PESHUM : Jurnal Pendidikan, Sosial dan Humaniora
Vol.5, No.6, Oktober 2026

Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Dalam Menghitung Dan Menyatakan Kerugian Keuangan Negara Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.28/Puu-Xxiv/2026: Implikasi Terhadap Kedudukan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP)

Wulandari Nurnaningsih[1], Iza Rumesten RS[2], Irsan[3]
[1]Magister Ilmu Hukum, Universitas Sriwijaya
[2]Fakultas Hukum, Universitas Sriwijaya
[3]Fakultas Hukum, Universitas Sriwijaya
E-mail: wulandarinurnaningsih01@gmail.com, izarumestan@gmail.com[2], irsan@gmail.com[3]

Article History:
Received: 24 Juni 2026
Revised: 29 September 2026
Accepted: 07 Oktober 2026

Keywords: BPK, APIP, State Financial Losses, Legal Certainty, Harmonization of Authority.

Abstract: *: APIP and BPK have the authority to supervise and assess state financial losses. However, differences in regulations and implementation practices create overlapping authority and legal uncertainty. This problem has become stronger after the Constitutional Court Decision Number 28/PUU-XXIV/2026 which confirmed the BPK as an institution authorized to audit state finances, thus giving rise to debate regarding the position of APIP in calculating state financial losses and potentially affecting the effectiveness of law enforcement for corruption crimes. The formulation of the problem of this research is 1. What are the implications of the Constitutional Court Decision Number 28/PUU-XXIV/2026 on the authority of the Supreme Audit Agency and the Internal Supervisory Apparatus in declaring state financial losses according to applicable laws and regulations? 2. How is the harmonization of the authority of the Supreme Audit Agency and the Government Internal Supervisory Apparatus in its implications for the authority to calculate state financial losses to support the effectiveness of law enforcement? The normative legal research method is carried out both by examining library materials in the form of laws and regulations, and literature. The research results show that Constitutional Court Decision Number 28/PUU-XXIV/2026 provides legal certainty regarding the authority of the Audit Board of Indonesia (BPK) and the Audit Board of Indonesia (APIP) in managing state financial losses. The decision affirms that the BPK is the institution with the constitutional authority to declare state financial losses, while the APIP plays a role in internal supervision, prevention, and development. Through*

harmonization of authority supported by clear coordination and division of tasks, both institutions can carry out their functions in a complementary manner to increase the effectiveness of state financial oversight and support law enforcement for corruption.

PENDAHULUAN

Dalam upaya menjaga akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan negara, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki peran penting dalam melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara guna mencegah serta menindak segala bentuk penyimpangan yang berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 23E; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan). Namun, dalam praktiknya masih terdapat permasalahan mengenai batas kewenangan dan mekanisme pernyataan kerugian keuangan negara antara APIP dan BPK yang berimplikasi langsung terhadap efektivitas penegakan hukum, khususnya dalam penanganan tindak pidana korupsi dan penyalahgunaan keuangan negara (Ariance Boboy, Saryono Yohanes, dan Aksi Sinurat, "Kewenangan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Menentukan Unsur Kerugian Negara terhadap Tindak Pidana Korupsi," *Sibatik Journal*, Vol. 1, Issue 1, 2021). Secara normatif, kewenangan kedua lembaga tersebut telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, tetapi dalam praktiknya masih ditemukan ketidaksepahaman dan tumpang tindih fungsi yang menimbulkan perbedaan pandangan dalam menentukan serta menyatakan kerugian keuangan negara. Permasalahan tersebut semakin berkembang setelah lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 yang menyatakan bahwa lembaga negara yang berwenang mengaudit keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 603 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 adalah Badan Pemeriksa Keuangan (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 603). Putusan tersebut kemudian memunculkan persoalan mengenai tidak diakuinya kewenangan APIP dalam menghitung kerugian keuangan negara yang selama ini sering dijadikan dasar pertimbangan dalam proses pembuktian perkara korupsi sehingga berpotensi menimbulkan konflik kewenangan dan ketidakpastian hukum (Zainuddin Wirabuana, Salmon Eliazer Marthen Nirahua, dan Andress Deny Bakarbessy, "Kewenangan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah dalam Menyatakan Kerugian Keuangan Negara," Vol. 1, No. 1, 2023). Selain itu, kajian empiris menunjukkan bahwa koordinasi dan sinergi antara APIP dan BPK masih menghadapi berbagai kendala, seperti perbedaan metodologi penghitungan kerugian negara dan interpretasi hukum yang digunakan oleh masing-masing lembaga (Maria Rumihin, Salmon Eliazer Marthen Nirahua, dan Deasy Jacomina Anthoneta Hehanussa, "Legalitas Penetapan Kerugian Keuangan Negara oleh APIP sebagai Dasar Memeriksa Perkara Korupsi," Vol. 3, No. 2, 2023). Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara yuridis kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam menghitung dan menyatakan kerugian keuangan negara pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 serta implikasinya terhadap kedudukan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP), sehingga diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam menciptakan kepastian hukum dan memperkuat penegakan hukum yang akuntabel dan transparan.

LANDASAN TEORI

Grand Theory yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Kepastian Hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch. Teori ini menekankan bahwa hukum harus memberikan kejelasan, ketegasan, dan konsistensi dalam penerapannya agar tercipta ketertiban dan perlindungan hukum bagi masyarakat. Dalam penelitian ini, teori kepastian hukum digunakan untuk menganalisis kejelasan norma dan kepastian kewenangan antara Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam menghitung serta menyatakan kerugian keuangan negara, sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih kewenangan maupun ketidakpastian hukum dalam penegakan tindak pidana korupsi (Gustav Radbruch, Legal Philosophy). *Middle Range Theory* yang digunakan adalah Teori Kewenangan yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon. Teori ini menjelaskan bahwa kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada pejabat atau lembaga negara untuk melakukan tindakan hukum. Kewenangan tersebut dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Dalam penelitian ini, teori kewenangan digunakan untuk menganalisis dasar hukum dan batas kewenangan BPK serta APIP dalam melakukan audit dan penghitungan kerugian keuangan negara sesuai dengan prinsip legalitas dalam hukum administrasi negara (Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang). *Applied Theory* yang digunakan adalah Teori Harmonisasi Hukum. Teori ini menekankan pentingnya penyelarasan dan sinkronisasi antarperaturan perundang-undangan agar tidak terjadi konflik norma, tumpang tindih kewenangan, maupun ketidakpastian hukum. Dalam penelitian ini, teori harmonisasi hukum digunakan untuk menganalisis sinkronisasi pengaturan kewenangan antara BPK dan APIP pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 guna menciptakan kepastian hukum, efektivitas pengawasan keuangan negara, dan penegakan hukum tindak pidana korupsi yang lebih terpadu (L.M. Gandhi, Tussen Eenheid en Verscheidenheid: Opstellen over Harmonisatie in Staat en Bestuurecht, 1988).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menelaah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier (Bambang Sunggono, 1997, hlm. 81). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (s*tatute approach*) dan pendekatan perbandingan hukum (*comparative law approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan APIP dan BPK dalam menyatakan kerugian keuangan negara (Peter Mahmud Marzuki, 2011, hlm. 92-93), sedangkan pendekatan perbandingan hukum digunakan untuk membandingkan sistem pengawasan keuangan negara di Indonesia dan Inggris guna menemukan persamaan, perbedaan, serta praktik terbaik dalam pengaturan kewenangan lembaga audit. Bahan hukum primer yang digunakan meliputi UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah. Adapun bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, dan hasil penelitian terdahulu, sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus, artikel, dan internet (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2010, hlm. 13-14). Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif dan ditarik kesimpulan menggunakan metode deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari ketentuan yang bersifat umum menuju permasalahan yang bersifat khusus (Soerjono Soekanto, 1983, hlm. 112).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Negara Indonesia sebagai negara hukum menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu prinsip fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Dalam praktiknya, keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) sering menimbulkan perbedaan penafsiran mengenai kewenangan dalam menyatakan kerugian keuangan negara, khususnya dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi (Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 152). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 hadir untuk memberikan kepastian hukum mengenai batas kewenangan antara BPK dan APIP. Berdasarkan teori kepastian hukum Gustav Radbruch, hukum harus memberikan kejelasan norma, tidak multitafsir, serta dapat diterapkan secara konsisten. Oleh karena itu, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mempertegas kedudukan BPK sebagai lembaga yang memiliki legitimasi konstitusional dalam memeriksa dan menyatakan kerugian keuangan negara (Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 19).

Implikasi penting dari putusan tersebut adalah semakin jelasnya kedudukan BPK sebagai lembaga pemeriksa eksternal negara yang memperoleh kewenangan secara langsung dari Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945. Sebaliknya, APIP tetap menjalankan fungsi pengawasan internal melalui audit, reviu, evaluasi, dan pemantauan guna mencegah terjadinya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 23E ayat (1); Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan). Pembagian kewenangan tersebut diharapkan dapat mencegah terjadinya tumpang tindih kewenangan antar lembaga negara sekaligus memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang diperiksa.

Selain memperkuat kepastian hukum, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 juga mendukung efektivitas penegakan hukum tindak pidana korupsi. Kejelasan mengenai lembaga yang berwenang menghitung dan menyatakan kerugian keuangan negara akan memberikan keseragaman dalam proses pembuktian di persidangan serta menjamin perlindungan hukum bagi setiap pihak yang berhadapan dengan proses hukum (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026). Dengan demikian, putusan tersebut berkontribusi terhadap terwujudnya sistem pengawasan dan penegakan hukum yang lebih efektif, adil, dan akuntabel.

Dalam sistem pengawasan keuangan negara, BPK dan APIP memiliki fungsi yang berbeda tetapi saling berkaitan. Menurut Teori Kewenangan Philipus M. Hadjon, kewenangan BPK merupakan kewenangan atribusi karena diberikan secara langsung oleh UUD NRI Tahun 1945, sedangkan kewenangan APIP bersumber dari peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem pengendalian intern pemerintah (Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 130). Perbedaan sumber kewenangan tersebut menunjukkan bahwa BPK menjalankan fungsi pemeriksaan eksternal yang independen, sedangkan APIP menjalankan fungsi pengawasan internal yang lebih bersifat preventif dan administratif. Teori Harmonisasi Hukum menekankan pentingnya penyelarasan norma, kewenangan, dan mekanisme kerja antar lembaga negara agar tercipta sistem hukum yang efektif. Harmonisasi kewenangan antara BPK dan APIP dapat diwujudkan melalui koordinasi kelembagaan, pertukaran informasi, penyusunan standar audit yang seragam, serta penegasan batas kewenangan masing-masing lembaga (Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 253). Dengan adanya harmonisasi tersebut, potensi konflik dan duplikasi pemeriksaan dapat diminimalisasi sehingga mendukung efektivitas pengawasan keuangan negara. Menurut penulis, hubungan antara BPK

dan APIP seharusnya dibangun berdasarkan prinsip diferensiasi fungsi dan integrasi kelembagaan. BPK tetap menjalankan fungsi pemeriksaan eksternal secara independen, sedangkan APIP berfokus pada pengawasan internal dan upaya pencegahan penyimpangan. Sinergi tersebut akan mendukung efektivitas penegakan hukum, meningkatkan kualitas pengawasan keuangan negara, serta memperkuat upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi (Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 131).

KESIMPULAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 mempertegas kewenangan konstitusional BPK dalam memeriksa dan menyatakan kerugian keuangan negara, sedangkan APIP tetap menjalankan fungsi pengawasan internal. Menurut penulis, putusan tersebut memberikan kepastian hukum, mengurangi tumpang tindih kewenangan, dan mendukung efektivitas pembuktian dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi.

Harmonisasi kewenangan antara BPK dan APIP diperlukan untuk mewujudkan sistem pengawasan keuangan negara yang efektif. Menurut penulis, perbedaan kewenangan kedua lembaga harus dipahami sebagai pembagian fungsi yang saling melengkapi, sehingga melalui koordinasi, integrasi data, dan pembagian tugas yang jelas dapat meningkatkan kualitas pengawasan, mempercepat pembuktian perkara korupsi, serta memperkuat upaya pencegahan dan penyelamatan keuangan negara.

DAFTAR REFERENSI

Asshiddiqie, J. (2010). Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia. Sinar Grafika.

Boboy, A., Yohanes, S., & Sinurat, A. (2021). Kewenangan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan menentukan unsur kerugian negara terhadap tindak pidana korupsi. Sibatik Journal, 1(1).

Farida Indrati S., M. (2007). Ilmu perundang-undangan: Jenis, fungsi, dan materi muatan. Kanisius.

Gandhi, L. M. (1988). Tussen eenheid en verscheidenheid: Opstellen over harmonisatie in staat en bestuursrecht.

Hadjon, P. M. (2005). Pengantar hukum administrasi Indonesia. Gadjah Mada University Press.

Hadjon, P. M. (n.d.). Tentang wewenang.

Marzuki, P. M. (2011). Penelitian hukum. Kencana Prenada Media Group.

Rahardjo, S. (2000). Ilmu hukum. Citra Aditya Bakti.

Radbruch, G. (n.d.). Legal philosophy.

Rumihin, M., Nirahua, S. E. M., & Hehanussa, D. J. A. (2023). Legalitas penetapan kerugian keuangan negara oleh APIP sebagai dasar memeriksa perkara korupsi, 3(2).

Soekanto, S. (1983). Pengantar penelitian hukum. Universitas Indonesia Press.

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2010). Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat. Rajawali Pers.

Sunggono, B. (1997). Metodologi penelitian hukum. RajaGrafindo Persada.

Wirabuana, Z., Nirahua, S. E. M., & Bakarbessy, A. D. (2023). Kewenangan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah dalam menyatakan kerugian keuangan negara, 1(1).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.
Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026.
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 23E.