Ekasakti Jurnal Penelitian dan Pengabdian
e-ISSN: 2747-0369, p-ISSN: 2746-7538
Volume 7, Issue 1, November 2026
Website: https://ejurnal-unespadang.ac.id/EJPP

Konstitusionalitas Kewenangan Audit Kerugian Negara Pasca Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026

Kartika Maharani [1*], Muhamad Adystia Sunggara [2], Sri Yuliana [3]
[1] Universitas Pertiba, Pangkalpinang, Kepulauan Bangka Belitung, Indonesia
[2] Universitas Pertiba, Pangkalpinang, Kepulauan Bangka Belitung, Indonesia
[3] Universitas Pertiba, Pangkalpinang, Kepulauan Bangka Belitung, Indonesia

*Corresponding Author: mhrnikartika05@gmail.com

Abstrak: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 menghidupkan kembali perdebatan tentang kewenangan audit kerugian negara. Putusan tersebut menetapkan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan tidak hanya memiliki otoritas untuk melakukan audit kerugian negara, tetapi juga lembaga lain seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah, dan akuntan publik tersertifikasi. Putusan tersebut menimbulkan masalah konstitusional tentang batas kewenangan lembaga negara, kepastian hukum, dan legitimasi pembuktian bahwa negara bersalah atas tindak pidana korupsi. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memeriksa konstitusionalitas kewenangan audit kerugian negara yang dimiliki oleh lembaga lain selain BPK, serta dampak dari Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 terhadap kepastian hukum dalam sistem pembuktian tindak pidana korupsi. Penelitian ini, digunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa putusan MK tidak menghapus kewenangan konstitusional BPK sebagaimana diatur dalam Pasal 23E UUD 1945. Sebaliknya, putusan tersebut memperluas pengakuan atas hasil audit lembaga lain dalam konteks pembuktian hukum. Namun, perluasan tanpa peraturan yang jelas dapat menyebabkan dualisme otoritas dan ketidaksamaan standar audit. Untuk memastikan kepastian hukum, menjaga prinsip checks and balances, dan menegaskan posisi konstitusional BPK dalam sistem pengawasan keuangan negara, peraturan harus diharmonisasi.

Kata Kunci: Konstitusionalitas; Kerugian Negara; Kewenangan Audit

Abstract: *Constitutional Court Decision No. 28/PUU-XXIV/2026 has reignited the debate over the authority to audit state losses. The decision establishes that the Supreme Audit Agency (BPK) not only has the authority to conduct audits of state losses, but so do other institutions such as the Financial and Development Supervisory Agency (BPKP), the Government Internal Audit Agency (BPK-P), and certified public accountants. This decision raises constitutional issues regarding the limits of state institutions' authority, legal certainty, and the legitimacy of proving that the state is guilty of the criminal act of corruption. The objective of this study is to examine the constitutionality of the authority to audit state losses held by institutions other than the BPK, as well as the impact of Constitutional Court Decision No. 28/PUU-XXIV/2026 on legal certainty within the system of proving criminal acts of corruption. This study employs a statutory approach, a conceptual approach, and a case-based approach. The results of the study indicate that the Constitutional Court's decision does not abolish the BPK's constitutional authority as stipulated in Article 23E of the 1945 Constitution. On the contrary, the decision expands the recognition of audit results from other institutions in the context of legal evidence. However, such expansion without clear regulations may lead to dualism of authority and inconsistencies in audit standards. To ensure legal certainty, uphold the principle of checks and balances, and affirm the BPK's constitutional position within the state financial oversight system, regulations must be harmonized.*

Keywords: *Constitutionality; Losses to the State; Audit Authority*

PENDAHULUAN

Pengelolaan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026, yang menegaskan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan tidak hanya memiliki kewenangan untuk

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
DOI: https://doi.org/10.31933/ejpp.v7i1.1465

melakukan audit kerugian negara, tetapi juga lembaga lain seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), dan akuntan publik yang disertifikasi, kembali menjadi subjek perdebatan konstitusional (Dwinanarhati, 2026). Putusan tersebut menimbulkan masalah hukum karena dapat memperluas arti kewenangan audit di luar struktur konstitusional yang secara eksplisit menetapkan BPK sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perluasan legitimasi audit menyebabkan banyak interpretasi tentang batas kewenangan lembaga pengawasan keuangan negara. Ini juga menimbulkan pertanyaan tentang posisi konstitusional hasil audit dibandingkan dengan BPK dalam pembuktian tindak pidana korupsi (Pabbu et al, 2024). Secara empiris, praktik penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia menunjukkan bahwa penegak hukum tidak hanya menggunakan hasil audit BPK tetapi juga audit investigatif yang dilakukan oleh BPKP dan APIP untuk menentukan apakah ada kerugian negara. Dalam beberapa kasus korupsi, jaksa dan penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi menggunakan hasil audit lembaga lain selain BPK sebagai alat utama untuk membuktikan adanya kerugian negara.

Fenomena ini muncul karena kebutuhan akan penegakan hukum yang efektif, karena BPK tidak dapat melakukan audit investigatif terhadap semua kasus korupsi yang ditangani aparat penegak hukum. Tindakan ini menyebabkan perdebatan di tingkat akademik dan peradilan karena tidak ada peraturan yang jelas tentang siapa yang dapat menentukan kerugian negara secara resmi dan mengikat. Dalam perspektif das sollen, Pasal 23E UUD 1945 secara eksplisit memberikan wewenang konstitusional kepada BPK untuk berfungsi sebagai lembaga pemeriksa keuangan negara yang independen dan mandiri (Arliman S, 2020).

Kewenangan konstitusional ini secara teoritis merupakan attribution yang diberikan oleh Konstitusi yang tidak dapat diambil alih oleh kewenangan administratif lembaga lain. Prinsip negara hukum dan *checks and balances* juga memerlukan pembagian kewenangan yang jelas di antara lembaga negara. Ini dilakukan untuk mencegah kewenangan bercampur. Dalam kenyataannya, berbagai institusi melakukan penghitungan kerugian negara berdasarkan kewenangan sektoral masing-masing. Kondisi ini menunjukkan bahwa peraturan penegakan hukum yang berkembang tidak sesuai dengan rencana konstitusional pengawasan keuangan negara.

Akibatnya, ada ketidakpastian hukum dan perdebatan mengenai legitimasi konstitusional hasil audit selain BPK. Dengan mempertimbangkan berbagai putusan pengadilan dan perkembangan praktik ketatanegaraan, masalah ini menjadi semakin penting. Sebelum Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026, Mahkamah Agung telah mengakui hasil audit BPKP sebagai bukti yang sah untuk membuktikan unsur kerugian negara. Selain itu, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi sebelumnya juga menegaskan bahwa penghitungan kerugian negara tidak eksklusif dilakukan oleh BPK (KementerianPUPR et al, 2023).

Metode ini menunjukkan pergeseran perspektif tentang audit kerugian negara dari otoritas eksklusif ke otoritas berbagi. Akan tetapi, perluasan otoritas tidak diikuti dengan harmonisasi regulasi yang cukup, yang menyebabkan konflik kewenangan dan inkonsistensi dalam praktik peradilan. Penelitian ini penting karena masalah kewenangan audit kerugian negara berkaitan dengan aspek teknis pengawasan keuangan negara serta prinsip supremasi konstitusi, kepastian hukum, dan legitimasi kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kajian mengenai kerugian negara lebih banyak berfokus pada perspektif hukum pidana korupsi dan pembuktian komponen kerugian negara. Penelitian yang secara khusus menyelidiki konstitusionalitas otoritas audit pasca Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 masih sangat terbatas. Penelitian oleh Dian Puji Nugraha (2021) berjudul *Kewenangan BPK dan BPKP dalam Menentukan Kerugian Negara pada Tindak Pidana Korupsi* menitikberatkan pada aspek pembuktian kerugian negara dalam hukum pidana tanpa mengkaji implikasi konstitusional pasca putusan MK.

Penelitian oleh Muhammad Rizky Ramadhan (2022) mengenai *Legalitas Audit Investigatif BPKP dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi* berfokus pada validitas audit investigatif sebagai

alat bukti hukum acara pidana. penelitian oleh R. Tony Prayogo (2020) membahas relasi kewenangan BPK dan lembaga pengawas internal pemerintah dalam perspektif administrasi negara. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini secara khusus memeriksa konstitusionalitas wewenang untuk mengaudit kerugian negara setelah Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026. Ini dilakukan dengan meletakkan masalah tersebut dalam kerangka hukum tata negara dan prinsip keseimbangan dan perimbangan.

Penelitian ini mengajukan dua pertanyaan utama, yaitu: pertama, bagaimana konstitusionalitas kewenangan audit kerugian negara oleh lembaga selain BPK pasca Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026; dan kedua, bagaimana implikasi putusan tersebut terhadap kepastian hukum dalam pembuktian tindak pidana korupsi di Indonesia. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk melihat batas-batas konstitusional dari otoritas audit kerugian negara dan bagaimana keputusan Mahkamah Konstitusi berdampak pada sistem pengawasan dan penegakan hukum keuangan negara.

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan penelitian hukum tata negara tentang otoritas konstitusional dan hubungan antara lembaga negara. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan saran kepada pembentuk undang-undang dan aparat penegak hukum tentang cara menggabungkan peraturan terkait audit kerugian negara agar tetap adil dan mempertahankan konstitusionalisme.

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum normatif ini berfokus pada analisis norma hukum, prinsip konstitusional, dan sinkronisasi pengaturan kewenangan audit kerugian negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Permasalahan yang dikaji termasuk konflik norma, batas kewenangan lembaga negara, dan interpretasi konstitusional kewenangan audit kerugian negara setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/ Metode ini dapat digunakan untuk menyelidiki apakah praktik ketatanegaraan sesuai dengan prinsip supremasi konstitusi, negara hukum, dan pengawasan dan keseimbangan keuangan negara.

Statute approach, case approach, dan conceptual approach adalah beberapa pendekatan yang digunakan dalam penelitian. Berbagai ketentuan yang berkaitan dengan otoritas pemeriksaan keuangan negara, terutama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dan Undang-Undang Keuangan Negara, serta peraturan yang berkaitan dengan pengawasan internal pemerintah, dikaji dengan pendekatan perundang-undangan. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 dan beberapa putusan pengadilan mengenai pembuktian kerugian negara dalam tindak pidana korupsi dievaluasi melalui pendekatan kasus.

Sebaliknya, otoritas konstitusional, atribusi konstitusional, dan prinsip independensi lembaga negara dikaji dari sudut pandang hukum tata negara melalui pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang terkait keuangan negara dan pemberantasan tindak pidana korupsi, serta putusan Mahkamah Konstitusi dan pengadilan lainnya yang relevan. Bahan hukum sekunder berasal dari buku-buku hukum tata negara, artikel jurnal ilmiah, penelitian terdahulu, dan doktrin para ahli yang relevan.

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode analisis konten. Analisis tersebut bertujuan untuk menemukan konstruksi hukum mengenai batas konstitusional kewenangan audit kerugian negara, serta implikasinya terhadap kepastian hukum dan hubungan antar lembaga negara dalam sistem pengawasan keuangan negara Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berbicara tentang kewenangan audit kerugian negara pada dasarnya bergantung pada cara konstitusional sistem ketatanegaraan Indonesia membentuk pengelolaan dan pengawasan keuangan negara. Pengawasan keuangan negara sangat penting dalam negara hukum demokratis untuk memastikan bahwa ada akuntabilitas, transparansi, dan *checks and balances* di

antara lembaga negara (Suheri, 2015). Akibatnya, Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 menetapkan bahwa "untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri."

Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga negara yang diberikan otoritas konstitusional untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Menurut aturan tersebut, BPK memiliki otoritas konstitusional yang diberikan langsung oleh konstitusi. Ini membedakannya dari lembaga pengawasan lain yang memiliki otoritas berdasarkan mandat undang-undang atau kebijakan administratif pemerintah. Ketika penegakan hukum menunjukkan bahwa Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), dan bahkan akuntan publik tersertifikasi melakukan penghitungan kerugian negara, masalah konstitusional mulai muncul.

Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026, yang menegaskan bahwa audit kerugian negara bukan hanya tanggung jawab BPK, putusan tersebut secara substansial memperluas pengakuan terhadap hasil audit lembaga lain sepanjang dilakukan sesuai dengan kompetensi dan ketentuan peraturan perundang-undangan (Astuti & Chariri, 2015). Namun, perluasan legitimasi tersebut menimbulkan pertanyaan penting tentang batas-batas konstitusional otoritas audit serta hubungan antara organ konstitusional dan organ pendukung negara dalam sistem pengawasan keuangan negara.

BPK memiliki otoritas konstitusional yang berasal dari konstitusi. Dalam teori atribusi kewenangan, lembaga yang menerima otoritas langsung dari konstitusi memiliki legitimasi yang lebih tinggi daripada lembaga yang menerima otoritas dari delegasi undang-undang. Oleh karena itu, BPK tidak dapat dibandingkan dengan BPKP dan APIP, yang keduanya berada di bawah cabang kekuasaan eksekutif secara kelembagaan. Sementara BPKP dan APIP pada dasarnya merupakan sistem pengendalian internal pemerintah, BPK adalah auditor luar negara yang independen. Perbedaan posisi ini sangat penting karena berkaitan dengan independensi pemeriksaan, objektivitas audit, dan legitimasi hasil pemeriksaan dalam sistem ketatanegaraan.

Dalam kenyataannya, ada dua aspek konstitusional yang saling bertentangan dalam keputusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026. Di satu sisi, keputusan ini dapat dianggap sebagai tanggapan praktis terhadap kebutuhan penegakan hukum tindak pidana korupsi yang efektif. Dalam kenyataannya, penegak hukum membutuhkan fleksibilitas untuk menerima hasil audit kerugian negara (Shofiati et al, 2021). Akibatnya, pengakuan audit lembaga lain dianggap dapat mempercepat proses pembuktian kerugian negara dan meningkatkan kinerja pemberantasan korupsi.

Metode pragmatis ini dapat mengaburkan struktur pengawasan keuangan negara yang ditetapkan secara konstitusional. Posisi BPK sebagai auditor negara secara konstitusional menurun ketika lembaga selain BPK memperoleh legitimasi yang sebanding dalam menentukan kerugian negara. Dalam hukum tata negara, situasi ini berpotensi menimbulkan wewenang berbagi yang dapat melemahkan prinsip kepastian hukum. Untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan konflik kekuasaan, konstitusi sejatinya menghendaki adanya pembagian kewenangan yang jelas antar lembaga negara.

Jika seluruh lembaga audit diberi kesempatan yang sama untuk menentukan kerugian negara, akan muncul pertanyaan tentang standar legalitas, kredibilitas hasil audit, dan otoritas terakhir untuk menentukan kerugian negara. Permasalahan tersebut dapat dilihat melalui perbedaan karakter kelembagaan antara BPK, BPKP, dan APIP sebagaimana berikut:

Tabel 1. Perbedaan Karakter Kelembagaan antara BPK, BPKP, dan API

Lembaga	Dasar Kewenangan	Kedudukan Konstitusional	Sifat Audit	Independensi
BPK	Pasal 23E UUD 1945	Lembaga negara konstitusional	External audit	Bebas dan mandiri
BPKP	Peraturan Presiden	Lembaga pemerintah	Internal audit pemerintah	Berada di bawah Presiden
APIP	Peraturan sektoral	Aparat internal kementerian/lembaga	Pengawasan internal	Bersifat administratif

Tabel tersebut menunjukkan perbedaan yang signifikan antara otoritas konstitusional BPK dan otoritas administratif lembaga pengawasan internal pemerintah. Oleh karena itu, dapat terjadi ketidaksepakatan dengan prinsip supremasi konstitusional jika hasil audit diposisikan secara substantif sama di antara lembaga. Kewenangan konstitusi tidak boleh dikurangi oleh tindakan administratif atau interpretasi yang terlalu luas dalam konteks negara hukum. Sangat penting untuk memahami dua aspek dari istilah "audit kerugian negara": dimensi administratif, di mana audit dapat dilakukan oleh berbagai lembaga pengawasan internal untuk tujuan pembinaan, evaluasi, dan pengawasan penggunaan anggaran negara.

Di sisi konstitusional, penentuan kerugian negara langsung terkait dengan otoritas negara untuk menyatakan adanya kerugian keuangan. Oleh karena itu, audit administratif tidak dapat dipersamakan dengan audit negara konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23E UUD 1945. Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 pada dasarnya tidak menetapkan batas yang jelas untuk perbedaan ini. Mahkamah menyatakan bahwa audit kerugian negara tidak hanya dapat dilakukan oleh BPK (Dwinanarhati, 2026). Namun, Mahkamah tidak menjelaskan secara rinci jenis audit yang dapat digunakan untuk membuktikan kerugian negara.

Jika tidak ada parameter yang cukup, hal itu dapat menyebabkan relativisme kewenangan, yang pada gilirannya dapat menyebabkan konflik antar lembaga negara. Meskipun standar audit berbeda, penegak hukum dapat menggunakan hasil audit lembaga tertentu yang dianggap paling menguntungkan untuk pembuktian perkara. Kondisi ini dapat menghasilkan forum audit penjualan dalam penegakan hukum korupsi. Dari perspektif pengendalian dan keseimbangan, memberikan wewenang audit kepada lembaga eksekutif juga menimbulkan masalah terkait independensi.

APIP dan BPKP secara struktural berada di bawah kementerian atau presiden, sehingga tidak dapat disamakan dengan BPK yang secara konstitusional independen dan mandiri. Ada risiko konflik kepentingan jika hasil audit lembaga eksekutif dan BPK sebanding. Ini karena pemerintah pada hakikatnya melakukan audit terhadap dirinya sendiri. Dalam teori akuntabilitas konstitusional, lembaga independen di luar struktur pemerintah seharusnya mengawasi kekuasaan eksekutif untuk menjamin keadilan dan akuntabilitas publik (Gustawinata et al, 2021). Ketidakseragaman standar audit adalah masalah lain yang muncul selain masalah independensi.

BPK menggunakan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN), sedangkan BPKP dan APIP menggunakan standar pengawasan internal pemerintah yang berbeda dari segi metodologi dan tujuan pemeriksaan. Pengaturan yang berbeda dapat menyebabkan perbedaan dalam penghitungan kerugian negara dalam kasus yang sama. Dalam hukum pidana, perbedaan ini sangat rumit karena kerugian negara merupakan elemen delik yang menentukan apakah ada atau tidaknya tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, ketidakpastian tentang standar audit pada akhirnya dapat menimbulkan ancaman bagi prinsip *due process of law dan fair trial*.

Dalam konteks yang lebih luas, Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 menunjukkan bahwa paradigma pengawasan keuangan negara telah berubah. Model audit konstitusional yang tersentralisasi telah beralih ke otoritas audit yang bervariasi. Sisi positif dari pergeseran ini adalah tingkat efektivitas birokrasi dan kecepatan penegakan hukum. Akan tetapi, banyaknya wewenang audit dapat memecah otoritas pengawasan negara jika tidak ada peraturan yang jelas. Negara hukum kontemporer sangat membutuhkan kepastian kewenangan dan konsistensi kelembagaan. Oleh karena itu, perluasan otoritas audit tidak harus diartikan sebagai penghapusan posisi konstitusional BPK.

Sebaliknya, hal ini harus dilakukan dalam kerangka koordinasi yang jelas dan pemisahan kewenangan. Berdasarkan analisis tersebut, jelas bahwa kewenangan audit oleh lembaga selain BPK sebenarnya terbatas dan tidak dapat dianggap sebagai kewenangan yang setara secara konstitusional dengan BPK. Lembaga seperti BPKP dan APIP tetap dapat melakukan audit dalam ruang lingkup administratif dan investigatif sesuai dengan mandat yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Namun, otoritas tersebut tidak dapat menggantikan fungsi BPK sebagai auditor konstitusional negara.

Dengan kata lain, Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 seharusnya ditafsirkan secara terbatas sebagai pengakuan fungsi pendukung audit daripada memberikan lebih banyak

kekuasaan konstitusional. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi peraturan yang membedakan audit administrasi dan konstitusional. Negara harus menentukan batas kewenangan lembaga pengawasan keuangan negara, termasuk menetapkan standar audit yang dapat digunakan sebagai dasar untuk membuktikan bahwa negara telah mengalami kerugian dalam kasus pidana korupsi. Selain itu, lembaga audit harus memiliki sistem yang dapat bekerja sama satu sama lain untuk menghindari tumpang tindih kewenangan dan konflik kelembagaan.

Putusan MK dapat menyebabkan ketidakpastian hukum baru dalam sistem pengawasan keuangan Indonesia jika tidak ada harmonisasi. masalah utama dalam perdebatan tentang kewenangan audit kerugian negara bukan hanya siapa yang berwenang melakukannya; itu adalah bagaimana menjaga keseimbangan antara prinsip konstitusionalisme dan efektivitas penegakan hukum. Efektivitas dalam negara hukum demokratis tidak boleh mengorbankan kepastian hukum dan struktur konstitusional kelembagaan negara. Ketika sistem audit negara diperkuat, BPK harus tetap menjadi pilar utama tanggung jawab konstitusional, dan lembaga audit lainnya harus berfungsi sebagai pendukung dalam kerangka koordinasi yang konstitusional dan proporsional.

Salah satu komponen paling penting dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia adalah pembuktian elemen kerugian negara. Kerugian negara adalah konsekuensi administratif dari penyalahgunaan kewenangan dalam hukum pidana korupsi. Ini juga merupakan komponen penting yang menentukan apakah delik yang diatur dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah dipenuhi atau tidak. Oleh karena itu, kepastian hukum, proses hukum yang adil, dan perlindungan hak konstitusional warga negara dalam proses peradilan pidana sangat terkait dengan kejelasan tentang lembaga yang berwenang menentukan kerugian negara.

Dalam hal ini, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 memiliki dampak yang signifikan terhadap sistem pembuktian kerugian negara karena memberikan legitimasi kepada lembaga yang memiliki otoritas untuk melakukan audit kerugian negara di luar Badan Pemeriksa Keuangan. Praktik pembuktian kerugian negara sebenarnya telah mengalami banyak perubahan sebelum putusan tersebut dibuat. Hasil audit investigatif yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) juga sering digunakan sebagai bukti di persidangan dalam beberapa kasus tindak pidana korupsi.

Kondisi ini merupakan kebutuhan praktis penegakan hukum, terutama karena banyaknya kasus korupsi yang tidak sebanding dengan kapasitas audit investigatif BPK. Dalam praktiknya, jaksa penuntut umum dan penyidik cenderung menggunakan lembaga audit yang dianggap paling cepat dan efisien untuk menghitung kerugian negara untuk mempercepat proses pembuktian. Penggunaan audit yang dilakukan oleh berbagai lembaga tersebut menimbulkan keraguan yang signifikan terhadap kepastian hukum. Pembuktian pidana di negara hukum harus dilakukan dengan cara yang jelas, konsisten, dan dapat diprediksi.

Ketika berbagai lembaga menggunakan metode audit yang berbeda untuk menentukan kerugian negara sebagai elemen delik, muncul keraguan tentang kredibilitas dan otoritas hasil audit tersebut. Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 pada akhirnya memperkuat pluralisme audit dengan memberikan legitimasi konstitusional terhadap hasil audit lembaga selain BPK. Di sisi lain, putusan ini memberi penegak hukum fleksibilitas. Sebaliknya, karena tidak ada kriteria yang jelas tentang batas kewenangan dan standar audit yang dapat digunakan sebagai alat bukti, keputusan tersebut berpotensi memperluas ketidakpastian hukum.

Salah satu masalah utama dengan pluralisme audit dari perspektif hukum pembuktian adalah tidak adanya standar tunggal untuk menentukan kerugian negara. Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) BPK didasarkan pada prinsip audit konstitusional, sedangkan standar audit internal pemerintah BPKP dan APIP berorientasi administratif dan manajemen. Perbedaan standar ini signifikan secara substansial karena berkaitan dengan metode penghitungan, objek audit, dan pendekatan pemeriksaan. Akibatnya, lembaga dapat memiliki hasil penghitungan kerugian negara yang berbeda terhadap masalah yang sama.

Kondisi tersebut sangat menantang dalam hukum pidana karena dapat mempengaruhi apakah elemen tindak pidana korupsi terpenuhi atau tidak. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, prinsip keyakinan hukum, yang merupakan komponen utama negara

hukum, membuat masalah ini semakin serius. Kepastian hukum tidak hanya berarti adanya aturan yang ditulis, tetapi juga berarti bahwa hukum diterapkan dengan benar dan bahwa lembaga yang menjalankan hukum memiliki otoritas yang jelas. Meskipun putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 menyatakan bahwa audit kerugian negara tidak hanya dimiliki oleh BPK.

Putusan tersebut pada saat yang sama menimbulkan ketidakpastian baru tentang siapa yang benar-benar memiliki wewenang akhir untuk menentukan kerugian negara. Dalam praktik penegakan hukum, situasi ini dapat menyebabkan putusan pengadilan berbeda karena hakim dapat berpikir berbeda tentang kevalidan hasil audit lembaga. Perlu dipahami bahwa pembuktian kerugian negara berkaitan langsung dengan perlindungan hak asasi tersangka dan terdakwa dalam proses pidana, bukan hanya masalah administratif. Setiap elemen delik harus dibuktikan secara objektif dan meyakinkan dalam sistem peradilan pidana kontemporer.

Oleh karena itu, pembuktian bahwa negara mengalami kerugian seharusnya dilakukan melalui lembaga yang independen dan memiliki legitimasi konstitusional yang kuat. Jika audit dilakukan oleh lembaga yang secara struktural berada di bawah cabang kekuasaan eksekutif, seperti BPKP atau APIP, maka ada kemungkinan konflik kepentingan karena pada dasarnya pemerintah melakukan audit terhadap kebijakan dan tindakannya sendiri. Dalam situasi seperti ini, kemandirian lembaga audit sangat penting untuk menjamin proses pengadilan yang adil.

Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 menunjukkan bahwa Mahkamah lebih memprioritaskan keberhasilan pemberantasan korupsi daripada kesesuaian desain kelembagaan konstitusional. Mahkamah tampaknya berpendapat bahwa penegakan hukum dapat terhambat jika otoritas audit dibatasi hanya kepada BPK. Metode ini dapat dibenarkan secara praktis karena korupsi adalah pelanggaran luar biasa yang membutuhkan tindakan luar biasa. Namun, dari sudut pandang konstitusional, efektifitas tidak boleh mengorbankan prinsip kepastian hukum dan pembagian kewenangan yang jelas di antara lembaga negara.

Salah satu konsekuensi tambahan dari keputusan tersebut adalah munculnya forum forum audit toko untuk membantu menangani kasus korupsi. Aparat penegak hukum dapat memilih lembaga audit tertentu yang dianggap membantu dalam pembuatan pembuktian perkara. Misalnya, jika hasil audit suatu lembaga menunjukkan bahwa tidak ada kerugian negara atau nilai kerugian yang kecil, penegak hukum dapat mencari audit dari lembaga lain yang menunjukkan nilai kerugian yang lebih besar. Metode ini sangat berbahaya karena berpotensi menjadikan audit kerugian negara sebagai alat untuk mendukung penuntutan daripada alat pembuktian yang independen dan objektif.

Selain forum audit penjualan, pluralisme kewenangan audit juga dapat menyebabkan ketidaksepakatan di peradilan. Ketidakkonsistenan ini menyebabkan ketidakpastian hukum baik bagi penegak hukum maupun terdakwa; dalam beberapa kasus, hakim dapat menerima hasil audit BPKP sebagai bukti yang sah. Tujuan utama hukum, bagaimanapun, adalah menciptakan predictability sehingga setiap orang dapat memperkirakan konsekuensi hukum dari tindakan tertentu. Dari sudut pandang teori pembuktian, situasi tersebut menunjukkan pergeseran dari model pembuktian formal ke sistem pembuktian bebas.

Sebelum pluralisme audit muncul, pembuktian kerugian negara biasanya mengarah pada model formal karena bertumpu pada otoritas BPK sebagai auditor konstitusional. Pasca Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026, pembuktian kerugian negara menjadi lebih fleksibel karena dapat menggunakan hasil audit dari berbagai lembaga. Selain meningkatkan subjektivitas dan kemungkinan perbedaan putusan, fleksibilitas ini memberi hakim lebih banyak kebebasan untuk menilai bukti. Dalam hal pemberantasan korupsi, ketidakpastian tentang apakah kerugian negara dapat dibuktikan juga berdampak pada seberapa efektif pemulihan kerugian keuangan negara.

Proses eksekusi pengembalian kerugian negara dapat mengalami kesulitan ketika lembaga audit tidak setuju dengan nilai kerugian negara. Terdakwa juga dapat menggunakan perbedaan hasil audit untuk membangun argumen pembelaan mereka, yang akan memperpanjang proses persidangan. Oleh karena itu, pluralisme audit dapat menyebabkan penegakan hukum menjadi tidak efisien jika tidak disertai dengan mekanisme pengaturan yang jelas. Dalam hierarki pembuktian hukum pidana, tidak ada standar yang mengatur status hasil audit lembaga selain BPK. Ini merupakan masalah penting lainnya.

Putusan MK hanya mengakui audit lembaga lain, tetapi tidak menentukan apakah hasil

audit tersebut setara dengan audit BPK atau hanya sebagai pelengkap. Karena ketidakjelasan ini, praktik peradilan menjadi ambigu karena hakim harus menafsirkan kekuatan pembuktian hasil audit secara mandiri. Kondisi seperti ini menunjukkan ketidakpastian hukum di negara hukum, yang dapat mengurangi tingkat perlindungan hak konstitusional warga negara. Diperlukan rekonstruksi undang-undang yang secara tegas menetapkan cara negara harus membayar akibat pelanggaran korupsi.

Negara harus menetapkan standar audit nasional yang berlaku untuk seluruh lembaga audit, dan hasil audit tersebut harus digunakan dalam proses peradilan pidana. Untuk menghindari perbedaan otoritas, batas kewenangan masing-masing lembaga audit harus ditentukan dengan jelas. Dalam hal ini, BPK harus tetap diposisikan sebagai auditor konstitusional yang memiliki otoritas utama untuk menentukan kerugian negara. Audit dari lembaga lain dapat diposisikan sebagai audit pendukung atau audit preliminary. Penguatan koordinasi antar lembaga dibutuhkan selain harmonisasi regulasi.

Selama ini, hubungan antara BPK, BPKP, APIP, dan aparat penegak hukum seringkali bersifat sektoral dan parsial. Akibatnya, tidak ada mekanisme yang dapat diintegrasikan, sehingga setiap lembaga menggunakan metode audit yang berbeda. Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 dapat menyebabkan sistem pengawasan keuangan negara menjadi lebih terfragmentasi dan pembuktian korupsi menjadi lebih buruk jika situasi ini terus dibiarkan. Pada akhirnya, putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 tentang kepastian hukum pembuktian kerugian negara menunjukkan adanya konflik antara prinsip negara hukum dan kemanjuran pemberantasan korupsi.

Memang, keputusan tersebut memberi penegak hukum lebih banyak kebebasan untuk menunjukkan unsur kerugian negara. Namun, fleksibilitas ini menyebabkan masalah konstitusional seperti ketidakpastian standar audit, konflik kewenangan antar lembaga, forum shopping audit, dan inkonsistensi praktik peradilan. Oleh karena itu, peraturan harus disesuaikan, audit harus distandardisasi, dan kedudukan konstitusional BPK sebagai lembaga pengawasan keuangan negara yang independen dan mandiri harus ditegakkan untuk meningkatkan sistem pembuktian kerugian negara. Oleh karena itu, pemberantasan korupsi tidak hanya berhasil, tetapi juga melanggar kepastian hukum, proses hukum yang adil, dan konstitusionalisme negara hukum demokrati.

KESIMPULAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 pada dasarnya memungkinkan lembaga lain selain Badan Pemeriksa Keuangan, seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah, untuk melakukan audit kerugian negara. Namun, perluasan ini tidak dapat dianggap sebagai penyamakan kedudukan konstitusional lembaga audit. BPK tetap menjadi lembaga negara dengan otoritas atributif langsung dari Pasal 23E UUD 1945 sebagai auditor eksternal negara yang bebas dan mandiri. Lembaga audit lainnya hanya memiliki otoritas administratif yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, otoritas audit yang dimiliki oleh lembaga selain BPK harus dipahami secara terbatas dalam kerangka fungsi untuk mendukung penegakan hukum dan pengawasan internal pemerintah, bukan untuk memberikan wewenang yang diberikan oleh konstitusi. Jika perluasan legitimasi audit dilakukan tanpa ada regulasi yang jelas dan jelas, hal itu dapat menyebabkan konflik otoritas, konflik kewenangan, dan pelemahan prinsip checks and balances di sistem pengawasan keuangan negara. Sebaliknya, Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 memiliki konsekuensi yang signifikan terhadap keyakinan hukum bahwa negara harus dihukum atas tindak pidana korupsi.

Memang, pluralisme audit membuat aparat penegak hukum lebih fleksibel dalam menunjukkan unsur kerugian negara dan membantu pemberantasan korupsi. Namun, hal ini juga menimbulkan masalah hukum seperti standar audit yang tidak seragam, kemungkinan forum shopping audit yang berbeda, perbedaan dalam keputusan pengadilan, dan ketidakjelasan tentang otoritas akhir untuk menentukan kerugian negara. Akibatnya, pembuktian kerugian negara dapat menyebabkan ketidakpastian hukum dan mengganggu prinsip proses hukum yang adil di sistem peradilan pidana.

Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi undang-undang yang membedakan audit konstitusional dari audit administrasi, meningkatkan proses penghitungan kerugian negara, dan menguatkan peran BPK sebagai auditor konstitusional. Hal ini dilakukan untuk mengimbangi kemanjuran pemberantasan korupsi dengan prinsip konstitusionalisme di negara hukum demokratis.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam penyusunan artikel ini. Ucapan terima kasih secara khusus disampaikan kepada para pembimbing dan reviewer atas bimbingan, kritik, dan saran yang sangat berharga dalam penyempurnaan naskah ini. Penulis juga mengapresiasi dukungan dari instansi terkait serta seluruh responden yang telah berpartisipasi dan memberikan data yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Tidak lupa, penulis menyampaikan terima kasih kepada keluarga dan rekan-rekan atas dukungan, doa, dan motivasi yang terus diberikan selama proses penelitian dan penulisan artikel ini.

REFERENSI

Astuti, C. A., & Chariri, A. (2015). Penentuan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh BPK dalam tindak pidana korupsi. *Diponegoro Journal of Accounting, 4*.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2020). *Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang pemeriksaan investigatif, penghitungan kerugian negara/daerah, dan pemberian keterangan ahli.*

Dwinanarhati, E. (2026). Abuse of power lembaga negara penegak hukum dalam penanganan kasus korupsi: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026. *JADMENT, 3*(1), 475–484. https://doi.org/10.62085/jadment.v3i1.64

Gustawinata, M. A., Abubakar, L., & Rahmawati, E. (2021). Kedudukan lembaga-lembaga negara independen dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Tana Mana, 2*(1), 33.

Hamdani, & Misra. (2023). Peran audit investigasi untuk perhitungan kerugian negara pada kasus korupsi gubernur yang ditangani KPK periode 2013–2022. *Jurnal Bina Praja, 15*(2), 249–260. https://doi.org/10.21787/jbp.15.2023.249-260

Laurensius Arliman, S. (2020). Makna keuangan negara dalam Pasal 23E Undang-Undang Dasar 1945. *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum, 6*(2), 187–200.

Pabbu, A., Rahim, F., & Jusman. (2024). Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam menentukan kerugian negara dalam tindak pidana korupsi. *Jurnal Penelitian Multidisiplin Terpadu, 8*(11).

Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

Republik Indonesia. (2003). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.*

Republik Indonesia. (2004a). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.*

Republik Indonesia. (2004b). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.*

Republik Indonesia. (2006). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.*

Republik Indonesia. (1999). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.*

Republik Indonesia. (2001). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.*

Shofiati, B., Sumardjo, M., & Setiawan, A. (2021). Analisis audit investigatif dalam pengungkapan fraud pada transformasi teknologi digital di BPK. *Prosiding BIEMA (Business Management, Economic, and Accounting National Seminar), 2*, 509–519.

Suheri, A. (2015). [Judul artikel belum tersedia]. *Jurnal Jendela Hukum, 2*(2), 33–43.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2012). *Putusan Nomor 31/PUU-X/2012.*

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2017). *Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016.*