

IR – PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

TESIS

**KEWENANGAN APARAT PENGAWASAN INTERN PEMERINTAH (APIP)
SEBAGAI LEMBAGA PENGAWAS DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN
NEGARA DITINJAU DARI PRESPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI**



OLEH:

DIKI OKTA DWI PUTRA

NIM. 032024153004

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**

2022

TESIS

**KEWENANGAN APARAT PENGAWASAN INTERN PEMERINTAH (APIP)
SEBAGAI LEMBAGA PENGAWAS DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN
NEGARA DI TINJAU DARI PRESPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI**

TESIS

**Diajukan untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum
Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum**

Universitas Airlangga

Surabaya

Oleh:

DIKI OKTA DWI PUTRA,S.H.

NIM.032024153004

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS AIRLANGGA

SURABAYA

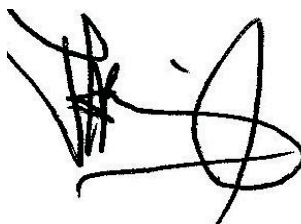
2022

LEMBAR PENGESAHAN

Tesis ini telah disetujui.

Tanggal

Dosen Pembimbing Utama:



Dr. Rr. Herini Siti Aisyah, S.H., M.H.

NIP. 196912251995122001

Dosen Pembimbing Kedua:



Dr. Suparto Wijoyo, S.H., M.Hum.

NIP. 196810201998021001

Mengetahui :

Koordinator Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Airlangga



Dr. Aktieva Tri Tjitrawati, S.H., M.Hum.

NIP. 196401071989032001

**Tesis ini telah diuji dan dipertahankan dihadapan Panitia Penguji,
Pada tanggal 1 Agustus 2022**

TIM PENGUJI TESIS :

**Ketua : Dr. Sri Winarsih, S.H., M.H.
196806031993032001**

**Anggota : 1. Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S.
195003061980032002
2. Dr. Suparto Wijoyo, S.H., M.Hum.
196810201998021001
3. Dr. Lanny Ramli, S.H., M.Hum.
196608211990022002
4. Dr. Rr. Herini Siti Aisyah, S.H., M.H.
196912251995122001**

PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Diki Okta Dwi Putra, S.H.

NIM : 032024153004

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Tesis saya ini adalah asli dan benar-benar hasil karya sendiri, dan bukan hasil karya orang lain dengan mengatasnamakan saya, serta bukan merupakan hasil peniruan atau penjiplakan (*plagiarism*) dari hasil karya orang lain. Tesis ini belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik baik di Universitas Airlangga, maupun di Perguruan Tinggi lainnya;
2. Dalam Tesis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar kepustakaan;
3. Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis Tesis ini, serta sanksi-sanksi lainnya sesuai dengan norma pengaturan yang berlaku di Universitas Airlangga.

Surabaya,

Yang membuat pernyataan,



Diki Okta Dwi Putra, S.H.

NIM. 032024153004

MOTTO

**“APA YANG ENGKAU TABUR
ITULAH YANG AKAN ENGKAU TUAI”**

ABSTRAK

Aparat Pengawasan Intern Pemerintah dalam struktur pemerintahan memiliki tugas dan fungsi yang strategis dalam pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara namun pada prakteknya sering terjadi perbedaan pandangan terkait kewenangan dalam tugas dan fungsi salahsatunya dalam menetapkan kerugian keuangan negara. Permasalahan dalam penulisan ini meliputi kewenangan aparat pengawasan intern pemerintah untuk menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara dan kekuatan hukum laporan hasil pengawasan oleh aparat pengawasan intern pemerintah dalam proses pengelolaan keuangan negara ditinjau dari prespektif hukum administrasi.

Penulisan ini menggunakan metode normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus yang didapatkan dari sumber bahan hukum primer, sekunder, dan bahan-bahan non-hukum.

Yang berwenang menetapkan kerugian keuangan negara hanyalah badan pemeriksa keuangan sedangkan kewenangan aparat pengawas intern pemerintahan hanya sebatas pada pengawasan dan melakukan audit, tidak berwenang menetapkan sesuatu kerugian keuangan negara dimana sering terjadi perbedaan pandangan antara aparat penegak hukum dalam memanfaatkan laporan hasil dari aparat pengawasan intern pemerintah sehingga memiliki kekuatan hukum yang lemah

Kata Kunci: Aparat Pengawasan Intern Pemerintah, Kewenangan, Keuangan Negara, Kerugian Negara, Hukum Administrasi.

ABSTRACT

The Government Internal Supervisory Apparatus in government has strategic duties and functions in supervising and auditing state finances, but in practice there are often differences of opinion regarding the duties and functions, one of which is in determining state losses. The problems in this paper include the authority of the government's internal supervisory apparatus to calculate and determine state financial losses and the legal force of the report on the results of the supervision of the government's internal supervisory apparatus in the process of managing state finances from the perspective of administrative law.

This writing uses a normative method with a statutory provision approach, a conceptual approach, and a case approach obtained from primary, secondary, and non-legal sources of legal materials.

What determines state financial losses is that the financial examiner and the authority of government officials are only limited to monitoring and conducting audits, not determining state financial losses where there are often differences of opinion between law enforcement officers in utilizing reports resulting from government internal supervision so that they have weak legal force.

Keywords: *Government Internal Supervisory Apparatus, Competency, State Finance, State Loss, Administrative Law.*

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh, Puji Syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan limpahan Rahmat dan karunia kepada kita semua. Atas limpahan rahmat dan karunia-Nya akhirnya penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan judul **“KEWENANGAN APARAT PENGAWASAN INTERN PEMERINTAH (APIP) SEBAGAI LEMBAGA PENGAWAS DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA DI TINJAU DARI PRESPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI”**. Selanjutnya salam dan shalawat kepada Rasulullah Muhammad S.A.W. yang selalu menjadi teladan agar setiap langkah dan perbuatan kita selalu berada di jalan kebenaran dan bernilai ibadah di sisi Allah SWT. Semoga semua hal yang penulis lakukan berkaitan dengan Tesis ini juga bernilai ibadah di sisi allah. penulisan tesis ini merupakan suatu bentuk pemikiran penulis dibidang hukum, khususnya hukum administrasi serta tulisan ini diajukan untuk memenuhi syarat meraih gelar Magister Hukum. Segenap kemampuan penulis telah dicurahkan dalam penyusunan Tesis. Namun demikian, penulis sangat menyadari bahwa kesempurnaan hanya milik Allah SWT. Sebagai makhluk ciptaannya, penulis memiliki banyak keterbatasan. Oleh karena itu, segala bentuk kritik dan saran senantiasa penulis harapkan agar kedepannya tulisan ini menjadi lebih baik.

Pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terimakasih yang tiada terhingga kepada kedua orang tua penulis, kepada Ayahanda Kaswardi dan Ibunda Darnelis yang telah selalu mendukung dan mendoakan serta mendukung penulis tiada henti baik secara moril maupun materil. Kepada kakak dan adik penulis, dr.Deka Yuli

Fadillah dan Deko Noventri Putra yang selalu memberi semangat kepada penulis dan senantiasa mendukung penulis untuk menyelesaikan Tesis ini.

Penulis juga ingin mengucapkan terimakasih kepada ibu Dr. Rr. Herini Siti Aisyah, S.H., M.H selaku Pembimbing Utama I dan bapak Dr. Suparto Wijoyo, S.H.,M.Hum., selaku Pembimbing II yang telah banyak meluangkan waktunya, memberikan pemikirannya serta masukan, arahan, serta bimbingan dengan penuh perhatian dan kesabaran kepada penulis sehingga penyusunan Tesis ini dapat diselesaikan dengan baik.

Selanjutnya dengan sangat hormat penulis ucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Mohammad Nasih, SE., M.T., Ak., CMA, Rektor Universitas Airlangga yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menempuh Pendidikan Magister pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
2. Iman Prihandono, S.H., M.H., LL.M., Ph.D selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah memberi kesempatan bagi Penulis untuk x menempuh Pendidikan Magister pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
3. Dr. Aktieva Tri Tjitrawati, S.H.,M.Hum. selaku Koordinator Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah memberi bantuan, petunjuk dan fasilitas yang mendukung kelancaran penulis dalam studi

4. Rizky Amalia, S.H., M.H. selaku Sekretaris Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah membantu kelancaran segala kegiatan mahasiswa selama perkuliahan sampai dengan penyusunan tesis
5. Dr. Rr. Herini Siti Aisyah, S.H., M.H selaku Pembimbing Utama sekaligus Pembimbing Mata Kuliah Penunjang Tesis yang telah mencurahkan ilmu dan waktu serta petunjuk selama proses penulisan dan penyusunan Tesis ini dengan begitu sabar dan penuh perhatian yang merupakan sebuah kehormatan mendapatkan ilmu yang begitu berharga sehingga penulis bisa menyelesaikan Tesis ini dengan baik.
6. Dr. Suparto Wijoyo, S.H., M.H. selaku Pembimbing Kedua yang telah meluangkan waktu yang begitu berharga untuk memberikan ilmu serta petunjuk yang sangat bermanfaat serta dorongan semangat yang terus diberikan kepada penulis dalam proses penyusunan Tesis ini.
7. Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S. selaku Pembimbing Matakuliah Penunjang Tesis yang telah memberikan ilmu, waktu yang sangat bermanfaat dan berharga bagi penulis dan akan bermanfaat bagi penulis kedepannya dan proses penyusunan Tesis ini.
8. Dr. Lany Ramli, S.H., M.H. selaku Dosen wali pembimbing akademik yang telah memberikan arahan, bantuan, dan petunjuk selama perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
9. Para Wakil Dekan, dan segenap staf pengajar ibu bapak Dosen, serta Sekretaris Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, serta

seluruh civitas akademik, yang telah memberikan ilmu, masukan, arahan, serta pelayanan selama proses perkuliahan sampai dengan penulisan Tesis ini

10. Kepada teman-teman Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Airlangga Angkatan Tahun 2020 Semester Genap terkhusus untuk ibu jaksa qomara sari sebagai ibu kos angkatan yang telah membantu saya bersosialisasi dengan budaya dan lingkungan baru di Surabaya khususnya dalam proses perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

Pada akhirnya kepada semua yang tidak bisa saya tuliskan dalam Tesis ini saya ucapkan Terima Kasih, atas segala doa, bantuan, dorongan semangat yang selama ini penulis dapatkan, semoga Tuhan Yang Maha Esa selalu memberikan pahala dan selalu dalam lindungan-nya

Surabaya,
Penulis

Diki Okta Dwi Putra S.H.
NIM.0320241530004

DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150)

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286)

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355)

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400)

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654)

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573)

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4890)

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2006 Tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 187, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6402)

Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 400)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi Dan Kabupaten/Kota

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 5 Tahun 2008 tentang Standar Audit Aparat Pengawasan Intern Pemerintah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengawasan Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2011 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 457)

Peraturan Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Tahun 2020-2024 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 546)

Peraturan Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penilaian Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah Pada Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 1295)

PUTUSAN PENGADILAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU- X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi NOMOR 25/PUU-XIV/2016 Tentang Kata “dapat” dan Frasa “atau orang lain atau suatu korporasi” dalam Tindak Pidana Korupsi

DAFTAR SINGKATAN

APIP = Aparat Pengawasan Intern Pemerintah

BPK = Badan Pemeriksa Keuangan

BPKP = Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan

MK = Mahkamah Konstitusi

DPR = Dewan Perwakilan Rakyat

AUPB= Asas Umum Pemerintahan yang Baik

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	iii
LEMBAR PENGUJI.....	iv
PERNYATAAN ORISINLITAS TESIS	v
MOTTO	vi
ABSTRAK	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR PERATURAN PERUNDNAG-UNDANGAN.....	xiii
DAFTAR PUTUSAN PENGADILAN	xv
DAFTAR SINGKATAN.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	12
1.3. Tujuan Penelitian	12
1.4. Manfaat Penelitian	12
1.4.1. Manfaat Teoritis.....	13
1.4.2 Manfaat Praktis	13
1.5. Kajian Pustaka	14
1.5.1. Konsep Kewenangan	14
1.5.2. Pengawasan	18
1.5.3 Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP)	19
1.5.4. Keuangan Negara.....	20
1.5.5. Pemeriksaan Keuangan Negara	27

1.5.6. Kerugian Keuangan Negara	31
1.6. Metode Penelitian.....	34
1.6.1. Tipe Penelitian.....	35
1.6.2 Metode Pendekatan Penelitian	35
1.6.3. Sumber Bahan Hukum.....	36
1.6.4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum.....	38
1.6.5. Metode Analisis Bahan Hukum	39
1.7. Ssitematika Penulisan	39
BAB II ANALISIS KEWENANGAN APARAT PENGAWASAN INTERN PEMERINTAH (APIP) UNTUK MENGHITUNG DAN MENETAPKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DI DALAM PROSES PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA	41
2.1. Sistem Pengawasan Dalam Pengelolaan Keuangan Negara	41
2.1.1. Kendala Dalam Sistem Pengawasan Internal	47
2.2. Konsep Kerugian Keuangan Negara Dalam Hukum Administrasi	48
2.3. Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara	55
2.4. Kedudukan Tugas Dan Fungsi Aparat Pengawasan Internal Pemerintah	61
2.5. Metode Penghitungan Dan Penetapan Kerugian Keuangan Negara.....	73
2.5.1. Langkah-langkah Dalam Menghitung Kerugian Keuangan Negara	76
2.6. Perbedaan kewenangan BPK Dengan BPKP Dan Inspektorat.....	78
2.7. Kewenangan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) Dalam Menghitung atau Menetapkan Kerugian Keuangan Negara	80
BAB III KEKUATAN HUKUM LAPORAN HASIL PENGAWASAN (LHP) DALAM PROSES PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA	86
3.1. Asas- Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Dalam Norma Hukum Administrasi	86

3.1.1. Kedudukan Dan Fungsi Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Dalam Sistem Hukum.....	89
3.1.2. Asas Kecermatan Dalam Prinsip Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara	92
3.2. Diskresi Dalam Hukum Administrasi Setelah Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja	95
3.3. Kualitas Kinerja Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).....	102
3.3.1. Standar Audit Internal Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/05/M.PAN/03/2008 Tentang Standar Audit Aparat Pengawasan Intern Pemerintah	106
3.3.2. Kualitas Hasil Pengawasan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).....	109
3.3.3. Independensi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP)	112
3.4. Pentingnya Peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) Dalam Struktur Pengawasan Keuangan Negara	114
3.5. Kekuatan Hukum Laporan Hasil Pengawasan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).....	116
BAB IV PENUTUP	122
4.1. Kesimpulan	122
4.2. Saran	123
DAFTAR BACAAN	125