informasi sementara bahwa titik rawan terjadinya korupsi pada kasus pengadaan barang yaitu pada proses tender. Pada proses tender motif kecurangan biasanya adanya rekayasa perusahaan mana yang akan memenangkan tender tersebut. Untuk dari itu, pihak internal sudah merencanakan pemenang dengan pihak eksternal atau rekanan pelaku korupsi.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) dalam pemeriksaannya menyatakan bahwa kerugian negara dalam dugaan korupsi pengelolaan dana pensiun PT. Pertamina mencapai Rp. 599,29 Milyar, nilai kerugian negara ini dihitung dari hasil audit investigasi. Auditor Utama Investigasi BPK, I Nyoman Wara mengatakan “kami sudah menyerahkan hasil laporan pemeriksaan kepada Kejaksaan Agung” pihaknya hanya menyampaikan adanya penyimpangan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pembayaran untuk kegiatan investasi saham.

BPK menyimpulkan ada penyimpangan kegiatan investasi saham khusus pada pembelian saham PT. Sugih Energy Tbk. Selain itu, BPK juga menyerahkan hasil pemeriksaan dugaan korupsi pengadaan kapal *Anchor Handling Tug Supply* (AHTS)/kapal Transko Andalas dan kapal Transko Celebes tahun anggaran 2012-2014 dengan kerugian keuangan negara mencapai Rp. 35,32 Milyar.

Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum (JAM Pidsus) Arminsyah menyatakan tentunya dengan percepatan audit ini pihaknya akan mempercepat penanganan perkara tersebut dan akan segera dilimpahkan ke pengadilan perkara pembelian dua kapal Transkontinental akan segera ditetapkan tersangkanya. Dalam kasus ini penyidik JAM Pidsus telah menetapkan mantan Presiden Direktur (Presdir) PT. Dana Pensiun Pertamina, M Helmi Kamal Lubis sebagai tersangka diancam pidana pasal 2 ayat 1 UU pemberantasan Tindak Pidana

Korupsi dan telah di tahan di rutan Salemba Cabang Kejagung (Merdeka.com, 2017).

Terkait dengan kasus Bank Dagang Nasional Indonesia (BDNI) Pemegang Saham Pengendali Sjamsul Nursalim menggugat hasil audit investigasi Badan Pemeriksa Keuangan terkait Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI).

Adapun gugatan yang disampaikan Sjamsul Nursalim mencakup enam hal. *Pertama*, menerima dan mengabulkan gugatan penggugat untuk seluruhnya. *Kedua*, menyatakan tergugat I dan tergugat II telah melakukan perbuatan melawan hukum. *Ketiga*, menyatakan laporan hasil pemeriksaan investigasi dalam rangka perhitungan kerugian negara atas dugaan tindak pidana korupsi dalam pemberian surat pemenuhan kewajiban pemegang saham/surat keterangan lunas kepada saudara Sjamsul Nursalim selaku pemegang saham pengendali BDNI pada tahun 2004 sehubungan dengan pemenuhan kewajiban penyerahan aset oleh obligor BLBI kepada BPPN nomor 12/LHP/XXI/08/2017 tanggal 25 Agustus 2017.

Tidak sah, cacat hukum dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. *Keempat* menghukum tergugat I dan II kepada penggugat sebesar Rp. 1.000 (seribu rupiah) sebagai kerugian *immateriil*. *Kelima* menyatakan putusan dalam perkara ini dapat dilaksanakan terlebih dahulu meskipun ada verzet, banding maupun kasasi. *Keenam*, menghukum tergugat I dan II membayar biaya perkara (kabar24.bisnis.com, 2019)

Hasil audit investigasi Surat Keterangan Lunas (SKL) BLBI digugat Badan Pemeriksa Keuangan ikuti proses hukum, ketua BPK Moermahadi Soerja Djanegara menyatakan akan mengikuti proses hukum yang berjalan dan tetap hadir di persidangan gugatan perdata yang di ajukan pemegang saham pengendali BDNI Sjamsul Nursalim. Moermadi mengatakan “mereka sudah siap menghadapi gugatan dan melindungi sang auditor yang ikut digugat, yakni I Nyoman Wara selaku auditor dalam laporan hasil audit investigasi tersebut”.

Moermadi pun enggan berkomentar terkait klaim Otto Hasibuan, ia menyebut semua dalil yang di sampaikan kuasa hukum Sjamsul Nursalim akan dibahas dalam persidangan. Pengacara Otto Hasibuan membenarkan mereka menggugat audit tersebut. Namun, ia menyebut salah satu alasan menggugat audit BPK karena audit tidak tepat “salah satu saya sampaikan adalah bahwa audit itu

tidak objektif tidak independen dan tidak memenuhi standar pemeriksaan audit karena tidak memeriksa audity-nya” yang di maksud audity-nya adalah konfirmasi kepada semua pihak pada saat audit.

Menurut Otto audit BPK hanya mengandalkan data dari KPK, sehingga audit tersebut dianggap tidak memenuhi unsur audit oleh karena itu mereka menggugat BPK berdasarkan pasal 1365 KUHPdata dan UU 15 tahun 2006 tentang BPK (tirto.id, 2019).

Selain itu laporan hasil investigatif Badan Pemeriksa Keuangan atas belanja modal tanah di Sumatra Barat dengan indikasi kerugian negara Rp. 47,08 milyar. Laporan tersebut berupa pembayaran ganti rugi tanah/bangunan/tanaman kepada pihak ketiga pada dinas prasarana jalan, tata ruang, dan pemukiman Pemerintah Sumatera Barat tahun Anggaran 2011-2016. Auditor utama Investigatif BPK I Nyoman Wara mengatakan menemukan Indikasi kerugian daerah minimal sebesar Rp. 47,08 Milyar. Pada kesempatan itu Direktur tindak pidana korupsi Bareskrim Polri Brigadir Jenderal Ahmad Wiyagus mengatakan investigatif bersama dilakukan untuk mempermudah pengusutan kasus korupsi tesebut.

BPK berperan penting dalam menghitung indikasi kerugian negara. BPK juga menyerahkan laporan hasil pemeriksaan investigasi penghitungan kerugian negara atas pengadaan Puskesmas Keliling Dinas Kesehatan Sorong Selatan tahun Anggaran 2014. BPK menemukan indikasi kerugian negara senilai Rp. 749,23 juta atas kasus tersebut. Selain itu BPK juga menyerahkan laporan hasil pemeriksaan keuangan investigasi atas pelepasan tanah Pemerintah Daerah Pembangunan Kota Cirebon, dalam LHP tersebut BPK menyatakan adanya indikasi kerugian daerah minimal senilai Rp. 21,62 milyar (kalimantan.bisnis.com, 2017).

Hal ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Riska Widianingsih (2016) mengenai Evaluasi Proses Pengungkapan Tindak Pidana Korupsi Melalui Proses Audit Investigatif (Studi pada Kasus Pengadaan Iklan Layanan Masyarakat Biro Hukum Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta) yang mengatakan meningkatnya jumlah kasus korupsi yang terjadi di Indonesia khususnya dalam bidang pengadaan barang dan jasa.

Dalam penelitiannya mengkaji lebih dalam mengenai proses audit investigasi dalam kasus pengadaan iklan layanan masyarakat (*filler* hukum) Biro Hukum Pemprov DKI Jakarta serta mencari strategi dalam penanganan kasus dengan cara mengevaluasi tahapan dalam proses audit investigatif.

Evaluasi dalam tahapan audit investigasi akan dilakukan dengan cara membandingkan praktik dengan prosedur yang tertuang dalam petunjuk teknis pemeriksaan investigatif. Hasil pada penelitian ini terdapat kelemahan tahapan pra pemeriksaan investigatif, yakni auditor sedikit terburu-buru dalam mengumpulkan kecukupan prediksi sebagai syarat melanjutkan kasus ke tahap pemeriksaan investigatif. Hal ini beresiko menimbulkan tuntutan balik terhadap institusi jika tindak pidana korupsi tidak dapat dibuktikan secara sempurna.

Fenomena yang ditemukan oleh peneliti selama melakukan pra riset di Badan Pemeriksa Keuangan diperlukan evaluasi dari pihak eksternal supaya pelaksanaan lebih optimal Auditorat Utama Investigatif BPK dalam memberantas korupsi. Fenomena tersebut didapatkan peneliti ketika melakukan prariset dengan Ibu Najmatuzzahrah selaku Kepala Investigasi Keuangan Daerah.

Data lainya untuk memperoleh fenomena tersebut selain melakukan prariset yakni dari media berita dari tiga tahun terakhir 2016-2019 yang menunjukkan hasil perlu adanya evaluasi penerapan dan pengembangan audit investigatif BPK dalam pengungkapan *fraud* terhadap penggunaan keuangan negara.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dilakukan penelitian dengan judul **“Evaluasi Audit Investigasi BPK Dalam Pengungkapan *Fraud* Terhadap Penggunaan Keuangan Negara”** untuk mengevaluasi apakah efektivitas sistem dan pelaksanaan audit investigatif menghasilkan laporan yang akurat dan dapat di pertanggungjawabkan serta menunjukkan Integritas, Akuntabilitas, Transparansi dan Independensi dalam pelaksanaan audit investigatif keuangan negara.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk meneliti bagaimanakah peran audit investigatif dalam pemberantasan *fraud* di pemerintahan khususnya di pemerintah daerah.

2.2. Fokus Penelitian

Terdapat hal menarik untuk dievaluasi bagaimana penerapan dan pengembangan dalam pengungkapan fraud terhadap penggunaan keuangan negara yang dilaksanakan oleh auditor investigasi BPK. Bagaimana prosedur yang dilakukan audit investigatif BPK terhadap penggunaan keuangan negara dan bagaimana audit investigatif BPK menanggapi dan menjawab sanggahan dalam pemberian keterangan.

Pada penelitian ini penulis berfokus pada penelitian dengan metode wawancara dengan beberapa auditor investigatif untuk dijadikan sumber pada penelitian ini.

2.3. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang ada, maka peneliti merumuskan masalah pada penelitian ini yaitu:

- a. Bagaimana peranan BPK dalam mengungkap fraud terhadap penggunaan keuangan negara?
- b. Bagaimana BPK melakukan Audit investigatif dalam rangka mengungkap fraud terhadap penggunaan keuangan negara?
- c. Apa kendala yang dihadapi auditor BPK dalam melaksanakan audit investigatif?
- d. Bagaimana BPK menyikapi sanggahan dan gugatan atas hasil audit investigatif?

2.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang ada, maka tujuan yang diharapkan peneliti dari penelitian ini yaitu:

- a. Untuk memahami bagaimana peranan BPK dalam mengungkap *fraud* terhadap penggunaan keuangan negara.
- b. Untuk memahami bagaimana BPK melakukan audit investigatif dalam rangka mengungkap fraud terhadap penggunaan keuangan negara.
- c. Untuk memahami apa kendala yang dihadapi auditor BPK dalam melaksanakan audit investigatif.

- d. Bagaimana BPK menyikapi sanggahan dan gugatan atas hasil audit investigatif.

2.5. Manfaat Hasil Penelitian

Berdasarkan tujuan yang ada, maka manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti empiris pada literatur sebagai bahan dasar dalam perkembangan ilmu di bidang akuntansi forensik khususnya pemberantasan korupsi pada pemerintah pusat dan daerah dapat dijadikan dasar dan referensi untuk penelitian selanjutnya dalam pemberantasan korupsi pada kasus korupsi yang terjadi.

b. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan memberi kontribusi ilmiah pada kajian tentang praktik akuntansi forensik di instansi pemerintah. Oleh karena itu penelitian ini diharapkan mampu menyediakan referensi baru mengenai sistem dan dasar mengenai audit investigasi serta prosedur yang berlaku khususnya di lingkungan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

c. Manfaat Praktisi

1. Bagi pemerintah pusat dan daerah, penelitian ini bermanfaat untuk meminimalisasi *fraud* terutama korupsi yang ada di Indonesia. Mampu menambah wawasan mengenai praktik akuntansi Forensik khususnya audit investigatif dan dapat diterapkan pada instansi pemerintah yang lain, khususnya di lingkungan kementerian di Indonesia. Guna mencegah terjadinya kecurangan berupa korupsi yang merugikan keuangan negara.
2. Bagi pihak-pihak yang berkepentingan serta masyarakat umum, penelitian ini bermanfaat sebagai sarana informasi dan sarana pembelajaran pada kasus korupsi di instansi pemerintahan.
3. Bagi peneliti, penelitian ini bermanfaat sebagai sarana penambah wawasan dan teori-teori yang sudah diperoleh di bangku perkuliahan.