

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang

Istilah kerugian keuangan negara muncul dalam beberapa peraturan perundang-undangan namun hingga saat ini tidak ada aturan atau peraturan perundang-undangan yang memberikan definisi secara jelas apa yang dimaksud “kerugian keuangan negara”, istilah yang sering digunakan dalam tataran praktik hukum ialah istilah “kerugian negara/daerah”. “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”<sup>1</sup> Definisi atau konsep “kerugian negara/daerah” tersebut kemudian dikaitkan dengan unsur-unsur yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait kerugian keuangan negara, sehingga definisi kerugian keuangan negara dalam undang-undang satu dengan yang lainnya bisa berbeda, misalnya istilah kerugian keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana di ubah dengan undang-undang nomor 20 tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang merupakan dimensi hukum pidana akan berbeda dengan definisi kerugian keuangan negara dalam Undang-Undang 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang merupakan dimensi hukum administrasi negara.

Pengaturan dan penanganan terkait kerugian keuangan negara menjadi sangat penting untuk terus diperhatikan karena kerugian keuangan negara hampir dipastikan selalu ada kaitannya dengan praktek korupsi. Indonesia Corruption Watch (ICW) menyebutkan total kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi mencapai Rp. 56,7 Triliun dan ICW juga menyebutkan terdapat 1.298 terdakwa kasus korupsi di Indonesia sepanjang tahun 2020.<sup>2</sup> Adanya kerugian keuangan negara yang besar tersebut tentu berimplikasi pada perekonomian dan kesejahteraan nasional.

Kerugian keuangan negara pertama kali muncul dan di atur dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-undang nomor 20 tahun 2001 (selanjutnya akan disebut UU PTPK), unsur “*merugikan keuangan negara*” merupakan unsur inti

---

<sup>1</sup> Lihat Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

<sup>2</sup> Dikutip dari <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/22/19301891/data-icw-2020-kerugian-negara-rp-567-triliun-uang-pengganti-dari-koruptor-rp> Diakses pada tanggal 27 Februari 2022, Pukul 19.20 WIB.

(*Bestandeel Delict*) dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK yang sebelumnya unsur tersebut semula berbunyi “yang dapat merugikan keuangan negara”, namun dalam perkembangannya kata “dapat” dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>3</sup> Sehingga yang semula unsur “merugikan keuangan negara adalah delik formiil pasca putusan MK (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 Tanggal 5 Desember 2016) menjadi delik materiil yaitu tindak pidana yang lebih menekankan pada akibat dari terjadinya suatu perbuatan pidana sehingga kerugian keuangan negara menjadi unsur utama dalam tindak pidana korupsi dengan kata lain unsur “merugikan keuangan negara” harus dibuktikan terlebih dahulu untuk dapat menetapkan seseorang menjadi tersangka.

Pengaturan terkait kerugian keuangan negara dalam UU PTPK dapat diklasifikasikan menjadi dua bentuk. **Pertama**, kerugian keuangan negara sebagai akibat dari unsur pidana perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang. **Kedua**, kerugian keuangan negara bukan akibat dari unsur-unsur pidana. Pengaturan mengenai kerugian keuangan negara yang bukan akibat dari unsur-unsur pidana tersebut di atur dalam pasal Pasal 32 (1) UU PTPK yang berbunyi:

*“Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan”.*

Pengaturan kerugian keuangan negara dalam UUPTK tidak selalu dilihat sebagai akibat dari adanya niat jahat atau (*mens rea*) suatu perbuatan pidana (*actus reus*) tetapi juga dilihat sebagai akibat dari suatu perbuatan non pidana. Oleh karena pengaturan dalam UUPTK mengatur demikian maka penegakan dan penanganan tindak pidana korupsi kerugian keuangan negara yang merupakan kewenangan kepolisian, kejaksaan dan komisi pemberantasan korupsi (KPK) tidak hanya kerugian keuangan negara dalam perspektif pidana tetapi juga kerugian keuangan negara dalam perspektif non pidana.

Dalam perkemabangannya pengaturan kerugian keuangan negara juga muncul dalam undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan

---

<sup>3</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 Tanggal 5 Desember 2016

(selanjutnya disebut UUAP) sebagaimana dalam Pasal 20 ayat (4), yang kemudian dipertegas lagi dalam Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan (selanjutnya disebut PP 48/2016) yang merupakan turunan dari UUAP tersebut yang menyatakan;

*“Apabila dari suatu hasil pengawasan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) ditemukan ada kesalahan administratif oleh pejabat pemerintah yang mengakibatkan kerugian keuangan negara karena tidak atau adanya unsur penyalahgunaan wewenang, maka dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.”*

Berdasarkan pasal tersebut dapat dipahami bahwa UU AP juga mengatur terkait perkara kerugian keuangan negara dalam perspektif hukum administrasi negara yang secara eksplisit juga memberikan kewenangan berkaitan dengan kerugian keuangan negara kepada APIP. Dengan demikian kewenangan pengawasan APIP diperluas yaitu pengawasan terhadap perkara kerugian keuangan negara dalam perpektif hukum administrasi negara.

Adapun pengaturan terkait kerugian keuangan negara dalam UU AP hampir sama dengan pengaturan dalam UU PTPK yaitu dapat diklasifikasikan menjadi dua bentuk kerugian keuangan negara. **Pertama**, kerugian keuangan merupakan akibat dari perbuatan pidana, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 36 PP 48/2016 yang berbunyi sebagai berikut:

*“Dalam hal terjadi **kerugian keuangan negara** bukan untuk melindungi kepentingan umum, dilakukan dengan iktikad tidak baik, dan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau badan, serta ditemukan bukti adanya **penyimpangan yang bersifat pidana**, selain dilakukan pengembalian uang ke kas negara/daerah, aparat pengawasan intern pemerintah melaporkan dan menyerahkal proses lebih lanjut kepada aparat penegak hukum”.*

APIP dalam melakukan pengawasan intern menemukan adanya kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang merupakan akibat suatu penyimpangan bersifat pidana maka selain dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara APIP melaporkan dan menyerahkan proses penanganannya kepada

Aparat penegak hukum yaitu kepolisian, kejaksaan dan/atau KPK. **Kedua**, kerugian keuangan negara sebagai akibat dari adanya kesalahan administrasi baik karena adanya penyalahgunaan wewenang atau tidak, hal ini diatur dalam pasal 20 ayat (4) UU AP jo Pasal 34 PP 48/2016 sebagaimana telah di uraikan di atas.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa UU AP menghendaki penanganan perkara kerugian keuangan negara harus terlebih dahulu ditangani melalui mekanisme hukum administrasi dalam hal ini diperiksa oleh APIP kemudian setelah dilakukan pemeriksaan, APIP akan menentukan kerugian keuangan negara tersebut sebagai akibat dari perbuatan pidana atau hanya sekedar akibat kesalahan administrasi semata. Apabila kerugian keuangan negara menurut APIP merupakan akibat dari suatu penyimpangan yang bersifat pidana maka APIP menyerhakan perkara kepada APH, tetapi apabila APIP menyatakan kerugian keuangan negara hanya karena kesalahan administratif maka penangannya dilakukan secara internal oleh APIP dan atasan pejabat yang berwenang memberi sanksi.

Pengaturan terkait kerugian keuangan negara dalam UU AP jo PP 48/2016 tersebut terdapat beberapa permasalahan yang sangat substansial yang tentunya berimplikasi terhadap penanganan perkara kerugian keuangan negara. Masalah tersebut diantaranya bahwa semangat UU AP pemeriksaan kerugian keuangan negara akibat penyalagunaan wewenang atau bukan terlebih dahulu diperiksa melalui sarana administrasi yaitu kerugian diperiksa APIP dan penyalahgunaan wewenang di nilai di PTUN, dari rangkai mekanisme tersebut apabila ada penyimpangan pidana maka APIP melimpahkan kepada APH, sayangnya aturan dalam UU AP tidak mengatur secara tegas mengenai pemeriksaan APIP merupakan keharusan atau tidak ditambah tidak ada justifikasi yang tegas mana yang kategori pidana dan mana yang kategori maladministrasi akibatnya berpotensi tumpang tindih kewenangan antara APIP dan APH bahkan sangat mungkin pemeriksaan APIP dibaikan oleh APH dan sangat mungkin juga kewenangan APIP disalahgunakan bukan untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi akan tetapi melindungi pejabat dari jerat tindak pidana korupsi.

Hal itu dapat dilihat dari pengaturan UU AP sebagaimana telah diuraikan di atas yaitu apabila hasil pemeriksaan APIP menemukan bahwa kerugian keuangan negara adalah karena adanya kesalahan administratif maka proses akan lakukan di internal pemerintahan oleh APIP dan atasan pejabat yang berwenang memberikan sanksi dan tidak ada kewajiban bagi APIP untuk melaporkan kepada APH dan masyarakat. Dalam posisi ini APIP tidak ada kontrol terhadap kewenangannya tersebut, akibatnya

kewenangan tersebut berpotensi disalahgunakan. Sehingga kewenangan APIP yang seharusnya mencegah dan mengurangi tindak pidana korupsi justru akan berpotensi menghambat dan mempersulit penegakan tindak pidana korupsi dengan menyelamatkan pejabat pemerintah dengan dalih kesalahan administratif.

Sebagai contoh kasus Inspektorat/ APIP Musi Waras yang di demo oleh Komunitas Pengawas Korupsi (KPK) mengenai penanganan laporan adanya dugaan kerugian keuangan negara dalam Proyek Pengadaan dan Pemaksaan instalasi Listrik dan KWH Meter Rumah Rakyat Miskin dengan pagu anggaran Rp. 377.000.000 (Tiga Ratus Tujuh Puluh Tujuh Juta Rupiah) dengan dugaan kerugian Negara sebesar Rp. 150.000.000 (Seratus Lima Puluh Juta Rupiah). Menurut KPK, Inspektorat atau APIP Musi Waras dinilai lamban dan tidak transparan dalam penanganan dugaan kerugian keuangan negara, APIP Musi Waras juga tidak ada koordinasi dengan pelapor bahkan dengan Kejaksaan Negeri Lubuk linggau yang melimpahkan berkas tidak ada laporan sedikitpun mengenai perkembangan kasus tersebut, padahal kejaksaan negeri lubuk linggau perlu laporan perkembangan tersebut untuk kepentingan laporan kepada publik.<sup>4</sup>

Kasus di atas setidaknya sudah menggambarkan bahwa kewenangan pemeriksaan melalui mekanisme hukum administrasi oleh APIP dalam menangani kerugian keuangan negara sangat potensial dimanfaatkan untuk melindungi pejabat pemerintah yang merugikan keuangan negara, sehingga kewenangan APIP yang seharusnya membantu mencegah terjadinya korupsi oleh pejabat pemerintah tanpa disadari justru menjadi penghambat pemberantasan korupsi khususnya berkaitan dengan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh pejabat pemerintah. Adami Chazawi secara spesifik mengatakan bahwa “praktik korupsi semakin canggih, adakalanya dari luar dibalut dengan kebijakan publik yang sangat rapi sehingga sifat melawan hukum formilnya menjadi tidak tampak”.<sup>5</sup> Dari ungkapan tersebut dapat dipahami bahwa saat ini praktik korupsi semakin berkembang dan semakin canggih tidak hanya terjadi dalam bentuk suap dan gratifikasi tetapi juga adakalanya perbuatan itu dibalut dengan kebijakan public baik berupa Undang-undang, PP, dan lainnya.

Oleh sebab itu kewenangan APIP dalam menangani perkara kerugian keuangan negara yang diberikan oleh UU AP perlu dikaji kembali mengingat

---

<sup>4</sup> Kabid Irban Inspektorat/APIP Menyatakan Ada Kerugian Negara, Dirwaster Lembaga KPK Marah Besar - YouTube, Diakses pada 02 Maret 2022 Jam. 13.21 WIB

<sup>5</sup> Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materiil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang, April 2005, hlm. 410.

kewenangan tersebut bersinggungan dengan kewenangan aparat penegak hukum dalam hal ini kepolisian, Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam menangani perkara korupsi kerugian keuangan negara sehingga kewenangan tersebut betul-betul digunakan untuk pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi bukan justru menghambat dengan memanfaatkannya untuk melindungi pejabat pemerintah dari jerat tindak pidana korupsi.

Dari uraian di atas, penulis tertarik untuk menulis Penelitian yang berjudul **“PENANGANAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI DAN TINDAK PIDANA KORUPSI”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, penulis merumuskan pokok-pokok permasalahan sebagai berikut:

1. *Ratio Legis* kewenangan pengawasan APIP terhadap perkara kerugian keuangan negara dalam undang-undang administrasi pemerintahan
2. Pemeriksaan pejabat pemerintah diperiksa APIP oleh aparat penegak hukum dalam perkara kerugian keuangan negara.

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Pada dasarnya suatu penulisan hukum mempunyai tujuan yang hendak dicapai. Adapun tujuan yang hendak dicapai oleh penulis dalam penulisan hukum ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui *ratio legis* kewenangan pengawasan APIP terhadap perkara kerugian keuangan negara dalam Undang-undang administrasi pemerintahan
- b. Untuk mengetahui apakah APIP dapat memeriksa kembali pejabat yang sudah diperiksa oleh APIP dalam perkara kerugian keuangan negara.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

Sebuah penulisan hukum diharapkan dapat memberi manfaat bagi perkembangan ilmu hukum maupun dapat diterapkan dalam praktiknya. Adapun manfaat dari penulisan hukum ini adalah sebagai berikut:

- a. Manfaat Teoritis, penulisan ini diharapkan dapat memperkaya khasanah keilmuan dan memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum

khususnya di bidang kewenangan APIP dalam penanganan kerugian keuangan negara.

- b. Manfaat Praktis, penulisan ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi masyarakat dan praktisi hukum untuk menyelesaikan masalah-masalah dalam bidang kewenangan APIP dalam penanganan kerugian keuangan negara.

### 1.5.Keaslian Penelitian

Penyusunan Tesis ini merupakan penemuan baru sehingga kualitas keorisinalitasnya dapat dipertanggung jawabkan, sebelumnya pernah ada beberapa penulisan yang mengangkat judul tentang hal yang sama namun fokusnya berbeda, skripsi/thesis/jurnal tersebut sebagaiberikut:

1. **Penerapan Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi**, ditulis oleh LA BARIA, permasalahannya, **Pertama**. Bagaimana penerapan Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara atas dugaan dugaan tindak pidana korupsi di Kabupaten Konawe Utara ? **Kedua**. Bagaimana kekuatan pembuktian Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara atas dugaan tindak pidana korupsi di Kabupaten Konawe Utara ?
2. **Kerugian keuangan negara telaah dalam perspektif hukum administrasi negara dan hukum pidana**, ditulis oleh Suhendar, oleh Kartono, Suhendar, permasalahan, **Pertama**. bagaimanakah kerugian keuangan negara dalam perspektif Hukum Administrasi negara ? dan **Kedua**, kerugian keuangan negara dalam perspektif Hukum pidana ?
3. **Kajian Yuridis Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi**, oleh Abdul Fatah, permasalahan **Pertama**, Bagaimana implementasi unsur “merugikan keuangan negara” terhadap penegakan hukum tindak pidana korupsi? **Kedua**. Bagaimana kewenangan suatu institusi atau pihak untuk penghitungan kerugian keuangan negara dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi? **Ketiga**. Bagaimana praktik pengadilan dalam menerapkan unsur merugikan keuangan negara terhadap tindak pidana korupsi.

Perbedaan tiga penelitian sebelumnya dengan penelitian ini dapat dilihat dari fokus penelitian ini yang lebih menitik beratkan pada kewenangan pengawasan APIP terhadap perkara kerugian keuangan negara dalam undang-undang administrasi pemerintahan. Oleh karenanya penelitian ini tentu berbeda dengan penelitian sebelumnya.

## 6. Kerangka Konseptual

### 6.1. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan

Dalam konsep Hukum Tata Negara, kewenangan atau wewenang dideskripsikan sebagai “*rechtsmacht*” (kekuasaan hukum). Dalam hukum publik, wewenang terkait kekuasaan.<sup>6</sup> Dalam UU AP memberikan definisi wewenang yang lebih detail dan spesifik “Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.”<sup>7</sup>

Dengan demikian kewenangan atau wewenang harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan merupakan kewenangan yang sah. Pejabat (organ) dalam mengeluarkan Keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dibagi menjadi:<sup>8</sup>

- a. Kewenangan yang bersifat *atributif* (orisinil), yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (*atributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*). Kewenangan atributif bersifat permanen atau tetap ada, selama undang-undang mengaturnya. Dengan kata lain wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atributif ini di tunjukan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atributif ini menunjuk pada

---

<sup>6</sup> Andi Hamzah, “Reformasi Penegakan Hukum,” *PIDATO PENGUKUHAN* diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Trisakti di Jakarta, 23 Juli 1998, hlm. 10

<sup>7</sup> Lihat Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 30 Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>8</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, Volume No.5 & 6, Tahun XII, September-Desember, 1997, hal.1

kewenangan asli atas dasar konstitusi/undang-undang dasar atau peraturan perundang-undangan.

- b. Kewenangan yang bersifat *non atributif* (non orisinal) yaitu kewenangan yang diperoleh karena pelimpahan wewenang dari aparat yang lain. Kewenangan non atributif bersifat insidental dan berakhir jika pejabat yang berwenang telah menariknya kembali. Penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam UU AP angka 22 terdapat 3 (tiga) bentuk wewenang yaitu Atribusi, delegasi dan mandate. Pertama, kewenangan atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Kedua, kewenangan delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Dan ketiga, kewenangan mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

## **6.2. Tinjauan Umum Tentang Aparat Pengawas Intern Pemerintahan (APIP)**

Secara konsep mengenai Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dapat ditemukan di dalam beberapa peraturan perundang undangan diantaranya yaitu undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah pasal 1 angka 46 dijelaskan bahwa Aparat Pengawas Internal Pemerintah adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota. Selanjutnya dalam pasal 216 ayat (2), Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) adalah inspektorat daerah, yang mempunyai tugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah.

Kemudian konsep atau definisi mengenai APIP juga diatur dalam Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah meliputi: Aparat PengawasIntern Pemerintah atau pengawas intern pada institusi lain yang selanjutnya disebut APIP adalah aparat yang melakukan pengawasan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainterhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi.

Selain itu definisi atau pengertian APIP juga diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah khususnya dalam BAB I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 46 yang menyatakan “Aparat Pengawas Internal Pemerintah adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota.” konsep APIP dalam UU PEMDA 23/2014 adalah lebih merujuk pada institusi atau badan yang mempunyai fungsi pengawasan intern dalam sistem pemerintahan mulai dari tingkat kabupaten, provinsi hingga kementerian.

Definisi terakhir ditemukan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Laporan Dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah khususnya dalam pasal 1 angka 7 yang menegaskan bahwa Aparat Pengawas Internal Pemerintah yang selanjutnya disingkat APIP adalah pejabat fungsional pada inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi dan inspektorat kabupaten/kota.

Dari beberapa definisi di atas dapat ditarik intinya bahwa APIP adalah organ atau Lembaga pemerintah yang bertugas melakukan pengawasan intern di lingkungan pemerintah mulai dari tingkat daerah hingga tingkat pusat. Hal yang sama disampaikan oleh Safri nugraha dalam bukunya berjudul Hukum Administrasi Negara ia menjelaskan bahwa Pengawasan intern dilakukan oleh Inspektorat Jenderal pada setiap kementerian (dulu departemen) dan Badan Pengawas Daerah untuk setiap daerah di Indonesia dengan menempatkannya di bawah pengawasan Kementerian Dalam Negeri.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Safri Nugraha, et. al., *Hukum Administrasi Negara*, ed. Revisi (Depok: CLGS-FHUI, 2007), hal 398-399

### 6.3. Tinjauan Tentang Kerugian Keuangan Negara

Istilah Kerugian Keuangan Negara muncul dalam beberapa undang-undang, namun dari kesemua undang-undang bersangkutan belum mendefinisikan secara jelas apa yang dimaksud kerugian keuangan negara, definisi yang paling mendekati dan sering digunakan dalam penyelesaian perkara kerugian keuangan negara ialah definisi Kerugian Negara/Daerah (bukan kerugian keuangan negara). Definisi kerugian keuangan negara yang sering digunakan ialah definisi Kerugian Negara tercantum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara atau definisi dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yang keduanya juga berada dalam ruang lingkup hukum administrasi Negara “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”<sup>10</sup> Definisi tersebut digunakan sering digunakan setidaknya karena dua hal yaitu:

1. Definisi kerugian keuangan negara dalam beberapa undang-undang kurang begitu jelas bahkan hanya mencantumkan norma kerugian keuangan negara tanpa memberikan definisi yang jelas.
2. Definisi keuangan negara/daerah dalam kedua undang-undang di atas yaitu dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK secara substansi sama bahkan lebih luas dari pengertian gramatikal kerugian keuangan negara yang seolah terbatas pada perkara keuangan semata.

Dari uraian di atas dapat diuraikan lebih spesifik terkait Unsur-unsur dari kerugian negara adalah<sup>11</sup>:

1. Kerugian negara merupakan berkurangnya keuangan negara berupa uang berharga, barang milik negara dari jumlahnya dan/atau nilai yang seharusnya;
2. Kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya atau dengan perkataan lain kerugian tersebut benar-benar telah terjadi dengan jumlah kerugian yang secara pasti dapat ditentukan

---

<sup>10</sup> Lihat Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

<sup>11</sup> LA BARIA, “Penerapan Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi”, Vol. 110265 2017, h. 110493.

besarnya, dengan dapat ditentukan besarnya, dengan demikian kerugian negara tersebut hanya merupakan indikasi atau berupa potensi terjadinya kerugian; dan

3. Kerugian tersebut akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai, unsur melawan hukum harus dapat dibuktikan secara cermat dan tepat.

Sedangkan ranah pidana sebagaimana telah sedikit disinggung di atas definisi mengenai kerugian keuangan negara tidak begitu jelas, sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU PTPK “yang dimaksud dengan secara nyata telah ada “kerugian keuangan negara” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan public yang ditunjuk.” Definisi tersebut bukanlah arti kerugian keuangan negara yang sesungguhnya akan tetapi lebih kepada menjelaskan apa yang dimaksud “secara nyata telah terjadi kerugian keuangan negara” akan tetapi hal tersebut juga dapat memperkuat maksud kerugian negara yang secara nyata.

#### **6.4. Tinjauan Umum Tentang Instansi Yang Berwenang Menghitung Kerugian Keuangan Negara**

Pada awalnya kewenangan untuk menghitung kerugian keuangan negara merupakan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) hal itu ditegaskan dalam UU BPK yaitu terdapat dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK) Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan sebagaimana berikut:

*“(1) BPK menilaidan/ataumenetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.*

*(2). Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK”.*

Dalam perkembangannya Mahkamah Konstitusi melalui putusannya yakni Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU- X/2012 tertanggal 23 Oktober 2012. Memperluas instansi yang berwenang menghitung kerugian keuangan

negara dengan memperluas penafsiran instansi yang berwenang dalam menghitung kerugian negara dalam pasal 6 UU KPK yaitu<sup>12</sup>:

- a. BPK;
- b. BPK-P;
- c. KPK sendiri misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu dari masing-masing instansi pemerintah;
- d. Pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan) yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan

### 6.5. Tinjauan Umum Pejabat Pemerintah

Kata “Pemerintah” memiliki dua arti yaitu pemerintah dalam arti luas (*wide sense*) dan pemerintah dalam arti sempit (*narrow sense*). Menurut **C.F. Strong** pengertian “pemerintah” dalam arti luas merupakan organisasi negara yang utuh dengan segala alat kelengkapan negara yang memiliki fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dengan kata lain, negara dengan seluruh alat kelengkapannya merupakan pengertian pemerintahan dalam arti yang luas. Sedangkan pengertian pemerintahan dalam arti yang sempit, hanya mengacu pada satu fungsi saja, yakni fungsi eksekutif.<sup>13</sup>

Dengan demikian pejabat pemerintah dalam arti yang luas dapat diartikan semua pejabat yang menduduki di semua Lembaga negara baik legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan pejabat pemerintah dalam arti yang sempit ialah pejabat yang menduduki di Lembaga eksekutif saja yaitu Presiden, Menteri, Pemprov, pemkot dan seterusnya hingga kebawah. Hal ini linier dengan konsep pejabat pemerintah dalam pasal 1 angka 4 Undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan yang menyebutkan: “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya”. Dan dalam pasal 1 angka 3 dijelaskan bahwa “Fungsi Pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan”.

---

<sup>12</sup> Program Studi et al., “Abdul Fatah \*, Nyoman Serikat Putra Jaya , Henny Juliani Karena Dampak Yang Ditimbulkan Oleh Menyebutkan Total Kerugian Keuangan PW: Penyalahgunaan Wewenang ( Sumber : Indonesia Corruption Watch ) Pada”, Vol. 6 No. 31, 2017, h. 1–15.

<sup>13</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, London, Sidgwick and Jackson, 1963. Hal. 35

Artinya pejabat pemerintah dalam UU AP adalah pejabat eksekutif atau pejabat yang menjalankan fungsi administrasi pemerintahan baik di eksekutif sendiri, yudikatif dan legislative sepanjang melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Hal demikian ditegaskan dalam pasal 2 ayat (1) PP 48/2016 sebagai berikut:

*“Ruang lingkup pengaturan tata cara pengenaan Sanksi Administratif bagi Pejabat Pemerintahan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini meliputi:*

- a. Pejabat Pemerintahan yang Fungsi Pemerintahan dalam eksekutif;*
- b. Pejabat Pemerintahan yang Fungsi Pemerintahan dalam yudikatif;*
- c. Pejabat Pemerintahan yang Fungsi Pemerintahan dalam legislatif;*  
*dan*
- d. Pejabat Pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan yang disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau Undang-Undang”.*

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud pejabat pemerintah dalam UU AP jo PP 48/2016 adalah semua pejabat yang menjalankan fungsi pemerintahan baik di eksekutif sendiri, yudikatif dan legislative sepanjang melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Artinya pemerintah yang dimaksud dalam UU AP jo PP 48/2016 adalah pemerintah dalam arti yang luas akan tetapi sedikit dibatasi yang khusus pejabat pemerintah yang melaksanakan administrasi pemerintahan saja.

#### **6.6. Tinjauan Umum Asas Preferensi.**

Dalam realitas penerapan aturan hukum sering dijumpai beberapa permasalahan, yaitu mulai dari kekosongan hukum konflik antar norma hukum dan kekaburan norma atau norma tidak jelas. Asas preferensi hukum adalah asas hukum yang menunjuk hukum mana yang lebih didahulukan untuk diberlakukan, jika dalam suatu peristiwa hukum terkait atau tunduk pada beberapa peraturan.<sup>14</sup> Permasalahan hukum ini seringkali diwujudkan dalam tiga hal utama: 1)

---

<sup>14</sup> Shinta Agustina. 2015. *Implementasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Sistem Peradilan Pidana*. Semarang. Jurnal Masalah-Masalah Hukum. Vol. 44 No. 4. Fakultas Hukum. Universitas Diponegoro. Hal. 504, <https://ejournal.undip.ac.id> diakses pada 23 Agustus 2018.

pertentangan aturan umum dan aturan yang lebih khusus 2) pertentangan antara aturan yang lebih tinggi dengan aturan dibawahnya 3) pertentangan antara aturan yang lama dan aturan yang baru. Untuk lebih jelasnya, penulis jabarkan sebagai berikut:

### 1. *Lex Specialis Derogat Legi Generalis*

Bagir Manan dan A.A. Oka Mahendra menyatakan bahwa *asas lex specialis derogat legi generali* memiliki definisi yaitu aturan hukum yang sifatnya khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang bersifat umum. Terdapat beberapa prinsip yang patut diperhatikan dalam penggunaan *asas lex specialis derogat legi generalis*, sebagai berikut:

- a) Rangkaian ketentuan/norma yang dimuat dalam aturan hukum yang bersifat umum tetap berlaku, kecuali terdapat pengaturan secara khusus dalam aturan hukum yang bersifat khusus tersebut.
- b) Rangkaian ketentuan/norma *lex specialis*, harus dalam suatu tingkatan (hierarki) yang sama dengan rangkaian ketentuan/norma *lex generalis*, contohnya UU dengan UU.
- c) Rangkaian ketentuan/norma *lex specialis* harus berada dalam rezim (lingkungan hukum) yang sama dengan *lex generalis*. Contohnya KUH Perdata dan KUH Dagang yang sama-sama merupakan peraturan pada rezim keperdataan.<sup>15</sup>

### 2. *Lex Posterior Derogat Legi Priori*

Menurut **Peter Mahmud Marzuki**, beliau berpendapat bahwa *asas lex posterior derogat legi priori* memiliki definisi yaitu peraturan perundang-undangan yang baru/terkini mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama/terdahulu. Penggunaan asas ini mensyaratkan bahwa yang dihadapkan adalah dua peraturan perundang-undangan dalam hierarki yang sama.<sup>16</sup>

### 3. *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*

Menurut Peter Mahmud Marzuki *asas lex superior derogat legi inferiori* mengacu kepada dua atau lebih peraturan perundang-undangan yang mempunyai kedudukan yang sama secara hierarki, namun ruang lingkup materi muatan antara

---

<sup>15</sup> A.A. Oka Mahendra. 2010. *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta. Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan. Dipublikasikan pada 29 Maret 2010, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id> diakses tanggal 25 Agustus 2018.

<sup>16</sup> Peter Mahmud Marzuki. 2013. *Penelitian Hukum*. Op.cit.. Hal. 141-142.

peraturan perundang-undangan tersebut tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain.<sup>17</sup>

Menurut **Bagir Manan** dan **A.A. Oka Mahendra**, asas ini memiliki makna bahwa peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah. Namun terdapat pengecualian apabila substansi peraturan perundang-undangan yang *Lex Superior* mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan yang lebih *Inferiori*.<sup>18</sup>

#### 6.7. Tinjauan Umum Tentang Asas *Ultimum Remedium* dan Asas *Primum Remedium*

Asas *ultimum remedium* yaitu penegakan hukum pidana berdasarkan ultimum remedium yaitu sebagai upaya penegakan hukum terakhir karena hukum pidana sesungguhnya membawa derita.<sup>19</sup> Asas *ultimum remedium* merupakan asas penting dalam hukum pidana, dalam hubungan hukum pidana dengan bidang hukum-hukum lain, dalam hubungan hukum pidana dengan bidang-bidang hukum yang lain, hukum pidana merupakan *ultimum remedium* atau sarana terakhir. Pengertiannya yakni hukum pidana digunakan apabila sanksi-sanksi hukum pidana yang lain tidak memadai.<sup>20</sup>

Kemudian kedua *premium remedium* suatu perbuatan dianggap benar-benar merugikan kepentingan negara maupun rakyat baik menurut undang-undang yang berlaku maupun menurut perasaan masyarakat, maka sanksi pidanalah yang menjadi pilihan utama atau *primum remedium*.<sup>21</sup> *Primum remedium* adalah kebalikan dari *ultimum remedium* dimana penegakan hukum pidana melalui sanksi pidana lebih diutamakan dalam situasi dan kondisi tertentu salah satu alasan dapat menjadikan sanksi pidana sebagai pilihan utama adalah perbuatan pidana yang dilakukan dianggap benar-benar merugikan kepentingan negara

---

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki. 2013. *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta. Penerbit Kencana Prenada Media Grup. Hal. 139.

<sup>18</sup> A.A. Oka Mahendra. *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*. Loc.cit.

<sup>19</sup> <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt54e830a05d044/hukuman-mati-termasuk-ultimum-remedium-i-atau-ipremium-remedium-i>(Diakses Tanggal, 15 Februari 2020)

<sup>20</sup> Moningka, C. *Tindak Pidana Membahayakan Nyawa atau Kesehatan Orang (Pasal 204 dan 205Kuhp) dalam Kaitannya dengan UU Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen*. Lex Crimen,6 (5). 2017 hal. 66-74

<sup>21</sup> Machmud, S, *Problematika Penerapan Delik Formil Dalam Perspektif Penegakan Hukum Pidana Lingkungan Di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju. 2012 hal. 145

maupun rakyat baik menurut undang-undang yang berlaku maupun menurut perasaan masyarakat.

### 6.8. Tinjauan Umum Tentang Asas *Transitoir*

Dalam hukum pidana dikenal **asas *transitoir***, asas tersebut terdapat pada ketentuan Pasal 1 ayat (2) KUHP yang menyatakan bahwa “*jika sesudah perbuatan dilakukan ada perubahan dalam perundang-undangan, dipakai aturan yang paling ringan bagi Terdakwa*”. Dalam pembahasan mengenai “perubahan perundang-undangan”, diketahui terdapat 3 (tiga) teori mengenai yang dimaksud sebagai “perubahan perundang-undangan”, yaitu teori formal (*formele leer*), material terbatas (*beperkte materiele leer*) dan material tidak terbatas (*onbeperkte materiele leer*).<sup>22</sup> **Marco hardianto** mengutip dari Utrecht menjelaskan bahwa terdapat tiga ajaran atau teori mengenai perubahan perundang-undangan yang dapat diterapkan:<sup>23</sup>

- a. **Teori formil (*formele leer*)** Teori ini disampaikan oleh **Simons** dalam *Leerboek*, I, dimana dituliskan: Baru boleh dikatakan ada “perubahan undang-undang” apabila redaksi (text) undang-undang pidana diubah. Ajaran ini mengartikan istilah *wetgeving* (pembuatan perundang-undangan) yang terdapat di dalam *Wetboek van Strafrecht Nederland* tahun 1881 sebagai *strafwetgeving*, sehingga dalam konteks menetapkan suatu perbuatan sebagai tindak pidana (*strafbaarstelling*) atau dengan kata lain sebagai pembuatan ketentuan pidana.
- b. **Teori materiil terbatas (*beperkte materiele leer*)** Teori ini dianut oleh **Van Geuns** dalam disertasinya yang berjudul: Kekuatan berlaku surutnya perubahan Undang-undang Pidana (*De terugwerkende kracht van strafwetsveranderingen*). Menurut teori ini, perubahan dalam perundang-undangan dalam arti kata Pasal 1 ayat (2) KUHP adalah tiap perubahan sesuai dengan suatu perubahan perasaan (keyakinan) hukum pada pembuat undang-undang (*verandering in de rechsovertuiging van de wetgever*). **Van Geuns** menerima teori materiil terbatas ini juga dalam hal diadakan suatu perubahan

---

<sup>22</sup> Damian Agata Yuvens, *Penerapan Pasal 1 ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dalam Perspektif Kontemporer Implementation of Article 1 Paragraph (2) of Indonesian Criminal Code in Contemporary Perspective*, Universitas Indonesia, Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 4, Desember 2016.

<sup>23</sup> Marco (2022) “Perubahan Undang-Undang Oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Kacamata Pasal 1 Ayat (2) Kuhp,” *Indonesia Criminal Law Review*: Vol.1: No. 2, Article 2. Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/iclr/vol1/iss2/2>

diluar undang-undang pidana, tetapi perubahan itu harus juga mempengaruhi undang-undang pidana yang bersangkutan. Ajaran ini menyatakan bahwa Hoge Raad akan turut memperhitungkan perubahan-perubahan materiil, namun menuntut dipenuhinya satu syarat, yakni bahwa: “dari atau melalui perubahan ini harus ternyata ada perubahan cara pandang atau pemahaman pembuat undang-undang tentang kepantasan”.

- c. **Teori materiil yang tidak terbatas (*onbeperkte materiele leer*)** Teori ini diterima Hoge Raad dalam keputusannya tertanggal 5 Desember 1921, NJ 1922 hal. 239, dimana menurut teori materiil yang tidak terbatas maka setiap perubahan, baik dalam perasaan hukum dari pembuat undang-undang (*verandering in de rechsovertuiging van de wetgever*) maupun dalam keadaan karena waktu (*verandering door tijdsomstandigheid*), boleh diterima sebagai suatu perubahan dalam undang-undang menurut arti kata Pasal 1 ayat (2) KUHP. Teori materiil yang tidak terbatas ini menjadi suatu teori tentang waktu delik yang paling luas, dan menurut pendapat Utrecht, paling cocok dengan jiwa hukum pidana modern dan peradilan pidana modern yang telah menerima perluasan-perluasan seperti analogi, dan lain sebagainya.

## 7. Metode Penelitian

### 7.1. Tipe Penelitian Hukum

Penelitian ini ditulis dengan tipe penelitian hukum normatif, yakni dengan cara menjelaskan sebuah permasalahan dengan bersumber dari berbagai ketentuan hukum. Adapun penelitian hukum adalah menemukan kebenaran koherensi, yaitu, adakah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai aturan hukum) atau prinsip hukum.<sup>24</sup>

### 7.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang dipakai dalam penulisan tesis ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>25</sup> Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah

---

<sup>24</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*: Edisi Revisi, Cet. XII, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, h. 47.

<sup>25</sup> Ibid., h. 133.

pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.<sup>26</sup> Pendekatan ini digunakan untuk mencari jawaban atas isu yang diajukan dalam penelitian ini yakni kewenangan APIP dalam menangani perkara kerugian keuangan negara. Pendekatan konseptual (conceptual approach) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.<sup>27</sup> Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi penulis dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.<sup>28</sup> Pendekatan ini digunakan untuk membangun suatu konsep untuk dijadikan acuan di dalam penelitian.

### **7.3. Sumber Bahan Hukum**

#### **7.3.1. Sumber Bahan Hukum**

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya, diperlukan sumber-sumber penelitian.<sup>29</sup> Sumber-sumber bahan penelitian hukum yang digunakan dalam tesis ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan sumber bahan non hukum.

#### **7.3.2. Sumber Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya, mempunyai otoritas.<sup>27</sup> Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundangundangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundangundangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi:

1. Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-undang nomor 20 tahun 2001
2. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2016 Tentang Administrasi Pemerintahan
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

---

<sup>26</sup> Ibid., h. 137.

<sup>27</sup> Ibid., h. 135.

<sup>28</sup> Ibid., h. 136.

<sup>29</sup> Ibid., h. 181.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan
6. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016
7. Dan peraturan perundang-undangan serta putusan-putusan yang berkaitan dengan penelitian ini.

### **7.3.3. Sumber Bahan Hukum Sekunder**

Bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.<sup>30</sup> Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks termasuk skripsi, tesis, disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum termasuk yang online, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentarkomentar atas putusan pengadilan.<sup>31</sup> Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam “petunjuk” kearah mana peneliti melangkah.<sup>32</sup>

### **7.3.4. Sumber Bahan Non Hukum**

Sumber bahan non hukum digunakan sebagai penunjang<sup>33</sup> dalam penelitian untuk membantu menarik kesimpulan yang dapat menjawab isu yang diajukan dalam penelitian ini.

## **7.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum**

Begitu isu hukum ditetapkan, penulis melakukan penelusuran untuk mencari bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu yang dihadapi.<sup>34</sup> Di dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach), maka peneliti mencari peraturan perundang-undangan mengenai atau yang berkaitan dengan isu hukum<sup>35</sup> yang diajukan dalam penelitian ini. Perundangundangan dalam hal ini meliputi baik yang berupa legislation maupun regulation.<sup>36</sup>

Selain itu penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual (conceptual approach), maka dalam pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan penelusuran buku-buku hukum cetak maupun e-book yang mengandung konsep-konsep hukum. Setelah melakukan pencarian bahan hukum yang relevan selanjutnya dilakukan

---

<sup>30</sup> Ibid., h. 181.

<sup>31</sup> Ibid., h. 181.

<sup>32</sup> Ibid., h. 196.

<sup>33</sup> Ibid., h. 246.

<sup>34</sup> Ibid., h. 237.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid., h. 239.

sistematisasi, klasifikasi, dikaji dan dibandingkan dengan teori dan prinsip hukum oleh para ahli untuk dianalisis secara normatif sehingga diperoleh kesimpulan dan saran.

### **7.5. Analisa Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum dalam penulisan tesis ini menggunakan metode deskriptif analisis. Metode ini merupakan metode yang memusatkan perhatian pada rumusan masalah yang sedang dihadapi lalu mengumpulkan sumber bahan hukum yang sekiranya berkaitan dengan rumusan masalah, dilanjutkan dengan menganalisis secara mendalam dengan studi kepustakaan. Setiap permasalahan yang dibahas diuraikan satu persatu secara sistematis dan teratur untuk memperoleh jawaban dan kesimpulan atas permasalahan dalam penulisan tesis ini.

## **8. Sistematika Penulisan Hukum**

Sistematika penulisan hukum diperlukan untuk lebih mempermudah dalam melakukan pembahasan, penganalisaan, serta penjabaran isi dari penelitian ini, maka Penulis menjabarkan dalam bentuk sistematika penulisan hukum yang terdiri dari 5 (lima) bab dimana tiap-tiap bab terbagi menjadi sub-sub bagian yang dimaksud untuk mempermudah pemahaman mengenai seluruh isi penulisan hukum ini. Adapun sistematika penulisan hukum yang digunakan adalah sebagai berikut:

**BAB I, PENDAHULUAN.** Bab ini Penulis memaparkan tentang latar belakang masalah yang merupakan hal-hal yang mendorong Penulis untuk melakukan penelitian, perumusan masalah merupakan inti dari permasalahan yang diteliti, tujuan penelitian berisi tujuan dari Penulis mengadakan penelitian, manfaat penelitian merupakan hal-hal yang dapat diambil dari penelitian, kajian pustaka dan metode penelitian.

**BAB II, PEMBAHASAN.** Dimaksudkan untuk menjawab permasalahan pertama dalam tesis ini, yang terkait dengan apakah kerugian keuangan negara yang diakibatkan oleh kesalahan administrasi dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi.

**BAB III, PEMBAHASAN.** Dimaksudkan untuk menjawab permasalahan kedua dalam tesis ini, mengenai Apakah aparat penegak hukum dapat memeriksa kembali pejabat yang sudah diperiksa oleh APIP dalam perkara kerugian keuangan negara.

**BAB IV, PENUTUP.** Bab ini merupakan bagian akhir dari penelitian ini yang berisikan simpulan yang diambil berdasarkan hasil penelitian dan disertai saran terhadap permasalahan dalam penelitian hukum ini.