



# Tinjauan Yuridis Perbandingan Audit Keuangan Negara dan Proses Penyusunan Konstitusi antara Indonesia dan Belanda

Tyas Winny Pralampita\*, Amardiyasta Galih Pratama, Dwi Apriliastuti

Fakultas Hukum, Universitas Jenderal Soedirman, Indonesia

**Abstrak:** Penelitian ini berupaya untuk mengkaji perbedaan audit keuangan negara di Indonesia dan Belanda serta mengkaji bagaimana proses penyusunan konstitusi di kedua negara tersebut. Metodologi yang digunakan adalah yuridis normatif, dengan pendekatan studi pustaka, yang mencakup penelaahan data sekunder dari berbagai sumber, termasuk peraturan perundang-undangan, literatur akademik, jurnal ilmiah, serta referensi lainnya yang relevan, guna menganalisis jenis dan karakteristik ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan konstitusi Belanda (*Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*). Dalam metodologi penelitian ini, pendekatan perundang-undangan diterapkan untuk menelaah regulasi yang berkaitan dengan audit keuangan negara. Pendekatan metodologis kedua adalah metode perbandingan, yang digunakan untuk mengkaji perbedaan audit keuangan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Konstitusi Belanda (*Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*). Pendekatan metodologis yang ketiga adalah pendekatan kasus yaitu menggali berbagai tantangan yang dihadapi Badan Pemeriksa Keuangan sebagai Lembaga yang melakukan audit keuangan di Indonesia. Temuan dari penelitian ini akan menjelaskan bagaimana proses audit keuangan di Indonesia dan Belanda berdasarkan konstitusi di masing-masing negara dan mengidentifikasi tantangan-tantangan yang dihadapi BPK dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Selain itu, penelitian ini juga akan mengusulkan solusi terhadap permasalahan yang telah diidentifikasi.

**Kata Kunci:** Audit Keuangan Negara, Konstitusi Indonesia, Konstitusi Belanda

DOI: <https://doi.org/10.53697/iso.v5i1.2695>

\*Correspondence: Tyas Winny Pralampita

Email: [tyas.pralampita@mhs.unsoed.ac.id](mailto:tyas.pralampita@mhs.unsoed.ac.id)

Received: 29-04-2025

Accepted: 29-05-2025

Published: 29-06-2025



**Copyright:** © 2025 by the authors. Submitted for open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

**Abstract:** This study aims to examine the differences in state financial audits between Indonesia and the Netherlands, as well as to explore the constitution-drafting processes in both countries. The methodology used is normative juridical, with a literature study approach, which includes reviewing secondary data from various sources, including legislation, academic literature, scientific journals, and other relevant references, in order to analyze the types and characteristics of legal provisions applicable in Indonesia, such as the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and the Dutch constitution (*Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*). In this research methodology, the statutory approach is applied to examine regulations relating to state financial audits. The second methodological approach is the comparative method, which is used to examine the differences in state financial audits based on the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and the Dutch Constitution (*Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*). The third methodological approach is the case approach, which explores the challenges faced by the Supreme Audit Agency as an institution that conducts financial audits in Indonesia. The findings of this research will explain how the financial audit process in Indonesia and the Netherlands is based on the constitutions of each country and identify the challenges faced by the BPK in carrying out its duties and authorities. In addition, this research will also propose solutions to the problems faced by the BPK.

**Keywords:** State Financial Audit; Indonesian Constitution; Dutch Constitution

## Pendahuluan

Indonesia merupakan bekas koloni Belanda, sebagaimana yang kita ketahui peraturan hukum yang ada di Indonesia yang digunakan hingga kini pun masih banyak yang mengacu pada peraturan-peraturan yang berasal dari Belanda (Kurnia, 2024), meskipun sistem pemerintahan yang ada di Indonesia saat ini dan di Belanda sangat jauh berbeda, dimana Belanda menganut sistem pemerintahan monarki, sedangkan di Indonesia menganut sistem pemerintahan sendiri yang memiliki kecenderungan kepada presidensiil. Belanda sampai dengan saat ini dengan sistem monarkinya dimana ada Raja sebagai kepala negara dan memiliki Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan. Indonesia sendiri dari awal berdiri pada 17 Agustus 1945 memiliki Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Indonesia dan Belanda meskipun memiliki sistem pemerintahan yang jauh berbeda, keduanya memiliki konstitusi sebagai dasar dalam menjalankan pemerintahan masing-masing. Di dalam konstitusi tersebut tentunya ada beberapa hal yang kurang lebih sama seperti pembahasan mengenai hak asasi manusia, meskipun hak-hak yang diatur oleh kedua konstitusi tersebut ada perbedaan. Selain itu yang menarik dari konstitusi kedua negara tersebut ada lembaga tersendiri yang mengawasi keuangan negara. Pada konstitusi kedua negara tersebut terdapat perbedaan yang mencolok mengenai lembaga yang memiliki tugas untuk melakukan audit keuangan negara, dimana di Indonesia melalui Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 terdapat lembaga negara yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang berwenang untuk melakukan audit keuangan negara (Putra, 2024), sedangkan di Belanda melalui konstitusinya terdapat lembaga yang berwenang melakukan audit terhadap keuangan negara yang disebut (*Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*) menggunakan lembaga yang sama sekali berbeda dengan Indonesia untuk melakukan audit keuangan negara, mereka menggunakan pengadilan audit sebagai lembaga berwenang yang melakukan audit keuangan negara.

Di dalam penelitian ini akan membandingkan bagaimana lembaga yang berwenang melakukan audit di kedua negara tersebut, dimana akan dijelaskan bagaimana lembaga ini dibentuk, siapa yang mengisi jabatan-jabatan apa yang ada didalam lembaga tersebut, tugas yang dimiliki lembaga tersebut berdasarkan UUD 1945 yang saat ini telah diamendemen sebanyak 4 kali dari Konstitusi Indonesia dan juga yang tertuang di dalam *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden* atau *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018* (amandemen ketiga) dari Konstitusi Belanda, serta akan membahas bagaimana implementasinya di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga akan membahas mengenai proses penyusunan konstitusi di masing-masing negara, yakni Indonesia dan Belanda yang mencakup mekanisme formal pembentukan konstitusi, pihak yang terlibat dalam proses tersebut, serta prinsip-prinsip dasar yang menjadi landasan ideologis dan normatif dalam perumusan konstitusi serta akan menelusuri bagaimana dinamika politik dan sosial memengaruhi penyusunan konstitusi di kedua negara, dan sejauh mana partisipasi publik dan lembaga negara berperan dalam proses tersebut. Dengan demikian, akan tergambar secara komprehensif bagaimana masing-masing negara membentuk dan membangun fondasi hukum tertingginya dan diharapkan dari perbandingan kedua negara tersebut, kita dapat melihat apakah ada hal positif dari Konstitusi Belanda yang bisa diadopsi oleh Indonesia agar dapat menciptakan pengelolaan keuangan negara yang lebih baik.

## Metodologi

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan komparatif hukum (*comparative law approach*) guna membandingkan sistem hukum (Örücü, 2007) dan praktik audit keuangan negara antara Indonesia dan Belanda. Sumber data utama terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur fungsi dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) di Indonesia serta Algemene Rekenkamer di Belanda. Selain itu, digunakan pula bahan hukum sekunder, termasuk literatur ilmiah, jurnal akademik, serta dokumen resmi lainnya yang relevan. Teknik analisis yang digunakan adalah studi dokumen (*document study*), yang dilakukan dengan cara menelaah dan membandingkan struktur hukum, kedudukan kelembagaan, serta mekanisme audit publik yang diterapkan di kedua negara. Melalui pendekatan ini, diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai kelebihan dan kekurangan masing-masing sistem serta relevansinya untuk pengembangan sistem hukum audit keuangan negara di Indonesia.

## Hasil dan Pembahasan

### A. Lembaga audit keuangan negara antara Indonesia dan Belanda berdasarkan konstitusi masing-masing negara

Lembaga audit keuangan negara merupakan salah satu pilar penting dalam sistem ketatanegaraan modern yang memiliki peran memastikan bahwa setiap pengeluaran dan pemasukan negara dijalankan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Melalui fungsi pengawasan ini, lembaga audit menjadi alat negara untuk menjaga agar pengelolaan keuangan tidak disalahgunakan. Keberadaannya juga menjadi cerminan dari prinsip akuntabilitas public (Rosliana, 2018), di mana pemerintah harus bertanggung jawab kepada rakyat atas penggunaan keuangan negara. Oleh karena itu, keberadaan lembaga audit sangat menentukan dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang bersih dan transparan. Seperti yang telah disinggung diatas, mengenai lembaga audit keuangan negara di Indonesia dan Belanda berdasarkan Konstitusi masing-masing negara, yang akan dituangkan sebagai berikut:

#### 1. Indonesia berdasarkan Konstitusi UUD 1945

Pada saat perumusan awal UUD 1945, para pendiri negara telah menyadari pentingnya keberadaan lembaga yang bersifat independen untuk memeriksa penggunaan keuangan negara sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat. Oleh karena itu, sejak konstitusi pertama disahkan, pengaturan tentang BPK sudah dimuat dalam Pasal 23 ayat (5) yang menegaskan perlunya pembentukan badan pemeriksa yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang (Atmaja, 2023). Pengaturan ini kemudian mengalami perkembangan melalui proses amendemen konstitusi yang berlangsung sebanyak empat kali antara tahun 1999 hingga 2002, yang memperkuat kedudukan dan fungsi BPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sebagaimana akan dijelaskan sebagai berikut, Pasal 23 ayat (5) sebelum amendemen yang kurang lebih berisi:

Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang.

Kemudian diubah dengan Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 amandemen ketiga, yang berbunyi :

**Pasal 23E**

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

**Pasal 23F**

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.

Sampai dengan amandemen ke-4, perubahan ketentuan terkait BPK di amandemen ketiga masih diberlakukan. Dengan dasar konstitusional tersebut, pembentukan BPK bukan sekadar memenuhi kebutuhan administratif dalam struktur pemerintahan, tetapi merupakan elemen esensial dalam arsitektur sistem pengawasan kekuasaan negara. Kehadiran BPK mencerminkan komitmen negara terhadap penerapan prinsip *good governance* (Suhartini, 2024), terutama dalam hal pengelolaan keuangan yang efisien, bertanggung jawab, dan berorientasi pada kepentingan publik. Dengan memastikan bahwa setiap penggunaan dana publik harus dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka, BPK berfungsi sebagai jembatan antara negara dan rakyat dalam menjaga integritas keuangan negara. Melalui pengaturannya yang eksplisit dalam UUD 1945, BPK memperoleh legitimasi hukum tertinggi yang memperkuat posisi dan kewenangannya untuk menjalankan tugas pemeriksaan secara independen, objektif, dan profesional, tanpa campur tangan dari kekuatan politik manapun.

## 2. Lembaga audit keuangan negara di Belanda *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden* atau **The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018 (amandemen ketiga)**

*The Constitution of the Kingdom of the Netherlands* atau *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden* amandemen ketiga di tahun 2018 berisi 8 Bab dan 142 Pasal, namun dari sekian banyak bab dan pasal dalam Konstitusi tersebut, terdapat bagian yang paling menarik dan mengesankan dari muatan Konstitusi Belanda dengan adanya Pengadilan Audit (*Algemene Rekenkamer*). Pasal yang menjelaskan mengenai Pengadilan Audit dinarasikan dan diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia sebagai berikut:

Pengadilan Audit memiliki tugas utama yaitu melakukan audit keuangan (Pasal 76). Para anggotanya diangkat seumur hidup oleh Keputusan Kerajaan dari daftar yang terdiri dari tiga orang, yang diusulkan oleh DPR (Pasal 77 ayat 1). Mereka dapat diberhentikan atas permintaan oleh Keputusan atau ketika mencapai usia yang ditentukan oleh undang-undang (Ayat 2); atau diberhentikan oleh Mahkamah Agung dalam kasus-kasus tertentu lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang (Ayat 3). Undang-undang menentukan organisasi, komposisi dan kompetensi Pengadilan Audit (Pasal 78); Pengadilan Audit juga memiliki tugas tambahan lainnya yang diatur oleh Undang-Undang.

## B. Proses Penyusunan Konstitusi di Indonesia dan Belanda

Ide negara hukum telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Plato, pada awalnya dalam "*the Republic*" berpendapat bahwa adalah mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan, yang berintikan kebaikan (Zulkarnain Ridwan, 2014). Pemerintah yang demokratis di bawah *Rule of Law* merupakan pemikiran mengenai negara hukum modern yang pernah dicetuskan dalam konferensi oleh *International Commission of Jurists* di Bangkok pada tahun 1965 yang menekankan pemahaman "*the dynamic aspects of the Rule of Law in the modern age*" (aspek-aspek dinamika *Rule of Law* dalam abad modern). Dikatakan bahwa ada 6 (enam) syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis dibawah *Rule of Law*. Berikut adalah beberapa ciri utama negara hukum: (International Commission of Jurists, 1965)

1. Perlindungan Konstitusional,
2. Peradilan atau badan badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak,
3. Pemilihan Umum yang bebas,
4. Kebebasan menyatakan pendapat,
5. Kebebasan berserikat/ berorganisasi dan beroposisi, dan
6. Pendidikan kewarganegaraan (Lotulung, 2003).

Konstitusi atau sering disebut juga dengan istilah Undang-Undang Dasar merupakan landasan bagi suatu negara guna menjalankan atau menyelenggarakan kehidupan bernegara. Ketika membicarakan tentang Undang-Undang Dasar atau konstitusi berarti membicarakan masalah ketatanegaraan. Urgensi konstitusi atau Undang-Undang Dasar dalam suatu negara, sesuai dengan sejarahnya di dunia barat bertujuan untuk membatasi kewenangan penguasa (Muntoha, 2003). Suatu undang-undang dasar merupakan jaminan utama perlindungan warga negara dari perlakuan sewenang-wenang penguasa. Dengan demikian timbul konsep negara konstitusional (*the constitutional state*), dimana undang-undang dasar dianggap sebagai institusi yang paling efektif untuk melindungi warganya melalui konsep *rule of law* atau *rechtsstaat* (Budiardjo, 2009). Selain itu suatu undang-undang dasar memberi tahu tentang apa maksud membentuk negara, bagaimana cita-citanya dengan bernegara, apa yang ingin dilakukannya serta asas-asas kehidupan yang terdapat di dalamnya. Dengan undang-undang dasar, maka suatu negara sebagai komunitas memiliki tujuan yang jelas dan akan memandu menuju apa yang dicita-citakannya (Rahardjo, 2009).

Dalam teori hukum kenegaraan, sistem pengawasan kekuasaan atau dikenal juga sebagai *checks and balances* merupakan salah satu prinsip dasar untuk menjamin tegaknya negara hukum (*rechtstaat*) dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan.

Sistem ini menekankan bahwa kekuasaan negara tidak boleh bersifat absolut, dan harus saling mengawasi satu sama lain, seperti yang disampaikan oleh James Madison: "*Ambition must be made to counteract ambition*" sehingga untuk membatasi kewenangan tersebut, kekuasaan negara harus diawasi. Teori pemisahan kekuasaan yang dikembangkan oleh Baron de Montesquieu, seorang filsuf dan pemikir politik asal Perancis, dalam karyanya yang terkenal "*De l'Esprit des Lois*" (Montesquieu., 1748). Teori ini menjadi landasan penting dalam sistem pemerintahan demokratis modern, termasuk Indonesia dan negara-negara Barat, dalam hal ini Belanda juga termasuk. Dimana dalam konsep tersebut meyakini konsep pemisahan tiga kekuasaan yaitu yudikatif, eksekutif dan legislatif. Pemisahan kewenangan tersebut menurut Montesquieu untuk mencegah kekuasaan yang tirani, maka kekuasaan negara harus dipisahkan menjadi tiga cabang utama.

Secara umum, konstitusi memiliki dua dimensi utama, yaitu bentuk formil dan materiil. Konstitusi dalam arti formil merujuk pada dokumen hukum tertulis yang secara resmi diakui dalam sistem ketatanegaraan suatu negara. Dalam pandangan ini, sebuah konstitusi dianggap sah dan bermakna apabila telah dituangkan dalam bentuk naskah tertulis dan diundangkan, seperti halnya Undang-Undang Dasar 1945. Sementara itu, konstitusi dalam arti materiil lebih menekankan pada substansi atau isi dari konstitusi tersebut, yang pada dasarnya memuat ketentuan-ketentuan fundamental menyangkut kepentingan rakyat dan dasar-dasar penyelenggaraan negara. Konstitusi tertulis umumnya dituangkan dalam bentuk Undang-Undang Dasar suatu negara. Namun, selain memuat aspek hukum, konstitusi juga mencerminkan aspek politik, khususnya kondisi politik pada masa tertentu dalam sejarah suatu negara. Karena dinamika politik di setiap negara terus berkembang, konstitusi pun turut mengalami perubahan dan penyesuaian seiring perkembangan politik tersebut (Santoso, 2013).

## 1. Proses Penyusunan Konstitusi di Indonesia

Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan sebagai negara hukum, atau yang disebut *Rechtsstaat*, yaitu sebuah konsep pemerintahan di mana semua tindakan pemerintah dan warga negara harus tunduk pada hukum yang berlaku. Konsep ini menekankan bahwa negara harus dijalankan berdasarkan hukum, bukan atas dasar kekuasaan sewenang-wenang dari pihak penguasa (Ridwan Zulkarnain, 2014). UUD 1945 dirancang sejak 29 Mei 1945 hingga 16 Juli 1945 oleh Badan Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia atau BPUPKI. Tugas utama BPUPKI adalah merancang UUD, namun pembahasan dasar negara memakan waktu lama hingga dibentuk Panitia Sembilan yang menyusun naskah mukadimah. Soepomo lalu membentuk panitia kecil yang dipimpin Soekarno, yaitu PPKI (Isabela, 2022). UUD 1945 mengalami empat kali amandemen melalui sidang MPR, yakni pada Oktober 1999, Agustus 2000, November 2001, dan Agustus 2002.

Amandemen UUD melibatkan partai politik, anggota MPR, dan masyarakat sipil, dengan keputusan diambil melalui musyawarah atau suara terbanyak. Meski tanpa referendum, partisipasi publik tetap tampak melalui media, ormas, dan gerakan mahasiswa. Prinsip dasarnya meliputi kedaulatan rakyat, negara hukum, dan demokrasi. Sebelum reformasi, perubahan UUD harus melalui referendum (TAP MPR No. IV/MPR/1983), sedangkan sejak amandemen 2002 mengacu pada Pasal 37 UUD 1945. Menurut Sri Soemantri, Pasal ini menegaskan bahwa kewenangan mengubah UUD ada pada MPR, dengan syarat kuorum 2/3 anggota hadir dan persetujuan 2/3 dari yang hadir. Kemudian Jimly Asshiddiqie dalam bukunya yang berjudul *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* menyatakan bahwa prosedur perubahan UUD dapat dibedakan menjadi tiga yang dipraktekkan di negara yang berbeda yaitu: (Ishak, 2016)

1. Perubahan materi UUD dengan cara memasukkan langsung (*insert*) materi perubahan ke dalam naskah UUD. Contoh negara: Perancis, Jerman dan Belanda
2. Penggantian naskah UUD. Naskah konstitusi yang diubah tersebut diganti secara keseluruhan dengan naskah yang baru. Hal ini pernah terjadi di Indonesia pada saat konstitusi RIS tahun 1949 dan UUDS 1950.
3. Perubahan konstitusi melalui naskah yang terpisah dari teks aslinya yang disebut sebagai amandemen. Seperti yang terjadi di Amerika Serikat.

Amandemen yang dilakukan Indonesia pada periode 1999–2002 tergolong dalam kategori ketiga, sebagaimana yang diterapkan di Amerika Serikat, di mana teks asli Undang-Undang Dasar tetap dipertahankan utuh. Namun, karena adanya kebutuhan untuk mengubah hukum dasar, perubahan tersebut dituangkan dalam dokumen terpisah yang berfungsi sebagai addendum terhadap naskah aslinya.

## 2. Proses Penyusunan Konstitusi di Belanda

Muatan Konstitusi Belanda jika dikaji dari perspektif aneka teori kenegaraan menunjukkan kesesuaian dengan prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam teori-teori yang berkaitan dengan konsep bernegara sebagaimana bahwa negara merupakan organisasi kekuasaan yang dibentuk dengan 3 (tiga) syarat pokok yang harus dipenuhi yaitu Rakyat, Pemerintah dan wilayah. Ketiganya adalah syarat kumulatif, sehingga jika satu tidak terpenuhi unsurnya maka negara tersebut dianggap hapus atau bubar (Suhartini, 2019). Sementara itu, proses penyusunan konstitusi di Belanda memiliki sejarah yang lebih panjang dan bersifat evolusioner. Konstitusi Belanda yang dikenal dengan nama *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden* pertama kali disusun pada tahun 1814 setelah Belanda merdeka dari pendudukan Perancis. Sejak saat itu, konstitusi Belanda telah mengalami berbagai perubahan dan penyesuaian, namun tetap mempertahankan kerangka dasar sistem pemerintahan parlementer-monarki konstitusional. Konstitusi Belanda tidak dibentuk melalui konvensi rakyat atau referendum, melainkan oleh badan legislatif (*Staten-Generaal*) bersama Raja (Kortmann, 1993). Proses perubahan konstitusi di Belanda diatur secara ketat dalam *Grondwet* itu sendiri. Untuk melakukan amendemen konstitusi, diperlukan prosedur dua tahap: pertama, usulan perubahan harus disetujui oleh mayoritas sederhana di kedua kamar parlemen; kemudian, setelah pemilihan umum berikutnya, usulan tersebut harus

disahkan oleh dua pertiga suara dari anggota baru kedua kamar. Prosedur ini dirancang untuk memastikan bahwa perubahan konstitusi hanya terjadi jika benar-benar didukung secara luas dan bukan semata-mata karena kepentingan politik jangka pendek. Penyusunan dan perubahan konstitusi Belanda melibatkan Raja, parlemen (*Tweede dan Eerste Kamer*), serta pakar hukum. Peran masyarakat sipil terbatas, tetapi disalurkan melalui partai politik dan debat publik. Konstitusi Belanda tidak mengatur Mahkamah Konstitusi, dan Pasal 120 *Grondwet* melarang pengadilan menguji konstitusionalitas undang-undang. Prinsip dasarnya meliputi supremasi hukum, hak asasi manusia, dan sistem parlementer demokratis. Perubahan konstitusi berlangsung stabil dan berbasis konsensus, berbeda dengan Indonesia yang lebih dinamis. Proses amandemen dilakukan dalam dua tahap, dengan tahap akhir memerlukan persetujuan dua pertiga suara di kedua kamar, sebagaimana diatur dalam Pasal 137–142 *Grondwet*.

Di Belanda, proses penyusunan peraturan tidak diatur dalam undang-undang, melainkan dalam *Directives on Legislation* yang ditetapkan Perdana Menteri dan hanya berlaku bagi perancang di tingkat kementerian, bukan parlemen atau pemerintah daerah. Penyusunan undang-undang dimulai dari kementerian pengusul, diselaraskan di *Ministry of Security and Justice*, lalu diajukan ke *Council of Ministers*. Sebelum masuk parlemen, rancangan dikaji oleh *Council of State*, lembaga independen di bawah Raja. Setelah itu, rancangan dibahas bersama parlemen sebelum disahkan (Silalahi, 2020). Untuk menguji kualitas peraturan perundang-undangan sebelum ditetapkan, dipergunakan beberapa tools, antara lain *Integrated Assessment Framework, Regulatory Impact Assessment, Regulatory Pressure Burden Assessment, Regulatory Compliance Risk Management, and Table of Eleven*. Keseluruhan tools tersebut berisikan pertanyaan-pertanyaan yang harus dijawab sebelum suatu peraturan ditetapkan, dan jawaban dari pertanyaan-pertanyaan tersebut yang akan dijadikan dasar untuk menguji apakah suatu peraturan perlu ditetapkan atau tidak dan apakah ketentuan tersebut *practically feasible and enforceable*. Dengan demikian, suatu peraturan perundang-undangan yang akan ditetapkan, benar-benar dibutuhkan untuk kepentingan masyarakat dan negara (Wilma Silalahi, 2020).

### 3. Analisis Perbandingan Penyusunan Konstitusi di Indonesia dan Belanda

Dari uraian di atas, dapat dilakukan analisis bahwa meskipun baik Indonesia maupun Belanda memiliki konstitusi sebagai dasar hukum tertinggi, proses penyusunan dan perubahan konstitusi di kedua negara memiliki karakteristik yang sangat berbeda yang dipengaruhi oleh latar belakang sejarah, sistem politik, dan budaya hukum masing-masing negara. Indonesia mengalami proses penyusunan dan amendemen konstitusi yang lebih dinamis dan reflektif terhadap perubahan sosial-politik yang cepat, terutama pasca-reformasi 1998. Mekanisme amendemen di Indonesia mengedepankan partisipasi lembaga politik dan elemen masyarakat sipil, serta menekankan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi sebagai fondasi utama. Sementara itu, Belanda menempuh jalur yang lebih stabil dan bertahap dalam menyusun serta mengubah konstitusinya. Mekanisme amandemen yang ketat dengan dua tahap pembacaan dan persetujuan parlemen setelah pemilu baru mencerminkan upaya menjaga kestabilan politik dan

menghindari perubahan konstitusi yang bersifat impulsif. Prinsip supremasi hukum dan penghormatan hak asasi manusia menjadi pilar utama konstitusi Belanda, meskipun negara ini tidak mengenal mekanisme *judicial review* yang eksplisit seperti di Indonesia. Selain itu, proses penyusunan peraturan perundang-undangan di Belanda sangat menitikberatkan pada aspek teknis dan kualitas regulasi melalui berbagai alat penilaian, sementara Indonesia mengatur proses ini dengan prinsip-prinsip yuridis yang mengedepankan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai UU 12/2011.

Partisipasi publik dalam penyusunan konstitusi di Indonesia, terutama pasca-reformasi, cenderung lebih aktif melalui tekanan politik dan sosial. Sedangkan di Belanda, perubahan konstitusi lebih banyak dilakukan melalui mekanisme parlementer dengan pengawasan ketat dan bersifat teknokratis. Hal ini menunjukkan perbedaan pendekatan antara sistem demokrasi yang berkembang pesat seperti Indonesia dan sistem demokrasi mapan seperti Belanda. Secara keseluruhan, perbedaan ini mencerminkan karakteristik sistem ketatanegaraan dan politik kedua negara: Indonesia dengan sistem yang lebih responsif terhadap dinamika politik dan tuntutan reformasi, dan Belanda dengan sistem yang mengutamakan kestabilan, keteraturan, dan konsensus dalam penyelenggaraan negara.

## Simpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa baik Indonesia maupun Belanda menempatkan lembaga audit keuangan negara sebagai bagian penting dari sistem ketatanegaraan untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan publik. Indonesia melalui BPK yang diatur dalam UUD 1945 pasca-amandemen, dan Belanda melalui *Algemene Rekenkamer* yang diatur dalam konstitusinya, sama-sama memberikan kewenangan luas dan jaminan independensi kepada lembaga tersebut, meskipun dengan mekanisme yang berbeda. Keduanya mencerminkan komitmen kuat terhadap prinsip *good governance*. Kemudian, mengenai penyusunan dan perubahan konstitusi, Indonesia lebih dinamis dan responsif terhadap perubahan sosial-politik, dengan keterlibatan aktif lembaga politik dan masyarakat. Sebaliknya, Belanda menempuh proses yang evolusioner dan stabil dengan prosedur ketat untuk menjaga kesinambungan hukum dan politik. Perbedaan ini menunjukkan kontras antara sistem demokrasi yang berkembang dan demokrasi yang mapan. Dalam hal penelitian ini dapat dikembangkan lebih lanjut dengan menelaah efektivitas pelaksanaan fungsi lembaga audit di kedua negara, tidak hanya dari sisi norma konstitusional, tetapi juga implementasinya dalam praktik. Selain itu, kajian perbandingan terhadap pengaruh budaya hukum dan partisipasi publik dalam penguatan fungsi audit negara juga dapat menjadi kontribusi akademik yang signifikan untuk memperkaya literatur hukum tata negara perbandingan.

## Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, J. (2011). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Rajawali Pers.
- Atmaja, A. P. E., Erliyana, A., Simatupang, D. P. N., & Oppusunggu, Y. U. (2023). Supreme Audit Institution Recommendations and the Legal System: The Case of Indonesia. *Accounting, Economics and Law: A Convivium*, 1–89. <https://doi.org/10.1515/ael-2022-0067>.
- Bani, M. S. O., Rachmawati, A. A., Aulia, N. S., Hidayah, F., & Puspita, A. M. I. (2023). Analisis konstitusi di Indonesia. *Cendekia Pendidikan*, 1(3), 21–30. <https://doi.org/10.9644/scp.v1i1.332>
- Budiardjo, M. (2009). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Edisi Revisi). Gramedia Pustaka Utama.
- Ekatjahjana, W. (2015). *Negara Hukum, Konstitusi dan Demokrasi: Dinamika Dalam Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jember University Press.
- Finaldi, A., & Nurman. (2024). Sistem dan prosedur perubahan konstitusi (Studi perbandingan perubahan konstitusi di Indonesia, Amerika Serikat dan Belanda). *Journal of Innovation Research and Knowledge*, 3 (12), 19.
- Fitriatun, E. (2019). Konstitusi Negara. *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53(9), 1689–1699.
- Hardjono. (2009). *Legitimasi Perubahan Konstitusi: Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*. Pustaka Pelajar.
- International Commission of Jurists. (1965). *The dynamic aspects of the rule of law in the modern age: Report on the proceedings of the South-East Asian and Pacific Conference of Jurists, Bangkok, Thailand, 15–19 February 1965*. Geneva: Author.
- Kortmann, C. A. J. M., & Bovend'Eert, P. P. T. (1993). *An Introduction to Dutch Constitutional Law*.
- Kurnia, H. M., & Hakim, L. (2024). Development of Positive Law in Indonesia. *Rechtsnormen Journal of Law*, 1(4), 62–69. <https://doi.org/10.55849/rjl.v2i1.537>
- Lotulung, P. E. (2003, July 14–18). *Kebebasan Hakim dalam Sistem Penegakan Hukum*. Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII: Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Denpasar.
- Meirani, D., Husna, I., & Indira, A. (2024). Konsep dan urgensi konstitusi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. *GURUKU: Jurnal Pendidikan dan Sosial Humaniora*, 2(3), 121–128. <https://doi.org/10.59061/guruku.v2i3.696>
- Montesquieu. (1748). *The spirit of laws* (T. Nugent, Trans.). J. Nourse and P. Vaillant. (Original work published 1748)
- Muntoha. (2003). Teori amandemen dan proses amandemen di Indonesia. *UNISIA*, 49(XXVI/III), 284–295. <https://doi.org/10.20885/unisia.vol26.iss49.art7>
- Netherlands Court of Audit. (2020). Fact sheet: The Netherlands Court of Audit. <https://english.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer-english/documents/publications/2020/03/24/fact-sheet-the-netherlands-court-of-audit/Fact+sheet+-+The+Netherlands+Court+of+Audit+WR.pdf>

- 
- Örücü, E. (2007). *Developing comparative law*. In E. Örücü & D. Nelken (Eds.), *Comparative law: A handbook* (pp. 43–66). Hart Publishing.
- Putra, A. K. (2024). Limited scope of BPK audit and comparison with other supreme audit institutions. *Jurnal Tata Kelola dan Akuntabilitas Keuangan Negara*, 10(1), 67–86. <https://doi.org/10.28986/jtaken.v10i1.1389>.
- Rahardjo, S. (2009). *Negara hukum yang membahagiakan rakyatnya*. Genta Publishing.
- Roslina & Novriana, H. (2018). Peran Audit Kinerja dalam Peningkatan Akuntabilitas Sektor Publik. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan*, 1(1).
- Suhartini. (2024). Prinsip Good Governance dalam Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara. *Journal De Facto*, 10(2), 211–227. <https://doi.org/10.36277/jurnaldefacto.v10i2.136>.
- Suhartini. (2019). Demokrasi dan negara hukum. *De Jure: Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Balikpapan*, 11(1), 62.
- Thalib, M. (2022). Analisis kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan peraturan perundang–undangan. *Limbago: Journal of Constitutional Law*, 2(1), 35–51.
- Wheare, K. C. (2015). *Konstitusi-konstitusi modern*. Pustaka Eureka.
- Zulkarnain, R. (2014). Negara hukum Indonesia kebalikan Nachtwachterstaat. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 5(2), 141.