



Zij verbrak het vooroordeel, dat aan
 Inlanders geen zelfstandige landraad.
 rechtspraak kon worden
 toevertrouwd.
 „Dat was haar Eere“.

(Bab van den Gedenktouw, geschied van het
 gebouw der Rechtschool in Paganagan).



**PERCIKAN
 PEMIKIRAN**

**MAKARA
 MERAH**

DARI FHUI UNTUK INDONESIA

EDITOR:
 Heru Susetyo, S.H., LL.M., M.Si., M.Ag., Ph.D.
 Dr. Mutiara Hikmah, S.H., M.H.,
 Tiurma M. P. Allagan, S.H., M.H., Ph.D.
 Rizky Banyualam Permana, S.H., LL.M.



PERCIKAN PEMIKIRAN MAKARA MERAH

Dari FHUI Untuk Indonesia

EDITOR

Heru Susetyo, SH., LL.M., M.Si., M.Ag., Ph.D.

Dr. Mutiara Hikmah, S.H., M.H.

Tiurma M. P. Allagan, S.H., M.H., M.Kn., Ph.D.

Rizky Banyualam Permana, S.H., LL.M.



2023

PERCIKAN PEMIKIRAN MAKARA MERAH *Dari FHUI Untuk Indonesia*

x, 620 hlm. ; 17,6 cm x 25 cm

ISBN : 978-623-333-672-7

e-ISBN : 978-623-333-673-4 (PDF)

Gambar dan Desain Sampul : Irwan

©Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
Dilarang mengutip, memperbanyak dan menerjemahkan sebagian atau seluruh
isi buku ini tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.
Cetakan Pertama, Oktober 2023

Edisi Keenam, diterbitkan oleh UI Publishing
Anggota IKAPI & APPTI, Jakarta
Jalan Salemba Raya No. 4, Jakarta Pusat 10430
Telp. 0818 436500
Kompleks ILRC Gedung B Lt. 1 & 2
Perpustakaan Lama Universitas Indonesia
Kampus UI, Depok, Jawa Barat 16424
Tel. +62 21 788-88199; 0812 9476 1054
E-mail: uipublishing@ui.ac.id
Website: www.uipublishing.ui.ac.id

KATA SAMBUTAN
DR. PARULIAN PAIDI ARITONANG, S.H., LL.M., MPP.
DEKAN FHUI (2023 – 2027)

Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh,

Salam sejahtera bagi kita semua.

Puji dan syukur kami panjatkan kepada Allah SWT atas rahmat dan karunia-Nya sivitas akademika Fakultas Hukum Universitas Indonesia dapat berkontribusi kembali dalam pengembangan keilmuan melalui buku Percikan Pemikiran Makara Merah edisi ke-6. Buku ini merupakan seri terbitan yang bertujuan untuk menyebarkan ilmu yang diperoleh dari Kampus Fakultas Hukum Universitas Indonesia tercinta dan ditempa berdasarkan pengalaman nyata sivitas akademika. Terbitan Percikan Makara Merah ini sengaja tidak mengambil tema khusus untuk mengakomodasi keilmuan hukum yang seluas-luasnya. Hal ini karena tidak dipungkiri hukum akan menyentuh segala aspek kehidupan berbangsa, bernegara dan masyarakat.

Kumpulan tulisan di Edisi ke-6 ini disumbangkan dari pemikiran di bidang hukum perdata, hukum pidana, hukum acara, hukum kesehatan, hukum islam, hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum internasional bahkan hingga tulisan tentang filsafat dan aspek dasar-dasar ilmu hukum. Isu yang dimuat adakan isu yang aktual dan riil hingga isu yang bersifat persoalan hukum mendasar. Buku ini adalah bentuk ikhtiar sivitas akademika Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang berusaha memberikan sumbangsih bagi negara sejak institusi ini berdiri sebagai *Rechtshogeschool* pada tahun 1924. Semoga percikan makara merah ini senantiasa menginspirasi pengembangan keilmuan hukum di Indonesia sehingga nantinya dapat berkontribusi pada reformasi hukum di era Indonesia Emas 2045.

Selamat membaca.

Walaikumsalam warahmatullahi wabarakatuh.

Dr. Parulian Paidi Aritonang, S.H., LL.M., M.PP.

Dekan Fakultas Hukum UI

KATA PENGANTAR KETUA TIM EDITOR

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,
Salam sejahtera untuk kita semua

Alhamdulillah atas izin Allah SWT buku Percikan Pemikiran Makara Merah: Dari FHUI untuk Indonesia, edisi 6 tahun 2023 akhirnya dapat diterbitkan oleh UI Publishing persis pada Dies Natalis FHUI ke 99, 28 Oktober 2023. Buku ini adalah kumpulan tulisan civitas akademika FHUI, apakah dosen, alumni, maupun mahasiswa baik S1, S2 maupun S3. Buku ini dimaksudkan sebagai wadah ekspresi pemikiran dan gagasan para makara merah, alias para alumni, pengajar dan pembelajar FHUI, bagi pembangunan hukum Indonesia.

Topik yang disajikan dalam tulisan ini amat beragam, sesuai dengan keahlian dan bidang pengkajian masing-masing penulis. Namun demikian, seluruh tulisan memiliki maksud dan tujuan yang sama, yaitu untuk turut mengembangkan dan berkontribusi terhadap pembangunan hukum di Indonesia.

Oleh karena pembangunan hukum Indonesia memakan waktu panjang dan memerlukan kontribusi bangsa yang maha serius juga, maka penerbitan buku bunga rampai *Percikan Pemikiran Makara Merah* ini memang tidak untuk tahun 2023 ini saja. Buku ini akan terbit setiap tahunnya secara rutin, insya Allah selalu bersamaan dengan peringatan dies natalis FH-UI. Buku pihak yang berjasa atas penerbitan buku ini, yang utama, banyak terima kasih kami sampaikan kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia Dr. Parulian Paidi Aritonang, S.H., LL.M., M.PP., Wakil Dekan Bidang Pendidikan, Penelitian dan Kemahasiswaan Prof. Dr. M.R. Andri Gunawan Wibisana, S.H., LL.M., Wakil Dekan Bidang Sumber Daya, Ventura & Administrasi Umum Endah Hartati, S.H., M.H., manajemen FHUI, UI Publishing, para editor (*Rizky Banyualam Permana, Dr. Mutiara Hikmah, Tiurma M.P. Allagan, Ph.D.*) dan secara khusus kepada Kang Dede Wawan dan Mas Adi Prabowo yang telah banyak membantu proses penerbitan buku ini. Tak lupa, banyak terima kasih diucapkan kepada para penulis/kontributor dari buku edisi keenam tahun 2023 ini.

Harapan kami, semoga ikhtiar biasa ini memberikan kontribusi yang luar biasa, bagi civitas akademika FHUI pada khususnya dan pada bangsa dan negeri tercinta Indonesia pada akhirnya.

Salam Makara Merah ! FHUI Jaya ! Indonesia Adil Makmur Damai dan Sejahtera !

Wassalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

Heru Susetyo, SH. LL.M. M.Si, M.Ag., Ph.D
Ketua Tim Editor

DAFTAR ISI

Kata Sambutan Dekan FHUI (2023-2027)	iv
Kata Pengantar Ketua Tim Editor	v
Daftar Isi	vi

A. ARTIKEL ILMIAH :

1.	Warga Negara Indonesia Selaku Penyelenggara Hubungan Luar Negeri Oleh: Abdurrahman Al-Fatih Ifdal	1
2.	Surat Keterangan Hak Mewaris Yang Tidak Memasukkan Wasiat Dalam Pembuatannya Oleh: Albert dan Sri Laksmi Anindita	15
3.	Kemajemukan Kewenangan Pengadilan Sebagai Dasar Pembatalan Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Oleh: Bunga Shabrina, Sri Laksmi Anindita	25
4.	Penerapan Prinsip Itikad Baik Dikaitkan Dengan Wanprestasi Penjual Dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli Oleh: Isabella Dwinantya Chandra, Sri Laksmi Anindita	35
5.	Kedudukan Dan Peranan Perhimpunan Dokter Spesialis Dalam Proses Penyelesaian Sengketa Medis Oleh: Rinta Artema Vania Dan Wahyu Andrianto	45
6.	Keputusan Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/802/2014 Sebagai Dasar Penerapan <i>Continuous Improvement</i> Dan <i>Atomic Habits</i> Perspektif Tafsir Al-Azhar Dalam Pengelolaan Masjid Bermutu Oleh: Lutfi Djoko Djumeno & Azil Awaludin	53
7.	Palapa Ring Bagi Konektivitas Sosial Dan Ekonomi Masyarakat Dalam Perspektif Wawasan Nusantara Oleh: Dr. Junaedi, S.H.,M.Si.,LL.M.	63
8.	Peran <i>Online Marketplace</i> Dalam Penjualan Obat Keras Tanpa Izin Edar Ditinjau Berdasarkan Hukum Kesehatan Oleh: Putri Aiman Thalib dan Wahyu Andrianto	71
9.	Urgensi Amandemen UUD NRI Dalam Rangka Reaktivasi Garis Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Oleh: Dr. Junaedi Saibih, S.H.,M.Si.,LL.M.	83

10.	Pertanggungjawaban Industri Farmasi Dalam Kasus Gagal Ginjal Akut Progresif Atipikal Akibat Cemaran Etilen Glikol Dan Dietilen Glikol Dalam Obat Sirup Oleh: Melva R. R. Simanjuntak dan Wahyu Andrianto	89
11.	Kedudukan Dan Pertanggungjawaban Hukum Pemberi Layanan Terapi Chiropractic Di Indonesia Oleh: Jessica Abigail Hasianty S dan Wahyu Andrianto	101
12.	Tanggung Jawab Pemerintah Terhadap Pemenuhan Hak Atas Pelayanan Kesehatan Rehabilitatif Bagi Penyandang Disabilitas <i>Down Syndrome</i> Oleh: Rizky Murti Ramadhani dan Wahyu Andrianto	111
13.	Penggunaan Ganja Di Bidang Medis Sebagai Terapi Terhadap Penyakit <i>Cerebral Palsy</i> Ditinjau Berdasarkan Hukum Kesehatan Oleh: Naila Elvarra Octiasti dan Wahyu Andrianto	123
14.	Omnibuslaw Cipta Keadilan: Satu Konsep Hukum Menuju Peradilan Terpadu Oleh: Luhut M.P Pangaribuan	133
15.	Pelepasan Hak Atas Rahasia Medis Pasien Di Media Massa Ditinjau Berdasarkan Hukum Kesehatan Oleh: Sarah Florentina Panggabean dan Wahyu Andrianto	143
16.	<i>Informed Consent</i> Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Dokter Dan Pasien: Analisis Putusan No. 864/Pdt.G/2019/Pn Jkt.Brt Oleh: Brigitta Eva Sonya Siregar dan Wahyu Andrianto	153
17.	Implikasi Hukum Terhadap Pasien Yang Menolak Tindakan Medis Di Rumah Sakit Oleh: Irvani Imbiri dan Wahyu Andrianto	169
18.	Tanggung Jawab Hukum Apoteker Dan Apotek Terhadap Penjualan Sediaan Farmasi Berupa Produk Obat Tidak Berizin Ditinjau Dari Hukum Kesehatan Oleh: Audrey Eka Paramitha dan Wahyu Andrianto	179
19.	Analisis Kewenangan Apoteker Dalam Memberikan Obat Kepada Pasien Berdasarkan <i>Self-Medication</i> Ditinjau Dari Hukum Kesehatan Oleh: Arya Widi Ramadanang dan Wahyu Andrianto	189
20.	Brain Washing Ditinjau Dari Hukum Dan Etika Oleh: Cornelia Callandra Sani Fenat dan Wahyu Andrianto	201

21.	Tinjauan Yuridis Pihak Dalam <i>Joint Operation</i> Terhadap Pertanggungjawaban Dalam Sengketa Kepailitan (Studi Kasus Kepailitan No 161/Pdt.Sus-Pkpu/2020/Pn.Niaga.Jkt.Pst) Oleh: Shania Khairunnisa	213
22.	<i>Irrelevance Of Shareholders Primacy Theory</i> Pada Badan Usaha Milik Negara Berbentuk Perusahaan Umum Oleh: Fahrul Fauzi	229
23.	Penetapan Batasan Perubahan Konstitusi Dan Pengaturan Mengenai Mekanisme Perubahan Konstitusi Sebagai Substansi Amandemen Kelima UUD NRI 1945 Oleh: Farida Azzahra	241
24.	Konstitusionalitas Sistem Pemilihan Umum Legislatif Dalam Putusan MKRI: Proporsional Terbuka Vs Proporsional Tertutup Oleh: Satya Arinanto dan Dodi Haryono	255
25.	Sifat Final Dan Transparan Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Dan Problem-Problem Hukumnya Oleh: A.P. Edi Atmaja	277
26.	Yurisdiksi ICSID Dalam Sengketa Churchill Mining PLC Melawan Republik Indonesia Oleh: Benedetto Setyo Satrio Utomo	291
27.	Disabilitas Dan Tantangannya Dalam Pemenuhan Hak Atas Pekerjaan Oleh: Fitriana dan Nur Fauzi Ramadhan	309
28.	Dialektika Ilmu Hukum Dalam Proyek Ketercapaian Hukum (yang) Berkeadilan Oleh: Artha Debora Silalahi	319
29.	Demokrasi Dalam Perubahan Minimal Umur Calon Presiden Dan Wakil Presiden: Studi Komparasi Indonesia, Amerika Serikat, Dan Brazil Oleh: Samuel Gabriel Manurung	329
30.	Kedudukan Tim Asesmen Terpadu Dan Kekuatan Pembuktian Hasil Asesmen Dalam Penyelesaian Perkara Penyalahgunaan Narkotika Oleh: Beatrice Chrestella dan Hasril Hertanto	341
31.	Analisis Normatif Kewenangan Penyidikan Atas Pelanggaran Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Oleh: Hasril Hertanto	353

32.	Klasifikasi Metode Riset Hukum Dworkin: Bagaimanakah Konteks Indonesia? Oleh: Angga Priancha	365
33.	Atur Dan Awasi: Menggagas Peran Dan Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Dalam Peningkatan Pendapatan Negara Melalui Pajak Oleh: Savitri Nur Setyorini, dan Hari Prasetyo	377
34.	Restorative Justice Yang Berpusat Pada Korban Sebagai Mekanisme Terdepan Dalam Penyelesaian Kasus Kekerasan Seksual Oleh: Junaedi Saibih Dan Bonita Irene Aruan	397
35.	Regulasi Persaingan Usaha Dalam Ekonomi Digital Di Indonesia: <i>Quo Vadis?</i> Oleh: Dr. Dian Parluhutan	411
36.	Beberapa Catatan Asuransi Kecelakaan Lalu Lintas Pihak Ketiga Dalam Konteks Indonesia Oleh: Kurnia Togar Pandapotan Tanjung dan Samuel Gabriel Manurung	423
37.	Prinsip-Prinsip Dalam Mediasi Elektronikdi Indonesia Berdasarkan Perma Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Mediasi Di Pengadilan Secara Elektronik Oleh: Prisakanti Maheswari Qaniah	437
38.	Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat Sebagai Model Pendidikan Alternatif Terhadap Pengungsi Anak Di Indonesia Oleh: Satrio Alif Febriyanto	445
39.	Analisis Hukum Perdata Internasional Pada pelaksanaan Putusan Arbitrase Internasional Pada Kasus Pengadaan Satelit Pertahanan Oleh: Mutiara Hikmah	455
40.	AI Dan Mahasiswa: Penggunaan ChatGPT Tanpa Perlindungan Hukum Oleh: Maichel Anton dan Fariza	465
41.	Pentingnya Pengaturan Kepailitan Transnasional (<i>Transnational Insolvency</i>) Dalam Pembaharuan Undang-Undang Kepailitan Di Indonesia Oleh: Anthon Raharusun	479
42.	Refleksi Metode Penelitian Hukum Dan Kontribusinya Terhadap Perkembangan Pendidikan Tinggi Hukum Di Indonesia Oleh: Yvonne Kezia D. Nafi	495

43.	Negosiasi Dalam Hubungan Industrial Yang Harmonis Oleh: Daly Erni dan Siti Hajati Hoesin	505
44.	Pendekatan Multi-Pihak Keamanan Laut: Perlindungan Hak Asasi Manusia Di Laut Dimensi Individual Oleh: Mas Achmad Santosa, Gabriella Gianova, Andreas Aditya Salim, Grace Gabriella Binowo, Fadilla Octaviani	521
45.	Narasi Tentang Keberagaman Dalam Masyarakat Indonesia Dari Perspektif Hukum Dan Masyarakat Editor: Lidwina Inge Nurtjahyo	535
46.	Sengketa Informasi Publik: Studi Kasus Putusan PTUN Medan Nomor: 106/G/KI/2022/PTUN.MDN Oleh: Anna Erliyana, Samudra Putra Wibowo, Sulthan Adiwijaya Nurfakhri, dan Elisa	549
47.	Perlindungan Karya Cipta Buku Dan <i>E-Book</i> : Kajian Hukum Dan Pembangunan Ekonomi Berdasarkan Teori Burg Oleh: Natasya Yunita Sugiastuti dan Simona Bustani	569
48.	Analisis Hukum Penggunaan <i>Cryptocurrency</i> Sebagai Mata Uang Berdasarkan Pandangan Hukum Ekonomi Islam Oleh: Intan Cantik Binar Nurani, Muhammad Afredo Lazuardi, Iffah Karimah	583
B.	PROFIL PENULIS	607

SIFAT FINAL DAN TRANSPARAN LAPORAN HASIL PEMERIKSAAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DAN PROBLEM-PROBLEM HUKUMNYA

A.P. Edi Atmaja¹

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Surel: a.p.edi.atmaja@gmail.com

1. Pengantar

Transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara merupakan salah satu agenda utama yang hendak diwujudkan melalui gerakan *Reformasi* di Indonesia pada penghujung abad ke-20 dan permulaan abad ke-21. Di samping reformasi dalam bidang politik, ketatanegaraan, dan perekonomian nasional, reformasi dalam bidang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara merupakan babak baru yang belum pernah ditempuh pada periode sebelumnya dalam perjalanan panjang sejarah Indonesia.

Prasyarat penting untuk mewujudkan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang transparan (terbuka) dan akuntabel (bertanggung jawab) adalah adanya suatu institusi pemeriksa keuangan negara yang bebas dan mandiri, yakni Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kebebasan dan kemandirian lembaga negara konstitusional yang secara historis pernah pula disebut—baik secara formal maupun informal—sebagai Badan Pemeriksa Keuangan Negara (BPKN), Dewan Pengawas Keuangan (DPK), BPK Gaya Baru, dan Bepeka ini ditabalkan dalam Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)² yang menyatakan, “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan *satu* Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.”

Formulasi kebebasan dan kemandirian BPK dalam konstitusi Indonesia merupakan inisiasi dari para pengubah konstitusi sebagai reaksi atas kecenderungan umum rezim otoriter di masa lalu yang telah mendegradasi kelembagaan dan cara kerja BPK. Pada rezim Demokrasi Terpimpin, BPK dan pimpinannya diposisikan di bawah kendali langsung Presiden yang selaku Pemimpin Besar Revolusi mengambil peran sebagai pemegang “kekuasaan

¹ Kandidat doktor ilmu hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta. Gelar sarjana hukum (S.H.) dan magister hukum (M.H.) diperoleh pada 2012 dan 2013 dari Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang. Sejak 2014, menjalankan tugas sebagai pemeriksa (auditor) pada Badan Pemeriksa Keuangan RI. Menerbitkan sejumlah esai di media massa dan beberapa artikel di jurnal ilmiah, terdokumentasikan dalam <https://linktr.ee/apediatmaja>.

² Dalam tulisan ini, UUD NRI 1945 merujuk pada konstitusi perdana Indonesia yang telah diubah sebanyak empat kali dalam kurun waktu 1999–2002. Dengan demikian, untuk membedakan konstitusi yang bernama sama tersebut, UUD 1945 adalah konstitusi Indonesia sebelum diubah dan UUD NRI 1945 adalah konstitusi Indonesia setelah diubah.

tertinggi dalam pemeriksaan, pengawasan, dan penelitian keuangan negara”.³ Dalam periode tersebut, pimpinan BPK diangkat sebagai anggota presidium kabinet bersama-sama pimpinan lembaga tinggi negara lainnya seperti Mahkamah Agung dan Dewan Pertimbangan Agung.⁴ Hal ini berarti terjadi suatu *degradasi struktural* terhadap BPK.

Pada rezim Orde Baru, pemerintah berupaya untuk menerapkan konstitusi “secara murni dan konsekuen” dan merehabilitasi kedudukan BPK dalam konstelasi sistem ketatanegaraan Indonesia. Akan tetapi yang terjadi justru ialah *degradasi fungsional* terhadap BPK. Di satu sisi, Presiden menunjuk dan mengangkat ketua BPK yang terdiri atas orang-orang dekatnya yang berlatar belakang perwira tinggi militer. Di sisi lain, Presiden juga membentuk suatu lembaga sejenis yang secara penuh berada di bawah kendalinya dan mengambil serta memperluas sebagian besar kewenangan BPK. Tidak mengherankan jika muncul sinyalemen bahwa BPK pada periode ini kurang berdaya karena lingkup pemeriksaan yang terbatas⁵ dan laporan (serta temuan-temuan) hasil pemeriksaan yang tidak ditindaklanjuti sebagaimana mestinya.⁶

Beriringan dengan agenda amendemen konstitusional, gerakan *Reformasi* merespons permasalahan mengenai BPK dan pemeriksaan keuangan negara tersebut melalui perombakan dan penambahan beberapa pasal dalam UUD NRI 1945. Tidak cukup sampai di situ, gerakan *Reformasi* juga merombak dan mengganti seluruh regulasi tinggalan kolonial yang mengatur pengelolaan, pertanggungjawaban, dan pemeriksaan keuangan negara—yang bertahan lebih dari tiga dekade sejak Indonesia merdeka—dengan suatu hukum nasional yang baru, yang dikenal secara luas sebagai “Paket Undang-Undang Keuangan Negara”.

Regulasi-regulasi tersebut mengatur tiga jenis pemeriksaan keuangan negara yang menjadi tugas BPK, yakni pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Melalui regulasi-regulasi tersebut, diatur pula norma yang merumuskan bahwa laporan hasil pemeriksaan

³ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1965 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1964 tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan menjadi Undang-Undang.

⁴ Zain Badjebber and G. Seto Harianto, eds., *Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Proses Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan RI, 2012), 32.

⁵ Septiana Dwiputrianti, “Scope of Auditing on the Quality of Content in the Indonesian External Public Sector Auditing Reports,” *International Review of Public Administration* 16, no. 3 (December 2011): 139, <https://doi.org/10.1080/12294659.2011.10805211>.

⁶ Septiana Dwiputrianti, “Effectiveness of Public Sector Audit Reports in Indonesia (Preceding and Following Audit Reform)” (Doctoral Thesis, Canberra, The Australia National University, 2011), 306, (DOI: 10.25911/5d7a264419e69), <http://hdl.handle.net/1885/8709>.

(LHP) BPK bersifat final⁷ dan wajib ditindaklanjuti oleh entitas terperiksa (*auditee*), dengan ancaman sanksi administrasi⁸ dan sanksi pidana⁹ bagi pejabat yang tidak menindaklanjuti rekomendasi dalam LHP BPK tersebut. Selain itu, muncul juga norma bahwa LHP BPK, yang telah diserahkan kepada lembaga perwakilan (Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), “dinyatakan terbuka untuk umum”.¹⁰

Melalui norma-norma baru tersebut mencuat harapan bahwa LHP BPK terlepas dari akuntabilitas penyusunan LHP BPK, termasuk tetapi tidak terbatas pada akuntabilitas pelaksanaan pemeriksaan keuangan negara oleh BPK *per se* dapat lebih memberikan dampak terhadap tata kelola dan tanggung jawab keuangan negara serta memungkinkan terwujudnya kontrol publik secara langsung atas keuangan negara, dari tahap pengelolaan, pertanggungjawaban, hingga hasil pemeriksaannya. Namun, pelekatan sifat final dan transparan atas LHP BPK secara *gebyah uyah* (sama rata) tanpa mempertimbangkan eksistensi fungsi yudikatif BPK dalam penyelesaian kerugian negara justru, pada gilirannya, menguji akuntabilitas pemeriksaan keuangan negara itu sendiri.

Menggunakan pendekatan doktrinal yang dielaborasi dengan pendekatan komparatif dan historis, tulisan ini mendiskusikan sifat final dan transparan LHP BPK dan problem-problem hukum yang ditimbulkannya. Diawali dengan membeberkan tinjauan komparatif dan historis atas eksistensi BPK melalui kerangka model-model *supreme audit institutions* (SAI) di seluruh dunia, tulisan ini kemudian menganalisis sejumlah putusan pengadilan yang berupaya untuk menguji akuntabilitas LHP BPK. Akhirnya, tulisan ini mengusulkan konsep finalitas dan transparansi proporsional yang seyogianya diaplikasikan terhadap LHP BPK guna meningkatkan akuntabilitas LHP BPK, pemeriksaan keuangan negara, dan kelembagaan BPK itu sendiri.

2. Model-model SAI: Tinjauan Komparatif dan Historis

Telah menjadi suatu kesepahaman umum (*common sense*) bahwa dalam tiap-tiap negara pastilah terdapat suatu institusi “penjaga harta negara” atau “pengawas dana publik” yang mengemban tugas untuk memeriksa keuangan negara atau audit sektor publik di negara tersebut. Institusi semacam ini lazimnya disebut sebagai *supreme audit institutions* (SAI). Dinamakan “*supreme*” karena institusi tersebut berkedudukan sebagai lembaga audit tertinggi yang mengatasi lembaga-lembaga audit yang lain, sejajar dengan kepala pemerintahan, dan memperoleh otoritasnya dari konstitusi atau hukum tertinggi dari suatu negara.

Dilihat dari segi kelembagaan terdapat dua model SAI yang bersaing, yang secara kasatmata dapat dibedakan dari ada-tidaknya anasir hukum atau

⁷ Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK.

⁸ Pasal 20 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

⁹ Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

¹⁰ Pasal 7 ayat (5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK.

fungsi yudikatif yang melekat pada audit sektor publik yang dilaksanakan oleh SAI tersebut, yakni SAI model Westminster dan SAI model Napoleonik. Sesuai namanya, SAI model Westminster mencerminkan kelembagaan SAI yang berkembang di negara-negara bertipe *common law* (*Anglo-Saxon*) seperti Inggris, negara-negara persemakmuran, dan negara-negara bekas koloninya, seperti Kanada, Australia, India, sebagian negara di Pasifik, sebagian besar negara di Afrika Sub-Sahara dan Karibia, serta Amerika Serikat, Denmark, Austria, Irlandia, dan sebagian negara di Amerika Latin.¹¹ Sementara itu, SAI model Napoleonik merepresentasikan kelembagaan SAI yang berkembang di negara-negara bertipe *civil law* (kontinental) seperti Italia dan negara-negara Eropa Latin lainnya, Yunani, Turki, serta Prancis, Spanyol, Portugal, dan sebagian besar bekas koloni mereka.¹²

SAI model Napoleonik mengemban fungsi yudikatif (penjatihan sanksi atau hukuman terhadap pihak yang menyebabkan kerugian negara) dan lazimnya berada dalam cabang kekuasaan yudikatif, sehingga memiliki independensi yudisial yang jelas terhadap kekuasaan eksekutif dan legislatif.¹³ Dalam menjalankan audit sektor publik, SAI model Napoleonik condong dalam audit kepatuhan (*compliance audit*) yang berbasis pada hukum dan peraturan perundang-undangan.¹⁴ Sementara SAI model Westminster sama sekali tidak memiliki fungsi yudikatif dan secara garis besar menjalankan praktik audit sektor publik yang mirip belaka dengan praktik audit sektor swasta dan semata-mata fokus pada efektivitas dan efisiensi tata kelola keuangan negara (*value for money* [*VFM*] *audit*).¹⁵ Tidak seperti SAI model Napoleonik, SAI model Westminster kurang memiliki independensi dari kekuasaan eksekutif dan/atau kekuasaan legislatif karena pada umumnya model kelembagaan ini justru berperan sebagai perpanjangan tangan lembaga legislatif atau bagian dari departemen pemerintahan eksekutif.¹⁶

¹¹ Katharina Noussi, "How Public Accountability Is Institutionalized: The Case of External Public Auditing in Global Perspective Applying a Mixed Methods Approach" (Doctoral Thesis, Wien, Universität Wien, 2012), 35, <https://theses.univie.ac.at/detail/24707/>.

¹² Noussi, 35.

¹³ Rabin Yoram, Mersel Elie P, and Rodas Alon, "Auditing," in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, by Rabin Yoram, Mersel Elie P, and Rodas Alon (Oxford University Press, 2019), 4, <https://doi.org/10.1093/law-mpeccol/e204.013.204>.

¹⁴ Musa Kayrak, "Evolving Challenges for Supreme Audit Institutions in Struggling with Corruption," *Journal of Financial Crime* 15, no. 1 (January 4, 2008): 62, <https://doi.org/10.1108/13590790810841707>.

¹⁵ Michael Power, *The Audit Society: Rituals of Verification*, New paperback (Oxford: Oxford University Press, 1997), 49–52.

¹⁶ Paul L. Posner and Asif Shahhan, "Audit Institutions," in *The Oxford Handbook of Public Accountability*, ed. Mark Bovens, Robert E. Goodin, and Thomas Schillemans (Oxford University Press, 2014), 494–96, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0033>.

Sebagai SAI Indonesia, secara historis BPK adalah SAI yang proses pembentukan dan transformasi kelembagaannya merupakan perwujudan dari kontestasi antara model Napoleonik dan Westminster. Sejak pertama kali dirumuskan dalam sidang-sidang *Badan oentoeik Menjelidiki Oesaha-oesaha Persiapan Kemerdekaan* (BPUPK), BPK mengambil inspirasi dari *Algemene Rekenkamer* Hindia Belanda (*Algemene Rekenkamer van Indië*),¹⁷ yang didirikan pada 19 Desember 1808 oleh Gubernur Jenderal Herman Willem Daendels,¹⁸ penguasa Hindia Belanda yang ditunjuk oleh Raja Belanda Louis Napoleon Bonaparte (Lodewijk I), adik kandung Kaisar Prancis Napoleon Bonaparte. Dilengkapi regulasi seperti *Indische Comptabiliteitswet* (ICW, *Staatsblad* 1864 No. 106) dan *Instructie en Verdere Bepalingen voor de Algemene Rekenkamer* (IAR, *Staatsblad* 1898 No. 9), *Algemene Rekenkamer* Hindia Belanda menjalankan fungsi yudikatif dalam penyelesaian kerugian negara sebagaimana patronnya di Prancis, *Cour des comptes*, suatu SAI yang jelas menganut model Napoleonik.

Setelah Indonesia merdeka hingga tiga dekade berikutnya, ICW dan IAR terus-menerus digunakan sebagai regulasi teknis bagi BPK dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berdasarkan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945. Tatkala ICW dan IAR dicabut dan diganti dengan Paket Undang-Undang Keuangan Negara, fungsi yudikatif BPK dalam penyelesaian kerugian negara tetap dipertahankan, dengan subjek penyebab kerugian negara terbatas pada bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.¹⁹ Namun, fungsi yudikatif BPK tersebut tidak mudah diimplementasikan karena sejak 1950-an konsep kerugian negara yang berasal dari ICW dan IAR tersebut diadopsi ke dalam regulasi pemberantasan tindak pidana korupsi yang mula-mula dikeluarkan oleh institusi militer dan dipertahankan terus-menerus hingga saat ini—menjadikannya delik korupsi yang khas Indonesia dan amat digandrungi para penegak hukum pidana hingga saat ini.²⁰ Maka sejak lama telah terjadi dualisme dalam penyelesaian kerugian negara

¹⁷ Ananda B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Oentik Badan Oentoeik Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan* (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), 143–45, 279.

¹⁸ Arifin P. Soeria Atmadja, “Kedudukan Bepeka Dalam Comptabel Rechtspraak,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 12, no. 6 (December 5, 1982): 533, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol12.no6.935>; BPK, *25 Tahun Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia* (Badan Pemeriksa Keuangan, 1972), 13; Louisa Balk et al., *The Archives of the Dutch East India Company (VOC) and the Local Institutions in Batavia (Jakarta)* (BRILL, 2007), 92.

¹⁹ Pasal 62 dan 67 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; Pasal 10 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK.

²⁰ Komisi Pemberantasan Korupsi et al., *Menggagas Perubahan UU Tipikor: Kajian Akademik Dan Draft Usulan Perubahan* (Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019), 11–13.

dan peran utama BPK dalam penyelesaian kerugian negara terdiversifikasi ke—sekaligus dirongrong oleh—banyak lembaga.

Di sisi lain, sekalipun para penyusun UUD 1945 bersepakat untuk tidak mendirikan negara berdasarkan doktrin trias politika,²¹ UUD 1945 hanya memberikan independensi BPK atas pemerintah eksekutif, sedangkan independensi BPK atas lembaga legislatif tidak cukup jelas. Bahkan setelah pengesahan UUD NRI 1945, BPK dapat dikatakan dependen terhadap Dewan Perwakilan Rakyat.²² Kecenderungan kelembagaan BPK yang berorientasi pada SAI model Westminster tersebut diperkuat dengan praktik pemeriksaan keuangan negara yang mengadopsi instrumen hukum perdata internasional (*private international law, transnational private regulation, transnational law*) yang dibentuk oleh aktor-aktor swasta (non-negara) dan/atau aktor-aktor di luar kerangka hukum Indonesia yang beroperasi secara transnasional.²³ Instrumen hukum perdata internasional tersebut sebagian besar terdiri atas norma-norma audit sektor swasta dan standar-standar audit SAI model Westminster seperti *United States General Accounting Office* atau *Government Accountability Office* (US GAO).

3. Putusan Pengadilan terhadap LHP BPK: Menilik Keberatan-keberatan Pengugat

Sepanjang penelusuran penulis, terdapat 35 putusan pengadilan yang mengadili gugatan atas LHP BPK, meliputi enam perkara perdata dan sepuluh perkara tata usaha negara. Titik balik dari dua jenis upaya hukum tersebut terletak pada perkara *PT Jehovah Rafa melawan BPK* (2016).²⁴ Sebelum perkara tersebut, pihak-pihak yang merasa dirugikan dengan LHP BPK memiliki kecenderungan untuk memilih prosedur gugatan perdata (enam perkara) alih-alih tata usaha negara (tiga perkara). Setelah perkara itu, gugatan terhadap LHP BPK tidak lagi ditempuh melalui peradilan umum dan hanya diupayakan melalui prosedur peradilan tata usaha negara (tujuh perkara).

²¹ Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan*, 19; Yudi Latif, *Negara Paripurna* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013), 435.

²² Dumaria Simanjuntak, “Pengisian Jabatan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Untuk Mewujudkan BPK Yang Independen,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 47, no. 2 (July 2, 2017), <https://doi.org/10.21143/jhp.vol47.no2.1454>.

²³ Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara, Paragraf 4 Landasan dan Referensi; Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara, kata sambutan Ketua BPK.

²⁴ Pengadilan Tata Usaha Negara Kupang, Putusan Nomor 35/G/2016/PTUN.Kpg, *PT Jehovah Rafa melawan BPK* (2016); Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya, Putusan Banding Nomor 109/B/2017/PT.TUN.Sby, *PT Jehovah Rafa melawan BPK* (2017); Mahkamah Agung, Putusan Kasasi Nomor 55 K/TUN/2018, *PT Jehovah Rafa melawan BPK* (2018).

Dalam perkara-perkara gugatan terhadap LHP BPK yang ditempuh melalui peradilan umum, hakim tingkat pertama biasanya menyatakan berwenang untuk mengadili perkara perdata tersebut dengan pertimbangan bahwa gugatan telah memenuhi unsur perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*)—meskipun putusan hakim tingkat pertama ini pada akhirnya digugurkan pada upaya hukum berikutnya. Akan tetapi, semenjak perkara *Hans Sombu Taopan dkk. melawan BPK* (2013),²⁵ hakim tingkat pertama peradilan umum menyatakan bahwa gugatan atas LHP BPK merupakan kewenangan mutlak peradilan tata usaha negara dan bukanlah kompetensi peradilan umum. Dapat disimpulkan bahwa sejak saat itu seluruh gugatan perdata yang berupaya untuk menguji akuntabilitas LHP BPK diputus dengan amar putusan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*, NO) yang “menguntungkan” tergugat (BPK). Kekecualian pada perkara *M. Hasyim Daud melawan BPK dkk.* (2015)²⁶ yang berakhir dengan, meminjam Shidarta dalam telaahnya atas perkara perdata Prita Mulyasari,²⁷ “skor imbang kosong-kosong”.

Berdasarkan analisis atas putusan-putusan pengadilan tersebut, terdapat dua jenis LHP BPK yang biasanya digugat di pengadilan. Pertama adalah LHP BPK yang diterbitkan terkait proses penegakan hukum pidana (biasanya untuk pembuktian delik korupsi kerugian negara atau Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001). Kedua ialah LHP BPK yang diterbitkan sebagai pelaksanaan tugas dan wewenang BPK yang bersifat rutin, misalnya LHP BPK atas laporan keuangan pemerintah (pusat ataupun daerah, di tingkat lembaga negara ataupun kementerian).

Analisis lebih lanjut atas putusan-putusan pengadilan tersebut menunjukkan bahwa gugatan yang diajukan umumnya berkisar pada keberatan-keberatan mereka atas substansi LHP BPK seperti, *pertama*, penghitungan nilai temuan kelebihan pembayaran atau kerugian negara keliru atau tidak cermat—sebagaimana tampak dari perkara *Ajrisa Windra melawan BPK* (2016)²⁸ dan

²⁵ Pengadilan Negeri Kupang, Putusan Nomor 42/Pdt.G/2013/PN.Kpg, *Hans Sombu Taopan dkk. melawan BPK* (2013).

²⁶ Pengadilan Negeri Banda Aceh, Putusan Nomor 01/Pdt.G/2015/PN.Bna, *M. Hasyim Daud melawan BPK dkk.* (2015); Pengadilan Tinggi Banda Aceh, Putusan Banding Nomor 131/Pdt/2015/PT.Bna, *M. Hasyim Daud melawan BPK dkk.* (2015); Mahkamah Agung, Putusan Kasasi Nomor 1502 K/Pdt/2016, *BPK dkk. melawan M. Hasyim Daud* (2016).

²⁷ Shidarta, “Membidik Penalaran Hakim Di Balik Skor ‘Kosong-Kosong’ Dalam Kasus Prita Mulyasari: Kajian Putusan Nomor 300 K/Pdt/2010,” *Jurnal Yudisial* 4, no. 3 (2011): 251–61, <https://doi.org/10.29123/jy.v4i3.181>.

²⁸ Pengadilan Tata Usaha Negara Jambi, Putusan Nomor 20/G/2016/PTUN.Jbi, *Ajrisa Windra melawan BPK* (2016); Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan, Putusan Banding Nomor 85/B/2017/PT.TUN.Mdn, *BPK melawan Ajrisa Windra* (2017); Mahkamah Agung, Putusan Kasasi Nomor 446 K/TUN/2017, *BPK melawan Ajrisa Windra* (2017).

*Moh. Husni Tahir Hamid dkk. melawan BPK (2018).*²⁹ Kedua, rujukan kriteria peraturan sebagai dasar pengenaan temuan kerugian negara tidak tepat—sebagaimana terlihat dari perkara *Hans Sombu Taopan dkk. melawan BPK (2013)*. Ketiga, nilai kelebihan pembayaran atau kerugian negara yang diungkap dalam LHP BPK tidak berdasarkan keahlian—sebagaimana terlihat dari perkara *Handoko Singopranoto melawan BPK (2018)*.³⁰ Atau, bisa juga penggugat mengajukan gugatan atas keseluruhan LHP BPK itu sendiri, dalam arti penggugat meminta LHP BPK dicabut atau dibatalkan—sebagaimana tampak dari perkara *Isran Noor melawan BPK (2009)*³¹ dan *Mochammad Aswin melawan BPK (2010)*.³²

Pertimbangan hakim atas gugatan-gugatan tersebut amat bervariasi dan terkadang tidak konsisten. Namun secara umum dapat disimpulkan bahwa tidak banyak hakim yang menelaah esensi masalah atau pokok sengketa, yakni substansi LHP BPK, baik mengenai temuan audit, cara auditor menilai kerugian negara, maupun cara auditor memformulasikan rekomendasi audit yang memuat anasir kerugian negara. Hampir seluruh hakim berhenti dalam pertimbangan soal kompetensi absolut dan kompetensi relatif pengadilan dan/atau kekaburan gugatan yang tertuang dalam eksepsi tergugat (BPK) sehingga pada akhirnya hakim mengeluarkan amar putusan NO.

4. Finalitas dan Transparansi Proporsional: Meningkatkan Akuntabilitas LHP BPK

Menganalisis putusan-putusan pengadilan terhadap LHP BPK, tidak ada kesimpulan yang dapat ditarik selain bahwa LHP BPK kurang akuntabel karena cenderung tidak dapat diuji di pengadilan. Mahkamah Agung, melalui Fatwa Nomor 19/KMA/HK.01/III/2014, Putusan Kasasi Nomor 230 K/TUN/2012, dan

²⁹ Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, Putusan Nomor 136/G/2018/PTUN.Sby, *Moh. Husni Tahir Hamid dkk. melawan BPK (2018)*; Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya, Putusan Banding Nomor 92/B/2019/PT.TUN.SBY, *Moh. Husni Tahir Hamid dkk. melawan BPK (2019)*; Mahkamah Agung, Putusan Kasasi Nomor 506 K/TUN/2019, *Moh. Husni Tahir Hamid dkk. melawan BPK (2019)*.

³⁰ Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, Putusan Nomor 158/G/2018/PTUN.SBY, *Handoko Singopranoto melawan BPK (2018)*; Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya, Putusan Banding Nomor 151/B/2019/PT.TUN.Sby, *Handoko Singopranoto melawan BPK (2019)*.

³¹ Pengadilan Negeri Samarinda, Putusan Nomor 82/Pdt.G/2009/PN.Smda, *Isran Noor melawan BPK (2009)*; Pengadilan Tinggi Kalimantan Timur di Samarinda, Putusan Banding Nomor 83/Pdt/2010/PT.KT.Smda, *BPK melawan Isran Noor (2010)*; Mahkamah Agung, Putusan Kasasi Nomor 246 K/Pdt/2012, *Isran Noor melawan BPK (2012)*.

³² Pengadilan Tata Usaha Negara Samarinda, Putusan Nomor 21/G/2010/PTUN.Smd, *Mochammad Aswin melawan BPK (2010)*; Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan Banding Nomor 60/B/2011/PT.TUN.JKT, *Mochammad Aswin melawan BPK (2011)*; Mahkamah Agung, Putusan Kasasi Nomor 394 K/TUN/2011, *Mochammad Aswin melawan BPK (2011)*.

Putusan Kasasi Nomor 446 K/TUN/2017, yang telah menjadi yurisprudensi menyatakan bahwa LHP, temuan audit, atau rekomendasi audit BPK bukan merupakan objek yang dapat diuji kebenarannya di pengadilan, bukan merupakan keputusan tata usaha negara, dan oleh karenanya peradilan tata usaha negara tidak berwenang untuk memeriksa dan mengadili LHP BPK.

Begitu banyaknya gugatan terhadap LHP BPK dan adanya kenyataan bahwa seluruh gugatan tersebut tidak pernah dapat menggoyahkan eksistensi dan keberlakuan LHP BPK merupakan problem hukum yang diakibatkan oleh norma-norma yang mengatur sifat final dan transparan LHP BPK. Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK menyatakan bahwa LHP BPK merupakan “hasil akhir” dan merupakan suatu “keputusan BPK”. Menilik definisi tersebut, dapatkah LHP BPK disepadankan dengan, misalnya, putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat? Seharusnya tidak demikian. Putusan Mahkamah Konstitusi adalah wujud dari suatu upaya hukum (dalam hal ini upaya hukum pengujian peraturan perundang-undangan terhadap UUD NRI 1945), sementara LHP BPK bukanlah suatu upaya hukum tetapi lebih mirip satu bagian tertentu dari proses penegakan hukum, serupa dengan hasil penyelidikan atau penyidikan.

Pelekatan anasir hukum terhadap BPK dan produk-produknya, termasuk LHP BPK, bukanlah sesuatu yang terlarang dan tidak ada presedennya, khususnya dalam kerangka pikir SAI model Napoleonik. Tiga jenis pemeriksaan keuangan negara yang menjadi tugas BPK seluruhnya dapat dan sah-sah saja mengungkap pelanggaran hukum, penyimpangan (*fraud*), atau kerugian negara. Paket Undang-Undang Keuangan Negara telah mengatur sekian norma mengenai kerugian negara dan peran BPK dalam menjalankan fungsi yudikatif berkenaan dengan penyelesaian kerugian negara, sehingga hasil-hasil pemeriksaan keuangan negara tidak terputus dari proses penegakan hukum yang terjamin akuntabilitasnya.

Namun, pengaruh instrumen hukum perdata internasional sebagaimana disinggung pada Bagian 2 pada gilirannya meminta BPK untuk condong dalam cara kerja SAI model Westminster dan mengelak dari fungsi Napoleoniknya tersebut. Pengelakan-pengelakan tersebut di antaranya berupa penghalusan istilah temuan “kerugian negara” menjadi “kelebihan pembayaran” dan perumusan rekomendasi audit yang memuat temuan kerugian negara melalui penyeteroran langsung ke rekening kas umum negara tanpa melalui tahapan-tahapan penyelesaian kerugian negara yang legal dan akuntabel. Pengelakan juga tercermin dari munculnya asumsi bahwa hanya pemeriksaan dengan tujuan tertentu, khususnya pemeriksaan investigatif, sajalah yang dapat mengungkap *fraud* dan kerugian negara—sebagaimana tampak dari perkara *RI melawan A. Gani Sirman*.³³

³³ Pengadilan Negeri Makassar, Putusan Nomor 12/PID.SUS-TPK/2019/PN.Mks, *RI melawan A. Gani Sirman* (2019).

Berkaca dari SAI Turki (*Sayıstay*),³⁴ hasil-hasil pemeriksaan keuangan negara (LHP BPK) yang mengungkap penyimpangan keuangan negara dan mengakibatkan kerugian negara seharusnya belum dapat dinyatakan sebagai final dan terbuka untuk umum. Hal ini karena temuan kerugian negara tersebut mesti diproses lebih lanjut melalui fungsi yudikatif BPK atau, dalam frasa yang lebih populer, “*judicial/jurisdictional activities of SAI*”. Dalam proses tersebut, BPK membentuk majelis dan menyelenggarakan sidang yang dihadiri pula oleh pihak terperiksa (*auditee*) atau pihak yang terindikasi sebagai penyebab terjadinya kerugian negara. Pihak tersebut diperkenankan untuk mengajukan pembelaan atas temuan kerugian negara yang dilaporkan auditor. Jika setelah melalui persidangan ternyata benar terjadi kerugian negara, maka BPK menerbitkan suatu putusan yang bersifat final dan mengikat terhadap pihak yang harus mengganti kerugian negara tersebut, yang eksekusinya dilakukan oleh penuntut/jaksa yang berada dalam struktur kelembagaan BPK. Dalam tahap inilah suatu hasil pemeriksaan BPK dapat dinyatakan sebagai bersifat final dan terbuka untuk umum.

Akan halnya LHP BPK yang tidak memuat temuan ketidakpatuhan terhadap hukum, penyimpangan, atau kerugian negara, misalnya temuan audit mengenai efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan negara yang bersifat umum dan tidak memiliki konsekuensi hukum yang spesifik, maka LHP BPK tersebut segera dapat dinyatakan final dan transparan serta dapat dipublikasikan secara bebas. Hal demikian sejalan dengan praktik publikasi hasil-hasil pemeriksaan kinerja (*performance audit, VFM*) yang dilaksanakan baik oleh SAI model Westminster (seperti *National Audit Office*-nya Inggris) maupun SAI model Napoleonik (seperti *Cour des comptes*-nya Prancis).

5. Kesimpulan

Norma-norma dalam peraturan perundang-undangan, khususnya Paket Undang-Undang Keuangan Negara, yang menyatakan bahwa LHP BPK bersifat final dan transparan telah menimbulkan problem hukum sebagaimana tampak dari sejumlah putusan pengadilan yang berupaya untuk menguji akuntabilitas LHP BPK. Kontestasi yang berlangsung secara terus-menerus antara SAI model Napoleonik dan SAI model Westminster dalam proses transformasi kelembagaan BPK membuat implementasi norma-norma semacam itu tidak mudah dan cenderung bersifat kontraproduktif terhadap akuntabilitas pemeriksaan keuangan negara yang dilaksanakan oleh BPK.

Tulisan ini menawarkan konsep finalitas dan transparansi proporsional terhadap LHP BPK. Konsep tersebut mengandung arti bahwa kebijakan pemeriksaan keuangan negara seyogianya tidak mengelak dari keabsahan BPK untuk mengambil bagian dari proses penegakan hukum, terutama yang berkaitan dengan kerugian negara, yang telah sejak lama diperebutkan oleh banyak

³⁴ Turkish Court of Accounts, “Judicial Activities of the TCA,” accessed October 3, 2023, <https://www.sayistay.gov.tr/pages/229-judicial-activities-of-the-tca?lang=en>.

lembaga. Konsep tersebut juga bermakna bahwa BPK harus melaksanakan pemeriksaan keuangan negara yang selaras dengan koridor hukum, tanpa ragu menjalankan fungsi yudikatifnya dalam penyelesaian kerugian negara, dan mengambil peran secara aktif dalam mewujudkan akuntabilitas proses penyelesaian kerugian negara.

Daftar Rujukan

- Atmadja, Arifin P. Soeria. “Kedudukan Bepeka Dalam Comptabel Rechtspraak.” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 12, no. 6 (December 5, 1982). <https://doi.org/10.21143/jhp.vol12.no6.935>.
- Badjeber, Zain, and G. Seto Harianto, eds. *Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Proses Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan RI, 2012.
- Balk, Louisa, Frans Van Dijk, Diederick Kortlang, Femme Gaastra, Hendrik Niemeijer, and Pieter Koenders. *The Archives of the Dutch East India Company (VOC) and the Local Institutions in Batavia (Jakarta)*. BRILL, 2007.
- BPK. 25 *Tahun Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia*. Badan Pemeriksa Keuangan, 1972.
- Dwiputrianti, Septiana. “Effectiveness of Public Sector Audit Reports in Indonesia (Preceding and Following Audit Reform).” Doctoral Thesis, The Australia National University, 2011. (DOI: 10.25911/5d7a264419e69). <http://hdl.handle.net/1885/8709>.
- . “Scope of Auditing on the Quality of Content in the Indonesian External Public Sector Auditing Reports.” *International Review of Public Administration* 16, no. 3 (December 2011): 133–49. <https://doi.org/10.1080/12294659.2011.10805211>.
- Kayrak, Musa. “Evolving Challenges for Supreme Audit Institutions in Struggling with Corruption.” *Journal of Financial Crime* 15, no. 1 (January 4, 2008): 60–70. <https://doi.org/10.1108/13590790810841707>.
- Komisi Pemberantasan Korupsi, Universitas Parahyangan, Universitas Padjadjaran, and Universitas Airlangga. *Menggagas Perubahan UU Tipikor: Kajian Akademik Dan Draf Usulan Perubahan*. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019.
- Kusuma, Ananda B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoeik Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Latif, Yudi. *Negara Paripurna*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013.
- Mahkamah Agung. Putusan Kasasi Nomor 55 K/TUN/2018, PT Jehovah Rafa melawan BPK (2018).

- . Putusan Kasasi Nomor 246 K/Pdt/2012, Isran Noor melawan BPK (2012).
- . Putusan Kasasi Nomor 394 K/TUN/2011, Mochammad Aswin melawan BPK (2011).
- . Putusan Kasasi Nomor 446 K/TUN/2017, BPK melawan Ajrisa Windra (2017).
- . Putusan Kasasi Nomor 506 K/TUN/2019, Moh. Husni Tahir Hamid dkk. melawan BPK (2019).
- . Putusan Kasasi Nomor 1502 K/Pdt/2016, BPK dkk. melawan M. Hasyim Daud (2016).
- Noussi, Katharina. "How Public Accountability Is Institutionalized: The Case of External Public Auditing in Global Perspective Applying a Mixed Methods Approach." Doctoral Thesis, Universität Wien, 2012. <https://theses.univie.ac.at/detail/24707/>.
- Pengadilan Negeri Banda Aceh. Putusan Nomor 01/Pdt.G/2015/PN.Bna, M. Hasyim Daud melawan BPK dkk. (2015).
- Pengadilan Negeri Kupang. Putusan Nomor 42/Pdt.G/2013/PN.Kpg, Hans Sombu Taopan dkk. melawan BPK (2013).
- Pengadilan Negeri Makassar. Putusan Nomor 12/PID.SUS-TPK/2019/PN.Mks, RI melawan A. Gani Sirman (2019).
- Pengadilan Negeri Samarinda. Putusan Nomor 82/Pdt.G/2009/PN.Smda, Isran Noor melawan BPK (2009).
- Pengadilan Tata Usaha Negara Jambi. Putusan Nomor 20/G/2016/PTUN.Jbi, Ajrisa Windra melawan BPK (2016).
- Pengadilan Tata Usaha Negara Kupang. Putusan Nomor 35/G/2016/PTUN.Kpg, PT Jehovah Rafa melawan BPK (2016).
- Pengadilan Tata Usaha Negara Samarinda. Putusan Nomor 21/G/2010/PTUN.Smd, Mochammad Aswin melawan BPK (2010).
- Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya. Putusan Nomor 136/G/2018/PTUN.Sby, Moh. Husni Tahir Hamid dkk. melawan BPK (2018).
- . Putusan Nomor 158/G/2018/PTUN.SBY, Handoko Singopranoto melawan BPK (2018).
- Pengadilan Tinggi Banda Aceh. Putusan Banding Nomor 131/Pdt/2015/PT.Bna, M. Hasyim Daud melawan BPK dkk. (2015).
- Pengadilan Tinggi Kalimantan Timur di Samarinda. Putusan Banding Nomor 83/Pdt/2010/PT.KT.Smda, BPK melawan Isran Noor (2010).
- Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta. Putusan Banding Nomor 60/B/2011/PT.TUN.JKT, Mochammad Aswin melawan BPK (2011).
- Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan. Putusan Banding Nomor 85/B/2017/PT.TUN.Mdn, BPK melawan Ajrisa Windra (2017).

- Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya. Putusan Banding Nomor 92/B/2019/PT.TUN.SBY, Moh. Husni Tahir Hamid dkk. melawan BPK (2019).
- . Putusan Banding Nomor 109/B/2017/PT.TUN.Sby, PT Jehovah Rafa melawan BPK (2017).
- . Putusan Banding Nomor 151/B/2019/PT.TUN.Sby, Handoko Singopranoto melawan BPK (2019).
- Posner, Paul L., and Asif Shahan. "Audit Institutions." In *The Oxford Handbook of Public Accountability*, edited by Mark Bovens, Robert E. Goodin, and Thomas Schillemans. Oxford University Press, 2014. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0033>.
- Power, Michael. *The Audit Society: Rituals of Verification*. New paperback. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Shidarta. "Membidik Penalaran Hakim Di Balik Skor 'Kosong-Kosong' Dalam Kasus Prita Mulyasari: Kajian Putusan Nomor 300 K/Pdt/2010." *Jurnal Yudisial* 4, no. 3 (2011): 251–61. <https://doi.org/10.29123/jy.v4i3.181>.
- Simanjuntak, Dumaria. "Pengisian Jabatan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Untuk Mewujudkan BPK Yang Independen." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 47, no. 2 (July 2, 2017). <https://doi.org/10.21143/jhp.vol47.no2.1454>.
- Turkish Court of Accounts. "Judicial Activities of the TCA." Accessed October 3, 2023. <https://www.sayistay.gov.tr/pages/229-judicial-activities-of-the-tca?lang=en>.
- Yoram, Rabin, Mersel Elie P, and Rodas Alon. "Auditing." In *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, by Rabin Yoram, Mersel Elie P, and Rodas Alon. Oxford University Press, 2019. <https://doi.org/10.1093/law-mpeccol/e204.013.204>.

Sejarah Singkat Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Sekolah hukum yang pertama di Indonesia didirikan oleh Pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1909 dengan nama *Rechtsschool*. Sekolah ini ditempatkan di Batavia, sebagai realisasi permintaan P.A. Achmad Djajadiningrat, Bupati Serang, untuk keperluan mengisi tenaga-tenaga hukum di pengadilan kabupaten. Sekolah ini pada mulanya terdiri dari Bagian Persiapan dan Bagian Keahlian Hukum. Sekolah Hukum ini kemudian ditingkatkan menjadi suatu lembaga pendidikan tinggi dengan nama *Rechtshogeschool* atau *Faculteit der Rechtsgeleerdheid*, yang dibuka pada tanggal 28 Oktober 1924 oleh Gubernur Jendral D. Fockt di balai sidang Museum van het Bataviasche Vennootschap van Kunsten en Wetenschappen di Jalan Medan Merdeka Barat, Jakarta. Seorang Guru Besar Belanda kenamaan, Prof. Mr. Paul Scholten ditunjuk untuk memimpin *Rechtshogeschool* tersebut. Dengan dibukanya Sekolah Tinggi Hukum ini, maka pada tanggal 18 Mei 1928 Sekolah Hukum ditutup.

Kedua nama tersebut di atas dipergunakan dalam peraturan perguruan tinggi pada waktu itu, yaitu *Hooger Onderwijs-Ordonnantie* (S.1924 No. 456, diubah antara lain oleh S. 1926 No. 338 dan No. 502, S. 1927 No. 395, S. 1926 No. 348, S. 1929 No. 222, S. 1932 No. 14, S. 1933 No. 345, S. 1934 No. 529). Menurut peraturan tersebut di atas, mata kuliah yang diberikan pada *Rechtshogeschool* adalah (pasal 9): Pengantar Ilmu Hukum, Hukum Tata Negara dan Administrasi, Hukum Perdata dan Acara Perdata, Hukum Pidana dan Acara Pidana, Hukum Adat, Hukum dan Pranata Islam, Hukum Dagang, Sosiologi, Ilmu Pemerintahan, Ilmu Bangsa-bangsa Hindia Belanda, Bahasa Melayu, Bahasa Jawa, Bahasa Latin, Filsafat Hukum, Asas-asas Hukum Perdata Romawi, Hukum Perdata Internasional, Hukum Intergentil, Kriminologi, Psikologi, Ilmu Kedokteran Forensik, Hukum Internasional, Hukum Kolonial Luar Negeri, Sejarah Hindia Belanda dan Statistik. Dengan keputusan Gubernur Jenderal keduapuluh empat mata kuliah tersebut di atas masih dapat ditambah untuk menjaga agar pendidikan hukum dapat mengikuti dan mengarahkan perkembangan masyarakat.



UI PUBLISHING

Jl Salemba Raya No 4, Jakarta Pusat 10430

☎ 0818 436500

E-mail: uipublishing@ui.ac.id

website: www.uipublishing.ui.ac.id

Komplek ILRC Gedung B Lt 1&2
Perpustakaan Lama Universitas Indonesia
Kampus UI Depok, Jawa Barat - 16424
Tel. + 62 21 7888 8199, ☎ 0812 9476 1054

ISBN 978-623-333-672-7

