

TESIS

**PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN
NEGARA TANPA PERTANGGUNGJAWABAN
PIDANA MELALUI LEMBAGA APARAT
PENGAWAS INTERNAL PEMERINTAH (APIP)**



Oleh:

Rakhmat Riyadi Akbar

NIM. 2220215310109

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
BANJARMASIN**

2024

**PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA
TANPA PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA MELALUI
LEMBAGA APARAT PENGAWAS INTERNAL
PEMERINTAH (APIP)**

TESIS

**Untuk Memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Magister Hukum Fakultas Hukum
Universitas Lambung Mangkurat**

Oleh :

**Rakhmat Riyadi Akbar
NIM. 2220215310109**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
BANJARMASIN**

2024

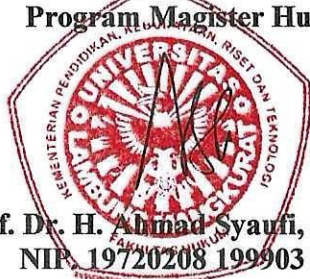
**TESIS INI
TELAH DIPERIKSA DAN DISETUJUI
PADA TANGGAL.....**

Pembimbing



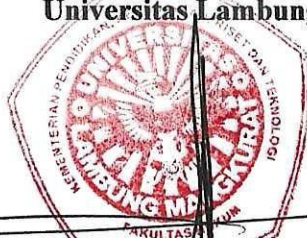
**Prof. Dr. H. Mispansyah, S.H., M.H.
NIP. 19761017 200112 1 002**

**Disahkan Oleh
Koordinator
Program Magister Hukum**



**Prof. Dr. H. Ahmad Syaafi, S.H., M.H.
NIP. 19720208 199903 1 004**

**Diketahui Oleh
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Lambung Mangkurat**



**Prof. Dr. Achmad Faisal, S.H., M.H.
NIP. 19750615 200312 1 001**

**Judul Tesis : Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Tanpa
Pertanggungjawaban Pidana Melalui Lembaga Aparat
Pengawas Internal Pemerintah (APIP)**

Nama : Rakhmat Riyadi Akbar

NIM : 2220215310109

**Disetujui,
Pembimbing**



**Prof. Dr. H. Mispansyah, S.H., M.H
NIP. 19761017 200112 1 002**

Diketahui,

**Koodinator Program Magister Hukum
Univeristas Lambung Mangkurat**



**Prof. Dr. H. Ahmad Syaifi, SH., M.H
NIP. 19720208 199903 1 004**

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Lambung Mangkurat**



**Prof. Dr. Ahmad Faisal, S.H., M.H
NIP. 19750615 200312 1 001**

Tanggal Lulus :

Tanggal Wisuda :

Tesis Ini Telah Dipertahankan
Di Depan
Sidang Panitia Penguji Tesis
Pada Tanggal 3 Juli 2024

Susunan Panitia Penguji Tesis

Ketua	: Prof. Dr. Diana Haiti, S.H., M.H
Sekretaris	: Dr. Hj. Nurunnisa, S.H., M.H
Anggota	: Prof. Dr. H. Mispansyah, S.H., M.H

MOTTO / PERSEMBAHAN

Motto :

Barang siapa dari kalian melihat kemungkaran,

Ubahlah dengan tangannya.

Jika tidak bisa, ubahlah dengan lisannya,

jika tidak bisa, ingkarilah dengan hatinya,

dan itu merupakan selemah-lemahnya iman

(Nabi Muhammad Rasulullah)

Korupsi itu haram,

Makanan haram akan merusak kesehatan bathin,

Obatnya adalah taubat

(Penulis)

Persembahan kepada :

- Orang tua tercinta yang telah memberikan cinta dan kasih sayangnya, yang selalu mendukung setiap langkah kebaikan untuk anaknya.
- Isteri tercinta, Maysarah Dwi Suhartini dan kedua anakku, Alema Huwaydah Zahra dan Amira Syakela Fauziyyah, yang telah memberikan support dan semoga menjadi motivasi bagi kalian untuk selalu menuntut ilmu.
- Para pakar ataupun peneliti lain, semoga dapat mengembangkan penelitian ini dan membuahkannya untuk mewujudkan kemakmuran rakyat Indonesia.

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Rakhmat Riyadi Akbar
NIM : 2220215310109
Program Studi : Magister Hukum
Konsentrasi Hukum : Sistem dan Peradilan Pidana

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa :

1. Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pikiran orang lain yang saya akui sebagai tulisan atau pikiran saya sendiri.
2. Dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik di Perguruan Tinggi, dan sepanjang sepengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh oranglain, kecuali secara tertulis dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka dan bebas dari plagiarisme.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan Tesis ini hasil jiplakan sebagaimana dimaksud di atas, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Banjarmasin, Juli 2024

Yang membuat pernyataan,



Rakhmat Riyadi Akbar
NIM. 2220215310109

AKBAR, RAKHMAT RIYADI. 2024. PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA TANPA PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA MELALUI LEMBAGA APARAT PENGAWAS INTERNAL PEMERINTAH (APIP). Program Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Lambung Mangkurat. Pembimbing : Prof. H. Dr. Mispansyah, S.H.,M.H. 109 halaman

RINGKASAN

Seiring dengan semakin kuatnya tuntutan dorongan arus reformasi dalam penanggulangan korupsi di Indonesia, masyarakat mengharapkan perbaikan sistem terhadap pola penanggulangan kerugian keuangan negara. Ketidakpercayaan masyarakat terhadap pencegahan korupsi di daerah diperparah dengan tidak optimalnya kinerja Inspektorat Daerah karena tidak independen dibawah Kepala Daerah dan mitra kerja DPRD. Beberapa kasus adanya dugaan korupsi di Indonesia yang dalam penanganannya oleh APH dilimpahkan kembali ke APIP dengan alasan kesalahan administratif tidak dapat diselesaikan dengan baik oleh Inspektorat Daerah. Disisi lain bagi pejabat pemerintahan yang telah melakukan pengambalian kerugian keuangan negara tanpa pertanggungjawaban pidana dengan unsur kesalahan administratif, akan tetapi faktanya kasus pengambalian kerugian keuangan oleh aparat pemerintah tidak menghilangkan pemeriksaan penyelidikan oleh APH dengan dasar adanya dumas Pasal 102 ayat (1) KUHAP dan Pasal 4 UU PTPK, bahwa pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapus pertanggungjawaban pidana. Rumusan masalah pada penelitian ini adalah :

1. Apakah Tindakan hukum Inspektorat Daerah dalam pengembalian kerugian negara melalui Tuntutan Ganti Rugi memiliki kepastian hukum ?
2. Bagaimanakah kebijakan hukum pidana kedepan (*ius constituendum*) terhadap pola pengembalian / tuntutan ganti rugi oleh Inspektorat Daerah ?

Tujuan Penelitian ini mengungkapkan apakah tindakan hukum APIP in casu Inspektorat Daerah dalam pengembalian kerugian negara melalui tuntutan ganti rugi kepada aparat / pejabat pemerintahan memiliki kepastian hukum dan bagaimana kebijakan hukum pidana kedepan (*ius constituendum*) terhadap pola pengembalian/ tuntutan ganti rugi oleh Inspektorat Daerah. Metode Penelitian tesis ini adalah penelitian hukum normatif atau Penelitian hukum doktrinal, adapun tipe penelitian ini yaitu tipe penilitian hukum vague norm (Kekaburan hukum) yaitu penelitian yang menekankan pada pengkajian dan penelusuran adanya kekaburan norma pada perundang-undangan terkait kewenangan APIP untuk menyelesaikan permasalahan hukum pidana yang berkaitan dengan pengembalian keuangan negara untuk mendapatkan kepastian hukum dan selain itu juga penelitian hukum ini tipe *rechts leemten* (kekosongan hukum), yaitu meneliti suatu perbuatan hukum yang belum diatur oleh Undang-Undang agar dapat memberikan kepastian pengembalian kerugian keuangan negara.

Kepastian hukum pada tindakan Inspektorat Daerah dalam pengembalian kerugian keuangan negara melalui tuntutan ganti rugi, setelah dianalisis menggunakan teori Kepastian Hukum menurut Lon L. Fuller dari 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi hukum, terdapat 5 (lima) asas kegagalan kepastian hukum yaitu :

- a. Kegagalan untuk mencapai keteraturan, sehingga setiap masalah memerlukan keputusan secara ad hoc;
Untuk mengatasi pemeriksaan APH, Kementerian Dalam Negeri memelopori Keputusan ad hoc pada dengan lahirnya Nota Kesepahaman (MoU) antara APIP dengan leading sektornya Kementerian Dalam Negeri dengan APH (Kejaksaan Negeri dan Kepolisian RI) yang mana penulis lihat kesepahaman ini dibuat pada tahun 2017, 2018 dan 2023, yang mana rumusan Nota Kesepahaman yang sama.
- b. Kegagalan dalam mempublikasikan, atau setidaknya gagal kepada pihak-pihak terkait (yang kena dampak) atas peraturan yang harus dipatuhi;
Publikasi gagal dalam melakukan pengawasan yang dilakukan APIP, karena APIP banyak yang tidak mengerti proses penyelesaian gugatan ganti rugi, setidaknya APIP harus memahami regulasi :
 - 1) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/ Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain
 - 2) Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 133 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain
- c. Kegagalan membuat peraturan yang dapat dipahami;
 - 1) Masih memberikan peluang untuk dapat diperiksa kembali oleh APH
 - 2) Regulasi yang lebih rendah (Perpres nomor 16 Tahun 2018 tentang pengadaan barang/jasa) mengatur KUHAP dalam hal adanya pengaduan.
 - 3) Pemahaman perihal Laporan Hasil Pengawasan (LHP) yang dianggap lemah sebagai Keputusan TUN
- d. Peraturan yang mensyaratkan sesuatu yang tidak sesuai dengan kemampuan pihak terkait;
 - 1) SDM dan Independensi Inspektorat yang diangkat dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah
 - 2) Kewajiban APH yang diatur oleh KUHAP apabila adanya pengaduan masyarakat untuk melakukan penyelidikan.
- e. Kegagalan untuk melakukan penyalarsan terhadap peraturan yang ditetapkan dengan pelaksanaan (praktek) yang sebenarnya
 - 1) UU AP dan UU PTPK tidak memberikan jaminan untuk APH memeriksa perkara walaupun pengembalian kerugian negara telah dilaksanakan secara administratif.
 - 2) Pemeriksaan/ pengembalian kerugian keuangan negara sesuai Undang-Undang mengalami kegagalan apabila berkenaan dengan faktor hirarki jabatan birokrasi dan politis.

Kegagalan dalam memberikan syarat asas yang harus dipenuhi dalam tindakan hukum APIP, menunjukkan adanya kekaburan norma pada UU AP dan UU PTPK untuk pelaksanaan tindakan APIP.

Analisis terhadap Kebijakan Hukum Pidana Kedepan (*Ius Constituendum*) pada pola pengembalian / tuntutan ganti rugi oleh Inspektorat Daerah dengan menggunakan “Teori Kebijakan Hukum Pidana” dengan analisis melalui pendekatan filosofis, sosiologis dan yuridis, yang mana kausalitas dengan pendekatan penelitian kekosongan hukum, bahwa diperlukan sebuah rumusan norma untuk menstabiliskan keaburan norma UU AP dan UU PTPK tersebut, agar pelaksanaan pengawasan APIP memiliki kepastian hukum pada publik yaitu dengan melakukan perubahan UU PTPK dengan menambah rumusan frasa yang mengatur **antara lain :**

- a. Membuat rumusan pasal **“pengecualian kesalahan administratif atau penyelesaian kerugian keuangan negara diluar UU PTKP tidak dapat dipidana”**. Dengan rumusan tersebut agar tujuan pengaturan pengawasan UU AP yang ingin menegaskan bahwa penerapan sanksi pidana sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*) dapat diterapkan.
- b. Membuat rumusan pasal perihal pengaturan bagaimana agar aparat pengawas dapat memberikan kepastian hukum kepada masyarakat terhadap hasil pengawasan kerugian negara yang dilakukan oleh APIP dengan menambahkan rumusan kalimat yaitu **“memberikan sanksi pidana apabila APIP mengetahui, membiarkan adanya kerugian negara dan/ atau membuat laporan palsu kesalahan administratif”**. Dengan rumusan tersebut agar APIP melaksanakan tugas sesuai ketentuan, menghindari *trik fraud* (kecurangan) korupsi yang dapat dilakukan oleh APIP melalui penetapan kesalahan administratif pada korupsi masif dan terstruktur di birokrasi.

AKBAR, RAKHMAT RIYADI. 2024. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Tanpa Pertanggungjawaban Pidana Melalui Lembaga Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP). Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Lambung Mangkurat. Pembimbing : Prof. Dr. H. Mispansyah, S.H.,M.H. 109 halaman

ABSTRAK

Kata Kunci: Pengembalian, Kerugian Keuangan Negara, APIP

Hasil Pengawasan APIP dalam penyelesaian kerugian bagi pejabat pemerintahan pada kesalahan administratif, tidak memberikan jaminan untuk tidak diperiksa APH dengan dasar adanya dumas Pasal 102 ayat (1) KUHAP dan Pasal 4 UU PTPK. Tujuan Penelitian ini mengungkapkan apakah tindakan hukum dalam pengembalian kerugian negara melalui tuntutan ganti rugi kepada aparatur / pejabat pemerintahan memiliki kepastian hukum dan bagaimana kebijakan hukum pidana kedepan (*ius constituendum*) terhadap pola pengembalian/ tuntutan ganti rugi oleh Inspektorat Daerah. Metode Penelitian tesis ini adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal, adapun tipe penelitian ini yaitu tipe penelitian hukum vague norm (*Kekaburan hukum*) dan tipe *rechts leemten* (*kekosongan hukum*).

Kepastian hukum pada tindakan Inspektorat Daerah dalam pengembalian kerugian keuangan negara melalui tuntutan ganti rugi, setelah dianalisis menggunakan teori Kepastian Hukum menurut Lon L. Fuller dari 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi hukum, terdapat 5 (lima) asas kegagalan kepastian hukum dan Kegagalan dalam memberikan syarat asas yang harus dipenuhi dalam tindakan hukum APIP, menunjukkan adanya keaburan norma pada UU AP dan UU PTPK untuk pelaksanaan tindakan APIP

Kebijakan Hukum Pidana Kedepan (*Ius Constituendum*) pada pola pengembalian / tuntutan ganti rugi oleh Inspektorat Daerah dengan menggunakan “Teori Kebijakan Hukum Pidana” dengan analisis melalui pendekatan filosofis, sosiologis dan yuridis, yang mana kausalitas dengan pendekatan penelitian kekosongan hukum, bahwa diperlukan sebuah rumusan norma untuk menstabilitaskan keaburan norma UU AP dan UU PTPK tersebut, agar pelaksanaan pengawasan APIP memiliki kepastian hukum pada publik yaitu dengan melakukan perubahan UU PTKP.

AKBAR, RAKHMAT RIYADI. 2024. Return of State Financial Losses Without Criminal Liability through the Government Internal Supervisory Apparatus Institution (APIP). Master of Law Program, faculty of law, Postgraduate Program, Lambung Mangkurat University. Advisor : **Prof. Dr. H. Mispansyah, S.H., M.H. 109 pages**

ABSTRACT

Keywords: Returns, State Financial Losses, APIP

The results of APIP Supervision in settling losses for government officials on administrative errors, do not provide a guarantee not to be inspected by APH on the basis of the existence of Article 102 paragraph (1) of the KUHAP and Article 4 of the PTPK Law. The purpose of this study is to reveal whether legal actions in the return of state losses through compensation demands to government officials/officials have legal certainty and how the future criminal law policy (*ius constituendum*) against the pattern of returns/compensation demands by the Regional Inspectorate. Research Methods This thesis is normative or doctrinal legal research, while this type of research is the type of legal research vague norm (legal ambiguity) and the type of *rechts leemten* (legal emptiness).

Legal certainty in the actions of the Regional Inspectorate in the return of state financial losses through compensation claims, after being analyzed using the theory of Legal Certainty according to Lon L. Fuller of the 8 (eight) principles that must be fulfilled by law, there are 5 (five) principles of failure of legal certainty and failure in providing basic conditions that must be fulfilled in APIP legal actions, showing that there is ambiguity in the norms in the AP Law and the PTPK Law for the implementation of APIP actions

Future Criminal Law Policy (*Ius Constituendum*) on the pattern of restitution / compensation demands by the Regional Inspectorate using the "Criminal Law Policy Theory" with analysis through a philosophical, sociological and juridical approach, which is causality with a research approach on legal vacuums, that a norm formulation is needed to stabilize the ambiguity of the norms of the AP Law and the PTPK Law, so that the implementation of APIP supervision has legal certainty to the public, namely by make changes to the PTKP Law.

UCAPAN TERIMA KASIH

Bismillahirrohmanirrohim....

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas berkah, rahmatnya dan karunia yang dilimpahkan-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis ini. Shalawat dan salam diucapkan kepada junjungan, suri tauladan Nabi Muhammad SAW, beserta keluarga dan para sahabatnya.

Dalam penulisan Tesis ini membahas tentang “Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Tanpa Pertanggungjawaban Pidana melalui Lembaga Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP)”, dan penulisan ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam menyelesaikan Program Pasca Sarjana (S-2) pada Program Magister Hukum Universitas Lambung Mangkurat.

Penyelesaian tesis ini, tidak lepas dari motivasi, bimbingan dan dorongan dari berbagai pihak, oleh karena itu pada kesempatan ini penulis sampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Orang tua tercinta, yang selalu memberikan doá dan semangat kepada penulis dalam menyelesaikan kuliah Program Magister Hukum.
2. Isteri dan anak-anak serta mertua penulis yang telah memberikan motivasi dan doányanya untuk keberhasilan menyelesaikan Program Magister Hukum.
3. Bapak Prof. Dr. H. Mispansyah, S.H.,M.H selaku pembimbing, yang telah membimbing dan memberikan ilmu untuk kesempurnaan penelitian tesis ini.
4. Bapak Prof. Dr. H. Ahmad Saufi, S.H.,M.H selaku Ketua Prodi Magister Hukum, yang telah memberikan kesempatan, arahan dan keilmuan hukumnya hingga terselesaikan penulisan tesis ini.

5. Ibu Dr. Hj. Nurunnisa, S.H.,M.H dan seluruh dosen Program Pasca Sarjana Magister Hukum Universitas Lambung Mangkurat yang telah memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis selama masa kuliah
6. Saudara kandung penulis, Muhammad Rosyadi Akbar, Luvenannor Akbar dan Eddy Handayani Akbar, yang telah memberikan saran dan doanya untuk kesempurnaan penulisan tesis ini.
7. Bapak Iwan Ristiano, AP.,M.AP, Sekretaris DPRD sebagai atasan langsung, yang telah memberi dukungan kepada penulis untuk menempuh pendidikan Program Magister Hukum.
8. Kawan-kawan Pasca Sarjana, Sekretaris DPRD dan pihak lain yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas bantuannya kepada penulis, semuanya sangat berarti.

Segala kemampuan telah penulis curahkan untuk menyelesaikan Tesis ini, namun mengingat keterbatasan pengetahuan dan kemampuan penulis, sehingga tentunya masih banyak kekuarangnya. Akhir kata, penulis berharap semoga Tesis ini dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum dan dapat bermanfaat bagi pihak yang membutuhkan, Aamiin.

Wabillahi taufik wal hidayah

Wassalamuálaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Banjarmasin, Juli 2024
Penulis,



Rakhat Riyadi Akbar

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL DEPAN	
HALAMAN JUDUL DALAM	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN SUSUNAN PANITIA PENGUJI TESIS	
HALAMAN MOTTO/ PERSEMBAHAN	
HALAMAN PERNYATAAN	
RINGKASAN	
ABSRAK	
UCAPAN TERIMA KASIH	
DAFTAR ISI	
DAFTAR SINGKATAN	
DAFTAR TABEL	
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan dan Pembatasan Masalah	10
C. Keaslian Penelitian	10
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	13
E. Tinjauan Pustaka	14
F. Metode Penelitian	43
G. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan	48
BAB I KEPASTIAN HUKUM TINDAKAN INSPEKTORAT DALAM PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA MELALUI TUNTUTAN GANTI RUGI.....	49
A. Kepastian Hukum Dalam Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara.....	49

B. Kegagalan Mencapai Kepastian Hukum Dalam Penyelesaian Kerugian Negara.....	54
BAB III KEBIJAKAN HUKUM PIDANA KEDEPAN (IUS CONSTITUENDUM) TERHADAP POLA PENGEMBALIAN / TUNTUTAN GANTI RUGI OLEH INSPEKTORAT DAERAH.....	88
A. Pendekatan Filosofis Kepastian Hukum Inspektorat Daerah.....	
B. Pendekatan Sosiologis dari Tindakan Inspektorat Daerah dan Aparat Penegak Hukum.....	92
C. Pendekatan Yuridis untuk Membangun Pola Pengembalian Kerugian Negara yang Berkepastian.....	101
BAB IV PENUTUP	107
A. Kesimpulan	107
B. Saran	108

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR RIWAYAT HIDUP