



Penguatan Fungsi BPK sebagai *Supreme Audit Institution*: Analisis Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Keuangan Negara

Fachrial Ikhsan, Dewi Sulastri

Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, Indonesia

Email: fachrialikhsan0@gmail.com

Abstract: *This study examines the strengthening of the Audit Board of Indonesia (BPK) as a Supreme Audit Institution through the follow-up of state financial audit findings. The research employs a normative juridical method, analyzing legislation, official BPK documents, and academic literature. The findings indicate that although BPK has a solid legal foundation, the follow-up mechanism of its recommendations remains formalistic and administrative, limiting the effectiveness of state financial oversight. Obstacles include overlapping institutional authorities, limited technical capacity of auditees, weak parliamentary supervision, and a bureaucratic culture prioritizing political interests over legal norms. Strengthening BPK requires a multidimensional strategy, including regulatory enhancement with stringent sanctions, clear institutional coordination, harmonization with international standards (ISSAI), and public oversight through transparency and civil society participation. This approach reinforces BPK's position as an effective and accountable guardian of public funds, promoting transparent, accountable, and internationally compliant public financial management while strengthening checks and balances and citizens' rights.*

Keywords : *Audit Board of Indonesia (BPK), Follow-up of Audit Findings, Supreme Audit Institution (SAI)*

Abstrak: Penelitian ini menganalisis penguatan fungsi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai Supreme Audit Institution melalui tindak lanjut hasil pemeriksaan keuangan negara. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan kajian peraturan perundang-undangan, dokumen resmi BPK, dan

literatur akademik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun landasan hukum BPK kuat, mekanisme tindak lanjut rekomendasi masih formalistik dan administratif, sehingga efektivitas pengawasan keuangan negara terbatas. Hambatan muncul dari tumpang tindih kewenangan antar-lembaga, keterbatasan kapasitas teknis entitas auditee, lemahnya pengawasan DPR, dan budaya birokrasi yang lebih loyal pada kepentingan politik daripada norma hukum. Strategi penguatan BPK harus multidimensi, meliputi penguatan regulasi dengan sanksi tegas, koordinasi kelembagaan yang jelas, harmonisasi dengan standar internasional (ISSAI), serta pengawasan publik berbasis transparansi dan partisipasi masyarakat. Pendekatan ini menegaskan posisi BPK sebagai guardian of public money yang efektif dan akuntabel, mendorong tata kelola keuangan negara yang transparan, akuntabel, sesuai standar internasional, dan memperkuat prinsip checks and balances serta pemenuhan hak rakyat.

Kata Kunci : Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan; Supreme Audit Institution (SAI)

Pendahuluan

Pengelolaan keuangan negara merupakan salah satu instrumen vital dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bertanggung jawab. Keuangan negara tidak hanya menyangkut aspek administratif, melainkan juga merupakan sarana untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) diberi mandat sebagai Supreme Audit Institution (SAI) yang berperan memastikan bahwa setiap penggunaan anggaran negara dilaksanakan secara transparan, akuntabel, dan sesuai peraturan perundang-undangan. Mandat ini secara eksplisit ditegaskan dalam Pasal 23E UUD 1945, diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, serta berbagai peraturan pelaksana terkait tindak lanjut hasil pemeriksaan.¹

Namun, meskipun memiliki dasar hukum yang kuat dan posisi yang independen, efektivitas BPK seringkali tidak hanya diukur dari kualitas Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP), melainkan juga dari sejauh mana rekomendasi yang diberikan benar-benar ditindaklanjuti oleh entitas yang diaudit. Tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan (TLRHP) menjadi instrumen utama untuk memastikan bahwa temuan audit berujung pada perbaikan nyata dalam tata kelola keuangan negara. Sayangnya, dalam praktik ditemukan berbagai hambatan yang

¹ Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, "Dasar Hukum Badan Pemeriksa Keuangan RI," 2025, https://www.bpk.go.id/menu/dasar_hukum.

mengurangi optimalisasi fungsi ini. Tingkat kepatuhan auditee masih bervariasi, banyak rekomendasi yang belum diselesaikan tepat waktu, dan ada pula temuan yang berulang akibat lemahnya pelaksanaan tindak lanjut. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum yang mengikat dengan kenyataan implementasi di lapangan.²

Permasalahan tersebut semakin kompleks ketika dikaitkan dengan kapasitas internal entitas auditee, keterbatasan sumber daya manusia dan teknis, lemahnya koordinasi antara unit pengawasan internal dan manajemen, serta tidak optimalnya mekanisme sanksi bagi pihak yang tidak melaksanakan tindak lanjut. Di sisi lain, perbandingan dengan standar internasional yang ditetapkan oleh International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) mengungkapkan bahwa BPK masih perlu memperkuat transparansi, konsistensi tindak lanjut, serta penerapan peer review untuk meningkatkan kredibilitasnya sebagai SAI. Hal ini menandakan bahwa persoalan efektivitas tindak lanjut tidak hanya bersifat domestik, tetapi juga berkaitan dengan reputasi Indonesia dalam penerapan standar global akuntabilitas publik.³

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang akan diteliti berfokus pada tiga hal pokok. Rumusan masalah dimulai dari bagaimana landasan hukum dan mekanisme tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK diatur serta dijalankan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selanjutnya, penelitian ini juga menelaah efektivitas pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi, termasuk bagaimana tingkat kepatuhan dapat diukur serta hambatan apa saja yang muncul dalam praktik, baik yang bersumber dari regulasi, aspek kelembagaan, maupun kendala teknis. Pada akhirnya, penelitian ini diarahkan untuk menemukan strategi yang tepat sebagai solusi dalam memperkuat fungsi BPK sebagai *Supreme Audit Institution*, sehingga rekomendasi yang dihasilkan tidak hanya berhenti pada laporan audit, tetapi benar-benar mampu mendorong perbaikan tata kelola keuangan negara sesuai dengan standar internasional.

² Charles Bohlen Purba, "Efektivitas Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK Atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Dan Kalimantan Timur," *Universitas Tarumanagara Journal of Accounting* 18, no. 2 (2014): 233–55, <https://doi.org/https://doi.org/10.24912/ja.v18i2.561>.

³ Badan Pemeriksa Keuangan RI, "Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara," Pub. L. No. 1 Tahun 2017, Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia 1 (2017).

Metodologi

Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif dengan menitikberatkan pada analisis peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta standar internasional yang relevan terkait peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai *Supreme Audit Institution*. Pendekatan ini dilakukan melalui penelaahan terhadap sumber hukum primer, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, Undang-Undang Keuangan Negara, dan peraturan pelaksana lainnya, serta sumber hukum sekunder berupa literatur, hasil penelitian terdahulu, dan standar audit internasional yang dikeluarkan INTOSAI. Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dengan teknik deskriptif-analitis, guna mengidentifikasi landasan hukum, menilai efektivitas pengaturan tindak lanjut hasil pemeriksaan, serta merumuskan solusi normatif yang dapat memperkuat fungsi BPK dalam mewujudkan tata kelola keuangan negara yang akuntabel.

Hasil dan Pembahasan

Landasan Hukum dan Mekanisme Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki basis konstitusional yang kuat. Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan suatu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri. Formulasi “bebas dan mandiri” di sini sangat penting, karena menempatkan BPK sebagai Supreme Audit Institution (SAI) yang tidak berada di bawah cabang kekuasaan manapun, tetapi sebagai lembaga negara yang berdiri sendiri dalam kerangka checks and balances. Dari perspektif teori konstitusionalisme, keberadaan BPK dapat dipahami sebagai instrumen untuk memastikan bahwa kekuasaan dalam mengelola keuangan negara tidak absolut, melainkan harus tunduk pada prinsip pertanggungjawaban (accountability). Negara hukum (rechtsstaat) menuntut setiap rupiah keuangan negara dipertanggungjawabkan, dan BPK merupakan wujud kelembagaan dari prinsip itu.⁴

Kedudukan BPK lebih lanjut dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Pasal 6 UU tersebut

⁴ INTOSAI (International Organization Of Supreme Audit Institution), “INTOSAI P-1: Deklarasi Lima” (Lima, Peru, 1977).

memberikan kewenangan luas kepada BPK untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara pada berbagai entitas, mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, hingga lembaga independen lain yang mengelola dana publik. Artinya, BPK memiliki yurisdiksi pemeriksaan yang bersifat menyeluruh (*comprehensive*). Dalam kerangka hukum tata negara, hal ini memperlihatkan bahwa BPK tidak sekadar *financial watchdog*, melainkan lembaga yang menyokong berfungsinya prinsip akuntabilitas publik. Dengan kata lain, posisi BPK bukan hanya teknis administratif, melainkan politis-konstitusional karena menyangkut legitimasi penggunaan uang rakyat.⁵

Mekanisme tindak lanjut hasil pemeriksaan diatur lebih rinci dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Pasal 20 ayat (1) mewajibkan pejabat yang diperiksa untuk menindaklanjuti rekomendasi BPK paling lambat 60 hari setelah laporan hasil pemeriksaan diterima. BPK kemudian memantau tindak lanjut tersebut dan melaporkannya kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai kewenangan masing-masing. Secara normatif, mekanisme ini membentuk rantai akuntabilitas: BPK memberikan rekomendasi, auditee menindaklanjuti, lalu parlemen menggunakan hasil pemantauan tersebut untuk menjalankan fungsi pengawasan politik terhadap eksekutif. Jika dilihat dari kacamata teori *checks and balances*, mekanisme ini merupakan bentuk koreksi struktural agar pengelolaan keuangan negara tidak keluar dari prinsip transparansi dan akuntabilitas.⁶

Namun, persoalan muncul ketika kita menelaah efektivitas aturan tersebut. Ketentuan 60 hari sering kali bersifat formalitas semata karena tidak diiringi dengan mekanisme sanksi yang tegas apabila rekomendasi diabaikan. Dalam praktik, berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) yang diterbitkan BPK, persentase tindak lanjut rekomendasi yang benar-benar selesai sesuai ketentuan masih jauh dari ideal. Hal ini menimbulkan pertanyaan kritis yaitu sejauh mana norma yang telah diletakkan dalam UU 15/2004 dan UU 15/2006 benar-benar mampu menghasilkan kepatuhan substantif. Dari perspektif hukum tata negara, kelemahan ini dapat dikategorikan sebagai

⁵ Republik Indonesia, “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan,” Pub. L. No. 15 Tahun 2006 (2006).

⁶ Arif Budaya dan Slamet Sugiri, “Analisis Penyelesaian Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Audit Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Terhadap Unit Pembina Badan Usaha Milik Daerah,” *Accounting and Business Information System Journal* 7, no. 4 (2019): 1–11, <https://doi.org/https://doi.org/10.22146/abis.v7i4.58797>.

enforcement gap, yaitu adanya kewajiban hukum yang jelas tetapi tidak disertai perangkat pemaksa (enforcement mechanism) yang efektif.⁷

Apabila dibandingkan dengan standar internasional, kelemahan normatif ini semakin nyata. Deklarasi Lima (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) yang dikeluarkan INTOSAI menegaskan bahwa independensi lembaga audit negara harus dibarengi dengan kewenangan untuk memastikan tindak lanjut rekomendasi, termasuk pemberlakuan konsekuensi yang jelas apabila rekomendasi diabaikan. Beberapa negara memberikan contoh praktik baik. Korea Selatan, misalnya, melalui Board of Audit and Inspection (BAI) memiliki kewenangan mengikat dalam mengeluarkan perintah tindak lanjut dan dapat memaksakan sanksi administratif terhadap pejabat yang lalai. Di Amerika Serikat, Government Accountability Office (GAO) memang tidak memiliki kewenangan menjatuhkan sanksi langsung, tetapi rekomendasinya diperkuat dengan dukungan kongres, sehingga pejabat publik sulit mengabaikannya tanpa konsekuensi politik. Perbandingan ini menunjukkan bahwa Indonesia masih tertinggal, karena rekomendasi BPK lebih sering diposisikan sebagai “imbauan teknis” ketimbang kewajiban hukum yang mengikat.⁸

Kritik mendasar yang dapat diajukan adalah bahwa desain hukum di Indonesia masih menempatkan tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagai kewajiban administratif, bukan kewajiban konstitusional yang memiliki implikasi serius bagi pejabat publik. Tidak adanya sanksi pidana atau administratif yang melekat membuat banyak entitas auditee bersikap setengah hati dalam menindaklanjuti rekomendasi. Hal ini melemahkan fungsi BPK sebagai Supreme Audit Institution, karena lembaga ini hanya sebatas menghasilkan laporan tanpa jaminan bahwa rekomendasi akan benar-benar dijalankan. Dari perspektif konstitusionalisme modern, kondisi ini berbahaya karena menimbulkan “defisit akuntabilitas”, yaitu jarak antara kewajiban hukum yang sudah ditetapkan dengan kenyataan pelaksanaannya di lapangan.

Dengan demikian, meskipun landasan hukum BPK dan mekanisme tindak lanjut hasil pemeriksaannya telah terumuskan dalam konstitusi dan undang-

⁷ Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, “Hingga Semester I 2024, Pemda Dan BUMD Telah Menindaklanjuti 78,4% Rekomendasi BPK,” 2024, <https://www.bpk.go.id/news/hingga-semester-i-2024-pemda-dan-bumd-telah-menindaklanjuti-784-rekomendasi-bpk>.

⁸ Ariance Boboy, Saryono Yohanes, dan Aksi Sinurat, “Kewenangan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Menentukan Unsur Kerugian Negara Terhadap Tindak Pidana Korupsi,” *Sibatik Journal: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, dan Pendidikan* 1, no. 1 (2021): 53–75, <https://doi.org/https://doi.org/10.54443/sibatik.v1i1.17>.

undang, terdapat kelemahan mendasar dalam aspek enforcement. BPK memang bebas dan mandiri dalam memeriksa, tetapi mandul dalam memastikan rekomendasinya dijalankan. Hal ini menunjukkan bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, independensi kelembagaan BPK tidak diimbangi dengan kekuatan eksekutorial. Reformulasi norma diperlukan agar tindak lanjut rekomendasi BPK bukan sekadar kewajiban administratif yang sering diabaikan, melainkan kewajiban hukum yang disertai sanksi tegas. Hanya dengan cara itu fungsi BPK sebagai Supreme Audit Institution dapat berjalan efektif, sejalan dengan prinsip negara hukum dan standar internasional yang berlaku.

Efektivitas Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan

Efektivitas tindak lanjut rekomendasi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan elemen krusial dalam memastikan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Secara normatif, Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 mewajibkan pejabat yang diperiksa untuk menindaklanjuti rekomendasi BPK paling lambat 60 hari setelah laporan diterima. Norma ini secara tekstual menempatkan tindak lanjut sebagai kewajiban hukum, bukan sekadar pilihan administratif. Namun, fakta menunjukkan adanya kesenjangan yang tajam antara kewajiban normatif tersebut dan kenyataan di lapangan. Dalam berbagai Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP), ditemukan bahwa persentase tindak lanjut yang selesai sesuai rekomendasi belum mencapai angka ideal. Lebih jauh, terdapat kecenderungan berulangnya temuan pada audit berikutnya, menandakan bahwa tindak lanjut yang dilakukan sering kali hanya bersifat formalitas administratif, bukan perbaikan substantif.⁹

Apabila ditelaah dari aspek regulasi, problem utama terletak pada lemahnya sanksi atas ketidakpatuhan. Undang-undang memang memuat kewajiban tindak lanjut, tetapi konsekuensi hukum atas pelanggaran kewajiban tersebut tidak diatur secara tegas. Sanksi administratif yang tersedia cenderung bersifat persuasif dan tidak memberikan efek jera. Jalur pidana pun jarang diaktifkan karena sering berbenturan dengan kepentingan politik atau kebijakan hukum pidana yang selektif. Dengan demikian, tindak lanjut rekomendasi lebih menyerupai sebuah kewajiban moral ketimbang kewajiban yuridis.¹⁰ Kritik mendasarnya adalah regulasi tindak lanjut gagal menginternalisasi prinsip deterrence yang esensial dalam sistem hukum. Hal ini ironis, mengingat BPK diposisikan sebagai lembaga

⁹ Purba, "Efektivitas Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK Atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Dan Kalimantan Timur."

¹⁰ Rahmi Fauzia dan Perengki Susanto, "Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan BPK Pada Kabupaten Pasaman," *Jurnal Mirai Management* 8, no. 1 (2023): 321–35, <https://doi.org/https://doi.org/10.37531/mirai.v8i2.5156>.

tinggi negara dalam UUD 1945, tetapi tidak dibekali instrumen hukum yang cukup kuat untuk menegakkan kepatuhan.

Dari dimensi kelembagaan, efektivitas tindak lanjut tidak hanya bergantung pada BPK, melainkan juga pada koordinasi dengan lembaga lain. Rekomendasi BPK diserahkan kepada DPR, DPD, atau DPRD sesuai dengan tingkatannya, untuk kemudian ditindaklanjuti bersama entitas eksekutif. Namun, dalam praktik, relasi kelembagaan ini sering kali mandek. DPR misalnya, tidak jarang hanya menggunakan temuan BPK sebagai bahan retorika politik dalam rapat kerja, tanpa menjadikannya dasar kebijakan yang konkret. Bahkan, dalam beberapa kasus, temuan BPK dipolitisasi: diperbesar ketika sesuai kepentingan politik, dan diabaikan ketika merugikan pihak tertentu yang dilindungi. Fenomena ini memperlihatkan kegagalan kelembagaan (*institutional failure*), karena lembaga legislatif tidak menempatkan hasil pemeriksaan BPK sebagai instrumen checks and balances, melainkan sekadar alat politik situasional.¹¹

Aspek teknis juga menjadi penghambat serius. Banyak entitas auditee yang menghadapi keterbatasan sumber daya manusia, lemahnya dokumentasi, dan sistem pengawasan internal yang belum optimal. Akibatnya, tindak lanjut lebih diarahkan untuk memenuhi kewajiban administratif, seperti menyusun laporan balasan, ketimbang memperbaiki akar masalah. Kondisi ini menciptakan fenomena “kepatuhan semu” (*illusory compliance*), di mana secara administratif tindak lanjut tercatat, tetapi substansi rekomendasi tidak pernah benar-benar diimplementasikan. Dalam jangka panjang, hal ini mereduksi kredibilitas BPK di mata publik. Jika rekomendasi audit hanya menghasilkan laporan administratif tanpa perubahan nyata, maka masyarakat dapat memandang bahwa BPK hanya sekadar “penghitung kesalahan”, bukan pengawal akuntabilitas negara.¹²

Selain itu, persoalan efektivitas juga terkait erat dengan budaya hukum (*legal culture*) birokrasi di Indonesia. Loyalitas birokrasi sering kali lebih tertuju pada atasan politik daripada pada norma hukum. Hal ini menjelaskan mengapa banyak rekomendasi BPK diabaikan atau diperlambat tindak lanjutnya, terutama bila menyentuh kepentingan pejabat politik tertentu. Dari perspektif hukum tata negara, kondisi ini menunjukkan lemahnya internalisasi prinsip *rule of law* dalam praktik birokrasi. Padahal, salah satu fungsi utama BPK sebagai Supreme Audit

¹¹ Gilang Prama Jasa dan Ratna Herawati, “Dinamika Relasi Antara Badan Pemeriksa Keuangan Dan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Audit Keuangan Negara,” *Law Reform* 13, no. 2 (2017): 189, <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/lr.v13i2.16155>.

¹² RM Syah Arief Atmaja W dan Agung Nur Probodhono, “Analisis Audit BPK RI Terkait Kelemahan SPI, Temuan Ketidakepatuhan dan Kerugian Negara,” *Integritas: Jurnal Antikorupsi* 1, no. 1 (2015): 81–110.

Institution adalah memastikan bahwa pengelolaan keuangan negara tunduk pada prinsip hukum, bukan pada kalkulasi politik atau kepentingan individu.¹³

Dimensi lain yang perlu dikritisi adalah keterputusan antara norma hukum nasional dengan standar internasional. Sebagai anggota INTOSAI, Indonesia terikat pada International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) yang menekankan pentingnya sistem tindak lanjut yang jelas, terukur, dan berorientasi pada perbaikan tata kelola (governance outcome). Namun, harmonisasi standar ini ke dalam hukum nasional tidak berjalan optimal. Indonesia hanya mengadopsi sebagian prinsip secara administratif, tanpa menjadikannya perangkat hukum yang mengikat. Akibatnya, BPK secara internasional diakui setara dengan lembaga audit negara lain, tetapi secara domestik masih lemah dalam hal daya paksa tindak lanjut. Hal penting yang muncul adalah adanya “dualitas status”: kuat di forum internasional, tetapi lemah dalam konteks hukum nasional.¹⁴

Dari perspektif konstitusionalisme, efektivitas tindak lanjut rekomendasi BPK bukan hanya masalah administratif, melainkan menyangkut constitutional accountability. UUD 1945 memberikan mandat kepada BPK untuk memeriksa dan melaporkan hasil audit keuangan negara. Namun, jika tindak lanjut terhadap laporan tersebut bergantung pada political will lembaga lain, maka prinsip checks and balances gagal terwujud. Konstitusi seolah-olah memberi BPK kewenangan strategis, tetapi tanpa mekanisme pemaksaan yang memadai. Dengan demikian, kelemahan efektivitas tindak lanjut sesungguhnya merupakan kelemahan desain ketatanegaraan yang harus dikritisi secara serius. Sehingga dapat disimpulkan bahwa efektivitas tindak lanjut rekomendasi BPK di Indonesia masih jauh dari ideal. Regulasi yang lemah, koordinasi kelembagaan yang tidak konsisten, keterbatasan teknis, budaya birokrasi yang kurang taat hukum, serta keterputusan dengan standar internasional menjadi faktor penghambat utama. Kritik tajam perlu diarahkan pada tiga hal: pertama, kelemahan regulasi yang gagal menegaskan konsekuensi hukum; kedua, lemahnya peran DPR yang justru memperlemah prinsip checks and balances; dan ketiga, kecenderungan tindak lanjut yang formalistik dan semu. Tanpa perbaikan fundamental di bidang hukum dan kelembagaan, rekomendasi BPK akan terus berhenti pada laporan

¹³ Jamiat Akadol, “Budaya Hukum sebagai Faktor Pendorong Terwujudnya Reformasi Birokrasi Daerah di Indonesia,” *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 7, no. 1 (2018): 12, <https://doi.org/10.24843/JMHU.2018.v07.i01>. p02.

¹⁴ Aditya Yuli Sulistyawan, “Urgensi Harmonisasi Hukum Nasional Terhadap Perkembangan Hukum Global Akibat Globalisasi,” *Jurnal Hukum Progresif* 7, no. 2 (2019): 171, <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/hp.7.2.171-181>.

administratif, tanpa pernah benar-benar menghasilkan perubahan dalam tata kelola keuangan negara.

Strategi Normatif Penguatan Fungsi BPK sebagai *Supreme Audit Institution*

Penguatan fungsi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai Supreme Audit Institution (SAI) merupakan keharusan konstitusional yang tidak hanya berorientasi pada aspek teknis pemeriksaan, tetapi juga pada pemantapan kedudukan BPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kedudukan BPK dalam Pasal 23E UUD 1945 menegaskan bahwa lembaga ini adalah organ konstitusional yang memiliki mandat menjaga keuangan negara agar digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Namun, mandat konstitusional tersebut belum sepenuhnya terwujud, karena rekomendasi hasil pemeriksaan BPK kerap berhenti pada level administratif, tanpa menghasilkan perubahan nyata dalam tata kelola keuangan negara. Oleh karena itu, diperlukan strategi penguatan fungsi yang menyentuh dimensi regulasi, kelembagaan, politik hukum, hingga pengawasan publik.¹⁵

Pertama, penguatan regulasi mutlak diperlukan. Selama ini, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK masih mengandung kelemahan fundamental. Sanksi atas ketidakpatuhan tindak lanjut bersifat lemah dan lebih menekankan pada aspek administratif ketimbang menciptakan efek jera. Kondisi ini menyebabkan banyak pejabat publik memandang tindak lanjut sekadar formalitas. Regulasi tindak lanjut perlu didesain ulang dengan mempertegas hierarki kewajiban, memperkuat sanksi yang bersifat deterrent, dan sekaligus menutup celah terjadinya *illusory compliance*. Namun, kritik mendasar di sini adalah: penguatan regulasi tanpa kemauan politik (*political will*) dari DPR dan pemerintah hanya akan menghasilkan norma “mati suri”. Politik hukum memegang peranan penting dalam memastikan aturan yang keras tidak mandek dalam implementasi.¹⁶

Kedua, strategi penguatan harus memperjelas peran masing-masing lembaga dalam kerangka checks and balances. Dalam praktik, terdapat tumpang

¹⁵ U Bahar, “the Roles of the Supreme Audit Board in the Indonesian Constitutional System,” *Jati-Journal of Southeast Asian Studies* 15, no. 1 (2010): 211–26.

¹⁶ Rahmi Ramadhan Pongoliu, David Saerang, dan Hendrik Manossoh, “Analisis Kendala Penyelesaian Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK Pada Pemerintah Provinsi Gorontalo,” *Jurnal Riset Akuntansi Dan Auditing “Goodwill”* 8, no. 1 (2017): 1–10, <https://doi.org/10.35800/jjs.v8i1.15254>.

tindih antara BPK, aparat penegak hukum (KPK, Kepolisian, Kejaksaan), dan DPR sebagai penerima laporan hasil pemeriksaan. Akibatnya, rekomendasi BPK sering kali masuk ke ruang abu-abu: tidak jelas siapa yang memastikan keberlanjutan tindak lanjut. Di sinilah kritik muncul: alih-alih menjadi mekanisme pengawasan yang solid, sistem kelembagaan Indonesia justru menghadirkan overlapping mandates yang menurunkan efektivitas. Strategi yang perlu diambil adalah membentuk mekanisme koordinasi permanen dalam bentuk Joint Committee antara BPK, DPR, dan aparat penegak hukum. Namun, mekanisme ini harus dilengkapi dengan prinsip akuntabilitas agar DPR, yang sering kali juga tidak steril dari kepentingan politik, tidak menjadikan temuan BPK sebagai alat tawar-menawar politik.¹⁷

Ketiga, penguatan fungsi BPK perlu merujuk pada standar internasional yang telah dirumuskan INTOSAI. Standar ISSAI 300 (fundamental principles of performance auditing) menekankan pentingnya tindak lanjut audit untuk memperbaiki efisiensi dan efektivitas, sementara ISSAI 4000 (compliance auditing) menegaskan bahwa kepatuhan terhadap rekomendasi bukan semata kewajiban hukum, melainkan instrumen good governance. Sayangnya, meskipun Indonesia merupakan anggota INTOSAI, harmonisasi standar tersebut ke dalam sistem hukum nasional masih minim. Kritik yang dapat diajukan adalah: BPK terlalu terjebak dalam paradigma nasional yang legalistik-administratif, dan gagal melakukan transformasi hukum menuju standar global yang lebih substantif.¹⁸

Keempat, strategi penguatan tidak boleh mengabaikan dimensi sosiologis berupa budaya hukum birokrasi. Pengalaman menunjukkan bahwa banyak entitas auditee melaksanakan tindak lanjut secara minimalis, hanya sebatas menyiapkan dokumen korektif tanpa perubahan substantif. Hal ini terjadi karena birokrasi lebih loyal kepada atasan politik daripada pada norma hukum. Oleh karena itu, strategi penguatan BPK harus melibatkan reformasi budaya hukum, misalnya dengan memperkenalkan compliance index tahunan berbasis transparansi publik. Indeks ini tidak hanya mengukur kepatuhan formal, tetapi juga kualitas substantif tindak lanjut. Kritik tajam yang bisa diarahkan adalah: selama budaya hukum

¹⁷ Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, "BPK: Perlunya Membangun Kerjasama Dengan Aparat Penegak Hukum Dan Aparat Pengawas Internal Pemerintah Dalam Meningkatkan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Negara," 2013, <https://www.bpk.go.id/news/bpk-perlunya-membangun-kerjasama-dengan-aparat-penegak-hukum-dan-aparat-pengawas-internal-pemerintah-dalam-meningkatkan-akuntabilitas-pengelolaan-keuangan-negara>.

¹⁸ Dinda Azzahra Putri et al., "Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam Penguatan Akuntabilitas Keuangan Daerah: Analisis Efektivitas Audit dan Tindak Lanjut Rekomendasi di Provinsi Jawa Tengah," *Jurnal Ilmu Manajemen Dan Pendidikan* 2, no. 1 (2025): 438–43.

birokrasi tetap patrimonialistik, sekeras apa pun regulasi BPK, tindak lanjut tetap akan diperlakukan sebagai kewajiban administratif, bukan moral konstitusional.¹⁹

Kelima, penting untuk menautkan strategi penguatan BPK dengan agenda pembangunan nasional dan hak asasi manusia. Setiap rupiah kerugian negara akibat tidak ditindaklanjutnya rekomendasi BPK pada hakikatnya mengurangi kapasitas negara dalam memenuhi hak-hak dasar warga, seperti pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial. Dengan demikian, penguatan BPK bukan hanya soal teknis pengelolaan anggaran, tetapi juga persoalan konstitusional dalam memenuhi amanat Pasal 23 UUD 1945 yang menyatakan bahwa keuangan negara digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kritiknya adalah: diskursus BPK di Indonesia selama ini terjebak dalam jargon efisiensi fiskal, padahal implikasi yang lebih mendalam adalah soal hak rakyat yang terlanggar akibat lemahnya tindak lanjut.²⁰

Akhirnya, reposisi BPK sebagai guardian of public money harus dijalankan secara seimbang. Penguatan BPK tanpa mekanisme kontrol eksternal justru berpotensi menciptakan lembaga superpower yang lepas dari akuntabilitas. Oleh karena itu, strategi penguatan harus disertai mekanisme check against the checker, misalnya melalui keterlibatan masyarakat sipil dan akademisi dalam menilai efektivitas tindak lanjut BPK. Hal ini sejalan dengan prinsip demokrasi konstitusional, di mana setiap lembaga, termasuk BPK, tetap tunduk pada mekanisme akuntabilitas publik. Kritik yang perlu ditekankan adalah: tanpa mekanisme kontrol eksternal, penguatan BPK bisa berubah dari solusi menjadi masalah baru berupa konsentrasi kekuasaan audit yang tidak terkendali.

Dengan demikian, strategi penguatan fungsi BPK sebagai Supreme Audit Institution harus dilihat dalam spektrum yang luas: tidak sekadar memperkuat norma hukum, tetapi juga memastikan kemauan politik, memperjelas pembagian peran antar-lembaga, menyesuaikan dengan standar internasional, memperbaiki budaya hukum birokrasi, menjamin hak rakyat, serta memastikan bahwa BPK sendiri tetap diawasi secara konstitusional. Hanya dengan pendekatan multidimensi inilah fungsi BPK dapat benar-benar mendorong terwujudnya tata kelola keuangan negara yang transparan, akuntabel, dan sesuai dengan standar internasional.

¹⁹ Dwinanta Nugroho, Hani Subagio, dan Hari Rachmadi, "Birokrasi Pemerintahan dan Pelayanan Publik Adaptive dalam Bingkai Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta," *Metta: Jurnal Ilmu Multidisiplin* 3, no. 3 (2023): 313–27, <https://doi.org/10.37329/metta.v3i3.2788>.

²⁰ Boboy, Yohanes, dan Sinurat, "Kewenangan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Menentukan Unsur Kerugian Negara Terhadap Tindak Pidana Korupsi."

Simpulan

Kajian ini menegaskan bahwa penguatan fungsi BPK sebagai Supreme Audit Institution merupakan kebutuhan konstitusional untuk memperkuat akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Landasan hukum yang ada, termasuk UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 serta 15 Tahun 2006, memberikan kerangka normatif, namun praktik tindak lanjut rekomendasi masih sering formalistik dan administratif, sehingga tidak selalu menghasilkan perbaikan substansial. Hambatan muncul dari tumpang tindih kewenangan antar-lembaga, lemahnya pengawasan DPR, keterbatasan teknis entitas auditee, dan budaya birokrasi yang lebih loyal pada kepentingan politik daripada norma hukum, sehingga fungsi checks and balances dan akuntabilitas konstitusional belum optimal. Strategi penguatan BPK harus bersifat multidimensi. Regulasi perlu ditegaskan dengan sanksi deterrent, koordinasi kelembagaan harus jelas dan permanen, dan harmonisasi dengan standar internasional seperti ISSAI wajib diterapkan untuk memastikan tindak lanjut berdampak nyata pada good governance. Budaya hukum birokrasi perlu diperkuat melalui indikator kepatuhan yang transparan, dengan pengawasan eksternal dari masyarakat sipil, akademisi, dan media. Pendekatan ini menempatkan BPK sebagai guardian of public money yang efektif, tetap akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan rakyat. Dengan langkah-langkah tersebut, BPK dapat berperan tidak hanya sebagai auditor teknis, tetapi juga sebagai instrumen konstitusional yang memastikan transparansi, akuntabilitas, dan tata kelola keuangan negara yang sesuai standar internasional, sekaligus membuka ruang bagi penelitian dan kebijakan lanjutan berbasis bukti.

Daftar Pustaka

- Akadol, Jamiat. "Budaya Hukum sebagai Faktor Pendorong Terwujudnya Reformasi Birokrasi Daerah di Indonesia." *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 7, no. 1 (2018): 12. <https://doi.org/10.24843/JMHU.2018.v07.i01.p02>.
- Atmaja W, RM Syah Arief, dan Agung Nur Probohudono. "Analisis Audit BPK RI Terkait Kelemahan SPI, Temuan Ketidakpatuhan dan Kerugian Negara." *Integritas: Jurnal Antikorupsi* 1, no. 1 (2015): 81–110.
- Badan Pemeriksa Keuangan RI. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara, Pub. L. No. 1 Tahun 2017, Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia 1 (2017).
- Bahar, U. "the Roles of the Supreme Audit Board in the Indonesian Constitutional System." *Jati-Journal of Southeast Asian Studies* 15, no. 1 (2010):

211–26.

- Boboy, Ariance, Saryono Yohanes, dan Aksi Sinurat. “Kewenangan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Menentukan Unsur Kerugian Negara Terhadap Tindak Pidana Korupsi.” *Sibatik Journal: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, dan Pendidikan* 1, no. 1 (2021): 53–75. <https://doi.org/https://doi.org/10.54443/sibatik.v1i1.17>.
- Budaya, Arif, dan Slamet Sugiri. “Analisis Penyelesaian Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Audit Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Terhadap Unit Pembina Badan Usaha Milik Daerah.” *Accounting and Business Information System Journal* 7, no. 4 (2019): 1–11. <https://doi.org/https://doi.org/10.22146/abis.v7i4.58797>.
- Fauzia, Rahmi, dan Perengki Susanto. “Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan BPK Pada Kabupaten Pasaman.” *Jurnal Mirai Management* 8, no. 1 (2023): 321–35. <https://doi.org/https://doi.org/10.37531/mirai.v8i2.5156>.
- Indonesia, Badan Pemeriksa Keuangan Republik. “BPK : Perlunya Membangun Kerjasama Dengan Aparat Penegak Hukum Dan Aparat Pengawas Internal Pemerintah Dalam Meningkatkan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Negara,” 2013. <https://www.bpk.go.id/news/bpk-perlunya-membangun-kerjasama-dengan-aparat-penegak-hukum-dan-aparat-pengawas-internal-pemerintah-dalam-meningkatkan-akuntabilitas-pengelolaan-keuangan-negara>.
- . “Dasar Hukum Badan Pemeriksa Keuangan RI,” 2025. https://www.bpk.go.id/menu/dasar_hukum.
- . “Hingga Semester I 2024, Pemda Dan BUMD Telah Menindaklanjuti 78,4% Rekomendasi BPK,” 2024. <https://www.bpk.go.id/news/hingga-semester-i-2024-pemda-dan-bumd-telah-menindaklanjuti-784-rekomendasi-bpk>.
- Indonesia, Republik. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Pub. L. No. 15 Tahun 2006 (2006).
- Institution), INTOSAI (International Organization Of Supreme Audit. “INTOSAI P-1: Deklarasi Lima.” Lima, Peru, 1977.
- Jasa, Gilang Prama, dan Ratna Herawati. “Dinamika Relasi Antara Badan Pemeriksa Keuangan Dan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Audit Keuangan Negara.” *Law Reform* 13, no. 2 (2017): 189. <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/lr.v13i2.16155>.
- Nugroho, Dwinanta, Hani Subagio, dan Hari Rachmadi. “Birokrasi Pemerintahan dan Pelayanan Publik Adaptive dalam Bingkai Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.” *Metta : Jurnal Ilmu Multidisiplin* 3, no. 3 (2023): 313–27. <https://doi.org/10.37329/metta.v3i3.2788>.
- Pongoliu, Rahmi Ramadhan, David Saerang, dan Hendrik Manossoh. “Analisis

- Kendala Penyelesaian Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK Pada Pemerintah Provinsi Gorontalo.” *Jurnal Riset Akuntansi Dan Auditing “Goodwill”* 8, no. 1 (2017): 1–10. <https://doi.org/10.35800/jjs.v8i1.15254>.
- Purba, Charles Bohlen. “Efektivitas Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK Atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Dan Kalimantan Timur.” *Universitas Tarumanagara Journal of Accounting* 18, no. 2 (2014): 233–55. <https://doi.org/https://doi.org/10.24912/ja.v18i2.561>.
- Putri, Dinda Azzahra, Mulyati Rahmah, Putri Aulia Khairani, Revi Haryanti, Sri Permata Putri, Jumiati, dan Boni Saputra. “Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam Penguatan Akuntabilitas Keuangan Daerah : Analisis Efektivitas Audit dan Tindak Lanjut Rekomendasi di Provinsi Jawa Tengah.” *Jurnal Ilmu Manajemen Dan Pendidikan* 2, no. 1 (2025): 438–43.
- Sulistiyawan, Aditya Yuli. “Urgensi Harmonisasi Hukum Nasional Terhadap Perkembangan Hukum Global Akibat Globalisasi.” *Jurnal Hukum Progresif* 7, no. 2 (2019): 171. <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/hp.7.2.171-181>.