

FORMAT CHECKS AND BALANCES BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT PASCA PENGUATAN FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

FORMAT OF CHECKS AND BALANCES BETWEEN THE AUDIT BOARD AND THE HOUSE OF REPRESENTATIVES FOLLOWING THE STRENGTHENING OF THE SUPERVISORY FUNCTION OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

Roziqin^{1,2}

¹Fakultas Hukum, Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia, Jakarta, Indonesia
²Badan Pemeriksa Keuangan, Jakarta, Indonesia
Email: roziqin@unusia.ac.id

ARTICLE INFO	ABSTRACT
History: Submitted: 19-02-2025 Revised: 23-05-2025 Accepted: 19-06-2025 Published: 30-06-2025 Keywords: The Audit Board; Checks and Balances; The House of Representatives; Hierarchy of Laws and Regulations; Division of Powers. Kata Kunci: Badan Pemeriksa Keuangan; Checks and Balances; Dewan Perwakilan Rakyat; Hierarki Peraturan Perundang- undangan; Pembagian Kekuasaan. DOI: https://doi.org/10.28986/jshare.vii1.1969  Copyright © 2025 The Author(s). This is an open access article under CC BY-SA license.	<i>The relationship between the House of Representatives (DPR) and other state institutions operates on a system of checks and balances to prevent abuse of power. This study analyzes the checks and balances structure between the Audit Board (BPK) and the DPR following the strengthening of the DPR's supervisory function in 2025, as set forth in an Amendment to the DPR's Rules of Procedure. Employing a normative legal method and statute approach, this study analyzes the hierarchy of regulations and the division of powers. Prior to the Amendment, checks and balances between the DPR and the BPK primarily involved the DPR selecting BPK members, offering advice on audit planning, and inquiry into audit results. The Amendment enhances DPR's capacity by empowering it to evaluate BPK members, thereby strengthening supervisory functions. Nonetheless, this change does not alter the fundamental checks and balances, as both DPR Regulations and Presidential Regulations are equal based on the legal hierarchy. Furthermore, both the BPK and DPR also have parallel authority, thereby confirming that the Amendment to the DPR's Rules of Procedure serve only to strengthen the DPR's supervisory function without changing the established checks and balances between the BPK and DPR, as set out in existing laws and regulations.</i> ABSTRAK Hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan lembaga negara lainnya dilaksanakan berdasarkan <i>checks and balances</i> agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Penelitian ini bertujuan menganalisis format <i>checks and balances</i> antara Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dengan DPR pasca penguatan fungsi pengawasan DPR yang diatur dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2025 (Peraturan DPR 1/2025). Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan yang dianalisis berdasarkan teori hierarki peraturan perundang-undangan dan teori pembagian kekuasaan. Berdasarkan hasil penelitian, <i>checks and balances</i> antara DPR dan BPK yang semula hanya dilakukan DPR dengan memilih Anggota BPK, memberikan saran dan pendapat terkait perencanaan pemeriksaan, serta berkoordinasi dan meminta penjelasan BPK terkait hasil pemeriksaan, namun pasca berlakunya Perubahan Tata Tertib DPR, DPR dapat mengevaluasi Anggota BPK. Penguatan fungsi pengawasan tersebut berpotensi mengubah format <i>checks and balances</i> antara BPK dan DPR. Berdasarkan teori hierarki peraturan perundang-undangan dan teori pembagian kekuasaan, disimpulkan bahwa kedudukan Peraturan DPR 1/2025 sejajar dengan Peraturan Presiden. Dengan kedudukan BPK dan DPR yang sejajar, maka keberadaan Tata Tertib DPR yang baru hanya menguatkan fungsi pengawasan DPR dan tidak mengubah format <i>checks and balances</i> antara BPK dan DPR yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

PENDAHULUAN

Pada tanggal 4 Februari 2025, masyarakat dikejutkan dengan terbitnya Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (Peraturan DPR 1/2025) yang menambahkan satu Pasal, yaitu Pasal 228A. Peraturan DPR 1/2025 tersebut memberikan tambahan kewenangan kepada DPR untuk melakukan evaluasi berkala terhadap calon yang telah ditetapkan dalam rapat paripurna DPR. Hasil evaluasi tersebut mengikat dan selanjutnya disampaikan oleh komisi yang melakukan evaluasi kepada pimpinan DPR untuk ditindaklanjuti sesuai dengan mekanisme yang berlaku.¹ Kehadiran Tata Tertib DPR (Tatib DPR) tersebut memicu kontroversi di publik mengenai kewenangan DPR untuk mengevaluasi pimpinan lembaga negara, karena DPR dianggap bisa mencopot pimpinan lembaga negara² sewaktu-waktu, termasuk pimpinan BPK.

Sebagai lembaga konstitusional yang dibentuk berdasarkan konstitusi negara, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki peran yang sangat penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kedua lembaga ini memegang fungsi strategis dalam menjaga jalannya pemerintahan agar tetap transparan, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Masing-masing memiliki hak, kewenangan, serta tanggung jawab yang berbeda namun saling melengkapi, khususnya dalam bidang pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara dan pelaksanaan anggaran. Peran DPR sebagai wakil rakyat memungkinkan lembaga ini mengawasi pemerintah secara politis, sementara BPK bertugas melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara profesional dan independen.

Namun demikian, karena keduanya memiliki kekuasaan yang signifikan, maka sangat penting untuk memastikan agar tidak terjadi konsentrasi atau penyalahgunaan kekuasaan oleh salah satu pihak. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu mekanisme *checks and balances* yang dirancang dengan cermat, agar kedua lembaga tersebut dapat saling mengawasi dan mengimbangi. Format *checks and balances* ini harus mengedepankan prinsip saling menghormati kewenangan, transparansi antar-lembaga, serta akuntabilitas yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Dengan adanya sistem pengawasan yang seimbang dan efektif ini, diharapkan tata kelola pemerintahan dapat berjalan lebih baik, demokratis, dan berorientasi pada kepentingan rakyat.

Sesuai Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 (UU 15/2006), BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara keseluruhan, mulai dari pemerintah pusat, hingga ke pemerintah daerah, dari lembaga negara, hingga lembaga lainnya, bahkan termasuk badan usaha milik negara, badan layanan umum, dan badan usaha milik daerah yang mengelola keuangan negara. Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tersebut sangat penting karena akan menjadi barometer untuk menilai sejauh mana tujuan negara bisa diwujudkan di masyarakat,³ yaitu untuk melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan

¹ Pasal 228A Peraturan DPR 1/2025.

² Lihat misalnya UMY, "DPR Bisa Copot Pimpinan Lembaga Negara, Pakar Hukum UMY Nilai Ini Langkah Prematur dan Inkonstitusional", <https://www.umi.ac.id/pakar-hukum-tata-negara-nilai-revisi-tatib-dpr-inkonstitusional>, diakses 12 Maret 2025; Tempo, "Ramai Kritik terhadap Revisi Peraturan tentang Tata Tertib DPR", <https://www.tempo.co/politik/ramai-kritik-terhadap-revisi-peraturan-tentang-tata-tertib-dpr-1203995>, diakses 12 Maret 2025.

³ Moh. Zainol Arief, "Pengawasan Keuangan Negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan", *Jurnal Jendela Hukum*, Vol. 2 No. 1 (April 2015), hlm. 59.

bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.⁴ Bila pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara berjalan dengan tidak baik, maka berakibat tidak tercapainya tujuan negara, dan demikian pula berlaku sebaliknya.

Hasil pemeriksaan keuangan negara oleh BPK nantinya diserahkan kepada lembaga perwakilan, termasuk DPR, untuk ditindaklanjuti.⁵ Penyerahan hasil pemeriksaan BPK ke DPR bisa menjadi sarana kontrol DPR terhadap BPK dalam rangka *checks and balances*. Penyerahan hasil pemeriksaan BPK ke DPR sekaligus bisa menjadi sarana komunikasi kedua lembaga negara terkait tantangan, hambatan, dan kelancaran pemeriksaan.

Dalam konteks tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK, kehadiran Peraturan DPR 1/2025 yang memberi kewenangan DPR untuk mengevaluasi BPK bisa memiliki nilai plus dan minus. Di satu sisi, DPR bisa mengevaluasi kinerja BPK dengan menilai kecepatan pemeriksaan, kebermanfaatan pemeriksaan, serta ketepatan rekomendasi hasil pemeriksaan. Di sisi lain, Peraturan Tatib DPR tersebut berpotensi menjadi semacam sensor yang dapat mengancam independensi BPK dalam melakukan pemeriksaan. Dalam hal DPR tidak berkenan dengan hasil pemeriksaan, DPR berpotensi mengevaluasi Anggota BPK dengan mengabaikan kedudukan BPK yang sudah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU 15/2006.

Hubungan antara DPR dan BPK yang dekat sebagai sesama lembaga pengawas eksternal menjadi semakin dinamis dengan adanya Peraturan DPR mengenai Tatib DPR. Oleh karena itu, perlu diteliti bagaimana kedudukan BPK dan DPR dan format *checks and balances* antara BPK dan DPR pasca revisi Tatib DPR. Penelitian ini bertujuan membahas mengenai kedudukan BPK dan DPR menurut peraturan undang-undangan, dan bagaimana *checks and balances* antara keduanya, khususnya pasca berlakunya Peraturan DPR 1/2025. *Checks and balances* dalam Peraturan DPR 1/2025 yang dibahas dalam penelitian ini dibatasi hanya antara BPK dan DPR. Mekanisme *checks and balances* antara BPK dan DPR perlu diteliti karena kedua lembaga tersebut mempunyai peran penting dalam bidang pengawasan. Sebagian pihak menilai bahwa BPK merupakan perpanjangan kekuasaan legislatif di bidang pengawasan. Namun di sisi lain, BPK juga bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara semua lembaga dan kementerian, dan termasuk memeriksa keuangan DPR.

Penelitian ini tidak terlepas dari hasil penelitian terdahulu yang pernah dilakukan sebagai bahan perbandingan dan kajian. Penelitian yang dijadikan sebagai perbandingan dan bahan kajian tidak terlepas dari topik penelitian terkait *checks and balances* antara BPK dan DPR, dan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan penelitian Dumaria Simanjuntak, kekuasaan DPR sangat besar dalam pemilihan Anggota BPK.⁶ Sementara itu, keterlibatan DPD dalam memberikan pertimbangan belumlah signifikan.⁷

Namun demikian, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Gilang Prama Jasa dan Ratna Herawati, DPR dan BPK mempunyai hubungan fungsional secara timbal balik yaitu hasil pemeriksaan/pengawasan yang dilakukan oleh BPK merupakan bahan bagi DPR untuk melaksanakan fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan tersebut, DPR dapat meminta BPK untuk mengaudit terhadap unsur yang dipandang oleh DPR perlu

⁴ Alinea 4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

⁵ Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU 15/2006.

⁶ Dumaria Simanjuntak. "Pengisian Jabatan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk Mewujudkan BPK yang Independen", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 47 No. 2 (2017), hlm. 227, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol47.no2.1454>, diakses 19 Februari 2025

⁷ *Ibid.*, hlm. 241.

diperiksa.⁸ Mei Susanto menyebutkan bahwa hak *budget* DPR dalam sistem pengelolaan keuangan negara meliputi juga pengawasan atas pelaksanaan APBN serta memberikan penilaian terhadap pertanggungjawaban pelaksanaan APBN oleh pemerintah tersebut.⁹ Sebelumnya, laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN harus telah melalui proses audit oleh BPK.¹⁰

Penelitian lain yang dilakukan oleh Mieke Rayu Raba' menyebutkan bahwa pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK merupakan bentuk akuntabilitas karena setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.¹¹ Hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang telah diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan terbuka untuk umum. BPK dapat berperan menciptakan pemerintahan yang baik dengan cara menjadi lembaga pemeriksaan yang bebas dan mandiri dengan menjunjung prinsip pertanggungjawaban, transparan, akuntabilitas, dan profesionalisme sebagai wujud pelaksanaan asas-asas pemerintahan yang baik di Indonesia.

Sukamto, dkk menyebutkan bahwa transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan sangat bergantung pada sejauh mana kewenangan tersebut dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik.¹² Selain itu, regulasi yang mendukung sistem pengawasan yang kuat dan partisipatif terbukti esensial dalam memastikan bahwa kebijakan dan praktik pengelolaan keuangan dapat dijalankan secara efektif dan berorientasi pada hasil yang optimal bagi masyarakat.¹³

Berdasarkan tinjauan pustaka tersebut, maka dapat diketahui pentingnya peran BPK dan DPR dalam mewujudkan transparansi, akuntabilitas, *good governance*. Hubungan antara BPK dan DPR bukanlah pemisahan secara kaku, tetapi pembagian kekuasaan. Meskipun keduanya menjalankan fungsi pengawasan, namun terdapat *checks and balances* mulai dari pemilihan Anggota BPK, pemeriksaan, hingga penyerahan hasil pemeriksaan BPK ke DPR. *Checks and balances* antara keduanya tidak menghalangi sinergi dalam memperkuat fungsi pengawasan.

Oleh karena itu, penelitian ini akan menganalisis *checks and balances* antara BPK dan DPR pasca pengundangan Peraturan DPR 1/2025 berdasarkan teori hierarki peraturan perundang-undangan dan teori pembagian kekuasaan. Penelitian ini memiliki nilai kebaruan dibandingkan dengan beberapa penelitian sebelumnya yang berfokus pada analisis mengenai peran BPK dan DPR dalam pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

⁸ Gilang Prima Jasa dan Ratna Herawati, "Dinamika Relasi antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Audit Keuangan Negara", *Law Reform*, Vol. 13 No. 2 (Sep. 2017), hlm. 202, <https://doi.org/10.14710/lr.v13i2.16155> diakses 19 Februari 2025

⁹ Mei Susanto, "Hak Budget DPR dalam Pengelolaan Keuangan Negara", *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 5. No. 2 (2016), hlm. 195, <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/139>, diakses 19 Februari 2025.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 190.

¹¹ Mieke Rayu Raba', "Peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam Melakukan Pemeriksaan terhadap Pengelolaan Keuangan Negara untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Baik menurut UU No. 15 Tahun 2006", *Lex Crimen*, Vol. 6 No. 3 (2017), hlm. 157, <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexcrimen/article/view/15611>, diakses 19 Februari 2025,

¹² Bagus Mahardika Sukamto, dkk., "Analisis Kewenangan Kebijakan Pengelolaan Keuangan Negara", *Neraca: Jurnal Ekonomi, Manajemen dan Akuntansi*, Vol. 2 No. 5 (2024), hlm. 350, <https://jurnal.kolibi.org/index.php/neraca/article/view/1508>, diakses 19 Februari 2025.

¹³ *Ibid.*

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini menggunakan data sekunder, berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berasal dari peraturan perundang-undangan meliputi UUD 1945 (sebelum perubahan) dan UUD NRI Tahun 1945 (setelah empat kali perubahan), Undang-Undang, Peraturan DPR, serta Peraturan BPK. Sementara itu, bahan hukum sekunder berasal dari berbagai jurnal, buku, laporan tahunan lembaga, dan laporan dari instansi terkait. Selanjutnya data tersebut dianalisis dengan teori hierarki peraturan perundang-undangan dan pembagian kekuasaan. tentang hukum tata negara, *checks and balances* antar lembaga negara, BPK, DPR, hierarki peraturan perundang-undangan, serta keuangan negara. Selanjutnya data tersebut dianalisis dengan teori hierarki peraturan perundang-undangan dan pembagian kekuasaan. Hasil analisis tersebut kemudian ditarik kesimpulan dengan logika deduktif.

PEMBAHASAN

A. Kedudukan BPK dalam Ketatanegaraan

Menurut Asshiddiqie, BPK dapat dikategorikan sebagai lembaga tinggi negara, yang kedudukannya berada pada lapis pertama di antara berbagai lembaga negara yang ada di Indonesia karena sama-sama sebagai organ konstitusi.¹⁴ Kedudukan tersebut sejajar dengan (1) Presiden dan Wakil Presiden, (2) DPR, (3) DPD (4) MPR, (5) Mahkamah Konstitusi (MK), (6) Mahkamah Agung (MA).¹⁵ Sebagian pihak menyebut lembaga negara tersebut sebagai lembaga negara utama.¹⁶ Karena sejajar, maka lembaga-lembaga negara tersebut bisa melakukan konsultasi dengan kedudukan yang setara.¹⁷

Sementara itu, lembaga lapis kedua terdiri dari para menteri atau lembaga yang sejajar dengan kementerian dan Bank Indonesia, sementara lapis ketiga terdiri dari lembaga daerah. Namun demikian, menurut Sadono,¹⁸ kedudukan BPK hanya sejajar dengan MA, MK dan KY yang merupakan lembaga turunan yang dibentuk oleh lembaga yang dipilih langsung oleh rakyat. Kedudukan lembaga yang lebih tinggi adalah yang dipilih oleh rakyat yaitu Presiden, DPR, dan DPD, sementara yang paling strategis adalah MPR karena merupakan gabungan antara DPR dan DPD. Bagi Sebagian yang lain, KY termasuk dalam lembaga negara utama.

Sebelum perubahan UUD 1945, keberadaan BPK hanya diatur sekilas pada Pasal 23 ayat (5) UUD 1945, yang berbunyi:

“Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Pengaturan mengenai BPK yang hanya sekilas dalam UUD 1945 menjadi masalah di kemudian hari. UUD 1945 mendelegasikan pengaturan mengenai BPK dalam Undang-Undang. Sementara Undang-Undang adalah produk bersama antara Presiden dan DPR,

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 105.

¹⁵ Radian Salman, *Kajian Terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2020), hlm. 49.

¹⁶ Lusia Indrastuti dan Susanto Polamolo, *Hukum Tata Negara dan Reformasi Konstitusi di Indonesia: Refleksi Proses dan Prospek di Persimpangan*, (Yogyakarta: Total Media, 2014), hlm. 144.

¹⁷ Pasal 248 Peraturan DPR 1/2025.

¹⁸ Bambang Sadono, *Penataan Sistem Ketatanegaraan*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018), hlm. 17.

sehingga saat itu kedudukan BPK sebagai lembaga negara tidak terlalu kuat. Misalnya, saat Orde Lama, menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1965 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1964 tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan (UU 17/1965), Anggota BPK terdiri dari wakil partai, Angkatan Bersenjata, dan wakil-wakil organisasi-masa revolusioner atau orang-orang yang mempunyai dukungan masyarakat yang terorganisasi yang ditunjuk oleh Presiden.¹⁹

Saat itu, Ketua dan empat Wakil Ketua BPK ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden.²⁰ Mereka masing-masing merangkap jabatan sebagai anggota kabinet. Ketua BPK merangkap sebagai Menteri Koordinator,²¹ sementara para Wakil Ketua BPK sebagai Menteri.²² Laporan hasil pemeriksaan BPK pun bukan diserahkan ke DPR, melainkan ke Presiden.²³ Presiden kemudian menyerahkan laporan hasil pemeriksaan ke DPR. Dengan kondisi demikian, maka kedudukan BPK kurang kuat dan tidak independen karena tidak sederajat dengan lembaga negara lain, namun berada di bawah kekuasaan Presiden sehingga Presiden dapat memerintahkan atau melarang BPK untuk melakukan pemeriksaan tertentu.²⁴ Di sisi lain, BPK juga tidak bisa leluasa melakukan pemeriksaan dan menerbitkan laporan pemeriksaan terkait dengan keuangan Presiden atau orang-orang yang dekat dengan Presiden karena berada di bawah kekuasaan Presiden.

Pada masa Orde Baru, kedudukan BPK sedikit lebih baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang 5 Tahun 1973 tentang BPK (UU 5/1973). Namun demikian, BPK belum bebas dalam melakukan pemeriksaan. Misalnya, BPK dibatasi akses dalam memeriksa Bank Indonesia, Pertamina, dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Penentuan objek, metode, dan laporan hasil pemeriksaan, harus mendapat persetujuan dari Sekretariat Negara terlebih dahulu. Hal ini menyebabkan temuan yang sensitif dapat dihilangkan atau diubah sesuai perintah Sekretariat Negara. Demikian pula laporan hasil pemeriksaan tidak dipublikasikan dan menjadi rahasia negara.²⁵

Pasca perubahan UUD 1945, BPK mendapat penguatan dari sisi kelembagaan dengan diatur dalam bab tersendiri di UUD NRI Tahun 1945.²⁶ BPK yang semula hanya ada di pusat, kini ada di setiap provinsi sesuai amanat Pasal 23G ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Tugas BPK bukan hanya memeriksa tanggung jawab keuangan negara, tetapi juga memeriksa pengelolaan keuangan negara sebagaimana tertuang dalam Pasal 23E Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. BPK tidak hanya mengaudit pemerintah pusat, tetapi juga pemerintah daerah, BUMN, BUMD, hingga lembaga negara lainnya.

BPK berfungsi sebagai pengawas independen yang memastikan bahwa semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan secara tertib sesuai dengan ketentuan. Untuk hal tersebut, BPK diberi lingkup yang luas dalam memeriksa keuangan negara. Keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.²⁷ UU 15/2006 mengatur tugas

¹⁹ Pasal 4 UU 17/1965.

²⁰ Pasal 6 dan Pasal 9 ayat (2) UU 17/1965.

²¹ Pasal 7 ayat (1) UU 17/1965.

²² Pasal 7 ayat (2) UU 17/1965.

²³ Pasal 21 ayat (2) UU 17/1965.

²⁴ Badan Pemeriksa Keuangan, *Mengenal Lebih Dekat BPK: Sebuah Panduan Populer*, (Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan, 2019), hlm. 18.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 20-21.

²⁶ Penulisan UUD dibedakan sesuai naskah dari MPR. UUD sebelum perubahan ditulis UUD 1945, sementara UUD setelah perubahan ditulis UUD NRI Tahun 1945.

²⁷ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU 17/2003).

pemeriksaan BPK atas unsur keuangan negara tersebut mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, hingga tindak lanjut pemeriksaan.²⁸

Bahkan BPK bisa memeriksa pemanfaatan dana desa,²⁹ yang dikelola langsung oleh pemerintah desa, yang menunjukkan bahwa ruang lingkup pengawasan BPK mencakup hingga ke tingkat pemerintahan paling bawah. Dengan demikian, peran BPK tidak terbatas pada instansi pusat atau pemerintah daerah saja, tetapi terbentang luas ke seluruh aspek kehidupan masyarakat yang berkaitan dengan penggunaan uang negara, mulai dari infrastruktur, pendidikan, kesehatan, hingga bantuan sosial. Pengawasan menyeluruh ini memungkinkan BPK untuk mendeteksi berbagai penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara secara dini, serta menjadi instrumen penting dalam mendorong transparansi dan akuntabilitas publik.

Seiring dengan pelaksanaan tugasnya yang komprehensif, BPK telah berhasil mengungkap sejumlah kasus besar yang berdampak signifikan terhadap keuangan negara. Beberapa di antaranya adalah skandal Bank Century, yang menimbulkan kontroversi nasional; proyek Hambalang yang mangkrak; kasus gagal bayar Jiwasraya yang merugikan ribuan nasabah; serta kasus mega korupsi Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Selain itu, BPK juga berperan penting dalam mengungkap korupsi di berbagai kementerian dan lembaga, yang seringkali melibatkan pejabat tinggi negara. Dalam menjalankan fungsinya, BPK tidak bekerja sendiri. Lembaga ini kerap berkoordinasi erat dengan lembaga penegak hukum seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kepolisian, dan Kejaksaan untuk menindaklanjuti temuan-temuan pemeriksaan yang mengindikasikan penyalahgunaan keuangan negara, sehingga proses hukum dapat berjalan secara efektif dan berdampak nyata bagi pemberantasan korupsi.

Berdasarkan konstitusi, pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tersebut secara spesifik diamanatkan untuk dilaksanakan oleh pemeriksa yang independen yaitu BPK.³⁰ Mengacu pada Pasal 6 ayat (1) UU 15/2006 disebutkan bahwa BPK bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah (pemda), lembaga negara lainnya, Bank Indonesia (BI), BUMN, Badan Layanan Umum (BLU), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Pelaksanaan tugas BPK tersebut dilakukan dalam bentuk tiga jenis pemeriksaan, yaitu:

1. Pemeriksaan Keuangan bertujuan untuk memperoleh keyakinan memadai sehingga pemeriksa mampu memberikan opini bahwa laporan keuangan menyajikan secara wajar, dalam semua hal yang material, atas kesesuaian dengan standar akuntansi, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas Sistem Pengendalian Intern (SPI);
2. Pemeriksaan Kinerja untuk menguji dan menilai aspek ekonomi, efisiensi, dan/atau efektivitas, serta aspek kinerja lainnya atas suatu hal pokok yang diperiksa dengan maksud untuk memberikan rekomendasi yang dapat mendorong ke arah perbaikan;
3. Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT) dalam bentuk pemeriksaan kepatuhan bertujuan untuk menilai apakah hal pokok yang diperiksa sesuai (patuh) dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³¹

²⁸ Pasal 1 angka 8 UU 15/2006.

²⁹ Muhammad Mutawalli, "Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Melakukan Pemeriksaan Dana Desa yang Bersumber dari APBN", *Jurnal Litigasi*, Vol. 23 No. 1 (2022), hlm. 79, <http://dx.doi.org/10.23969/litigasi.v23i1.5030>.

³⁰ Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

³¹ Pernyataan Standar Pemeriksaan 200, Standar Pelaksanaan Pemeriksaan, Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

Sebagai lembaga pemeriksa eksternal di sektor publik, peran BPK tidak hanya dalam kerangka peningkatan efektivitas pengawasan keuangan publik melalui fungsi *oversight*, namun juga memberikan wawasan atas berbagai kebijakan publik yang dilaksanakan (*insight*) dan memberikan tinjauan atas pilihan alternatif yang dapat diambil pemerintah di masa yang akan datang (*foresight*).

Peran *oversight* dilakukan antara lain dengan peningkatan transparansi, akuntabilitas dan mendorong pemberantasan korupsi. Pemerintah diharapkan patuh pada berbagai ketentuan dalam pengelolaan keuangan negara. Pemerintah juga bisa memberi *insight* atas program dan kebijakan dengan menyarankan praktik-praktik terbaik (*best practices*). Selain itu, BPK juga bisa memberi *foresight* dengan memetakan tren dan tantangan yang akan dihadapi negara dan masyarakat di masa mendatang sehingga bisa melihat secara jauh atas implikasi kebijakan yang dibuat Pemerintah.

Menurut Asshiddiqie, tugas BPK pasca perubahan UUD 1945 dapat dikelompokkan ke dalam tiga bidang utama.³² Pertama, fungsi operatif, yaitu menjalankan pemeriksaan dan pengawasan terhadap pengelolaan serta pertanggungjawaban keuangan negara secara menyeluruh dan profesional. Dalam hal ini, BPK berperan penting untuk memastikan bahwa setiap penggunaan anggaran negara berjalan sesuai ketentuan hukum dan prinsip-prinsip akuntabilitas. Kedua, fungsi yudikatif, yakni melakukan tindakan hukum berupa tuntutan perbendaharaan apabila ditemukan adanya kerugian negara yang disebabkan oleh tindakan aparat pengelola keuangan negara. Fungsi ini menegaskan peran BPK dalam menjaga disiplin anggaran dan integritas keuangan publik melalui mekanisme hukum. Ketiga, fungsi advisory, yaitu memberikan nasihat atau pertimbangan yang bersifat profesional dan independen kepada lembaga perwakilan rakyat maupun kepada pemerintah, dalam rangka pengambilan keputusan terkait pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.

Hal yang sangat penting untuk ditekankan adalah bahwa BPK memiliki kedudukan sebagai lembaga negara yang independen, bukan merupakan bagian dari instansi pemerintah yang berada di bawah kekuasaan eksekutif ataupun lembaga manapun.³³ Artinya, BPK berdiri sendiri dan tidak dapat diintervensi oleh kekuasaan manapun dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Independensi ini merupakan prinsip fundamental yang memberikan legitimasi dan kepercayaan publik terhadap hasil pemeriksaan BPK. Dengan kedudukan tersebut, BPK memiliki kewenangan untuk melakukan evaluasi secara objektif terhadap pengelolaan keuangan negara, termasuk yang dilakukan oleh lembaga eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Oleh karena itu, BPK memainkan peran yang sangat strategis dalam sistem tata kelola negara yang demokratis dan transparan.

B. Kedudukan DPR dalam Ketatanegaraan

Sebagai lembaga legislatif di Indonesia, DPR memiliki peran penting dalam sistem pemerintahan negara. DPR merupakan bagian dari MPR dan dipilih langsung oleh rakyat.³⁴ Sesuai namanya, DPR merupakan perwakilan dari rakyat. Rakyat berharap DPR dapat berperan menyalurkan aspirasi rakyat demi kesejahteraan dan kebaikan bangsa. Sebagai

³² Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 168.

³³ Baharuddin Aritonang, *Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2017), hlm. 7.

³⁴ Pasal 2 UUD NRI 1945.

lembaga perwakilan rakyat, DPR setidaknya harus memenuhi tiga fungsi representasi, yaitu representasi politik, representasi territorial, dan representasi fungsional.³⁵

DPR memegang fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Adapun hak-hak DPR berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 yang terkait pemilihan pejabat antara lain memilih Anggota BPK;³⁶ memilih Hakim Agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial;³⁷ memberikan persetujuan atas calon Anggota Komisi Yudisial;³⁸ memilih tiga Hakim Konstitusi;³⁹ dan memilih pejabat lain yang ditentukan berdasarkan undang-undang.⁴⁰

Berdasarkan Pasal 71 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 (UU 17/2014), DPR memiliki banyak wewenang terkait dengan anggaran, mulai dari membentuk Undang-Undang yang bisa mempengaruhi anggaran suatu lembaga atau menjadi sumber penerimaan negara; membentuk Undang-Undang tentang APBN; pengawasan anggaran; hingga ratifikasi perjanjian internasional yang berakibat ke keuangan negara.

Sementara itu, Pasal 72 UU 17/2014 dan perubahannya memuat ketentuan mengenai tugas-tugas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mencakup berbagai aspek penting dalam sistem ketatanegaraan. Tugas tersebut antara lain meliputi bidang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang bertujuan untuk menciptakan pemerataan pembangunan serta menjamin keadilan fiskal di seluruh wilayah Indonesia. Selain itu, DPR juga memiliki tanggung jawab dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), serta terhadap berbagai kebijakan strategis yang diambil oleh pemerintah. Tidak hanya itu, DPR juga berperan dalam membahas, menelaah, dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), guna memastikan adanya akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan negara. Luas dan beragamnya peran yang diemban DPR tersebut tidak dapat dilepaskan dari kedudukan mereka sebagai wakil rakyat⁴¹ yang dipilih secara demokratis, sehingga bertindak sebagai representasi langsung dari kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, setiap fungsi dan kewenangan DPR pada dasarnya mencerminkan aspirasi, kepentingan, dan pengawasan publik terhadap jalannya pemerintahan.

Pasca perubahan UUD 1945, kekuasaan legislasi DPR lebih kuat, beberapa kekuasaan yang semula di tangan Presiden, dialihkan ke DPR. Dengan fungsi legislasi, DPR dapat mengajukan rancangan undang-undang (RUU), membahas, serta mengesahkan RUU menjadi undang-undang yang dapat meningkatkan pendapatan negara, mengganti undang-undang yang menghambat pertumbuhan ekonomi, mengubah undang-undang yang menghalangi pemeriksaan, dan membuat undang-undang yang mempercepat perbaikan baik di pemerintah pusat dan daerah. Dengan kuatnya kedudukan DPR, sebagian pihak menilai pasca reformasi terjadi pergeseran kekuasaan dari *executive heavy* ke *legislative heavy*, dan diharapkan

³⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Kedua Puluh Satu, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000), hlm. 82.

³⁶ Pasal 23F ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

³⁷ Pasal 24A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

³⁸ Pasal 24B ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

³⁹ Pasal 24C ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

⁴⁰ Misal pemilihan Kapolri, Panglima TNI, dan pejabat lain yang ditentukan Undang-Undang.

⁴¹ Mei Susanto, *Op. Cit.*, hlm, 184.

menuju ke *constitutional heavy*.⁴² Dalam konteks pemeriksaan BPK, DPR sebagai pemegang fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan sesuai Pasal 20A UUD 1945 pada dasarnya dapat berperan optimal dalam tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK dengan meminta pejabat yang diperiksa untuk menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK.

C. Format *Checks and Balances* BPK dan DPR Sebelum Berlakunya Peraturan DPR 1/2025

Checks and balances antara BPK dan DPR telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU 15/2006, antara lain dilakukan melalui pemilihan Anggota BPK oleh DPR.⁴³ DPR juga dapat meminta, memberikan saran, dan pendapat terkait perencanaan pemeriksaan BPK.⁴⁴ Selain itu, DPR juga dapat melakukan koordinasi dan meminta penjelasan BPK terkait hasil pemeriksaan yang diserahkan BPK.⁴⁵ Di sisi lain, BPK diberikan independensi untuk melakukan pemeriksaan dengan memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan DPR.⁴⁶ Dalam pelaksanaan tugasnya, DPR memedomani Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib yang mengatur hubungan antara DPR dengan BPK.

Format *checks and balances* antara BPK dan DPR bersifat unik, karena bukan hanya saling mengawasi, keduanya lebih banyak bersinergi. Menurut Asshiddiqie, BPK sangat dekat dengan fungsi pengawasan DPR,⁴⁷ bahkan kedudukan BPK disejajarkan dengan MPR, DPR, dan DPD.⁴⁸ Berbeda dengan pengawasan DPR yang bersifat politis, pengawasan oleh BPK lebih bersifat teknis.⁴⁹

Setelah selesai melakukan pemeriksaan, BPK menyerahkan laporan hasil pemeriksaan ke DPR.⁵⁰ DPR kemudian akan membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan tersebut.⁵¹ DPR dapat memanfaatkan hasil audit BPK untuk memperkuat fungsi pengawasannya terhadap eksekutif. Hal ini mengingat pemeriksaan keuangan pada dasarnya bagian tidak terpisahkan dari pengawasan eksekutif secara umum.⁵² Pengawasan DPR terhadap eksekutif dapat dilakukan dengan membahas laporan hasil pemeriksaan BPK, serta tindak lanjut Pemerintah terhadap hasil pemeriksaan BPK.⁵³

BPK juga dapat memberikan pendapat kepada DPR dalam rangka perbaikan di bidang pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara,⁵⁴ misalnya terkait efisiensi belanja, kebocoran anggaran, atau program yang perlu dievaluasi. Dengan fungsi anggaran, DPR dapat memanfaatkan opini, pendapat, maupun temuan pemeriksaan BPK sehingga DPR bisa memiliki data yang cukup dalam menjalankan kewenangannya untuk menyusun, membahas, dan menyetujui APBN bersama dengan pemerintah. DPR perlu memastikan bahwa anggaran negara digunakan dengan benar untuk kepentingan rakyat.⁵⁵ DPR dapat memanfaatkan

⁴² Pugh Windarawan, "Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga: Fenomena Kekuasaan ke Arah *Constitutional Heavy*", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9 No. 4 (Desember 2012), hlm. 617, <https://doi.org/10.31078/jk942>, diakses 9 April 2025.

⁴³ Pasal 14 ayat (1) UU 15/2006.

⁴⁴ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU 15/2004).

⁴⁵ Pasal 76 dan Pasal 77 huruf (d) Peraturan DPR 1/2020.

⁴⁶ Pasal 6 ayat (1) UU 15/2006.

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 23.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 105.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 159.

⁵⁰ Pasal 7 ayat (1) UU 15/2006.

⁵¹ Pasal 7 huruf a Peraturan DPR 1/2020.

⁵² Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 160.

⁵³ Pasal 176 Peraturan DPR 1/2020.

⁵⁴ Pasal 11 huruf a UU 15/2006.

⁵⁵ Pasal 173 ayat (1), ayat (4) dan ayat (6) Peraturan DPR 1/2020.

rekomendasi hasil pemeriksaan BPK saat menyusun APBN bersama Pemerintah agar tidak mengulangi kesalahan penganggaran maupun pelaksanaan anggaran sebelumnya.

Selain itu, DPR melalui Komisi-Komisinya yang relevan, dapat bekerja sama dengan BPK dalam menganalisis kebijakan anggaran. Komisi tersebut dapat melakukan konsultasi dengan BPK bila diperlukan, sehingga keputusan anggaran yang diambil dapat dipertanggungjawabkan.⁵⁶ Dengan memanfaatkan hasil pemeriksaan BPK, DPR dapat mencegah pemerintah untuk meminta tambahan anggaran bila hasil pemeriksaan menunjukkan bahwa pemerintah/pemerintah daerah tidak efektif, ekonomis, dan efisien dalam mengelola anggaran. Dengan kolaborasi demikian, maka dapat menutup celah korupsi dan inefisiensi sejak dari penyusunan anggaran.⁵⁷

Dengan fungsi pengawasan, DPR bisa mengawasi kebijakan dan tindakan pemerintah. Fungsi pengawasan ini bertujuan untuk memastikan bahwa pemerintah menjalankan tugasnya sesuai dengan undang-undang dan kepentingan rakyat. DPR perlu memperkuat fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah dengan memanfaatkan laporan dan temuan BPK. Terlebih pasca perubahan UUD 1945, fungsi pengawasan DPR semakin kuat dengan hak baru, misalnya dalam membuat perjanjian internasional, pengangkatan pejabat, dan penguatan hak-hak lama. DPR juga menambah alat kelengkapan DPR, penguatan hak anggota DPR, dan lain-lain agar *check and balances* semakin seimbang.⁵⁸

Dengan tren demikian, DPR juga dapat memastikan bahwa setiap rekomendasi BPK diimplementasikan secara efektif oleh pemerintah. Bahkan bila perlu, DPR dapat melakukan pengawasan dengan menggunakan hak-haknya seperti hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selain itu, DPR dapat meminta BPK untuk melakukan audit dengan tujuan tertentu ataupun audit lanjutan, dalam hal terdapat adanya dugaan penyelewengan keuangan negara.

Untuk fungsi pengawasan, DPR dapat mengoptimalkan peran Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN) yang memiliki hubungan fungsional dengan BPK. Tugas BAKN antara lain melakukan telaahan terhadap temuan pemeriksaan BPK yang telah diserahkan kepada DPR, memberi masukan kepada BPK, mengadakan pemantauan atas tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK, dan meminta penjelasan BPK dan pihak-pihak terkait hasil pemeriksaan BPK, serta menyampaikan kepada Komisi terkait di DPR.⁵⁹

BAKN berperan penting sebagai salah satu alat kelengkapan DPR yang dapat meminta pertanggung jawaban lembaga pemerintah pusat dalam penggunaan uang publik. Keberadaan BAKN akan berkontribusi positif dalam pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas penggunaan keuangan negara serta menjaga kredibilitas atau kepercayaan publik/masyarakat terhadap DPR khususnya dalam melaksanakan fungsi pengawasan dewan. Mengingat pentingnya BAKN, tercetus wacana untuk membentuk BAKN di tingkat DPRD.⁶⁰ Dengan kewenangan yang dimiliki, BPK dan DPR bisa bersama melakukan pengawasan terhadap

⁵⁶ Pasal 59 ayat (2) huruf i, Pasal 59 ayat (4) huruf b, dan Pasal 60 ayat (3) huruf b Peraturan DPR 1/2020.

⁵⁷ Dian Iskandar, "Menutup Celah Korupsi Melalui Kolaborasi antar Aktor dalam Pengawasan Keuangan Negara", *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol. 4 No. 1 (2019), hlm. 35, <https://doi.org/10.14710/jiip.v4i1.4748>, diakses 9 Maret 2025.

⁵⁸ Zulkarnain Ridlwan, "Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12. No. 5 (2015), hlm. 325, <https://doi.org/10.31078/jk1226>, diakses 11 April 2025.

⁵⁹ Pasal 76 dan Pasal 77 Peraturan DPR 1/2020.

⁶⁰ Bahrullah Akbar, *Sistem Pengawasan Keuangan Negara di Indonesia*. (Jakarta: Pusat Kajian Keuangan Negara, 2012), hlm. 110.

kekuasaan pemerintah, pemerintah daerah, lembaga negara, lembaga negara lainnya, BUMN, BUMD, dalam mengelola dan mempertanggungjawabkan keuangan negara.

D. Format *Checks and Balances* Pasca Berlakunya Peraturan DPR 1/2025

Berdasarkan Peraturan DPR 1/2025 terdapat penguatan fungsi pengawasan DPR untuk melakukan evaluasi berkala terhadap calon yang telah ditetapkan dalam rapat paripurna DPR. Format *checks and balances* antara DPR dan BPK yang semula hanya dilakukan DPR dengan memilih Anggota BPK, memberikan saran dan pendapat terkait perencanaan pemeriksaan, serta berkoordinasi dan meminta penjelasan BPK terkait hasil pemeriksaan, namun pasca berlakunya Peraturan DPR 1/2025, DPR dapat mengevaluasi Anggota BPK. Kewenangan tersebut berpotensi digunakan untuk mengganti Anggota BPK di tengah masa jabatan sehingga seolah kedudukan BPK berada di bawah DPR. Hal ini berpotensi mengubah format *check and balances* antar kedua lembaga negara. Permasalahan tersebut akan dianalisis dengan teori hierarki peraturan perundang-undangan dan teori pembagian kekuasaan.

1. Analisis Berdasarkan Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Hans Kelsen dalam *stufentheorie*, peraturan perundang-undangan berjenjang atau memiliki hierarki, dari yang paling tinggi ke paling rendah seperti piramida hukum (*stufentheorie*).⁶¹ Teori tersebut dikembangkan oleh Hans Nawiasky bahwa peraturan yang lebih tinggi akan menjadi dasar bagi peraturan yang lebih rendah.⁶² Secara hierarki, susunan norma menurut Nawiasky adalah norma fundamental negara, aturan dasar negara, undang-undang formal, dan peraturan pelaksanaan/peraturan otonom.⁶³ Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011), saat ini hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁶⁴

Selain peraturan perundang-undangan tersebut, UU 12/2011 dan perubahannya juga mengakui keberadaan peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia, menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.⁶⁵ Peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.⁶⁶

⁶¹ Jimly Asshidiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 170.

⁶² Darwance, "Strategi Legislasi Sebagai Upaya Simplikasi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2017), hlm. 78.

⁶³ Jimly Asshidiqie dan Ali Safa'at, *Op. Cit.*, hlm. 170.

⁶⁴ Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011.

⁶⁵ Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011.

⁶⁶ Pasal 8 ayat (2) UU 12/2011.

Untuk mengetahui mekanisme *checks and balances* DPR dan BPK pasca Tatib DPR 2025, maka kita perlu menganalisis terlebih dahulu kedudukan peraturan lembaga. Kedudukan peraturan lembaga masih diperdebatkan apakah termasuk peraturan perundang-undangan atau bukan. Menurut Pasal 1 angka 2 UU 12/2011 dan perubahannya, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Mengingat definisi lembaga negara sangat luas, maka akan terdapat banyak sekali peraturan perundang-undangan. Menurut Asshiddiqie, lembaga negara dapat diklasifikasikan menjadi lembaga tinggi negara, lembaga negara, dan lembaga daerah.⁶⁷ Lingkup lembaga negara menurut Asshiddiqie sangat luas, yaitu semua lembaga yang bukan merupakan lembaga masyarakat, yang dapat berada pada eksekutif, legislatif, yudikatif, maupun campuran.⁶⁸

Dengan luasnya definisi lembaga negara, maka yang dimaksud peraturan perundang-undangan juga luas sebagaimana dimaksud dalam UU 12/2011 sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.⁶⁹ Untuk itu, perlu dicek apakah ada peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Tata Tertib DPR dan apakah DPR memiliki kewenangan untuk membentuknya.

Peraturan DPR 1/2025 yang mengatur evaluasi berkala terhadap calon yang ditetapkan dalam rapat paripurna DPR mendasarkan pada UU 17/2014.⁷⁰ Selanjutnya, UU 17/2014 mendelegasikan kepada Peraturan DPR untuk mengatur lebih lanjut mengenai pelaksanaan wewenang dan tugas DPR.⁷¹ Selain itu, mengingat Peraturan DPR 1/2025 ditandatangani oleh Ketua DPR, maka Peraturan tersebut memiliki dasar yang cukup.

Namun demikian, kedudukan peraturan lembaga tidak jelas dalam hierarki peraturan perundang-undangan sehingga menimbulkan ketidakpastian.⁷² Pasal 8 UU 12/2011 hanya mengatur bahwa kedudukan peraturan lembaga mengikat, namun tidak dijelaskan pada tingkat mana kedudukannya. Untuk Peraturan DPR, apakah di bawah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, mengingat Peraturan DPR tidak tercantum di Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011; apakah di bawah undang-undang, mengingat Peraturan DPR sebagai peraturan pelaksana undang-undang; apakah sejajar Peraturan Pemerintah karena kedudukan DPR sejajar dengan Pemerintah; ataukah sejajar dengan Peraturan Presiden sebagai sesama lembaga negara utama.

Menurut Asshiddiqie, Peraturan DPR kedudukannya sama dengan Peraturan Mahkamah Agung (Perma), Peraturan BPK, Peraturan Bank Indonesia (PBI), Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK), Peraturan Komisi Pemilihan Umum (Peraturan KPU) dan lain sebagainya yaitu sama-sama sebagai *subordinate legislations* atau peraturan hasil delegasi undang-undang.⁷³ Semuanya dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan dan

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. ix.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 31.

⁶⁹ Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU 12/2011.

⁷⁰ Pasal 71 dan Pasal 72 UU 17/2014.

⁷¹ Pasal 193 UU 17/2014.

⁷² Ihsanul Maarif, "Dinamika Kedudukan Peraturan Lembaga dalam Hierarki Perundang-Undangan: Tinjauan Yuridis dan Perspektif Praktis", *Unes Law Review*, Vol. 7 No. 1 (2024), hlm. 343, <https://doi.org/10.31933/unesrev.v7i1.2297>.

⁷³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 226.

termasuk kategori *allgemeene verbindende voorschriften* atau peraturan yang mengikat umum.⁷⁴

Namun demikian, Pasal 234 ayat (2) UU 17/2014 dan perubahannya mengatur bahwa Tatib DPR hanya berlaku di lingkungan internal DPR. Sifat keberlakuan internal semakin ditegaskan dalam pengaturan isi Tatib tersebut bahwa Tatib DPR antara lain memuat ketentuan tentang pengucapan sumpah/janji, penetapan pimpinan, serta hak dan kewajiban anggota DPR.⁷⁵

Sementara itu, menurut Fahmi, Peraturan DPR sebagai peraturan pelaksana undang-undang dan peraturan pelaksana berada di bawah undang-undang sehingga harus sesuai dengan Undang-Undang, dan apabila akan dilakukan pengujian hanya bisa dilakukan pengujian terhadap undang-undang.⁷⁶ Namun menurut Anggono, peraturan lembaga negara berada di bawah Peraturan Pemerintah dan sejajar dengan Peraturan Presiden.⁷⁷ Ketidakjelasan kedudukan demikian menjadikan potensi ketidaktertiban peraturan perundang-undangan, karena seharusnya setiap peraturan memiliki dasar hukum dan hierarki yang jelas. Dalam hal terdapat pertentangan antar norma, harus jelas mana yang lebih tinggi kedudukannya.

Penulis sendiri cenderung pada pendapat bahwa Peraturan DPR, yang merupakan peraturan lembaga seperti Peraturan MA, Peraturan MK, Peraturan BPK, Peraturan DPR, kedudukannya berada di bawah Peraturan Pemerintah dan sejajar dengan Peraturan Presiden. Hal ini karena kedudukan Presiden sebagai lembaga negara utama sejajar dengan DPR, sehingga peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara-lembaga negara tersebut selayaknya memiliki kedudukan sejajar.

Pemberian kewenangan kepada DPR untuk melakukan evaluasi berkala terhadap calon yang telah ditetapkan dalam rapat paripurna DPR sebagaimana dalam Peraturan DPR 1/2025 harus dibaca dalam kerangka peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kedudukan Peraturan DPR sebagai peraturan lembaga yang sejajar dengan Peraturan Presiden, maka Peraturan DPR 1/2025 harus tunduk pada UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah.

Baik dalam UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah tidak terdapat kewenangan DPR untuk melakukan evaluasi berkala terhadap calon yang telah ditetapkan dalam rapat paripurna DPR. Pasal 185 UU 17/2014 dan perubahannya hanya mengatur mengenai kewenangan DPR untuk mengajukan calon untuk suatu jabatan, dan kemudian memberikan persetujuan atau pertimbangan atas calon untuk mengisi jabatan tersebut berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan melalui rapat paripurna DPR.

Penggunaan frase “berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan” menunjukkan bahwa pengisian jabatan publik yang dipilih oleh DPR tidak diatur oleh DPR, tetapi tunduk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan tersebut. Misalnya untuk pengisian jabatan Anggota BPK, maka tunduk pada UU 15/2006. Setelah dipilih oleh DPR, Anggota BPK memegang jabatan selama lima tahun.⁷⁸ DPR hanya dapat mengusulkan

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Pasal 234 ayat (3) UU 17/2014.

⁷⁶ Khairul Fahmi, “Penataan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dalam Perspektif Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan Menurut UUD NRI 1945”, dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Op. Cit.*, hlm. 222.

⁷⁷ Bayu Dwi Anggono, “Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya”, *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 47 No. 1 (Januari 2018), hlm. 6, <http://dx.doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9>.

⁷⁸ Pasal 5 ayat (1) UU 15/2006.

pemberhentian tidak dengan hormat Anggota BPK apabila Anggota BPK tersebut memenuhi salah satu syarat dalam Pasal 19 UU 15/2006, yaitu

- a. dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- b. melanggar kode etik BPK;
- c. tidak melaksanakan tugas dan kewajibannya selama 1 (satu) bulan berturut-turut tanpa alasan yang sah;
- d. melanggar sumpah atau janji jabatan;
- e. melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28; atau
- f. tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota BPK.

Adapun larangan bagi Anggota BPK disebutkan dalam Pasal 28 UU 15/2006, yaitu:

- a. memperlambat atau tidak melaporkan hasil pemeriksaan yang mengandung unsur pidana kepada instansi yang berwenang;
- b. mempergunakan keterangan, bahan, data, informasi, atau dokumen lainnya yang diperolehnya pada waktu melaksanakan tugas yang melampaui batas kewenangannya kecuali untuk kepentingan penyidikan;
- b. yang terkait dengan dugaan adanya tindak pidana;
- c. secara langsung maupun tidak langsung menjadi pemilik seluruh, sebagian, atau penjamin badan usaha yang melakukan usaha dengan tujuan untuk mendapatkan laba atau keuntungan atas beban keuangan negara;
- d. merangkap jabatan dalam lingkungan lembaga negara yang lain, dan badan-badan lain yang mengelola keuangan negara, swasta nasional/asing; dan/atau
- e. menjadi anggota partai politik.

Dengan rumusan demikian, kewenangan DPR untuk mengevaluasi Anggota BPK sebagaimana diatur dalam Peraturan DPR 1/2025 tidak sampai pada pemberhentian Anggota BPK di tengah masa jabatannya, kecuali sebatas usulan pemberhentian Anggota BPK dengan syarat limitatif sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UU 15/2006. Hal ini karena BPK tidak bertanggung jawab kepada DPR, sehingga Anggota BPK juga tidak bisa diberhentikan oleh DPR.

Adapun pemilihan Anggota BPK oleh DPR bukan berarti kedudukan DPR lebih tinggi dari BPK, karena hal tersebut hanya sekedar mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara. Peran DPR tidaklah tunggal dalam pemilihan Anggota BPK. Hal ini dibuktikan bahwa pemilihan Anggota BPK oleh DPR harus memperhatikan pertimbangan DPD.⁷⁹ Selain itu, peresmian Anggota BPK, peresmian Ketua dan Wakil Ketua BPK⁸⁰ dan pemberhentian Anggota BPK bukan oleh DPR, tetapi oleh Presiden.

Dengan semangat perubahan UUD NRI Tahun 1945, maka yang perlu digalakkan adalah pemberdayaan, penguatan dan independensi BPK. Untuk itu, terdapat gagasan agar Anggota BPK ditetapkan seumur hidup sehingga bisa lebih independen dan dapat mengajukan pensiun saat usia 65 tahun. Selain itu, Anggota BPK hanya dapat diberhentikan karena alasan yang ditetapkan dalam Undang-Undang, dan menurut tata cara yang diatur dalam Undang-Undang.⁸¹

⁷⁹ Pasal 14 ayat (1) UU 15/2006.

⁸⁰ Pasal 15 ayat (2) UU 15/2006.

⁸¹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 21-23.

Dengan konstruksi pemikiran demikian, maka pada dasarnya tidak terdapat perubahan format *checks and balances* antara DPR dan BPK pasca terbitnya Peraturan DPR 1/2025 tentang Tatib DPR. Evaluasi yang dilakukan oleh DPR terhadap BPK sebatas penguatan pengawasan yang telah menjadi fungsi DPR. Atas penguatan pengawasan tersebut, DPR tidak dapat memberhentikan Anggota BPK bila tidak memenuhi syarat dalam UU 15/2006.

2. Analisis Berdasarkan Teori Pembagian Kekuasaan

Urgensi pembagian kekuasaan tidak lepas dari kekhawatiran penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana dinyatakan oleh Lord Acton bahwa *power tends to corrupt, and absolutely power, corrupt absolutely* (kekuasaan yang dimiliki akan cenderung disalahgunakan, dan kekuasaan yang absolut, akan disalahgunakan secara absolut). Oleh karena itu, dalam sistem ketatanegaraan diperlukan prinsip *checks and balances* agar kekuasaan yang ada bisa saling mengontrol. Keberadaan *checks and balances* menjadi salah satu ciri negara hukum.⁸²

Dalam sistem pemerintahan terdapat pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara dan sifat hubungan antara lembaga-lembaga negara. Berdasarkan segi pembagian kekuasaan, dapat dibedakan atas (1) pembagian kekuasaan secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan yang didasarkan pada fungsi maupun mengenai lembaga negara yang melaksanakan fungsi tersebut. (2) Pembagian kekuasaan negara secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan di antara beberapa tingkatan pemerintah yang akan melahirkan garis hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian.⁸³

Pembagian kekuasaan secara horizontal berkembang dari perjuangan para cendekiawan yang berusaha keras untuk membangkitkan kembali ajaran demokrasi setelah melihat kenyataan sejarah ketatanegaraan di Eropa dan Inggris pada abad XVII di mana umumnya negara-negara tersebut berbentuk monarki absolut dan raja dapat sewenang-wenang menjalankan kekuasaannya sehingga rakyat menderita dan sengsara.⁸⁴

Sejalan dengan bangkitnya ajaran demokrasi tersebut, maka berkembang pulalah teori-teori mengenai pemisahan kekuasaan yang mempunyai tujuan memisahkan secara tegas kekuasaan negara atas beberapa kekuasaan yang masing-masing dipegang oleh lembaga-lembaga tertentu, dan guna mencegah timbulnya seluruh kekuasaan negara di tangan satu orang yaitu raja seperti di dalam sistem pemerintahan monarki absolut.

Sarjana yang pertama mengemukakan teori pemisahan kekuasaan adalah John Locke yang memisahkan kekuasaan pada negara menjadi legislatif, yaitu kekuasaan membentuk Undang-Undang, eksekutif yaitu kekuasaan yang menjalankan Undang-Undang serta kekuasaan federatif yaitu kekuasaan yang meliputi perang, dan damai, membuat perserikatan dan segala tindakan dengan semua orang serta badan-badan di luar negeri.⁸⁵

Menurut Ismail Sunny, Indonesia hanya menganut pembagian kekuasaan, bukan pemisahan kekuasaan seperti teori Montesquieu. Hal ini karena ada kerja sama antar lembaga negara dalam menjalankan kekuasaannya.⁸⁶ Pendapat yang kurang lebih sama dinyatakan oleh Bagir Manan bahwa bahwa UUD NRI Tahun 1945 tidak menganut *separation of powers*.

⁸² Indrastuti dan Polamolo, *Op. Cit.*, hlm. 34.

⁸³ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 117.

⁸⁴ Sri Soemantri, *Perbandingan (antar) Hukum Tata Negara*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1971), hlm. 2-3.

⁸⁵ Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, (Jakarta: Penerbit Aksara Baru, 1978), hlm. 6.

⁸⁶ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2017), hlm. 35.

Misalnya dalam pembuatan undang-undang, tidak mungkin terjadi tanpa campur tangan antara Presiden dan DPR.⁸⁷ Demikian pula Presiden punya kewenangan membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, namun tetap harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya. Namun, baik pemisahan maupun pembagian kekuasaan, pada dasarnya didesain agar terdapat saling kontrol antar cabang kekuasaan yang ada.

Di beberapa negara, lembaga auditor eksternal seperti BPK bertanggung jawab kepada lembaga legislatif sebagai pemegang hak *budget*. Lembaga legislatif kemudian menugaskan auditor eksternal untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Prinsip demikian diadopsi sebagian dimana berdasarkan Pasal 23F UUD NRI Tahun 1945 jo. Pasal 14 ayat (1) UU 15/2006, bahwa Anggota BPK dipilih oleh DPR. Dalam merencanakan tugas pemeriksaan, BPK juga memperhatikan permintaan, saran, dan pendapat dari DPR.⁸⁸ Dalam rangka menindaklanjuti hasil pemeriksaan yang dilakukan BPK terhadap entitas pemeriksaan, DPR dapat melakukan koordinasi meminta penjelasan BPK. Ketentuan demikian diturunkan dalam Peraturan DPR bahwa DPR juga dapat memberi masukan kepada BPK mengenai rencana kerja pemeriksaan, penyajian, dan kualitas laporan pemeriksaan, termasuk mendiskusikan dengan BPK bila ada hambatan pemeriksaan.⁸⁹

Namun demikian, UUD NRI Tahun 1945 menempatkan BPK sejajar dengan lembaga-lembaga negara yang ada dalam struktur negara kita. Kedudukan yang sejajar demikian menjadi penting untuk memastikan bahwa BPK dapat memeriksa semua pihak secara objektif.⁹⁰ Bahkan BPK bisa memeriksa DPR,⁹¹ lembaga yang memilih Anggota BPK.

Dengan desain ketatanegaraan demikian, kedudukan BPK dan DPR sejajar sehingga bisa saling melakukan *checks and balances*. Konsep *checks and balances* BPK dan DPR telah ada sebelum adanya perubahan UUD 1945, dimana pada Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 dan Pasal 2 ayat (3) UU 5/1973 terdapat keharusan BPK untuk memberitahukan hasil pemeriksaan kepada DPR. Penggunaan terminologi “memberitahukan” menunjukkan bahwa BPK tidak perlu persetujuan DPR dalam menuliskan laporan hasil pemeriksaan, tetapi cukup memberitahukan yang bersifat laporan atas pemeriksaan yang telah dilakukan. Hal ini sebagai bentuk pengawasan DPR agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh BPK dalam melakukan pemeriksaan.

Pengawasan oleh DPR maupun BPK mengalami pasang surut. Sebelum reformasi 1998, transparansi dan akuntabilitas di Indonesia, terutama dalam pengelolaan keuangan negara dan pemerintahan sangat terbatas. Pada masa Orde Lama (1945-1966) dan Orde Baru (1966–1998), sistem pemerintahan lebih tertutup dan cenderung sentralistik, sehingga pengawasan publik terhadap kebijakan negara sangat minim. Kekuasaan sangat terpusat di tangan eksekutif, terutama Presiden, sementara DPR dan BPK lebih berperan sebagai lembaga formalitas tanpa kekuatan nyata untuk mengawasi pemerintah. DPR tidak memiliki kemandirian yang cukup, sementara BPK ada sebagai lembaga pemeriksa keuangan, tetapi laporannya tidak memiliki dampak besar karena tidak ada independensi dan mekanisme pengawasan yang kuat. Pada masa Orde Lama, BPK berada di bawah kekuasaan Presiden, sementara pada masa Orde Baru BPK sejajar dengan Presiden secara *de jure*, namun tunduk pada Presiden secara *de facto*. Laporan keuangan negara sulit diakses publik dan hasil audit BPK tidak ditindaklanjuti dengan baik. Keputusan-keputusan penting banyak dibuat tanpa

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 142.

⁸⁸ Pasal 7 ayat (1) UU 15/2004.

⁸⁹ Pasal 59 ayat (4) huruf c Peraturan DPR 1/2020.

⁹⁰ Gilang Prima Jasa dan Ratna Herawati, *Op. Cit.*, hlm. 190.

⁹¹ Pasal 6 ayat (1) UU 15/2006.

partisipasi publik yang luas. Akses masyarakat terhadap informasi terkait kebijakan pemerintah sangat terbatas. Hal ini menyebabkan korupsi merajalela di semua tingkatan pemerintahan, tetapi sulit untuk diawasi karena kurangnya transparansi. Banyak proyek pemerintah diberikan kepada kroni dan keluarga penguasa tanpa proses tender yang jelas. Kekayaan negara sering disalahgunakan untuk kepentingan elite politik.

Pasca reformasi 1998, sistem pemerintahan Indonesia mengalami perubahan besar menuju demokrasi yang lebih transparan dan akuntabel. Dalam konteks ini, DPR dan BPK memiliki peran penting dalam pengawasan pemerintahan, khususnya dalam hal legislasi, anggaran, dan akuntabilitas keuangan negara. DPR memiliki kewenangan lebih besar dalam pembuatan undang-undang, tidak lagi hanya sebagai "stempel" kebijakan pemerintah seperti di era Orde Baru. Pasca reformasi, UUD 1945 yang semula bersifat *executive heavy*, menjadi lebih seimbang dengan terwujudnya *checks and balances*.⁹² Demikian pula peran DPR semakin bisa mengimbangi peran eksekutif sehingga terwujudnya kontrol yang lebih efektif, termasuk di bidang pengawasan anggaran, sehingga sebagian menyebutnya sebagai *legislative heavy*. Banyak undang-undang yang lahir pasca reformasi, seperti Undang-Undang Pers, Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik, dan Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang BUMN, Undang-Undang BPK dan lain-lain yang membuka ruang perubahan menuju transparansi dan akuntabilitas.

Pasca reformasi, DPR dapat mengawasi pemerintahan melalui hak interpelasi (meminta penjelasan), hak angket (penyelidikan kebijakan), dan hak menyatakan pendapat.⁹³ Bahkan DPR bisa membentuk panitia khusus (Pansus) untuk menyelidiki kasus besar, seperti korupsi atau skandal tertentu. Kekuasaan legislasi yang semula dominan di Presiden, akhirnya bergeser ke DPR.⁹⁴

Berbeda dengan sebelum reformasi di mana DPR dan BPK hanya menjadi stempel pemerintah, pasca reformasi DPR memiliki kewenangan menyetujui, mengawasi, dan mengevaluasi APBN dan menggunakan laporan BPK untuk memastikan transparansi anggaran negara. Aspirasi untuk transparansi dan pemerintahan bersih akhirnya menjadi bagian dari perhatian utama pengusung reformasi.⁹⁵ Kehadiran Peraturan DPR 1/2025 menunjukkan adanya penguatan fungsi pengawasan DPR terhadap lembaga negara. Sebagai perwakilan rakyat, diharapkan DPR semakin menunjukkan perannya dalam mengawasi lembaga negara agar mereka bekerja dengan baik sesuai tugas dan fungsi menurut peraturan perundang-undangan berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Hal yang sama terjadi juga pada BPK. Melalui perubahan amandemen UUD 1945, tugas BPK semakin luas karena yang diperiksa BPK bukan hanya "tanggung-jawab tentang keuangan negara" tetapi juga "pengelolaan keuangan negara". Dengan perubahan tersebut, BPK kini wajib memeriksa bagaimana pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah dan lembaga lainnya sehingga peran BPK semakin strategis dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas keuangan negara.

Melalui perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945, kedudukan BPK semakin diperkuat dengan diberikan prinsip "bebas dan mandiri". Bebas dan mandiri maksudnya adalah BPK merencanakan sendiri pemeriksaan yang akan dilakukan. Saran atau permintaan dari lembaga

⁹² M. Arsyad Mawardi, "Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan RI", *Jurnal Hukum*, Vol. 15 No. 1 (Januari, 2008), hlm. 67, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol15.iss1.art3>.

⁹³ Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

⁹⁴ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Checks and Balances ...*, Op. Cit., hlm. 59.

⁹⁵ Taufik Abdullah, *Indonesia Towards Democracy*, (Pasir Panjang: The Institute of Southeast Asian Studies, 2009), hlm. 365.

perwakilan⁹⁶ dan masyarakat dapat dipertimbangkan oleh BPK dalam menyusun rencana pemeriksaan, namun tidak bersifat mengikat mengingat sifat bebas dan mandiri BPK.

BPK sebagai lembaga negara memiliki kedudukan sejajar dengan Presiden dan DPR sehingga pelaksanaan tugas konstitusi BPK dalam memeriksa keuangan negara tidak dapat diintervensi serta terlepas dari pengaruh Presiden dan DPR, tidak tergantung kepada Pemerintah dalam hal kelembagaan, pemeriksaan, dan pelaporan.⁹⁷ BPK secara bebas dan mandiri menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan hasil pemeriksaan.⁹⁸ Laporan Hasil Pemeriksaan BPK pun disampaikan langsung kepada lembaga perwakilan (DPR/DPD/DPRD) tanpa perlu konsultasi lebih dulu dengan Pemerintah.⁹⁹ Prinsip bebas dan mandiri yang merupakan jaminan konstitusional tersebut sangat diperlukan agar BPK tidak tunduk pada intervensi pihak tertentu yang mengganggu independensinya, sehingga diharapkan tercipta pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).¹⁰⁰

Perlu disadari bersama bahwa pemangkuan jabatan keanggotaan BPK harus dibedakan dengan jabatan politik, seperti jabatan lembaga DPR, DPD, dan Presiden. Sebagai jabatan profesional, diperlukan adanya jaminan konsistensi dan kesinambungan pelaksanaan tugas dan kewenangan BPK sebagai auditor keuangan negara¹⁰¹ agar Anggota BPK dapat bekerja secara independen sebagai amanat konstitusi dan UU 15/2006.¹⁰² Meskipun Anggota BPK dipilih oleh DPR, tidak berarti BPK berada di bawah DPR, namun kedudukan BPK dan DPR sejajar. Terlebih pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah ada pembagian kekuasaan secara jelas antara BPK dan DPR. Meskipun DPR dan BPK berada dalam kekuasaan yang sama yaitu pengawasan, namun antara DPR dan BPK tersebut tetap berlaku *checks and balances*. Sesuai tujuan asal bahwa prinsip *checks and balances* diterapkan agar cabang kekuasaan tidak melanggar peraturan perundang-undangan, maka pelaksanaan *checks and balances* juga tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

BPK harus diberikan independensi dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan amanat konstitusi. Independensi ini merupakan fondasi penting agar BPK dapat melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara objektif, transparan, dan profesional, tanpa tekanan dari pihak manapun. Kita perlu belajar dari pengalaman sejarah, khususnya pada masa Orde Lama dan Orde Baru, ketika BPK tidak dapat bekerja secara bebas karena berada di bawah kendali Presiden. Kondisi tersebut jelas tidak sejalan dengan prinsip negara hukum dan akuntabilitas publik yang seharusnya menjadi pijakan utama dalam tata kelola negara. Bahkan setelah diterbitkannya Peraturan DPR 1/2025, penting untuk tetap menjaga agar dalam menjalankan tugas konstitusionalnya, BPK tidak berada dalam posisi yang tunduk kepada DPR, meskipun DPR memiliki kewenangan untuk memilih Anggota BPK. Independensi BPK tidak boleh dikaburkan oleh proses politik atau hubungan kelembagaan, sebab tugas BPK adalah menjamin bahwa pengelolaan keuangan

⁹⁶ Pasal 7 ayat (1) UU 15/2004.

⁹⁷ Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 serta Pasal 2 dan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006.

⁹⁸ Pasal 6 dan Penjelasan Umum UU 15/2004 jo. Pasal 9 ayat (1) huruf a UU 15/2006.

⁹⁹ Pasal 7 ayat (1) UU 15/2006.

¹⁰⁰ Fery Aferio, "Kebebasan dan Kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pengawasan Penggunaan Keuangan Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *JOM Fakultas Hukum*, Vol. 2 No. 2 (Oktober 2015), hlm. 9.

¹⁰¹ Yusril Ihza Mahendra, *Keterangan Ahli dalam Putusan MK Nomor 13/PUU-XI/2013*, hlm. 29-30.

¹⁰² Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos Dan Pembongkaran*, (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 193.

negara dilakukan secara bertanggung jawab, efisien, dan sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, BPK harus setia hanya kepada kebenaran, data yang objektif, serta kepentingan publik jangka panjang, dan bukan kepada kekuasaan atau kepentingan politik manapun. Hal ini sejalan dengan kedudukan konstitusional BPK sebagai lembaga negara yang independen, bukan sebagai bagian dari instansi pemerintah atau eksekutif, sehingga posisinya harus tetap dijaga agar tidak mengalami subordinasi oleh kekuasaan politik. Kemandirian BPK merupakan syarat mutlak bagi terwujudnya tata kelola keuangan negara yang bersih, transparan, dan berintegritas.

KESIMPULAN

Berdasarkan teori hierarki peraturan perundang-undangan, Tatib DPR yang diatur dalam Peraturan DPR kedudukannya sejajar dengan Peraturan Presiden sehingga tidak dapat menyimpangi UUD NRI Tahun 1945 dan UU 15/2006 yang mengatur kedudukan BPK. Dengan teori pembagian kekuasaan, diketahui bahwa kedudukan BPK dan DPR adalah sejajar dan saling melakukan *checks and balances*. Sebagai amanat reformasi dan perubahan UUD NRI Tahun 1945, kedudukan BPK harus independen dan tidak tunduk pada lembaga negara lain. Dengan demikian, evaluasi oleh DPR terhadap Anggota BPK sebagaimana diatur dalam Tatib DPR Tahun 2025 hanya merupakan bentuk penguatan fungsi pengawasan DPR dan tidak mengubah format *checks and balances* antara BPK dan DPR yang sudah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU 15/2006.

DAFTAR PUSTAKA

- Aferio, Fery. "Kebebasan dan Kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pengawasan Penggunaan Keuangan Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". *JOM Fakultas Hukum*. Vol. 2 No. 2 (Oktober 2015): 1-15.
- Akbar, Bahrullah. *Sistem Pengawasan Keuangan Negara di Indonesia*. Jakarta: Pusat Kajian Keuangan Negara, 2012.
- Anggono, Bayu Dwi. "Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya". *Masalah-Masalah Hukum*. Jilid 47 Nomor 1 (Januari 2018): 1-9. <http://dx.doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9>.
- Arief, Moh. Zainol. "Pengawasan Keuangan Negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan". *Jendela Hukum*. Vol. 2 No. 1 (April 2015): 57-67.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- . *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- . dan Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Badan Pemeriksa Keuangan. *Mengenal Lebih Dekat BPK: Sebuah Panduan Populer*. Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan, 2019.

- . Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 tentang *Standar Pemeriksaan Keuangan Negara*.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Cetakan Kedua Puluh Satu. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- Dewan Perwakilan Rakyat. Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.
- Indrastuti, Lusia dan Susanto Polamolo. *Hukum Tata Negara dan Reformasi Konstitusi di Indonesia: Refleksi Proses dan Prospek di Persimpangan*. Yogyakarta: Total Media, 2014.
- Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan, 2007.
- Iskandar, Dian. "Menutup Celah Korupsi Melalui Kolaborasi antar Aktor dalam Pengawasan Keuangan Negara". *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*. Vol. 4 No. 1 (2019): 27-38. <https://doi.org/10.14710/jiip.v4i1.4748>.
- Jasa, Gilang Prima dan Ratna Herawati. "Dinamika Relasi antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Audit Keuangan Negara". *Law Reform*. Vol. 13 No. 2 (Sep. 2017): 189-203. <https://doi.org/10.14710/lr.v13i2.16155>.
- Maarif, Ihsanul. "Dinamika Kedudukan Peraturan Lembaga dalam Hierarki Perundang-Undangan: Tinjauan Yuridis dan Perspektif Praktis". *Unes Law Review*. Vol. 7 No. 1 (2024): 336-344. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v7i1.2297>.
- Mahendra, Yusril Ihza. *Keterangan Ahli dalam Putusan MK Nomor 13/PUU-XI/2013*.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2017.
- . *Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2017.
- Mawardi, M. Arsyad. "Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan RI". *Jurnal Hukum*. Vol. 15 No. 1 (Januari 2008): 60-80. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol15.iss1.art3>.
- Mutawalli, Muhammad. "Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Melakukan Pemeriksaan Dana Desa yang Bersumber dari APBN". *Jurnal Litigasi*. Vol. 23 No. 1 (2022): 61-82. <https://doi.org/10.23969/litigasi.v23i1.5030>.
- Susanto, Mei. "Hak Budget DPR dalam Pengelolaan Keuangan Negara". *Jurnal Rechtsvinding*. Vol. 5 No. 2 (Agustus 2016): 183-196. <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v5i2.139>.
- Raba', Mieke Rayu. "Peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Dalam Melakukan Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Baik Menurut UU No. 15 Tahun 2006". *Lex Crimen*. Vol. 6 No. 3 (2017): 152-160. <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexcrimen/article/view/15611>.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- . Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1965 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1964 tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan.
 - . Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
 - . Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
 - . Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
 - . Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
 - . Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019.
- Ridlwan, Zulkarnain. “Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah”. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 12 No. 5 (2015): 305-327. <https://doi.org/10.31078/jk1226>.
- Salman, Radian. *Kajian Terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2020.
- Simanjuntak, Dumaria. “Pengisian Jabatan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Untuk Mewujudkan BPK yang Independen”. *Jurnal Hukum & Pembangunan*. Vol. 47 No. 2 (2017): 231-258. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol47.no2.1454>.
- Sadono, Bambang. *Penataan Sistem Ketatanegaraan*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018.
- Soemantri, Sri. *Perbandingan (antar) Hukum Tata Negara*. Bandung: Penerbit Alumni, 1971.
- Sukamto, Bagus Mahardika, dkk. “Analisis Kewenangan Kebijakan Pengelolaan Keuangan Negara”. *Neraca: Jurnal Ekonomi, Manajemen Dan Akuntansi*. Vol. 2 No. 5 (2024): 342-351. <https://jurnal.kolibi.org/index.php/neraca/article/view/1508>.
- UMY. “DPR Bisa Copot Pimpinan Lembaga Negara, Pakar Hukum UMY Nilai Ini Langkah Prematur dan Inkonstitusional”. <https://www.umi.ac.id/pakar-hukum-tata-negara-nilai-revisi-tatib-dpr-inkonstitusional>. Diakses 12 Maret 2025.
- Tempo. “Ramai Kritik terhadap Revisi Peraturan tentang Tata Tertib DPR”. <https://www.tempo.co/politik/ramai-kritik-terhadap-revisi-peraturan-tentang-tata-tertib-dpr-1203995>. Diakses 12 Maret 2025.
- Windarawan, Puguh. “Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga: Fenomena Kekuasaan ke Arah *Constitutional Heavy*”. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 9 No. 4 (Desember 2012): 613-639. <https://doi.org/10.31078/jk942>.