Jurnal Tana Mana
Vol 7 No 3, December 2026
https://ojs.staialfurqan.ac.id/jtm/

Optimalisasi Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Dalam Upaya Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Melalui Jalur Non-Penal

Muhammad Ya'rif Arifin[1], Mohammad Arif[1*], Baron Anugrah Tahyudin Triputra[1]
[1]*Universitas Muslim indonesia, Indonesia*

moh.arif.fh@umi.ac.id[1*]

ARTICLE INFO
Received
5 Agustus, 2026
Revised
17 September,2026
Accepted
24 Oktober,2026

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis konstruksi kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam penyelesaian ganti kerugian negara melalui jalur non-penal serta merumuskan optimalisasinya melalui mekanisme administratif dan perdata. Penelitian menggunakan metode hukum normatif yang bersifat preskriptif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan konstitusional. Bahan hukum dianalisis secara kualitatif-normatif melalui interpretasi hukum, sinkronisasi peraturan, dan legal gap analysis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan BPK tidak seharusnya berhenti pada fungsi audit ex post, tetapi perlu diarahkan pada recovery-oriented BPK, yaitu menempatkan hasil pemeriksaan, penetapan kerugian, rekomendasi, dan pemantauan tindak lanjut sebagai penggerak normatif pemulihan kerugian negara tanpa memperluas batas atribusi kewenangan BPK. Optimalisasi tersebut memerlukan harmonisasi hubungan kewenangan antara BPK, APIP, aparat penegak hukum, Jaksa Pengacara Negara, dan badan peradilan agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan maupun pemulihan ganda. Penelitian ini merumuskan BPK Non-Penal Recovery Framework yang terdiri atas enam tahapan, yaitu identifikasi, penetapan, rekomendasi, pemantauan, koordinasi, dan pemulihan. Kerangka tersebut diarahkan untuk menjadikan efektivitas pemeriksaan BPK tidak hanya diukur dari terselesaikannya audit, tetapi juga dari kepastian tindak lanjut dan pemulihan kerugian negara secara efektif, terukur, dan akuntabel.

Kata kunci: *Badan Pemeriksa Keuangan; Kerugian Negara; Non-Penal; Pemulihan; Kewenangan*

Diterbitkan oleh Fakultas Syariah Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) Al-Furqan Makassar
ISSN 2622-5212
Website https://ojs.staialfurqan.ac.id/jtm/
Ini adalah artikel akses terbuka di bawah lisensi CC BY SA
https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/

PENDAHULUAN

Dalam hukum administrasi negara, wewenang merupakan kemampuan yuridis untuk bertindak secara sepihak dan menimbulkan akibat hukum bagi pihak lain (Arifin, 2021). Seperti yang kita ketahui (Hani et al., 2020), menempatkan hukum tidak hanya sebagai instrumen pemaksaan, tetapi juga sebagai sarana tata kelola yang partisipatif, inklusif, dan berorientasi pada keadilan sosial (Arifin et al., 2026), kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tidak hanya terbatas pada audit, tetapi juga berperan dalam penyelesaian kerugian negara melalui jalur non-penal.

Dalam pemahaman birokrasi pemerintahan (Aziz et al., 2025), kewenangan tersebut diwujudkan melalui pemeriksaan dan rekomendasi yang mendorong pemulihan kerugian

negara melalui mekanisme administratif dan perdata. Meskipun BPK memiliki dasar yuridis dalam menentukan kerugian negara berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 2006, praktik penghitungan yang melibatkan beberapa institusi masih menimbulkan perdebatan mengenai legitimasi kewenangan dan kekuatan pembuktiannya (Muntazar et al., 2026). Penetapan kerugian negara juga berdampak pada ranah administratif dan pidana, sehingga disharmonisasi kewenangan antara BPK dan aparat penegak hukum dapat menimbulkan ketidakpastian dalam pemulihan kerugian negara (Ariapramuda et al., 2026). Oleh karena itu, kejelasan kewenangan BPK diperlukan untuk mencegah tumpang tindih, menentukan pihak yang bertanggung jawab, menetapkan besaran kerugian, serta memastikan mekanisme pengembalian berjalan sah dan pasti (Najib et al., 2026).

Sebagai kewenangan atributif, penetapan kerugian negara oleh BPK menjadikan hasil pemeriksaannya sebagai dasar penting dalam penyelesaian administratif maupun proses hukum lainnya (Pradnyana & Parsa, 2021). Penyelesaian administratif bertumpu pada penetapan tersebut untuk menentukan subjek, nilai kerugian, dan mekanisme pengembalian secara cepat melalui jalur non-penal (Basri & Priyantoro, 2023). Karena itu, penyelesaian kerugian negara tidak selalu harus ditempuh melalui pidana, tetapi dapat dilakukan melalui ganti rugi bendahara, Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak, dan Surat Keputusan Pembebanan (Hudi & Agustina, 2025). Laporan Hasil Pemeriksaan BPK juga menjadi dasar tindak lanjut untuk pemulihan kerugian negara, perbaikan tata kelola, dan penyelesaian administratif sebelum perkara berkembang ke proses pidana (Nasir, 2024).

Namun, tumpang tindih dapat terjadi ketika penetapan kerugian oleh BPK berjalan bersamaan dengan putusan pidana berupa uang pengganti, sehingga diperlukan koordinasi antara BPK, aparat penegak hukum, dan pengadilan (Adhi, 2025). Dualisme antara penetapan kerugian oleh BPK dan uang pengganti oleh badan peradilan dapat menghambat efektivitas pemulihan kerugian negara (Sipayung et al., 2024). Selain itu, perbedaan metode penilaian dapat menimbulkan disparitas nilai kerugian dan ketidakpastian hukum, sehingga peran BPK perlu diperkuat melalui standar penilaian yang konsisten dan akuntabel (Nashriana et al., 2023). Pembuktian kerugian negara harus berbasis *actual loss*, yaitu kerugian nyata dan terukur, agar pengembalian melalui mekanisme non-penal memiliki dasar yang pasti (Miranda, 2025). Penghitungan kerugian negara juga harus dilakukan secara objektif melalui metode seperti *total loss, net loss*, dan *real cost*, sehingga hasilnya dapat digunakan secara sah dalam mekanisme administratif maupun perdata (Syahawaluna & Arsyfi, 2023).

Penguatan hukum administrasi negara penting untuk mencegah korupsi melalui perbaikan tata kelola, peningkatan kepatuhan, dan pemulihan kerugian tanpa selalu mengutamakan pemidanaan (Firmansyah & Syam, 2021). Peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah juga penting untuk memastikan rekomendasi BPK ditindaklanjuti melalui perbaikan tata kelola dan pemulihan kerugian negara (Budianto & Firmansyah, 2025). Tindak lanjut rekomendasi BPK wajib dilakukan agar temuan tidak berulang dan penyelesaian kerugian negara menjadi efektif (Putra & Sentosa, 2021). Apabila mekanisme administratif tidak memadai, penyelesaian dapat ditempuh melalui gugatan perdata oleh Kejaksaan Republik Indonesia sebagai Jaksa Pengacara Negara (Zulfina et al., 2024). Dengan demikian, penguatan mekanisme administratif dan perdata perlu dilakukan sejak awal agar pemulihan keuangan negara tidak hanya bergantung pada putusan pidana dan dapat berjalan lebih optimal (Hartika et al., 2022).

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan konstitusional. Bahan hukum primer meliputi UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016, serta peraturan terkait

penyelesaian kerugian negara dan tindak lanjut hasil pemeriksaan. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, hasil penelitian, dan doktrin yang relevan. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan studi dokumen, kemudian dianalisis secara kualitatif-normatif melalui interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis, sinkronisasi norma, serta *legal gap analysis*. Analisis diarahkan untuk memetakan batas kewenangan BPK dan lembaga terkait, mengidentifikasi kekosongan serta tumpang tindih norma, dan merumuskan optimalisasi penyelesaian kerugian negara melalui jalur non-penal.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konstruksi Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Penyelesaian Ganti Kerugian Negara melalui Jalur Non-Penal

Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam penyelesaian kerugian negara berangkat dari konstruksi konstitusional yang menempatkan BPK sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Kedudukan tersebut menyebabkan pemeriksaan BPK tidak semata-mata menghasilkan informasi mengenai kepatuhan pengelolaan keuangan, tetapi mempunyai konsekuensi hukum terhadap pertanggungjawaban pengelola keuangan negara. Dalam konstruksi Hukum Tata Negara, kewenangan pemeriksaan tersebut merupakan instrumen *checks and balances* untuk memastikan bahwa penggunaan keuangan negara dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Oleh karena itu, kewenangan BPK harus dipahami sebagai bagian dari sistem pertanggungjawaban keuangan negara yang tidak berhenti pada ditemukannya penyimpangan, tetapi berhubungan dengan tindakan korektif terhadap kerugian yang telah terjadi (Thalib et al., 2022).

Independensi BPK memberikan dasar institusional agar penilaian terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tidak berada di bawah pengaruh pihak yang diperiksa. Namun, independensi tersebut tidak berarti kewenangan BPK bersifat tanpa batas. Kewenangan BPK tetap harus ditafsirkan berdasarkan prinsip atribusi dan pembatasan kewenangan lembaga negara. Dalam konteks kerugian negara, Pasal 10 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 memberikan dasar bagi BPK untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai, yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, maupun lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Konstruksi ini memperlihatkan bahwa fungsi BPK memiliki titik temu antara fungsi pemeriksaan dengan fungsi pemulihan, sebab penetapan kerugian menjadi prasyarat bagi penentuan subjek, jumlah kerugian, dan bentuk pertanggungjawabannya (Mirawati et al., 2022).

Persoalan muncul ketika penghitungan atau penilaian kerugian negara juga melibatkan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), BPKP, aparat penegak hukum, maupun ahli. Perbedaan kedudukan kelembagaan tersebut harus dibedakan antara kewenangan memeriksa, menghitung, menilai, menetapkan, dan membuktikan kerugian negara. BPK merupakan pemeriksa *eksternal* yang memperoleh mandat konstitusional, sedangkan BPKP dan APIP berada dalam rumpun pengawasan internal pemerintahan. Perbedaan tersebut penting karena tidak setiap hasil penghitungan mempunyai akibat hukum yang identik. Ketidakjelasan batas fungsi antarlembaga dapat menghasilkan disparitas penghitungan dan ketidakpastian mengenai dokumen yang harus menjadi basis penyelesaian kerugian negara (Hidayat et al., 2023).

Kepastian mengenai lembaga dan metode penilaian kerugian semakin penting karena kerugian negara bukan sekadar angka akuntansi, melainkan fakta hukum yang dapat menimbulkan pertanggungjawaban administratif, perdata, bahkan pidana. Dalam konteks tersebut, hasil penghitungan oleh lembaga pengawasan internal atau pihak profesional lain tidak dapat secara otomatis dipersamakan dengan penetapan yang lahir dari kewenangan

atributif BPK. Pembedaan tersebut tidak dimaksudkan untuk meniadakan peran lembaga lain, tetapi untuk memastikan setiap lembaga bertindak sesuai sumber kewenangannya sehingga hasil pemeriksaan tidak menghasilkan forum *shopping* atau penggunaan metode penghitungan yang berbeda untuk objek kerugian yang sama (Sulistyowati et al., 2026).

Penentuan kerugian juga harus berangkat dari prinsip bahwa kerugian keuangan negara yang dijadikan dasar pertanggungjawaban harus dapat diidentifikasi secara nyata, pasti, dan terukur. Konsep *actual loss* memperkuat kebutuhan terhadap penghitungan yang objektif karena kerugian tidak cukup dibangun dari asumsi atau kemungkinan abstrak. Dalam perspektif non-penal, kepastian mengenai kerugian nyata justru menjadi lebih penting karena menentukan jumlah yang harus dipulihkan dan pihak yang bertanggung jawab mengembalikannya. Dengan demikian, *actual loss* tidak hanya relevan bagi pembuktian pidana, tetapi dapat berfungsi sebagai parameter bagi tindakan administratif untuk memulihkan kekayaan negara secara proporsional (Frans et al., 2025).

Pada saat kerugian negara memasuki proses pidana, perlu dilakukan pemisahan antara fungsi BPK sebagai lembaga pemeriksa dengan fungsi penyidik dan penuntut umum sebagai pihak yang membuktikan tindak pidana. Hasil pemeriksaan atau penghitungan kerugian negara memiliki nilai penting dalam konstruksi pembuktian, tetapi tidak mengalihkan beban pembuktian unsur tindak pidana kepada BPK. Pembagian tersebut penting untuk mencegah BPK ditarik terlalu jauh ke dalam fungsi penegakan hukum pidana yang bukan merupakan kewenangan konstitusional utamanya. Sebaliknya, kedudukan hasil pemeriksaan BPK harus ditempatkan sebagai dasar faktual dan yuridis yang dapat ditindaklanjuti sesuai karakter pelanggaran yang ditemukan (Elvariza & Febrian, 2022).

Perbedaan orientasi antara penetapan administratif oleh BPK dan putusan pengadilan juga berpotensi menghasilkan perbedaan nilai kerugian. Penetapan administratif pada dasarnya diarahkan pada pembebanan dan pengembalian kerugian, sedangkan proses pidana selain membuktikan tindak pidana juga dapat menghasilkan pidana tambahan berupa uang pengganti. Apabila kedua rezim berjalan tanpa mekanisme sinkronisasi, terdapat risiko perbedaan nilai, tumpang tindih pembebanan, bahkan ketidakjelasan mengenai status kerugian yang telah dipulihkan. Oleh karena itu, penyelesaian kerugian negara membutuhkan mekanisme *multi-track* yang mengakui perbedaan tujuan masing-masing rezim hukum sekaligus menjamin bahwa seluruh tindakan diarahkan pada pemulihan kerugian yang sama dan tidak menghasilkan pemulihan ganda (*double recovery*).

Dalam konstruksi tersebut, tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan BPK menempati posisi yang sangat penting. Hasil pemeriksaan tidak memperoleh makna penuh apabila hanya berakhir sebagai laporan tanpa tindakan korektif oleh entitas yang diperiksa. Tindak lanjut merupakan titik penghubung antara fungsi pemeriksaan dengan perubahan keadaan hukum dan keuangan setelah pemeriksaan selesai. Tanggung jawab jabatan atas rekomendasi dapat beralih kepada pejabat yang secara hukum menggantikan atau menjalankan fungsi yang sama, sedangkan tanggung jawab yang melekat secara pribadi tetap harus dibebankan kepada individu yang bersangkutan. Pemisahan tersebut penting agar perubahan struktur organisasi atau pergantian pejabat tidak memutus keberlanjutan proses pemulihan kerugian negara (Najib & Siregar, 2025).

Pemaknaan tindak lanjut juga perlu digeser dari pendekatan administratif-formal menuju pendekatan berbasis hasil. Ukuran keberhasilan tidak cukup ditentukan oleh adanya jawaban terhadap rekomendasi atau penyampaian dokumen tindak lanjut, tetapi harus dinilai dari perubahan konkret yang dihasilkan, termasuk pengembalian uang, penyerahan aset, koreksi kebijakan, atau penyelesaian tanggung jawab pihak yang menimbulkan kerugian. Orientasi tersebut menempatkan hasil pemeriksaan BPK sebagai bagian dari siklus akuntabilitas keuangan negara yang dimulai dari pemeriksaan dan berakhir pada penyelesaian persoalan yang ditemukan. Dengan demikian, efektivitas BPK sebagai *Supreme*

Audit Institution berkaitan erat dengan kemampuan sistem hukum memastikan rekomendasi menghasilkan tindakan korektif yang dapat diverifikasi (Ikhsan & Sulastri, 2025).

Relasi BPK dengan APIP juga harus ditempatkan dalam hubungan yang bersifat komplementer, bukan kompetitif. BPK berfungsi sebagai pemeriksa eksternal yang menjaga independensi pemeriksaan, sedangkan APIP memiliki akses internal dan fungsi pengawasan yang memungkinkan tindakan korektif dilakukan lebih awal. Tanpa mekanisme pertukaran informasi, pembagian peran, dan standar tindak lanjut yang jelas, pengawasan cenderung berjalan secara paralel dan berorientasi retrospektif. Sinergi kedua lembaga diperlukan agar temuan BPK dapat diterjemahkan ke dalam tindakan internal yang cepat tanpa mengaburkan independensi serta batas kewenangan masing-masing lembaga (Priyatno, 2025).

Tabel 1. Matriks Sinkronisasi Kewenangan dalam Penyelesaian Kerugian Negara

Tahap	Posisi BPK	Institusi Terkait	Titik Persoalan Normatif	Orientasi Penyelesaian
Identifikasi	Menemukan penyimpangan dan indikasi kerugian melalui pemeriksaan	APIP/BPKP dan entitas	Perbedaan ruang lingkup dan metode pemeriksaan	Kepastian mengenai fakta dan sumber kerugian
Penilaian/Penetapan	Menilai dan/atau menetapkan kerugian sesuai kewenangan atributif	APIP, ahli, APH	Potensi disparitas nilai dan kewenangan	Kerugian nyata, pasti, dan dapat dipertanggungjawabkan
Rekomendasi	Menentukan tindakan korektif dalam LHP	Entitas/pejabat berwenang	Rekomendasi berhenti pada kepatuhan formal	Pengembalian uang/aset dan koreksi tata kelola
Tindak Lanjut	Memantau pelaksanaan rekomendasi	APIP dan entitas	Keterlambatan dan ketidakjelasan tanggung jawab	Penyelesaian terukur dan dapat diverifikasi
Administratif	Menjadi dasar proses tuntutan ganti kerugian sesuai rezim hukum	PPK/pejabat berwenang/majelis penyelesaian	Fragmentasi prosedur antarinstansi	Pemulihan cepat tanpa ketergantungan pada pemidanaan
Perdata	Menyediakan hasil pemeriksaan sebagai	Jaksa Pengacara Negara	Jalur perdata belum	Pengembalian kerugian melalui gugatan/penagihan

Tahap	Posisi BPK	Institusi Terkait	Titik Persoalan Normatif	Orientasi Penyelesaian
	dasar faktual pemulihan		terintegrasi sejak awal	
Persinggungan Pidana	Menyerahkan informasi sesuai kewenangan	Penyidik, penuntut umum, pengadilan	Risiko duplikasi nilai dan pembebanan	Koordinasi tanpa menghilangkan independensi proses pidana

Matriks tersebut menunjukkan bahwa kewenangan BPK tidak tepat apabila dipahami hanya dalam pola linear pemeriksaan-laporan-rekomendasi. Terdapat hubungan berkelanjutan antara temuan, penilaian kerugian, rekomendasi, tindak lanjut, dan pemulihan. Atas dasar itu, penelitian ini mengonstruksikan konsep *recovery-oriented accountability*, yaitu pertanggungjawaban keuangan negara yang menempatkan pemulihan sebagai salah satu ukuran efektivitas pemeriksaan. Dalam konstruksi ini BPK tidak mengambil alih fungsi APIP, Jaksa Pengacara Negara, penyidik, atau pengadilan, tetapi menjadi penggerak normatif proses pemulihan melalui hasil pemeriksaan, penetapan sesuai kewenangan, rekomendasi, dan pemantauan tindak lanjut.

Pergeseran BPK dari *audit ex post* menuju penggerak pemulihan tidak dimaksudkan sebagai pembentukan kewenangan baru di luar atribusi undang-undang. Pergeseran yang dimaksud adalah perubahan orientasi terhadap akibat hukum hasil pemeriksaan: pemeriksaan tidak selesai ketika laporan diterbitkan, tetapi harus membentuk rangkaian pertanggungjawaban sampai terdapat kepastian mengenai tindak lanjut dan status pemulihan kerugian negara. Dengan demikian, BPK tetap berada dalam koridor sebagai lembaga pemeriksa yang bebas dan mandiri, namun hasil pemeriksaannya ditempatkan sebagai pemicu utama bekerjanya mekanisme non-penal.

Optimalisasi Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pemulihan Kerugian Negara melalui Mekanisme Administratif dan Perdata

Optimalisasi kewenangan BPK harus dimulai dari pembedaan karakter perbuatan yang menimbulkan kerugian negara. Tidak setiap kerugian negara secara otomatis merupakan tindak pidana korupsi. Kerugian dapat timbul karena kesalahan administratif, kelalaian, pelanggaran prosedur, penyalahgunaan wewenang, maupun perbuatan yang memenuhi unsur pidana. Dalam hukum administrasi, kesalahan pengelolaan yang mengakibatkan kerugian pada prinsipnya menimbulkan kewajiban untuk melakukan koreksi dan pengembalian. Dengan demikian, penyelesaian administratif memiliki fungsi tersendiri sebagai instrumen pemulihan yang tidak harus menunggu bekerjanya rezim pidana sepanjang sifat perbuatannya memang berada dalam ranah administratif (Madjid & Akbar, 2023).

Pemisahan tersebut diperlukan untuk menghindari kecenderungan menjadikan hukum pidana sebagai respons pertama terhadap seluruh kerugian keuangan negara. Terhadap kesalahan yang secara substantif merupakan persoalan administrasi pemerintahan, mekanisme administratif harus memperoleh ruang untuk bekerja melalui pemeriksaan, koreksi, pengembalian, maupun pembebanan tanggung jawab. Sebaliknya, apabila ditemukan unsur perbuatan melawan hukum pidana, kesengajaan, atau modus yang memenuhi unsur tindak pidana, penyelesaian administratif tidak dapat digunakan untuk menghilangkan pertanggungjawaban pidana. Hubungan antara kedua mekanisme tersebut bersifat diferensiatif sekaligus komplementer. Mekanisme administratif berorientasi pada

koreksi tata kelola, penetapan tanggung jawab, dan pemulihan kerugian negara, sedangkan mekanisme pidana diterapkan terhadap perbuatan yang secara yuridis telah memenuhi unsur tindak pidana (Sentana et al., 2025).

Jalur perdata memiliki posisi yang sama pentingnya ketika pengembalian tidak dapat diselesaikan secara efektif melalui mekanisme administratif. Kewenangan Jaksa Pengacara Negara memberikan instrumen bagi negara untuk menuntut pengembalian kerugian melalui mekanisme keperdataan. Persoalannya, penggunaan gugatan perdata masih berhadapan dengan masalah pembuktian, penelusuran aset, identifikasi harta yang dapat dipulihkan, serta pertimbangan efisiensi antara nilai gugatan dan biaya penanganan perkara. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa jalur perdata seharusnya tidak baru dipertimbangkan setelah seluruh mekanisme lain gagal, tetapi perlu ditempatkan sebagai bagian dari strategi pemulihan sejak status kerugian dan keberadaan aset mulai dapat diidentifikasi (Kurniawan & Afrizal, 2021).

Efektivitas instrumen perdata juga dipengaruhi oleh ketergantungannya terhadap proses pidana. Ketergantungan tersebut dapat memperlambat pemulihan karena negara harus menunggu proses pembuktian dan putusan pidana sebelum menggunakan instrumen keperdataan secara optimal. Padahal orientasi pemulihan membutuhkan strategi yang lebih fleksibel, termasuk penggunaan negosiasi, penyelesaian sengketa alternatif, gugatan perdata, maupun konsep tanggung jawab yang memungkinkan pemulihan dilakukan terhadap aset yang secara hukum dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, hubungan BPK dengan Jaksa Pengacara Negara perlu dibangun sejak tahap tindak lanjut, terutama ketika rekomendasi pengembalian tidak dipenuhi dan terdapat aset yang secara hukum dapat dijadikan sumber pemulihan (Rahman & Halili, 2024).

Posisi Jaksa Pengacara Negara menjadi strategis karena mekanisme perdata dan tata usaha negara dapat berfungsi untuk menjembatani kekosongan ketika pemulihan terlalu bergantung pada pidana. Optimalisasi tidak berarti seluruh temuan BPK diteruskan menjadi gugatan, tetapi membutuhkan kriteria yang dapat menentukan kapan penyelesaian administratif dianggap tidak efektif dan kapan instrumen perdata harus diaktifkan. Kriteria tersebut setidaknya harus mempertimbangkan kepastian nilai kerugian, pihak yang bertanggung jawab, kemampuan membayar, keberadaan aset, kepatuhan terhadap rekomendasi, dan efisiensi penagihan. Sinergi antar instrumen menjadi penting agar mekanisme perdata tidak berfungsi sekadar sebagai pilihan terakhir yang jarang digunakan (Adhyaksa et al., 2026).

Gugatan perdata juga memiliki fungsi komplementer ketika pemulihan melalui mekanisme pidana tidak menghasilkan pengembalian yang sebanding dengan kerugian negara. Kendala seperti pengalihan atau penyembunyian aset, tidak dibayarnya uang pengganti, maupun keterbatasan koordinasi dapat menyebabkan kerugian tetap belum pulih sekalipun proses pidana telah selesai. Dalam keadaan demikian, jalur perdata dapat digunakan untuk mempertahankan kepentingan negara terhadap aset atau kewajiban yang belum diselesaikan. Integrasi informasi hasil pemeriksaan BPK dengan tindakan hukum Jaksa Pengacara Negara karena itu diperlukan untuk memastikan bahwa berakhirnya satu proses hukum tidak identik dengan berakhirnya kewajiban memulihkan kerugian negara (Muqarrama et al., 2026).

Orientasi pemulihan tersebut menuntut perubahan ukuran keberhasilan penegakan hukum keuangan negara. Keberhasilan tidak cukup diukur dari jumlah perkara, jumlah putusan, atau beratnya sanksi, melainkan juga dari seberapa jauh kekayaan negara yang hilang dapat dikembalikan. Pendekatan yang terlalu berpusat pada penghukuman berisiko menempatkan pemulihan sebagai konsekuensi tambahan, bukan tujuan yang dirancang sejak awal. Sebaliknya, paradigma pemulihan menempatkan pengembalian kerugian sebagai salah satu sasaran utama tanpa menghilangkan pertanggungjawaban pidana ketika unsur tindak

pidananya terpenuhi. Perspektif tersebut memberikan dasar bagi pengembangan jalur non-penal sebagai bagian integral dari perlindungan keuangan negara (Lubis et al., 2026).

Namun, penguatan orientasi pemulihan tidak boleh mengubah BPK menjadi lembaga yang mengendalikan institusi lain. Kedudukan BPK dalam sistem ketatanegaraan dibangun berdasarkan prinsip pembagian kekuasaan dan *checks and balances*. Karena itu, model optimalisasi harus menjaga independensi BPK sekaligus menghormati kewenangan APIP, pemerintah, Kejaksaan, dan badan peradilan. BPK berfungsi menyediakan dasar pemeriksaan, rekomendasi, pemantauan, dan informasi yang diperlukan, sedangkan tindakan pembebanan administratif, gugatan perdata, penyidikan, penuntutan, dan adjudikasi tetap dilaksanakan oleh organ yang secara hukum diberi kewenangan. Pembagian tersebut menjaga agar model pemulihan tidak menciptakan konsentrasi kewenangan baru pada BPK (Roziqin, 2025).

Berdasarkan identifikasi kesenjangan norma dan sinkronisasi relasi kewenangan tersebut, penelitian ini merumuskan BPK Non-Penal Recovery Framework sebagai model optimalisasi penyelesaian kerugian negara yang menghubungkan fungsi pemeriksaan BPK dengan instrumen administratif dan perdata. Model tersebut dibangun dalam enam tahap yang saling berkesinambungan.

Tabel 2. BPK Non-Penal Recovery Framework

Tahap	Fungsi Utama	Peran BPK	Hubungan Kelembagaan	Output yang Diharapkan
Identifikasi	Menentukan fakta, sebab, dan indikasi kerugian	Pemeriksaan dan identifikasi kerugian	BPK-entitas-APIP	Kerugian dan pihak terkait teridentifikasi
Penetapan	Memastikan nilai dan dasar pertanggungjawaban	Menilai/menetapkan sesuai kewenangan dan memastikan basis *actual loss*	BPK-entitas-lembaga terkait	Nilai kerugian yang pasti dan dapat ditindaklanjuti
Rekomendasi	Menentukan tindakan korektif	Memberikan rekomendasi pengembalian, penagihan, atau perbaikan	BPK-pejabat berwenang-APIP	Rencana pemulihan dengan tenggat dan penanggung jawab
Pemantauan	Menguji efektivitas tindak lanjut	Memantau status rekomendasi dan nilai yang telah dipulihkan	BPK-APIP-entitas	Status pemulihan yang terukur dan dapat diverifikasi
Koordinasi	Menentukan jalur penyelesaian terhadap kewajiban yang belum dipenuhi	Menyediakan hasil pemeriksaan dan status tindak lanjut sesuai kewenangan	BPK-APIP-JPN-APH	Tidak terjadi kekosongan, duplikasi, atau konflik kewenangan
Pemulihan	Mengembalikan uang/aset negara	Memantau hasil akhir tanpa mengambil alih kewenangan eksekusi	Entitas/JPN dan organ berwenang	Pengembalian kerugian serta penutupan status penyelesaian

Tahap identifikasi merupakan pintu masuk framework. BPK melalui pemeriksaan harus mampu memisahkan antara kelemahan sistem pengendalian, ketidakpatuhan yang tidak memiliki akibat finansial, indikasi kerugian, dan kerugian yang telah nyata. Pembedaan tersebut mencegah setiap temuan diperlakukan dengan respons hukum yang sama. Pada tahap ini APIP dapat menyediakan informasi internal dan tindak lanjut awal, sedangkan BPK mempertahankan independensi penilaiannya sebagai pemeriksa eksternal.

Tahap penetapan diarahkan pada kepastian mengenai subjek, jumlah, sebab kerugian, dan dasar pertanggungjawabannya. Nilai kerugian menjadi titik sentral karena seluruh jalur pemulihan membutuhkan nilai yang dapat dipertanggungjawabkan. Standardisasi metode dan dokumentasi diperlukan untuk menekan disparitas penghitungan serta memastikan bahwa satu objek kerugian tidak menghasilkan berbagai nilai yang tidak dapat direkonsiliasi. Pada tahap ini pula harus dilakukan pemetaan awal apakah peristiwa terutama membutuhkan penyelesaian administratif atau telah mengandung indikasi yang memerlukan proses lain.

Tahap rekomendasi mengubah hasil pemeriksaan menjadi kewajiban tindakan. Rekomendasi idealnya tidak hanya menyatakan agar entitas menindaklanjuti sesuai ketentuan, tetapi harus dapat mengidentifikasi bentuk tindakan, unit atau pejabat yang bertanggung jawab, objek pemulihan, serta indikator penyelesaiannya. Dengan demikian, rekomendasi berfungsi sebagai jembatan hukum antara hasil pemeriksaan dan tindakan pemulihan.

Tahap pemantauan menggeser orientasi tindak lanjut dari kepatuhan dokumen menuju recovery outcome. Status tindak lanjut harus dapat menunjukkan sekurang-kurangnya nilai awal kerugian, nilai yang telah dikembalikan, sisa kewajiban, status penagihan, keberadaan aset, hambatan penyelesaian, dan tindakan berikutnya. Model tersebut memungkinkan BPK membedakan rekomendasi yang secara administratif telah dijawab dengan rekomendasi yang secara substantif telah menghasilkan pemulihan.

Tahap koordinasi menjadi unsur penting karena kerugian negara berada pada titik persinggungan beberapa rezim hukum. Apabila kewajiban administratif tidak dilaksanakan, status tersebut harus dapat diteruskan kepada mekanisme yang relevan sesuai dasar kewenangannya. Koordinasi BPK dan APIP diperlukan untuk tindakan internal; koordinasi dengan Jaksa Pengacara Negara diperlukan ketika pengembalian membutuhkan instrumen perdata; sedangkan hubungan dengan aparat penegak hukum ditempatkan secara terpisah apabila ditemukan indikasi tindak pidana. Koordinasi tersebut harus berbasis pada pertukaran informasi dan status pemulihan, bukan subordinasi antarlembaga.

Tahap pemulihan merupakan ukuran akhir dari jalur non-penal. Pemulihan dapat berupa penyetoran uang, penyerahan atau pengembalian aset, pembayaran berdasarkan tuntutan ganti kerugian, penyelesaian kewajiban melalui instrumen administratif, maupun hasil gugatan atau penyelesaian perdata. BPK tidak bertindak sebagai eksekutor pemulihan, tetapi pemantauan BPK diperlukan untuk memastikan bahwa jumlah yang diklaim telah dipulihkan benar-benar diterima negara dan diperhitungkan terhadap nilai kerugian yang telah ditetapkan.

Dengan konstruksi tersebut, BPK Non-Penal *Recovery Framework* tidak mengubah distribusi kewenangan lembaga negara, tetapi menghubungkan kewenangan yang saat ini tersebar ke dalam satu siklus pemulihan yang terukur. Optimalisasi terjadi bukan dengan memberikan seluruh kewenangan kepada BPK, melainkan dengan menjadikan hasil pemeriksaan dan pemantauan BPK sebagai titik penghubung antarmekanisme. Hubungan ini sekaligus mencegah kekosongan tanggung jawab ketika penyelesaian administratif gagal,

jalur perdata belum digunakan, atau proses pidana berjalan tanpa kepastian mengenai status kerugian yang telah dikembalikan.

KESIMPULAN

Kewenangan BPK dalam penyelesaian ganti kerugian negara melalui jalur non-penal tidak berhenti pada fungsi pemeriksaan dan penyampaian rekomendasi, tetapi membentuk rangkaian pertanggungjawaban yang berorientasi pada pemulihan kerugian negara. Kewenangan tersebut harus tetap ditempatkan dalam batas atribusi konstitusional BPK dengan membedakan secara tegas fungsi pemeriksaan, penilaian dan/atau penetapan kerugian, tindak lanjut, serta fungsi APIP, aparat penegak hukum, Jaksa Pengacara Negara, dan badan peradilan. Dengan konstruksi tersebut, BPK ditempatkan sebagai penggerak normatif pemulihan melalui hasil pemeriksaan, rekomendasi, dan pemantauan tindak lanjut tanpa mengambil alih kewenangan lembaga lain. Orientasi ini menggeser pola *audit ex post* menuju *recovery-oriented* BPK, sehingga efektivitas pemeriksaan tidak hanya ditentukan oleh terselesaikannya proses audit, tetapi juga oleh adanya tindak lanjut dan pemulihan kerugian negara yang dapat diverifikasi.

Optimalisasi kewenangan BPK dalam pemulihan kerugian negara memerlukan integrasi mekanisme administratif dan perdata yang bekerja secara diferensiatif namun saling melengkapi serta terkoordinasi dengan proses pidana. Penelitian ini merumuskan BPK Non-Penal *Recovery Framework* sebagai konstruksi pemulihan yang terdiri atas enam tahapan, yaitu identifikasi, penetapan, rekomendasi, pemantauan, koordinasi, dan pemulihan. Kerangka tersebut menempatkan hasil pemeriksaan BPK sebagai titik penghubung antara tuntutan ganti kerugian, tindak lanjut hasil pemeriksaan, penyelesaian administratif, penggunaan instrumen perdata oleh Jaksa Pengacara Negara, dan proses pidana sesuai kewenangan masing-masing. Model ini diarahkan untuk mengurangi fragmentasi dan tumpang tindih kewenangan, mencegah pemulihan ganda (*double recovery*), serta memastikan pemulihan kerugian negara berlangsung secara pasti, efektif, terukur, dan akuntabel.

REFERENSI

Adhi, M. (2025). Persinggungan kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi berdasarkan peraturan perundang-undangan dan teori beban pembuktian. SHARE Journal, 1(1), 55–77.https://doi.org/10.28986/jshare.v1i1.1981

Adhyaksa, S. N., Thalib, H., & Hasbi, H. (2026). Efektivitas peran Jaksa Pengacara Negara dalam pemulihan kerugian korupsi. Legal Dialogica, 1(2).

Ariapramuda, C. M., Triadi, I., & Wijaya, M. P. H. (2026). Disharmonisasi kewenangan penetapan kerugian keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan aparat penegak hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Jurnal Ilmiah Muqoddimah: Jurnal Ilmu Sosial, Politik, dan Humaniora, 10(2), 1176–1188. https://doi.org/10.31604/jim.v10i2.2026.1176-1188

Arifin, M. Y. (2021). Analisis kewenangan pemerintah daerah dalam kebijakan jaminan produk halal. Al-Daulah: Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan, 10(2), 72–88. https://doi.org/10.24252/ad.v1i1.22844

Arifin, M. Y., Salle, S., Bima, M. R., Ilham, M. A., & Ramadhan, A. R. W. (2026). The role of the Minangkabau traditional community's culture of consensus building as a pillar of democracy in supporting the Sustainable Development Goals (SDGs). Jurnal Al-Dustur, 9(1), 35–50. https://doi.org/10.30863/aldustur.v9i1.10377

Aziz, M. F., Husen, L. O., & Arifin, M. Y. (2025). Tinjauan wewenang Satpol PP saat pengawalan unjuk rasa dan kesesuaiannya dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah. Legal Dialogica, 1(1), 1–14.

Basri, H., & Priyantoro, A. (2023). Model penyelesaian tuntutan ganti kerugian negara berbasis restorative justice. Dalam Prosiding Seminar Nasional Pengembangan Potensi Kelautan yang Berkelanjutan dan Berkeadilan di Kawasan Perbatasan (pp. 25–46). Universitas Borneo Tarakan.

Budianto, A., & Firmansyah, A. (2025). Penguatan peran APIP dalam pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi BPK untuk mewujudkan akuntabilitas keuangan pemerintah. Akuntansiku, 4(1), 94–107. https://doi.org/10.54957/akuntansiku.v4i1.1523

Elvariza, Y., & Febrian. (2022). Wewenang keterangan ahli Badan Pemeriksa Keuangan dalam perkara tindak pidana korupsi. Lex LATA, 3(3). https://doi.org/10.28946/lexl.v3i3.1405

Firmansyah, V. Z., & Syam, F. (2021). Penguatan hukum administrasi negara pencegah praktik korupsi dalam penyelenggaraan birokrasi di Indonesia. Integritas: Jurnal Antikorupsi, 7(2), 325–344. https://doi.org/10.32697/integritas.v7i2.817

Frans, M. P., Sari, A. I. I., & Eldillon, I. (2025). Analysis environmental and state losses in corruption offences. Jurnal Hukum Sehasen, 11(1), 23–30. https://doi.org/10.37676/jhs.v11i1.7855

Hani, N. U., Fahmal, M., Qamar, N., & Arifin, M. Y. (2020). Efektivitas kinerja pemerintah desa dalam pengelolaan PAMSIMAS. Qawanin Jurnal Ilmu Hukum, 1(1), 1–15.

Hartika, L., Dithisari, I., & Andriati, S. L. (2022). Urgensi pelaksanaan eksekusi pidana tambahan uang pengganti oleh jaksa eksekutor dalam perkara tindak pidana korupsi. Binamulia Hukum, 11(2), 127–137. https://doi.org/10.37893/jbh.v11i2.709

Hidayat, S., Haris, O. K., Handrawan, Herman, Rizky, A., & Seriyati, E. (2023). Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam menentukan kerugian keuangan negara. Halu Oleo Legal Research, 5(2), 592–604. https://doi.org/10.33772/holresch.v5i2.551

Hudi, I., & Agustina, N. (2025). Disharmoni penetapan Badan Pemeriksa Keuangan dan putusan pengadilan dalam penyelesaian kerugian negara terhadap bendahara. SHARE Journal, 1(2), 195–222. https://doi.org/10.28986/jshare.v1i2.2102

Ikhsan, F., & Sulastri, D. (2025). Penguatan fungsi BPK sebagai Supreme Audit Institution: Analisis tindak lanjut hasil pemeriksaan keuangan negara. SIYASI: Jurnal Trias Politica, 3(1), 75–89. https://doi.org/10.15575/sjtp.v3i1.51350

Kurniawan, I., & Afrizal, R. (2021). Gugatan keperdataan oleh Jaksa Pengacara Negara sebagai upaya pengembalian kerugian keuangan negara karena korupsi. Nagari Law Review, 5(1), 103–115. https://doi.org/10.25077/nalrev.v.5.i.1.p.103-115.2021

Lubis, B., Alsyouf, B., & Widodo, H. (2026). The rescue of state financial losses: A new paradigm of law enforcement. Jurnal Hukum, 42(2), 401–416. https://doi.org/10.26532/jh.v42i2.49275

Madjid, M. A. S. W., & Akbar, M. I. (2023). Kerugian keuangan negara atas penyalahgunaan wewenang dalam instrumen hukum administrasi negara. Sanskara Hukum dan HAM, 2(2), 66–79. https://doi.org/10.58812/shh.v2i02.268

Miranda, D. (2025). Rekonsepsi penghitungan kerugian perekonomian negara dalam rangka pembuktian tindak pidana korupsi. SHARE Journal, 1(2), 124–146. https://doi.org/10.28986/jshare.v1i2.2429

Mirawati, W. F., Diamantina, A., & Indarja, I. (2022). Penguatan wewenang Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga negara utama yang independen. Diponegoro Law Journal,

11(2). https://doi.org/10.14710/dlj.2022.33462

Muntazar, M. A., Nugraha, W., & Chariansyah, H. (2026). Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam menentukan kerugian negara pada tindak pidana korupsi. Jurnal Krisna Law, 8(1), 77–89. https://doi.org/10.37893/krisnalaw.v8i1.1303

Muqarrama, A., Arsyad, N., & Hasbi, H. (2026). Gugatan perdata Jaksa Pengacara Negara atas uang pengganti yang diabaikan: Efektivitas pemulihan kerugian negara dalam perkara korupsi. Legal Dialogica, 1(2).

Najib, M., Saragih, B. R., & Sari, E. K. (2026). Legal certainty of regulations on the authority to determine state losses in Indonesia: Kepastian hukum pengaturan mengenai kewenangan penetapan kerugian negara di Indonesia. Jurnal Konstitusi, 23(1), 55–77. https://doi.org/10.31078/jk2313

Najib, M., & Siregar, D. (2025). Implikasi yuridis perubahan kementerian/lembaga pada Kabinet Merah Putih terhadap pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan. SHARE Journal, 1(1), 28–54. https://doi.org/10.28986/jshare.v1i1.2096

Nashriana, Lestari, I. A. N., & Rumesten, R. S. I. (2023). Penilaian kerugian keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia dalam perkara tindak pidana korupsi Taman Pemakaman Umum Baturaja. Simbur Cahaya, 30(1), 156–172. https://doi.org/10.28946/sc.v30i1.2540

Nasir, C. (2024). Tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan. Al-Mahkamah: Jurnal Hukum, Politik dan Pemerintahan, 1(2), 1–25.

Pradnyana, I. M. F., & Parsa, I. W. (2021). Kewenangan BPK dan BPKP dalam menentukan kerugian keuangan negara pada perkara korupsi. Jurnal Magister Hukum Udayana, 10(2), 344–356. https://doi.org/10.24843/JMHU.2021.v10.i02.p11

Priyatno, A. A. (2025). Pencegahan kerugian negara melalui penguatan regulasi hubungan kerja pemeriksa eksternal dengan pengawas internal. SHARE Journal, 1(2), 251–280. https://doi.org/10.28986/jshare.v1i2.2435

Putra, S. S., & Sentosa, M. F. (2021). Analisis tindak lanjut rekomendasi BPK atas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat. ProBank: Jurnal Ekonomi dan Perbankan, 6(1), 120–128. https://doi.org/10.36587/probank.v6i1.879

Rahman, M. I., & Halili, H. (2024). Strategi Jaksa Pengacara Negara untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi melalui instrumen hukum keperdataan. Viva Justicia: Journal of Private Law, 1(1), 173–196.

Roziqin. (2025). Format checks and balances Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat pasca penguatan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. SHARE Journal, 1(1), 102–123. https://doi.org/10.28986/jshare.v1i1.1969

Sentana, I. P. G. P., Purwani, S. P. M. E., & Satyawati, N. G. A. D. (2025). Penyelesaian masalah ketersinggungan hukum pidana dan hukum administrasi negara dalam penyalahgunaan diskresi pejabat publik. Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum, 13(12), 2858–2872. https://doi.org/10.24843/KS.2025.v13.i12.p10

Sipayung, B., Nur, I. T., & Kurnia, M. P. (2024). Dualisme kewenangan penetapan kerugian negara oleh BPK dengan penetapan uang pengganti oleh badan peradilan dalam penyelesaian kerugian negara/daerah yang dilakukan oleh bendahara. JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan, 7(5), 4648–4656. https://doi.org/10.54371/jiip.v7i5.4342

Sulistyowati, S., Ahamat, H., Rumainur, R., & Maharani, D. N. (2026). The reassessing state loss calculations: Limited authority of BPKP & public accountant findings in corruption cases. Jurnal Hukum, 42(2), 378–400. https://doi.org/10.26532/jh.v42i2.40330

Syahawaluna, A., & Arsyfi, M. S. N. (2023). Metode dan faktor penghitungan kerugian keuangan negara pada BPKP Jakarta. Transformasi, 7(2).

Thalib, M., Syamsir, & Iswandi. (2022). Analisis terhadap kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ditinjau dari peraturan perundang-undangan. Limbago: Journal of Constitutional Law, 2(1), 35–52. https://doi.org/10.22437/limbago.v2i1.17451

Zulfina, Bahreisy, B., & Nur, M. (2024). Pengembalian kerugian negara dari hasil tindak pidana korupsi melalui gugatan perdata. Jurnal Ilmiah Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, 7(3). https://doi.org/10.29103/jimfh.v7i3.16972