

Penguatan Fungsi Konstitusional Badan Pemeriksa Keuangan melalui Tata Kelola Terintegrasi dalam Penghitungan Kerugian Negara pada Korupsi Keuangan Daerah

Deni Andiansyah^{1*}, Fenty U. Puluhulawa², Suwitno Yutye Imran³

^{1,2,3}Magister Hukum, Universitas Negeri Gorontalo

Corresponding Author's e-mail : deniandiansyah46@gmail.com



e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat>

Vol. 5, No. 4, Agustus 2026

Page: 2456 - 2471

Available at:

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/3845>

DOI:

<https://doi.org/10.55681/seikat.v5i4.3845>

Article History:

Received: 03-08-2026

Revised: 15-08-2026

Accepted: 15-08-2026

Abstract : *The calculation of state financial losses constitutes a fundamental element in proving corruption offences, particularly those involving regional public finances, as it establishes the existence of financial losses resulting from unlawful conduct. Although the Audit Board of the Republic of Indonesia (BPK) possesses constitutional authority under Article 23E of the 1945 Constitution and relevant legislation, the implementation of this function continues to encounter significant institutional and procedural challenges. This article aims to examine the factors hindering the optimization of BPK's constitutional function in calculating state financial losses during the investigation of corruption cases involving regional public finances and to formulate an institutional strengthening model. This research employs a normative legal research method using statutory, conceptual, case, and comparative approaches. Legal materials were analyzed qualitatively through legal interpretation and doctrinal analysis. The findings indicate that the principal obstacles arise not from the absence of legal authority but from inconsistent interpretations of BPK's functions, fragmented technical regulations, inadequate inter-agency coordination, dependence on investigators' case construction and evidence, limited institutional capacity, evidentiary complexity, and insufficient methodological standardization and quality assurance. The proposed model strengthens BPK's constitutional function by enhancing legal certainty, institutional effectiveness, and the reliability of evidence in corruption investigations.*

Keywords : *Audit Board Of The Republic Of Indonesia (BPK); State Financial Loss; Corruption Investigation; Regional Public Finance; Integrated Governance*

Abstrak : Penghitungan kerugian negara merupakan salah satu aspek fundamental dalam pembuktian tindak pidana korupsi, khususnya pada sektor keuangan daerah. Meskipun Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) telah memperoleh legitimasi konstitusional sebagai lembaga yang berwenang dalam pemeriksaan keuangan negara, pelaksanaan fungsi tersebut masih menghadapi berbagai kendala implementatif. Artikel ini bertujuan menganalisis faktor-faktor yang menghambat optimalisasi fungsi konstitusional BPK dalam penghitungan kerugian negara serta merumuskan model penguatannya. Penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, kasus, dan komparatif. Bahan hukum dianalisis secara kualitatif melalui interpretasi dan argumentasi hukum terhadap peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, doktrin, dan literatur yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hambatan utama tidak terletak pada ketiadaan kewenangan BPK, tetapi pada ketidakseragaman pemahaman fungsi, fragmentasi pengaturan teknis, koordinasi lintas lembaga yang belum optimal, ketergantungan pada kualitas konstruksi perkara dan bukti, keterbatasan kapasitas kelembagaan, kompleksitas pembuktian, serta perlunya penguatan standardisasi metode dan pengendalian mutu. Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini mengembangkan Integrated Governance Formulation yang terdiri atas empat pilar, yaitu kejelasan

regulasi, integrasi proses, kapasitas kelembagaan, dan jaminan mutu pembuktian. Model ini diharapkan memperkuat efektivitas fungsi konstitusional BPK, meningkatkan kepastian hukum, serta mendukung pembuktian tindak pidana korupsi secara lebih akuntabel.

Kata Kunci : Badan Pemeriksa Keuangan; Kerugian Negara; Tindak Pidana Korupsi; Keuangan Daerah; Tata Kelola Terintegrasi.

PENDAHULUAN

Korupsi pada sektor keuangan daerah tidak hanya berkaitan dengan penyimpangan penggunaan anggaran publik, tetapi juga berdampak pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, kualitas pelayanan publik, serta akuntabilitas pengelolaan keuangan negara (Afandi dkk., 2026). Desentralisasi fiskal memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah dalam mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), aset daerah, pengadaan barang dan jasa, serta berbagai sumber pendapatan dan pembiayaan daerah. Kewenangan tersebut memberikan fleksibilitas dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, namun di sisi lain meningkatkan kompleksitas pengawasan dan risiko terjadinya penyimpangan. Oleh karena itu, sektor keuangan daerah menjadi salah satu area strategis dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi (Keumala dkk., 2023).

Dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi, pembuktian kerugian keuangan negara memiliki posisi yang sangat penting, khususnya pada delik yang mensyaratkan adanya kerugian negara (Puluhulawa dkk., 2020). Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, unsur kerugian negara ditegaskan harus berupa kerugian yang nyata (*actual loss*), bukan sekadar potensi kerugian. Konsekuensinya, pembuktian kerugian negara memerlukan penghitungan yang mampu menunjukkan hubungan yang terukur antara perbuatan melawan hukum, akibat finansial yang ditimbulkan, dan jumlah kerugian yang benar-benar terjadi. Kebutuhan ini semakin relevan dalam konstruksi Pasal 603 dan Pasal 604 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang tetap menempatkan kerugian keuangan negara sebagai unsur penting dalam tindak pidana korupsi.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki kedudukan konstitusional yang spesifik dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa pemeriksaan tersebut dilakukan oleh BPK yang bebas dan mandiri. Ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006. Secara khusus, Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 memberikan kewenangan kepada BPK untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara akibat perbuatan melawan hukum. Dalam praktik penegakan hukum, Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2020 mengatur pemeriksaan investigatif, penghitungan kerugian negara/daerah, serta pemberian keterangan ahli. Dengan demikian, fungsi BPK dalam penghitungan kerugian negara tidak semata-mata bersifat teknis aritmetis, melainkan merupakan proses pemeriksaan yang mencakup analisis konstruksi perkara, pengujian bukti, pemilihan metode, hingga penyusunan simpulan yang dapat dipertanggungjawabkan secara profesional dan yuridis (Hidayat dkk., 2023).

Perkembangan terbaru menunjukkan adanya dinamika dalam penentuan lembaga yang berwenang melakukan penghitungan kerugian negara, sebagaimana tercermin dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2024 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026. Perkembangan ini menegaskan pentingnya perbedaan antara fungsi pemeriksaan, penghitungan, penilaian, serta penetapan kerugian negara, termasuk kedudukan hasil pemeriksaan dalam proses peradilan. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memperkuat

posisi BPK sebagai lembaga audit negara dalam konteks Pasal 603 KUHP, namun tidak menggeser peran penyidik dalam membangun konstruksi perkara maupun kewenangan hakim dalam menilai alat bukti. Oleh karena itu, persoalan yang mengemuka bukan lagi semata mengenai siapa yang berwenang, melainkan bagaimana fungsi konstitusional BPK dapat dijalankan secara efektif tanpa mengaburkan batas kewenangan antar lembaga (Lutfi dkk., 2023).

Urgensi persoalan ini tercermin dari tingginya pemanfaatan hasil pemeriksaan BPK dalam proses penegakan hukum. Dalam periode 2017–2025, BPK telah menyampaikan 564 Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Negara (PKN) kepada aparat penegak hukum, dengan 79,6% di antaranya telah dimanfaatkan hingga tahap perkara dinyatakan lengkap (P-21). Selain itu, dari 39 laporan hasil pemeriksaan investigatif, sebanyak 66,7% yang memiliki keterkaitan yang erat dengan proses penanganan perkara oleh Aparat Penegak Hukum, khususnya dalam mendukung penyidikan dan pembuktian perkara yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara.

Sektor keuangan daerah menjadi kontributor terbesar dalam kebutuhan tersebut. Sebanyak 62,4% laporan penghitungan kerugian negara berkaitan dengan pemerintah daerah dan BUMD, lebih tinggi dibandingkan pemerintah pusat dan BUMN. Tingginya kebutuhan ini sejalan dengan banyaknya perkara korupsi yang ditangani aparat penegak hukum. Pada tahun 2025, tercatat 1.590 perkara ditangani Kejaksaan, 431 perkara oleh Kepolisian, dan 115 perkara oleh Komisi Pemberantasan Korupsi. Kondisi ini menunjukkan bahwa efektivitas fungsi BPK dalam menghasilkan penghitungan kerugian negara yang objektif dan dapat diuji memiliki keterkaitan langsung dengan efektivitas penyidikan perkara korupsi di sektor keuangan daerah (Roza & Muhammad, 2020).

Namun demikian, tingginya kebutuhan tersebut dihadapkan pada kompleksitas pelaksanaan pemeriksaan investigatif. Keterbatasan jumlah pemeriksa tidak dapat dipahami secara sempit sebagai persoalan kuantitas, melainkan juga menyangkut kebutuhan kompetensi multidisipliner, seperti akuntansi pemerintahan, pengadaan barang dan jasa, kontrak, penilaian aset, teknologi informasi, hukum keuangan negara, dan audit forensik. Dengan demikian, kapasitas kelembagaan mencakup komposisi kompetensi, akses terhadap tenaga ahli, distribusi penugasan, pemanfaatan teknologi, serta sistem manajemen pengetahuan.

Selain itu, kualitas penghitungan kerugian negara juga sangat dipengaruhi oleh konstruksi perkara dan kelengkapan bukti yang disampaikan oleh penyidik. Permintaan yang belum menggambarkan secara jelas hubungan antara perbuatan, objek keuangan, pihak terkait, dan dugaan kerugian dapat menyulitkan penentuan ruang lingkup pemeriksaan. Oleh karena itu, lamanya proses penghitungan tidak dapat semata-mata dipandang sebagai persoalan internal BPK, melainkan sebagai hasil interaksi antara berbagai faktor, termasuk kualitas bukti, kompleksitas perkara, metode yang digunakan, serta mekanisme pengendalian mutu.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara desain normatif kewenangan dengan implementasi kelembagaannya. Meskipun dasar hukum kewenangan BPK telah kuat, implementasinya masih menghadapi fragmentasi pengaturan lintas lembaga. Peraturan internal BPK belum sepenuhnya diikuti oleh standarisasi prosedur pada aparat penegak hukum, khususnya dalam hal permintaan pemeriksaan, penyampaian bukti, dan koordinasi penanganan perkara. Hal ini menunjukkan perlunya pendekatan tata kelola yang lebih terintegrasi.

Kajian terdahulu umumnya berfokus pada aspek kewenangan BPK, kedudukan hasil pemeriksaan sebagai alat bukti, serta hubungan BPK dengan lembaga lain. Namun, kajian tersebut cenderung belum mengintegrasikan secara komprehensif hubungan antara kualitas permintaan penyidik, kecukupan bukti, kapasitas pemeriksa, metodologi, koordinasi, dan pengendalian mutu. Penelitian ini tidak berfokus pada perluasan kewenangan, melainkan pada faktor-faktor implementatif yang memengaruhi optimalisasi fungsi tersebut, seperti kejelasan batas fungsi,

standardisasi prosedur lintas lembaga, kualitas koordinasi, serta penguatan kapasitas dan metodologi pemeriksaan. Sebagai kontribusi kebaruan, penelitian ini mengembangkan konsep Integrated Governance Formulation yang mengintegrasikan empat pilar utama, yaitu kejelasan regulasi, integrasi proses, kapasitas kelembagaan, dan jaminan mutu pembuktian. Pendekatan ini diarahkan untuk memperkuat pelaksanaan fungsi konstitusional BPK secara efektif tanpa mengubah struktur kewenangan yang telah ada.

Berdasarkan konstruksi tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang menghambat optimalisasi fungsi konstitusional BPK dalam penghitungan kerugian negara pada penyidikan tindak pidana korupsi sektor keuangan daerah, serta merumuskan model penguatan melalui pendekatan tata kelola terintegrasi. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan memperkaya kajian hukum keuangan negara, sedangkan secara praktis diharapkan memberikan kontribusi bagi peningkatan kualitas pemeriksaan dan efektivitas penegakan hukum.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (Ali, 2021) dengan fokus pada analisis norma hukum yang mengatur kewenangan BPK dalam penghitungan kerugian negara pada penyidikan tindak pidana korupsi di sektor keuangan daerah. Metode ini dipilih karena penelitian berorientasi pada kajian peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan konsep hukum yang berkaitan dengan fungsi konstitusional BPK.

Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan kasus, dan pendekatan komparatif. Bahan hukum yang dianalisis terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan menafsirkan norma, mengharmoniskan peraturan, dan menyusun argumentasi hukum secara sistematis (Irwansyah, 2020). Hasil analisis diarahkan untuk mengidentifikasi faktor penghambat optimalisasi fungsi BPK sekaligus merumuskan Integrated Governance Formulation sebagai model penguatan fungsi BPK dalam mendukung efektivitas penyidikan tindak pidana korupsi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Faktor-Faktor yang Menghambat Penguatan Fungsi Konstitusional BPK dalam Penghitungan Kerugian Negara pada Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Sektor Keuangan Daerah

Hasil penelitian menunjukkan bahwa persoalan utama dalam optimalisasi fungsi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada penghitungan kerugian negara tidak terletak pada ketiadaan dasar kewenangan. Secara konstitusional, Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menempatkan BPK sebagai lembaga yang bebas dan mandiri dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Mandat tersebut dijabarkan melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, termasuk kewenangan BPK untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang disebabkan oleh perbuatan melawan hukum. Pada tingkat operasional, fungsi pemeriksaan investigatif, penghitungan kerugian negara/daerah, dan pemberian keterangan ahli juga telah memperoleh landasan melalui Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2020 dan pedoman pemeriksaan yang berlaku di lingkungan BPK.

Perkembangan hukum melalui SEMA Nomor 2 Tahun 2024 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 semakin menegaskan pentingnya penempatan fungsi BPK secara proporsional dalam sistem pembuktian tindak pidana korupsi. Namun demikian, penguatan secara normatif tersebut belum sepenuhnya menjawab persoalan pada tingkat implementasi.

Permasalahan bergeser dari isu keberadaan kewenangan menuju efektivitas pelaksanaan kewenangan. Berdasarkan temuan penelitian, terdapat tujuh faktor utama yang saling berkaitan dan memengaruhi kondisi tersebut.

1. Ketidakteragamannya Pemahaman mengenai Ruang Lingkup Fungsi Konstitusional BPK

Perbedaan dalam memaknai istilah seperti memeriksa, menghitung, menilai, dan menetapkan kerugian negara tidak sekadar persoalan terminologi, melainkan berkaitan langsung dengan konsekuensi hukum dan kelembagaan. Pemeriksaan merupakan proses pengumpulan dan evaluasi bukti berdasarkan standar tertentu; penghitungan berkaitan dengan kuantifikasi dampak finansial; sedangkan penilaian atau penetapan merupakan simpulan kelembagaan atas besaran kerugian berdasarkan hasil pemeriksaan. Dalam konteks ini, pembuktian unsur tindak pidana tetap menjadi kewenangan aparat penegak hukum, sementara penilaian atas kekuatan pembuktian berada pada hakim (Nurhidayat, 2025).

Perkembangan regulasi mutakhir menuntut pemahaman yang lebih sistematis terhadap posisi BPK dalam keseluruhan sistem peradilan pidana. Penguatan fungsi konstitusional BPK tidak dapat dimaknai sebagai perluasan kewenangan ke ranah penyidikan atau penilaian yudisial (Nasir, 2024). Ketidakjelasan batas tersebut berpotensi menimbulkan *audit expectation gap*, yaitu kesenjangan antara ekspektasi pengguna hasil pemeriksaan dengan mandat profesional BPK. BPK diharapkan membuktikan keseluruhan unsur tindak pidana, sementara di sisi lain mandatnya terbatas pada pengujian dan penghitungan kerugian negara. Kondisi ini menunjukkan bahwa kepastian hukum tidak hanya berkaitan dengan sumber kewenangan, tetapi juga dengan kejelasan prosedur dan pembagian tanggung jawab antarlembaga.

2. Fragmentasi Pengaturan dan Belum Terbangunnya Protokol Koordinasi Lintas Lembaga yang Rinci

Hambatan kedua terletak pada fragmentasi pengaturan teknis dan belum tersedianya protokol lintas lembaga yang mampu mengintegrasikan keseluruhan proses penghitungan kerugian negara. Secara internal, BPK telah memiliki ketentuan mengenai pemeriksaan investigatif dan penghitungan kerugian negara. Persoalannya, regulasi internal BPK hanya mengikat organisasi dan pemeriksanya sehingga tidak dengan sendirinya dapat menyeragamkan prosedur yang digunakan Kepolisian, Kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam mengajukan permintaan penghitungan (Lediastuti & Subandijo, 2014). Fragmentasi tersebut dapat ditemukan pada belum seragamnya informasi minimum yang harus terdapat dalam permintaan, kriteria kesiapan perkara untuk diperiksa, standar kelengkapan dokumen, prosedur autentikasi bukti, mekanisme perubahan konstruksi perkara, pemenuhan bukti tambahan, hingga mekanisme penyelesaian perbedaan metodologis. Akibatnya, koordinasi berpotensi berlangsung secara berbeda untuk setiap perkara, bergantung pada kompleksitas kasus dan pola komunikasi antara pemeriksa dengan penyidik.

Persoalan ini tidak berarti bahwa hubungan kelembagaan antara BPK dan aparat penegak hukum sama sekali tidak memiliki dasar koordinasi. Nota kesepahaman dan mekanisme kerja sama telah dibangun. Namun, kebutuhan penyidikan perkara korupsi memerlukan koordinasi yang lebih operasional daripada sekadar kesepahaman kelembagaan pada tingkat umum. Penghitungan kerugian negara membutuhkan interaksi yang berlangsung sejak konsultasi pra-permintaan, penilaian kelengkapan awal, penyerahan dan verifikasi bukti, pelaksanaan pemeriksaan, penanganan perubahan konstruksi perkara, hingga penyampaian laporan dan pemberian keterangan ahli. Melalui perspektif *collaborative governance*, efektivitas hubungan antarlembaga tidak cukup ditentukan oleh keberadaan komitmen kerja sama, tetapi membutuhkan struktur interaksi yang memungkinkan adanya pembagian peran, pertukaran informasi, pengambilan

keputusan, dan akuntabilitas yang jelas. Dalam penghitungan kerugian negara, kolaborasi juga tidak berarti pencampuran kewenangan. BPK harus tetap menjaga independensi *professional judgment*, sedangkan penyidik tetap independen dalam membangun konstruksi perkara. Dengan demikian, model koordinasi yang diperlukan adalah integrasi prosedural tanpa menghilangkan independensi fungsional.

3. Ketergantungan Pemeriksaan pada Kualitas Konstruksi Perkara dan Bukti dari Penyidik

Temuan penting berikutnya adalah bahwa efektivitas penghitungan kerugian negara tidak sepenuhnya berada dalam kendali BPK. Kualitas permintaan dan konstruksi perkara yang disampaikan aparat penegak hukum menentukan kemampuan pemeriksa dalam menetapkan tujuan, objek, ruang lingkup, dan prosedur pemeriksaan. Permintaan yang belum memperlihatkan hubungan yang jelas antara dugaan perbuatan, pihak yang terlibat, kriteria hukum, objek keuangan, transaksi yang diperiksa, dan kerugian yang diduga dapat menyebabkan proses pemeriksaan memerlukan klarifikasi tambahan.

Demikian pula, bukti yang tidak lengkap atau belum dapat dipastikan autentisitasnya dapat menyebabkan pemeriksa meminta tambahan dokumen atau melakukan prosedur verifikasi lanjutan. Apabila konstruksi perkara berubah secara material selama proses pemeriksaan, perubahan tersebut dapat berpengaruh terhadap ruang lingkup, kebutuhan bukti, metode penghitungan, penggunaan tenaga ahli, bahkan simpulan yang mungkin diperoleh. Karena itu, hubungan antara proses penyidikan dan pemeriksaan investigatif memiliki karakter interdependen.

Temuan tersebut penting karena mencegah penyederhanaan bahwa lamanya penyelesaian penghitungan kerugian negara selalu merupakan persoalan efisiensi internal BPK. Dari perspektif akuntabilitas kelembagaan, kondisi tersebut menunjukkan adanya *shared process with differentiated responsibility*. BPK dan penyidik terlibat dalam satu rangkaian proses penegakan hukum, tetapi masing-masing memiliki tanggung jawab yang berbeda. Penyidik bertanggung jawab atas kematangan konstruksi perkara dan ketersediaan bukti yang menjadi dasar permintaan, sedangkan BPK bertanggung jawab memastikan pemeriksaan dilakukan berdasarkan bukti yang cukup dan tepat serta metode yang dapat dipertanggungjawabkan. Oleh sebab itu, optimalisasi fungsi BPK memerlukan mekanisme yang dapat mengidentifikasi secara objektif sumber keterlambatan dan tanggung jawab pada setiap tahapan.

4. Kebutuhan Kompetensi Khusus dan Dukungan Tenaga Ahli

Hambatan keempat berkaitan dengan kapasitas kelembagaan, terutama kompetensi yang dibutuhkan untuk menangani perkara korupsi sektor keuangan daerah. Data Direktorat Jenderal Pemeriksaan Investigasi menunjukkan bahwa hingga 2026 terdapat 96 pemeriksa yang menangani kelompok pemeriksaan keuangan daerah dan tersebar pada tujuh subdirektorat investigasi. Jumlah tersebut harus mendukung pemeriksaan atas perkara yang berkaitan dengan pemerintah provinsi, kabupaten, kota, dan entitas daerah lainnya. Berdasarkan data BPK periode 2017–2025, dari 564 Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Negara (PKN) yang disampaikan kepada Aparat Penegak Hukum, sebanyak 352 laporan atau sekitar 62,4% berkaitan dengan pemerintah daerah dan BUMD.

Namun, persoalan kapasitas tidak dapat dinilai hanya melalui rasio jumlah pemeriksa dan jumlah permintaan. Penghitungan kerugian negara pada perkara korupsi memiliki karakter multidisipliner. Perkara pengadaan membutuhkan pemahaman terhadap proses pengadaan dan kontrak; perkara aset membutuhkan kompetensi penilaian; transaksi berbasis sistem elektronik memerlukan kemampuan pemeriksaan bukti digital; sedangkan perkara yang melibatkan konstruksi atau pekerjaan teknis dapat membutuhkan ahli dengan disiplin ilmu tertentu (Sitorus,

2025). Dengan demikian, *institutional capacity* harus dipahami sebagai kemampuan organisasi menyediakan kombinasi kompetensi yang tepat sesuai dengan risiko dan karakteristik perkara. Penambahan jumlah pemeriksa tanpa pemetaan kompetensi belum tentu menghasilkan peningkatan kualitas yang proporsional. Penguatan yang dibutuhkan mencakup pengembangan kompetensi audit investigatif dan forensik, pemetaan keahlian, pembentukan tim multidisipliner, akses terhadap tenaga ahli independen, pemanfaatan teknologi analisis data, dan sistem manajemen pengetahuan yang memungkinkan pengalaman dari perkara sebelumnya digunakan untuk meningkatkan konsistensi pemeriksaan berikutnya.

5. Koordinasi yang Masih Berpotensi Bersifat Kasuistis

Meskipun koordinasi secara kelembagaan telah tersedia, hasil analisis menunjukkan adanya risiko bahwa pelaksanaannya masih bergantung pada kebutuhan dan karakter masing-masing perkara. Koordinasi semacam ini dapat efektif pada perkara tertentu karena didukung komunikasi intensif antara pemeriksa dan penyidik, tetapi tidak memberikan jaminan bahwa pola keberhasilan tersebut dapat direplikasi secara konsisten pada perkara lainnya.

Perbedaan antara *personal coordination* dan *institutional coordination* menjadi relevan dalam konteks ini. Koordinasi personal bertumpu pada pengalaman, komunikasi, dan hubungan kerja individu. Sebaliknya, koordinasi institusional dibangun melalui prosedur yang terdokumentasi sehingga tetap berjalan meskipun personel atau unit yang menangani perkara berubah. Bagi proses yang menghasilkan dokumen dengan konsekuensi hukum seperti laporan penghitungan kerugian negara, ketergantungan berlebihan pada komunikasi informal dapat menimbulkan persoalan akuntabilitas karena tidak seluruh keputusan, permintaan perubahan, atau pemenuhan bukti memiliki jejak administratif yang dapat ditelusuri (Rosalina, 2023).

Persoalan tersebut berkaitan dengan *institutional accountability tension*, yaitu kondisi ketika beberapa institusi terlibat dalam satu proses tetapi memiliki mandat, standar kerja, dan pertanggungjawaban yang berbeda. Apabila struktur koordinasinya tidak jelas, kegagalan atau keterlambatan mudah dialihkan dari satu institusi kepada institusi lain. Karena itu, penguatan koordinasi harus mengubah praktik yang bersifat kasuistis menjadi sistem yang terdokumentasi, memiliki koordinator perkara, titik kendali, mekanisme eskalasi, dan pembagian tanggung jawab yang terukur.

6. Kompleksitas Pemenuhan, Autentikasi, dan Pengelolaan Bukti

Hambatan keenam berkaitan dengan karakter bukti dalam pengelolaan keuangan daerah yang semakin kompleks. Bukti yang dibutuhkan untuk menentukan kerugian negara tidak terbatas pada dokumen pertanggungjawaban keuangan, tetapi dapat mencakup kontrak, dokumen pengadaan, catatan penerimaan barang, data aset, rekening, komunikasi elektronik, basis data aplikasi, bukti pembayaran, dokumen teknis, hingga informasi mengenai manfaat ekonomi yang benar-benar diterima pemerintah.

Dalam pemeriksaan investigatif, keberadaan dokumen belum tentu identik dengan kecukupan bukti. Pemeriksa harus menilai relevansi, keandalan, sumber, konsistensi, dan autentisitas bukti sebelum menggunakannya sebagai dasar simpulan (Sayyid, 2014). Persoalan menjadi lebih kompleks pada bukti elektronik karena integritas data, riwayat perubahan, identitas pengguna, waktu akses, dan *chain of custody* dapat menentukan reliabilitas informasi. Kondisi tersebut memperlihatkan hubungan langsung antara tata kelola bukti dan kualitas penghitungan. Semakin lemah dokumentasi pada entitas yang diperiksa atau semakin tidak terstruktur penyerahan bukti oleh penyidik, semakin besar prosedur tambahan yang harus dilakukan BPK untuk memperoleh keyakinan yang memadai. Oleh karena itu, keterujian hasil PKN sesungguhnya dibangun sejak tahap pengumpulan bukti, bukan baru ketika laporan selesai disusun.

Hal ini juga menunjukkan bahwa digitalisasi pengelolaan keuangan daerah perlu diimbangi dengan tata kelola bukti digital. Sistem pertukaran informasi antarlembaga idealnya mampu menjaga integritas dokumen melalui pengendalian akses, pencatatan versi, tanda terima elektronik, log aktivitas, klasifikasi kerahasiaan, dan dokumentasi pihak yang menyerahkan serta menerima data. Mekanisme tersebut penting untuk menjaga keterlacakan bukti ketika laporan BPK kemudian diuji dalam proses penyidikan maupun persidangan.

7. Kebutuhan Penguatan Standardisasi Metode dan Review Substantif

Hambatan terakhir adalah kebutuhan untuk memperkuat standardisasi metodologi tanpa menghilangkan ruang *professional judgment* pemeriksa. Perkara korupsi sektor keuangan daerah memiliki karakteristik yang sangat beragam sehingga satu metode penghitungan tidak dapat diterapkan secara mekanis pada seluruh perkara. Kerugian dapat timbul dari pembayaran tanpa prestasi, kekurangan volume pekerjaan, selisih nilai, kehilangan aset, penerimaan yang tidak masuk ke kas daerah, ataupun bentuk penyimpangan lainnya. Setiap karakter kerugian memerlukan pertimbangan mengenai dasar pengukuran dan metode yang paling sesuai dengan fakta serta bukti perkara.

Variasi metode pada dasarnya bukan kelemahan selama pilihan metode dibangun berdasarkan alasan profesional yang jelas. Persoalan muncul apabila dasar pemilihan metode, asumsi, alternatif yang dipertimbangkan, dan keterbatasan bukti tidak terdokumentasi secara memadai. Perbedaan pendekatan dalam perkara yang relatif serupa juga dapat menghasilkan perbedaan nilai yang kemudian dipersoalkan pada tahap penyidikan maupun persidangan (Muntazar dkk., 2026). Karena itu, standardisasi tidak harus dimaknai sebagai penggunaan satu rumus untuk seluruh perkara. Standardisasi lebih tepat diarahkan pada kerangka pengambilan keputusan metodologis. BPK memerlukan matriks atau bank metodologi yang menjelaskan karakteristik kerugian, jenis bukti yang diperlukan, alternatif metode, kondisi penerapan, serta risiko dari setiap pendekatan. *Professional judgment* tetap dipertahankan, tetapi alasan penggunaannya harus dapat ditelusuri dan diuji. Penguatan metodologi harus diikuti dengan reviu substantif dan *quality assurance*. Pengendalian mutu tidak cukup hanya memeriksa kepatuhan administratif terhadap prosedur, tetapi perlu menguji hubungan antara fakta, kriteria, bukti, metode, dan simpulan kerugian. Untuk perkara kompleks, reviu teknis yang independen diperlukan agar asumsi atau pertimbangan yang digunakan tim pemeriksa memperoleh pengujian sebelum laporan diterbitkan. Dengan demikian, kualitas laporan tidak hanya ditentukan oleh akurasi nominal, tetapi juga oleh kemampuan laporan menjelaskan secara transparan bagaimana nominal tersebut diperoleh.

Ketujuh faktor tersebut memperlihatkan bahwa hambatan optimalisasi fungsi konstitusional BPK merupakan persoalan yang bersifat multidimensional. Hambatan tidak terkonsentrasi pada ketiadaan kewenangan ataupun satu kelemahan organisasi tertentu, tetapi muncul dari interaksi antara norma, prosedur lintas lembaga, kualitas konstruksi perkara, kapasitas pemeriksa, koordinasi, tata kelola bukti, metodologi, dan pengendalian mutu. Perspektif tersebut sekaligus mengubah orientasi penguatan BPK dari paradigma perluasan kewenangan menuju paradigma penguatan tata kelola pelaksanaan kewenangan.

Temuan tersebut juga menunjukkan adanya hubungan kausal antarfaktor. Ketidakjelasan batas fungsi dapat menghasilkan perbedaan ekspektasi; perbedaan ekspektasi memengaruhi kualitas permintaan dan koordinasi; permintaan yang belum matang serta bukti yang tidak lengkap meningkatkan kebutuhan klarifikasi dan memperpanjang pemeriksaan; kompleksitas perkara meningkatkan kebutuhan kompetensi khusus dan *professional judgment*; sedangkan variasi metodologi menuntut pengendalian mutu yang lebih kuat. Dengan demikian, penyelesaian

terhadap satu faktor secara parsial tidak cukup untuk menghasilkan peningkatan efektivitas yang berkelanjutan. Atas dasar itu, penguatan fungsi konstitusional BPK membutuhkan pendekatan sistemik yang mampu menghubungkan kepastian regulasi dengan prosedur lintas lembaga, kapasitas organisasi, dan kualitas pembuktian. Temuan inilah yang menjadi dasar bagi pengembangan Integrated Governance Formulation pada pembahasan berikutnya. Formulasi tersebut tidak ditujukan untuk memperluas kewenangan BPK, melainkan mengintegrasikan kejelasan regulasi, integrasi proses, kapasitas kelembagaan, dan jaminan mutu pembuktian sebagai empat pilar untuk menjawab tujuh hambatan yang ditemukan dalam penelitian.

Formulasi Penguatan Fungsi Konstitusional BPK dalam Penghitungan Kerugian Negara pada Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Sektor Keuangan Daerah

Perkembangan sistem hukum pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia menunjukkan bahwa penguatan fungsi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tidak lagi cukup dipahami sebagai penguatan kewenangan normatif semata. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 telah memberikan kepastian bahwa BPK merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional dalam menentukan kerugian keuangan negara. Namun demikian, hasil penelitian pada subbab sebelumnya menunjukkan bahwa kepastian normatif tersebut belum sepenuhnya menghasilkan efektivitas implementasi. Permasalahan yang muncul justru berada pada aspek tata kelola kelembagaan, koordinasi antarinstansi, kapasitas organisasi, serta konsistensi kualitas pemeriksaan investigatif (Aureliah dkk., 2026). Oleh karena itu, penguatan fungsi konstitusional BPK harus diarahkan pada pembentukan suatu model kelembagaan yang tidak hanya memperkuat dasar hukum, tetapi juga meningkatkan efektivitas pelaksanaan kewenangan dalam proses penyidikan tindak pidana korupsi sektor keuangan daerah.

Temuan pada pembahasan sebelumnya menunjukkan bahwa penguatan fungsi konstitusional Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam penghitungan kerugian negara tidak memerlukan perluasan kewenangan, melainkan optimalisasi terhadap kewenangan yang secara konstitusional dan yuridis telah dimiliki. Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2020, SEMA Nomor 2 Tahun 2024, serta perkembangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 telah memberikan konstruksi normatif yang semakin kuat terhadap posisi BPK dalam pemeriksaan dan penentuan kerugian keuangan negara. Persoalan yang tersisa terutama berada pada dimensi implementasi, yaitu bagaimana kewenangan tersebut diterjemahkan ke dalam tata kelola pemeriksaan yang efektif, terkoordinasi, profesional, dan menghasilkan laporan yang dapat diuji secara yuridis.

Tujuh hambatan yang ditemukan dalam penelitian memperlihatkan bahwa persoalan tersebut saling berhubungan. Ketidakteraturan pemahaman mengenai batas fungsi BPK berpengaruh terhadap mekanisme koordinasi; belum rinci dan seragamnya protokol lintas lembaga berpengaruh terhadap kualitas permintaan serta pertukaran bukti; kualitas konstruksi perkara dan kecukupan bukti memengaruhi ruang lingkup serta waktu pemeriksaan; kompleksitas perkara menuntut kompetensi multidisipliner; koordinasi yang masih bersifat kasuistik berpotensi menimbulkan ketidakteraturan praktik; kompleksitas autentikasi bukti memengaruhi reliabilitas simpulan; sedangkan variasi metodologi menuntut pengendalian mutu yang lebih kuat. Dengan demikian, penyelesaian secara parsial terhadap satu hambatan tidak cukup untuk memperkuat fungsi BPK secara menyeluruh.

Berdasarkan konstruksi tersebut, penelitian ini merumuskan Integrated Governance Formulation sebagai model penguatan fungsi konstitusional BPK. Formulasi ini didasarkan pada gagasan bahwa efektivitas penghitungan kerugian negara ditentukan oleh keterhubungan antara

struktur hukum, proses antarlembaga, kapasitas organisasi, dan kualitas pembuktian. Model tersebut terdiri atas empat pilar yang saling menopang, yaitu kejelasan regulasi (*regulatory clarity*), integrasi proses (*process integration*), kapasitas kelembagaan (*institutional capacity*), dan jaminan mutu pembuktian (*evidentiary quality assurance*). Keempat pilar tersebut tidak membentuk hierarki yang berdiri sendiri, tetapi bekerja sebagai satu sistem penguatan tata kelola.

1. Kejelasan Regulasi sebagai Dasar Kepastian Fungsi dan Akuntabilitas

Pilar pertama adalah kejelasan regulasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa persoalan normatif bukan lagi terutama terletak pada tidak adanya dasar kewenangan BPK, tetapi pada perlunya memperjelas hubungan antara kewenangan tersebut dengan fungsi institusi lain dalam sistem penegakan hukum. Penegasan kedudukan BPK harus diikuti dengan kejelasan mengenai batas antara pemeriksaan, penghitungan, pernyataan, penilaian atau penetapan kerugian negara, penggunaan laporan oleh penyidik, dan penilaian pembuktian oleh hakim.

Kejelasan tersebut penting karena penghitungan kerugian negara berada pada titik pertemuan antara rezim hukum keuangan negara dan hukum pidana (Imran, 2021). Dalam perspektif hukum keuangan negara, BPK bekerja berdasarkan mandat konstitusional untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Perspektif hukum pidana, hasil pemeriksaan tersebut digunakan dalam proses pembuktian unsur tindak pidana. Pertemuan kedua rezim tersebut dapat menghasilkan ketegangan apabila batas tanggung jawab masing-masing institusi tidak dirumuskan secara jelas. Oleh sebab itu, penguatan regulasi tidak diarahkan untuk menempatkan BPK sebagai institusi yang menentukan ada atau tidaknya tindak pidana. BPK tetap bertanggung jawab pada dimensi pemeriksaan dan simpulan mengenai kerugian berdasarkan bukti yang cukup dan tepat. Penyidik bertanggung jawab menghubungkan hasil tersebut dengan perbuatan, kesalahan, pelaku, serta unsur tindak pidana, sedangkan hakim memiliki kewenangan untuk menilai keseluruhan alat bukti dalam persidangan. Pembagian tersebut penting untuk mencegah terjadinya *overlapping authority* sekaligus mengurangi *audit expectation gap*.

Pada tingkat implementasi, kejelasan regulasi perlu diwujudkan melalui harmonisasi ketentuan internal BPK dengan pedoman teknis yang digunakan Kepolisian, Kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi. Harmonisasi tersebut setidaknya harus mengatur informasi minimum dalam permintaan penghitungan kerugian negara, kriteria kesiapan perkara, standar kelengkapan bukti, tata cara perubahan konstruksi perkara, penggunaan tenaga ahli, serta kedudukan hasil PKN dalam proses penyidikan (Lediastuti & Subandijo, 2014). Konstruksi tersebut akan menghasilkan dua bentuk kepastian hukum sekaligus. Pertama, kepastian kewenangan (*authority certainty*), yakni kepastian mengenai institusi dan batas kewenangannya. Kedua, kepastian prosedural (*procedural certainty*), yaitu kepastian mengenai bagaimana kewenangan tersebut dilaksanakan dan bagaimana tanggung jawab dibagi pada setiap tahapan. Dengan demikian, penguatan regulasi berfungsi menjawab hambatan pertama mengenai ketidakseragaman pemahaman fungsi sekaligus menjadi dasar bagi penyelesaian fragmentasi pengaturan teknis lintas lembaga.

2. Integrasi Proses sebagai Rekonstruksi Tata Kelola Koordinasi

Pilar kedua adalah integrasi proses. Temuan penelitian memperlihatkan bahwa efektivitas pemeriksaan sangat bergantung pada interaksi antara BPK dan aparat penegak hukum sejak sebelum permintaan PKN diajukan hingga laporan digunakan dalam proses hukum. Oleh karena itu, koordinasi tidak dapat diposisikan sebagai kegiatan administratif tambahan, melainkan sebagai bagian integral dari tata kelola penghitungan kerugian negara.

Integrasi proses yang dimaksud bukan penggabungan kewenangan kelembagaan. BPK harus tetap bebas dan mandiri dalam menentukan prosedur pemeriksaan dan *professional judgment*, sedangkan aparat penegak hukum tetap independen dalam menjalankan penyidikan.

Integrasi dilakukan terhadap alur kerja, bukan terhadap kewenangan substantif. Prinsip tersebut penting agar kebutuhan kolaborasi tidak mengurangi independensi institusional. Dalam kerangka *collaborative governance*, integrasi proses memerlukan aturan interaksi yang mampu menghubungkan aktor yang memiliki mandat berbeda dalam mencapai tujuan bersama. Pada konteks penelitian ini, tujuan bersama tersebut adalah tersedianya penghitungan kerugian negara yang tepat waktu, akurat, objektif, dan dapat digunakan secara efektif dalam pembuktian tindak pidana korupsi. Karena itu, koordinasi perlu dikembangkan dari pola yang cenderung *case-by-case* menuju *institutionalized coordination*.

Secara operasional, integrasi proses dapat dibangun melalui beberapa tahapan. Pertama, konsultasi pra-permintaan untuk memastikan bahwa konstruksi perkara telah cukup matang sebelum permintaan formal diajukan. Tahap ini bukan forum bagi BPK untuk menentukan konstruksi tindak pidana, melainkan mekanisme untuk memastikan objek pemeriksaan, dugaan penyimpangan, pihak terkait, kriteria, dan kebutuhan bukti telah teridentifikasi secara memadai.

Kedua, diperlukan standardisasi permintaan dan kelengkapan bukti. Format permintaan perlu memuat sekurang-kurangnya uraian perkara, dugaan perbuatan, objek keuangan, pihak terkait, periode, konstruksi awal kerugian, serta daftar bukti yang diserahkan. Standardisasi tersebut dapat mengurangi permintaan klarifikasi berulang dan membantu pemeriksa menentukan ruang lingkup secara lebih cepat.

Ketiga, diperlukan sistem pelacakan perkara (*case tracking system*) yang memungkinkan status permintaan, kebutuhan bukti tambahan, perubahan ruang lingkup, dan tahapan pemeriksaan terdokumentasi secara transparan. Sistem tersebut juga dapat membedakan waktu aktif pemeriksaan dengan waktu tunggu akibat belum terpenuhinya dokumen atau perubahan konstruksi perkara. Dengan demikian, evaluasi terhadap waktu penyelesaian PKN menjadi lebih objektif dan tidak serta-merta membebankan seluruh keterlambatan kepada BPK.

Keempat, diperlukan mekanisme eskalasi dan penyelesaian perbedaan. Dalam perkara kompleks dapat muncul perbedaan mengenai relevansi bukti, ruang lingkup, maupun pendekatan metodologis. Perbedaan tersebut sebaiknya diselesaikan melalui forum teknis yang terdokumentasi tanpa mengintervensi *professional judgment* pemeriksa. Mekanisme ini sekaligus mengubah koordinasi dari hubungan yang bergantung pada komunikasi personal menjadi hubungan kelembagaan yang memiliki jejak akuntabilitas.

Integrasi proses tersebut secara langsung menjawab tiga temuan penelitian, yaitu belum rinci dan seragamnya protokol lintas lembaga, ketergantungan pemeriksaan pada kualitas konstruksi perkara dan bukti penyidik, serta koordinasi yang masih berpotensi berlangsung secara kasuistik. Dengan sistem tersebut, koordinasi tidak hanya berlangsung ketika masalah muncul, tetapi telah dirancang sejak tahap awal sebagai bagian dari proses pemeriksaan.

2. Kapasitas Kelembagaan sebagai Prasyarat Efektivitas Pemeriksaan Investigatif

Pilar ketiga adalah kapasitas kelembagaan. Tingginya kebutuhan penghitungan kerugian negara, terutama pada sektor keuangan daerah, menuntut BPK memiliki kapasitas organisasi yang sebanding dengan kompleksitas perkara. Data penelitian menunjukkan bahwa 62,4% laporan PKN periode 2017–2025 berkaitan dengan pemerintah daerah dan BUMD, sementara hingga 2026 terdapat 96 pemeriksa pada kelompok pemeriksaan investigatif keuangan daerah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penguatan kapasitas perlu menjadi bagian integral dari strategi kelembagaan BPK. Namun, penelitian ini tidak menempatkan penambahan jumlah pemeriksa sebagai satu-satunya solusi. Kapasitas kelembagaan harus dilihat melalui pendekatan *competency-based capacity*, yakni kemampuan organisasi menyediakan kompetensi yang sesuai dengan karakter dan risiko perkara. Korupsi sektor keuangan daerah dapat melibatkan pengadaan, konstruksi,

pengelolaan aset, perbankan, teknologi informasi, pajak dan retribusi, BUMD, maupun transaksi digital. Pemeriksaan terhadap objek yang berbeda membutuhkan kombinasi pengetahuan dan keterampilan yang berbeda pula. Atas dasar itu, penguatan kapasitas dapat dilakukan melalui pembentukan matriks kompetensi pemeriksa yang memetakan pengalaman, sertifikasi, keahlian teknis, dan rekam penugasan. Matriks tersebut menjadi dasar pembentukan tim sehingga penugasan tidak semata-mata didasarkan pada ketersediaan personel.

Untuk perkara berisiko tinggi atau memiliki kompleksitas khusus, BPK juga perlu memiliki mekanisme yang cepat dan akuntabel untuk mengakses tenaga ahli independen. Transformasi digital turut menjadi bagian penting dari kapasitas kelembagaan. Digitalisasi transaksi pemerintah daerah menghasilkan volume data yang semakin besar sehingga metode pemeriksaan konvensional memiliki keterbatasan. Pemanfaatan *data analytics*, analisis transaksi, pemeriksaan bukti elektronik, serta teknologi pendukung audit forensik dapat meningkatkan efisiensi identifikasi pola dan anomali. Teknologi tersebut tidak menggantikan pertimbangan profesional pemeriksa, tetapi memperluas kemampuan pemeriksa dalam memperoleh dan mengevaluasi bukti.

Aspek lain yang tidak kalah penting adalah manajemen pengetahuan (*knowledge management*). Pengalaman metodologis dari suatu perkara sering kali memiliki relevansi terhadap perkara berikutnya. BPK karena itu memerlukan repositori internal yang mendokumentasikan pola penyimpangan, karakter kerugian, pendekatan pemeriksaan, persoalan pembuktian, penggunaan ahli, serta pembelajaran dari persidangan. Sistem tersebut memungkinkan pengetahuan institusional tidak hilang ketika pemeriksa berpindah unit atau penugasan. Pilar kapasitas kelembagaan dengan demikian menjawab hambatan mengenai kebutuhan kompetensi khusus dan tenaga ahli, sekaligus mendukung penyelesaian persoalan kompleksitas bukti dan metodologi. Penguatan kapasitas bukan semata-mata kebijakan sumber daya manusia, tetapi merupakan bagian dari kemampuan konstitusional lembaga untuk menjalankan mandatnya secara efektif.

3. Jaminan Mutu Pembuktian sebagai Penguatan Keterujian Hasil PKN

Pilar keempat adalah jaminan mutu pembuktian. Penghitungan kerugian negara berbeda dari audit rutin karena hasilnya berpotensi diuji dalam proses peradilan pidana. Oleh karena itu, ukuran kualitas tidak cukup hanya berupa kepatuhan terhadap standar pemeriksaan, tetapi juga harus mencakup kemampuan laporan untuk menjelaskan hubungan logis antara fakta, kriteria, bukti, metode, dan simpulan kerugian.

Dalam konteks ini, *audit quality* harus dikembangkan menjadi *evidentiary quality assurance*, yaitu mekanisme penjaminan mutu yang memperhitungkan kebutuhan keterujian bukti secara yuridis. Laporan PKN yang berkualitas harus memungkinkan pihak lain memahami sumber data yang digunakan, cara bukti diverifikasi, alasan pemilihan metode, asumsi yang digunakan, alternatif yang dipertimbangkan, serta keterbatasan pemeriksaan.

Aspek pertama yang perlu diperkuat adalah tata kelola bukti (*evidence governance*). Seluruh bukti harus memiliki jejak asal-usul dan penanganan yang jelas. Untuk bukti digital, dokumentasi perlu mencakup sumber, pihak yang menyerahkan, waktu penerimaan, integritas data, perubahan versi, serta pihak yang memperoleh akses. Mekanisme *chain of custody* menjadi penting agar integritas bukti tetap dapat dipertanggungjawabkan ketika hasil pemeriksaan diuji di persidangan.

Aspek kedua adalah standarisasi kerangka metodologi. Standarisasi tidak berarti penggunaan satu metode untuk seluruh jenis kerugian. Sebaliknya, diperlukan suatu *methodology decision framework* yang memetakan jenis penyimpangan, karakter kerugian, bukti yang tersedia, alternatif metode, syarat penggunaan, dan risiko masing-masing pendekatan. Pemeriksa tetap memiliki ruang *professional judgment*, tetapi setiap pilihan metodologis harus disertai argumentasi

yang terdokumentasi. Aspek ketiga adalah revidi substantif berjenjang. Untuk perkara kompleks atau bernilai material tinggi, revidi seharusnya tidak berhenti pada pemeriksaan administratif. Revidi perlu menguji konsistensi hubungan antara konstruksi penyimpangan, kriteria, bukti, metode, dan jumlah kerugian. Pada perkara tertentu, *peer review* atau panel teknis independen dapat digunakan untuk menguji asumsi kritis sebelum laporan diterbitkan. Aspek keempat adalah umpan balik pascapersidangan (*post-litigation feedback*). Pengalaman pemeriksa ketika memberikan keterangan ahli serta pertimbangan hakim terhadap metodologi dan bukti dalam putusan merupakan sumber pembelajaran yang penting. Informasi tersebut seharusnya dikembalikan ke dalam sistem manajemen pengetahuan BPK untuk memperbaiki pedoman, pelatihan, metodologi, dan mekanisme revidi. Dengan demikian, penjaminan mutu tidak berhenti ketika laporan diterbitkan, tetapi membentuk siklus pembelajaran kelembagaan.

Pilar ini secara langsung menjawab hambatan mengenai kompleksitas pemenuhan dan autentikasi bukti serta kebutuhan penguatan standarisasi metode dan revidi substantif. Pada saat yang sama, jaminan mutu memperkuat legitimasi profesional BPK karena kualitas hasil pemeriksaan tidak hanya didasarkan pada otoritas lembaga, tetapi juga pada transparansi dan keterujian proses yang menghasilkan simpulan tersebut.

4. Integrated Governance Formulation sebagai Model Penguatan Fungsi Konstitusional BPK

Keempat pilar tersebut menunjukkan bahwa Integrated Governance Formulation bekerja melalui hubungan yang bersifat integratif. Kejelasan regulasi menentukan batas kewenangan dan tanggung jawab; integrasi proses memastikan kewenangan antarlembaga terhubung melalui prosedur yang konsisten; kapasitas kelembagaan menyediakan sumber daya dan kompetensi untuk melaksanakan proses; sedangkan jaminan mutu memastikan hasil akhirnya memiliki reliabilitas profesional dan keterujian yuridis. Kelemahan pada salah satu pilar akan memengaruhi efektivitas pilar lainnya (Susanti & Akmalia, 2025).

Hubungan antara temuan dan formulasi tersebut dapat dikonstruksikan sebagai berikut: ketidakseragaman pemahaman fungsi dijawab melalui kejelasan regulasi; fragmentasi protokol, ketergantungan terhadap kualitas konstruksi perkara, dan koordinasi kasuistik dijawab melalui integrasi proses; kebutuhan kompetensi khusus dan ahli dijawab melalui kapasitas kelembagaan; sedangkan kompleksitas bukti serta variasi metodologi dijawab melalui jaminan mutu pembuktian. Namun, pemetaan tersebut tidak bersifat tertutup karena satu hambatan dapat memerlukan intervensi pada lebih dari satu pilar. Kebaruan model ini terletak pada perubahan orientasi penguatan BPK dari pendekatan berbasis *authority expansion* menuju *governance optimization*. Penelitian ini tidak berangkat dari asumsi bahwa efektivitas pemberantasan korupsi akan meningkat dengan memperluas kewenangan BPK. Sebaliknya, kewenangan yang telah dimiliki perlu dibuat lebih efektif melalui tata kelola yang mengurangi ketidakjelasan prosedur, memperkuat koordinasi, menyediakan kapasitas yang tepat, dan menjamin kualitas pembuktian.

Pendekatan tersebut juga menjaga keseimbangan kelembagaan dalam sistem peradilan pidana. Aparat penegak hukum tetap memiliki kewenangan melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, sedangkan hakim tetap independen dalam menilai pembuktian (Imran, 2021). Kontribusi khas BPK terletak pada penyediaan simpulan mengenai kerugian keuangan negara yang dibangun melalui pemeriksaan independen, bukti yang cukup dan tepat, serta metodologi yang transparan dan dapat diuji. Dalam perspektif *public value of audit*, penguatan tersebut memperluas makna keberhasilan pemeriksaan. Nilai suatu PKN tidak hanya terletak pada ditemukannya nominal kerugian, tetapi pada kemampuannya menghasilkan kepastian, memperkuat akuntabilitas, mendukung proses hukum yang adil, dan mendorong perbaikan tata kelola keuangan publik (Amalyh dkk., 2025). Dengan demikian, fungsi konstitusional BPK menghasilkan

nilai publik ketika hasil pemeriksaan dapat dipercaya oleh aparat penegak hukum, dapat diuji oleh para pihak, dapat dinilai secara independen oleh hakim, dan pada akhirnya berkontribusi pada perlindungan keuangan negara. Secara praktis, implementasi Integrated Governance Formulation dapat dilakukan secara bertahap. Tahap pertama diarahkan pada harmonisasi regulasi dan penyusunan protokol operasional bersama. Tahap kedua berfokus pada pembangunan sistem pertukaran bukti dan *case tracking* yang terintegrasi. Tahap ketiga diarahkan pada pemetaan kompetensi, penguatan tim multidisipliner, dan akses terhadap tenaga ahli. Tahap keempat meliputi pengembangan kerangka metodologi, revidi substantif, *peer review*, dan mekanisme pembelajaran pascapersidangan. Pendekatan bertahap memungkinkan penguatan dilakukan tanpa memerlukan perubahan radikal terhadap struktur kewenangan yang telah ada (Basyar, 2025).

Pada akhirnya, Integrated Governance Formulation menempatkan penguatan fungsi konstitusional BPK sebagai persoalan desain tata kelola, bukan semata-mata desain kewenangan. Kejelasan regulasi tanpa integrasi proses akan menghasilkan kewenangan yang sulit dioperasionalkan; integrasi proses tanpa kapasitas akan menghasilkan koordinasi yang tidak efektif; kapasitas tanpa penjaminan mutu dapat menghasilkan pemeriksaan yang tidak konsisten; sedangkan penjaminan mutu tanpa kejelasan fungsi dapat menimbulkan ketidakpastian mengenai tanggung jawab kelembagaan. Karena itu, keempat pilar harus dikembangkan secara simultan.

Formulasi ini sekaligus menjawab *research gap* penelitian mengenai kesenjangan antara kuatnya dasar normatif fungsi BPK dengan efektivitas implementasinya dalam penyidikan tindak pidana korupsi sektor keuangan daerah. Penguatan yang dihasilkan bukan berupa penambahan kekuasaan kelembagaan, melainkan peningkatan kepastian proses, keterpaduan koordinasi, kapasitas pemeriksaan, dan keterujian hasil PKN. Dengan konstruksi tersebut, fungsi konstitusional BPK dapat dioptimalkan tanpa mengurangi independensi penyidik dan hakim, sekaligus meningkatkan kontribusi pemeriksaan keuangan negara terhadap efektivitas pemberantasan korupsi dan perlindungan keuangan publik.

KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa penguatan fungsi konstitusional Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam penghitungan kerugian negara pada penyidikan tindak pidana korupsi sektor keuangan daerah tidak lagi menghadapi persoalan legitimasi kewenangan, melainkan persoalan efektivitas implementasi kewenangan tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa optimalisasi fungsi BPK masih dihadapkan pada tujuh hambatan utama, yaitu ketidakseragaman pemahaman mengenai batas fungsi pemeriksaan dan penetapan kerugian negara, belum optimalnya protokol koordinasi lintas lembaga, ketergantungan pemeriksaan terhadap kualitas konstruksi perkara dan bukti yang disampaikan penyidik, kebutuhan kompetensi khusus dan tenaga ahli, koordinasi yang masih cenderung bersifat kasuistik, kompleksitas pemenuhan dan autentikasi alat bukti, serta belum optimalnya standarisasi metode dan revidi substantif dalam pemeriksaan investigatif. Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini mengembangkan Integrated Governance Formulation sebagai kebaruan (*novelty*) penelitian yang mengintegrasikan empat pilar utama, yaitu kejelasan regulasi, integrasi proses, kapasitas kelembagaan, dan jaminan mutu pembuktian, sebagai model penguatan fungsi konstitusional BPK dalam penghitungan kerugian negara. Model ini menegaskan bahwa efektivitas fungsi BPK tidak ditentukan oleh perluasan kewenangan, tetapi oleh penguatan tata kelola pelaksanaan kewenangan melalui harmonisasi regulasi, koordinasi antarlembaga yang terstruktur, peningkatan kapasitas pemeriksa investigatif, serta sistem penjaminan mutu yang mampu menghasilkan penghitungan kerugian negara yang objektif, independen, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan secara profesional maupun yuridis. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan agar BPK bersama Kepolisian,

Kejaksanaan, Komisi Pemberantasan Korupsi, dan pemangku kepentingan lainnya mengembangkan protokol operasional bersama mengenai penghitungan kerugian negara, memperkuat sistem koordinasi berbasis tata kelola terintegrasi, meningkatkan kapasitas pemeriksa investigatif melalui pengembangan kompetensi multidisipliner dan pemanfaatan teknologi pemeriksaan, serta menyempurnakan standar metodologi dan mekanisme *quality assurance* agar fungsi konstitusional BPK dapat dilaksanakan secara lebih efektif dalam mendukung pembuktian tindak pidana korupsi sektor keuangan daerah sekaligus memperkuat akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Afandi, T., Kristanto, K., & GS, A. A. S. (2026). *Pemulihan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi: Konsep dan Implementasi Uang Pengganti*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia.
- Ali, Z. (2021). *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika.
- Amalyh, C. F. S. N. A., Firnanda, I., Putri, M. R., Rahmaleni, W., Anffa, A., & Hadji, K. (2025). Peran BPK sebagai Lembaga Negara dalam Meningkatkan Akuntabilitas Keuangan di Indonesia. *Judge: Jurnal Hukum*, 6(01), 169–178.
- Aureliah, N., Rifda, N. T., Asrita, N., Ramadani, U., & Santri, A. (2026). Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam Mewujudkan Akuntabilitas Pengelola Keuangan Negara. *Equality: Law And Social*, 1(3). <https://ejournal.risetanakbangsa.id/jhs/article/download/635/47>
- Basyar, S. N. (2025). Reposisi Kewenangan Judicial Review: Integrasi Pengujian Peraturan Ke Dalam Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Harmonisasi Hukum Nasional. *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam*, 5(2). <https://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/Staatsrecht/article/view/4578>
- Hidayat, S., Haris, O. K., Rizky, A., & Seriyati, E. (2023). Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam Menentukan Kerugian Keuangan Negara. *Halu Oleo Legal Research*, 5(2), 592–604.
- Imran, S. Y. (2021). The Urgency of Regulation of the Ultra Qui Judicat Principle in Criminal Judgments. *Jambura Law Review*, 3(2), 395–410. <https://doi.org/10.33756/jlr.v3i2.11154>
- Irwansyah. (2020). *Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan praktik penulisan Artikel*. Mirra Buana Media.
- Keumala, C. M., Maryana, M., Husin, D., Al Fahmi, M. L., Shalawati, S., Tamara, S. U., & Zahara, I. (2023). Analisis Kinerja Keuangan Sebelum Dan Sesudah Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (Ppk-Blud) Pada Rsu Cut Meutia Kabupaten Aceh Utara. *Jurnal Bina Akuntansi*, 10(2), 580–600.
- Lediastuti, V., & Subandijo, U. (2014). Audit Forensik Terhadap Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara (Studi Kasus Pada Badan Pemeriksa Keuangan RI). *Jurnal Magister Akuntansi Trisakti*, 1(1), 89–108.
- Lutfi, M., Mas'ud, M., & Rahim, S. (2023). Pengaruh audit forensik, audit investigatif, dan professional judgment terhadap pengungkapan fraud pada kantor BPKP Perwakilan Sulawesi Selatan. *SEIKO: Journal of Management & Business*, 6(2), 459–478.
- Muntazar, M. A., Nugraha, W., & Chariansyah, H. (2026). Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Menentukan Kerugian Negara pada Tindak Pidana Korupsi. *Krisna Law: Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana*, 8(1), 77–89.
- Nasir, C. (2024). Analisis Yuridis Isi Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan. *PETITUM*, 12(02), 19–34.

- Nurhidayat, N. (2025). Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Korupsi Melalui Mekanisme Pengembalian Kerugian Keuangan Negara. *Jurnal Hukum Inkracht*, 5(1), 28–28.
- Puluhulawa, F., Tijow, L. M., & Sutrisno. (2020). Penerapan Asas Keadilan, Kepastian Hukum Dan Kemanfaatan Dalam Putusan Hakim Tindak Pidana Korupsi. *Gorontalo Law Review*, 3(2).
- Rosalina, F. (2023). De-Orientasi Konsep Strict Liability dan Potensi Kerugian Perekonomian Negara: Koreksi atas Paradigma Perlindungan Lingkungan Hidup dalam Undang Undang Cipta Kerja. *Jurnal Penelitian Ilmu Sosial dan Eksakta*, 3(1), 59–66.
- Roza, M., & Muhammad, N. (2020). Pengaruh Audit Forensik, Audit Investigasi, Profesionalisme Terhadap Pencegahan Kecurangan (studi Empiris Pada BPKP Provinsi Banten). *Jurnal Riset Akuntansi Terpadu*, 13(2), 272–294.
- Sayyid, A. (2014). Pemeriksaan Fraud Dalam Akuntansi Forensik Dan Audit Investigatif. *Al-Banjari: Jurnal Ilmiah Ilmu-Ilmu Keislaman*, 13(2). <https://jurnal.uin-antasari.ac.id/index.php/al-banjari/article/download/395/308>
- Sitorus, D. A. (2025). Hak Mutlak Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Menentukan Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Hukum dan Sosial Humaniora*, 3(2), 124–130.
- Susanti, R., & Akmalia, L. (2025). Reformasi Birokrasi Daerah Melalui Collaborative Governance dan E-Government untuk Meningkatkan Layanan Publik. *Constituer: Jurnal Hukum Ketatanegaraan*, 1(2), 1–15.