

**PERTANGGUNGJAWABAN KERUGIAN NEGARA OLEH PEGAWAI NEGERI  
NON-BENDAHARA SEBAGAI INSTRUMEN PENEGAKAN HUKUM  
DI LINGKUNGAN KEMENTERIAN DALAM NEGERI**

**TESIS**

**Diajukan untuk memenuhi persyaratan akademik guna memperoleh gelar  
Magister Hukum (MH) pada Program Studi Magister Hukum  
Program Pascasarjana Universitas Kristen Indonesia**

**Konsentrasi Hukum: Hukum Tata Negara**



**Oleh:**

**CINDY OLGA**

**2002190112**

**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA**

**JAKARTA**

**2023**



**UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA**  
**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER**  
**PROGRAM PASCASARJANA**

---

**PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TUGAS AKHIR**

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

Nama : Cindy Olga, S.STP  
NIM : 2002190112  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Dengan ini menyatakan bahwa karya tulis tugas akhir yang berjudul **“PERTANGGUNGJAWABAN KERUGIAN NEGARA OLEH PEGAWAI NEGERI NON-BENDAHARA SEBAGAI INSTRUMEN PENEGAKAN HUKUM DI LINGKUNGAN KEMENTERIAN DALAM NEGERI”** adalah:

1. Dibuat dan diselesaikan dengan menggunakan hasil kuliah, tinjauan lapangan, buku-buku dan jurnal acuan yang tertera di dalam referensi pada karya tugas akhir saya.
2. Bukan merupakan publikasi karya tulis yang sudah di publikasikan atau yang pernah dipakai untuk mendapatkan gelar magister di Universitas lain, kecuali pada bagian-bagian sumber informasi yang di cantumkan dengan cara referensi yang semestinya.
3. Bukan merupakan karya terjemahan dari kumpulan buku atau jurnal acuan yang tertera di dalam referensi pada tugas.

Kalau terbukti saya tidak memenuhi apa yang dinyatakan di atas, maka karya akhir ini di anggap batal.

Jakarta, 24 Januari 2023  
Yang membuat pernyataan,



Cindy Olga



UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA  
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER  
PROGRAM PASCASARJANA

PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING TUGAS AKHIR

PERTANGGUNGJAWABAN KERUGIAN NEGARA  
OLEH PEGAWAI NEGERI NON-BENDAHARA  
SEBAGAI INSTRUMEN PENEGAKAN HUKUM  
DI LINGKUNGAN KEMENTERIAN DALAM NEGERI

Oleh:

Nama : Cindy Olga, S.STP  
NIM : 2002190112  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan guna mencapai gelar Sarjana Strata Dua pada Program Studi Hukum Program Magister, Universitas Kristen Indonesia.

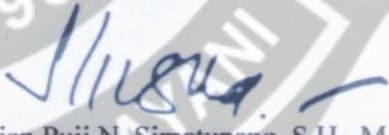
Jakarta, 24 Januari 2023

Menyetujui,

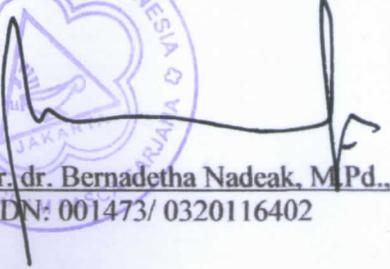
Pembimbing I

Pembimbing II

  
Prof. Dr. John Pieris, S.H., M.H., M.S.  
NIP/NIDN: 191690/ 9990463325

  
Dr. Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H.  
NIP/NIDN: 160167/0321107202

Ketua  
Program Studi Program Magister Hukum  
  
Dr. Wiwik Sri Widiarty, S.H., M.H.  
NIP/NIDN: 141104/ 0327096504

Direktur  
Program Pascasarjana  
  
Prof. Dr. dr. Bernadetha Nadeak, M.Pd., PA  
NIP/NIDN: 001473/ 0320116402



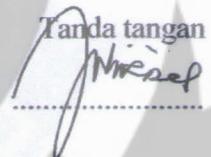
**UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA**  
**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER**  
**PROGRAM PASCASARJANA**

**PERSETUJUAN TIM PENGUJI TUGAS AKHIR**

Pada tanggal 24 Januari 2023 telah diselenggarakan sidang Tugas Akhir untuk memenuhi sebagian persyaratan akademik guna memperoleh gelar Sarjana Strata Dua pada Program Studi Hukum Program Magister Program Pascasarjana, Universitas Kristen Indonesia, atas nama:

Nama : Cindy Olga, S.STP  
NIM : 2002190112  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Termasuk ujian Tugas Akhir yang berjudul **“PERTANGGUNGJAWABAN KERUGIAN NEGARA OLEH PEGAWAI NEGERI NON-BENDAHARA SEBAGAI INSTRUMEN PENEGAKAN HUKUM DI LINGKUNGAN KEMENTERIAN DALAM NEGERI”** oleh tim penguji yang terdiri dari:

Nama Penguji	Jabatan Dalam Tim Penguji	Tanda tangan
1. Prof. Dr. John Pieris, S.H., M.H., M.S.	Sebagai Ketua	
2. Dr. Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H.	Sebagai Anggota	
3. Dr. Nelson Simanjuntak, S.H., M.Si.	Sebagai Anggota	

Jakarta, 24 Januari 2023

Catatan:



**UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA**  
**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER**  
**PROGRAM PASCASARJANA**

---

**PERNYATAAN DAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR**

**Saya yang bertanda tangan di bawah ini :**

Nama : Cindy Olga, S.STP  
NIM : 2002190112  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Konsentrasi : Hukum Tata Negara  
Jenis Tugas Akhir : Tesis  
Judul : **PERTANGGUNGJAWABAN KERUGIAN NEGARA  
OLEH PEGAWAI NEGERI NON-BENDAHARA  
SEBAGAI INSTRUMEN PENEGAKAN HUKUM DI  
LINGKUNGAN KEMENTERIAN DALAM NEGERI**

Menyatakan bahwa :

1. Tugas akhir tersebut adalah benar karya saya dengan arahan dari dosen pembimbing dan bukan merupakan duplikasi karya tulis yang sudah dipublikasikan atau yang pernah dipakai untuk mendapatkan gelar akademik di perguruan tinggi manapun;
2. Tugas akhir tersebut bukan merupakan plagiat dari hasil karya pihak lain, dan saya mengutip dari karya orang lain maka akan dicantumkan sebagai referensi sesuai dengan ketentuan yang berlaku; dan
3. Saya memberikan Hak Noneksklusif Tanpa Royalti kepada Universitas Kristen Indonesia yang berhak menyimpan, mengalih media/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik hak cipta.

Apabila dikemudian hari ditemukan pelanggaran Hak Cipta dan Kekayaan Intelektual atau Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia lainnya dan Integritas akademik dalam karya saya tersebut, maka saya bersedia menanggung secara pribadi segala bentuk tuntutan hukum dan sanksi akademis yang timbul serta membebaskan Universitas Kristen Indonesia dari segala tuntutan hukum yang berlaku.

Jakarta, 31 Januari 2023  
Yang membuat pernyataan,



Cindy Olga

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Pengasih karena atas anugerah dan hikmat-Nya memampukan saya menyusun dan menyelesaikan Tesis ini dengan baik dan tepat waktu. Penulisan Tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk meraih gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Kristen Indonesia. Adapun penelitian ini dilakukan di Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri dalam rangka memperoleh pemahaman mendalam terkait mekanisme hukum pertanggungjawaban pegawai negeri non-bendahara yang akibat perbuatannya menyebabkan kerugian negara di lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Berkaitan dengan hal tersebut, serangkaian penelitian yang saya lakukan dirumuskan dalam judul **PERTANGGUNGJAWABAN KERUGIAN NEGARA OLEH PEGAWAI NEGERI NON-BENDAHARA SEBAGAI INSTRUMEN PENEGAKAN HUKUM DI LINGKUNGAN KEMENTERIAN DALAM NEGERI**.

Saya menyadari bahwa tanpa bantuan, bimbingan dan masukan dari banyak pihak sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan Tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Ibu Dr. Wiwik Sri Widiarty, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Hukum Program Magister pada Program Pascasarjana Universitas Kristen Indonesia yang banyak memberikan masukan dan saran kepada penulis yang berkaitan dengan akademik;
2. Bapak Prof. Dr. John Pieris, S.H., M.H., M.S., selaku Pembimbing I yang telah berkenan menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran serta saran-saran perbaikan yang berharga untuk mengarahkan saya dalam menyusun dan menyelesaikan tesis ini;
3. Bapak Dr. Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H., selaku Pembimbing II yang telah berkenan menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran serta saran-saran perbaikan secara teknis yang berharga untuk mengarahkan saya dalam menyusun dan menyelesaikan tesis ini;
4. Kedua orangtua terkasih, adik-adik, pasangan, para pimpinan dan rekan-rekan kerja di Bagian Analisa dan Evaluasi Hasil Pengawasan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri serta rekan-rekan Mahasiswa Magister Hukum Tata Negara Angkatan 2020/2021 Universitas Kristen Indonesia yang telah membantu, bekerjasama selama proses perkuliahan sampai dengan penyusunan dan penyelesaian tesis ini; dan
5. Semua pihak yang telah membantu saya dalam menyelesaikan Tesis ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Saya hanya bisa berharap semoga Tuhan Yang Maha Pengasih berkenan membalas segala bantuan dan kebaikan semua pihak yang telah membantu, dan yang terutama semoga tesis ini membawa manfaat bagi pembaca dan pengembangan ilmu hukum, khususnya ilmu hukum tata negara.

Jakarta, 31 Januari 2023

Penulis,

Cindy Olga

## DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TUGAS AKHIR .....	i
PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING TUGAS AKHIR .....	ii
PERSETUJUAN TIM PENGUJI TUGAS AKHIR .....	iii
PERNYATAAN DAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR TABEL.....	viii
DAFTAR GAMBAR.....	ix
DAFTAR SINGKATAN .....	x
ABSTRAK.....	xi
<i>ABSTRACT</i> .....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	14
1.3. Tujuan Penelitian.....	15
1.4. Manfaat Penelitian.....	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	18
2.1. Teori.....	18
2.1.1. Pengawasan.....	18
2.1.1. Penegakan Hukum .....	26
2.1.3. Penyusunan dan Pelaksanaan oleh K/L .....	31
2.1.4. Mekanisme Penyelesaian Kerugian Negara oleh Pegawai Negeri Non-Bendahara.....	38
2.1.5. Birokrasi.....	59
2.1.6. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).....	62
2.1.7. Kode Etik dan Disiplin Pegawai Negeri Sipil .....	64
BAB III METODE PENELITIAN .....	66
3.1. Metode Penelitian.....	66
3.2. Jenis Penelitian.....	68
3.3. Lokasi Penelitian .....	73
3.4. Subjek Penelitian.....	74

3.5. Definisi Konsep.....	75
3.5.1. Kerugian Negara .....	75
3.5.2. Pegawai Negeri Non-Bendahara.....	80
3.6. Metode Pengumpulan Data.....	81
3.7. Metode Analisis Data.....	82
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN .....</b>	<b>85</b>
4.1. Pertanggungjawaban dan Penyelesaian Kerugian Negara dalam Kaitannya dengan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik ( <i>Good Governance</i> ).....	85
4.1.1. Optimalisasi Pemulihan Kerugian Negara atau <i>Loss Recovery</i> .....	85
4.1.2. Penguatan Sistem Pengendalian Internal sebagai Sarana Penegakan Hukum Administrasi Negara.....	98
4.2. Upaya Administrasi dan Upaya Hukum Pertanggungjawaban dan Penyelesaian Kerugian Negara oleh Pegawai Negeri Non-Bendahara Dikaitkan dengan Hukum Administrasi Negara.....	116
4.2.1. Identifikasi Kerugian Negara melalui Upaya Hukum dan Upaya Administrasi.....	116
4.2.2. Pemantauan Penyelesaian Kerugian Negara oleh Pegawai Negeri Non-Bendahara pada Kementerian Dalam Negeri oleh BPK-RI .....	124
4.2.3. Penyelesaian Kerugian Negara oleh Pegawai Negeri di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri.....	130
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>142</b>
5.1. Kesimpulan .....	142
5.2. Saran .....	144
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>146</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Pengertian Pengawasan.....	20
Tabel 3.1	Pengertian Kerugian Negara.....	76
Tabel 3.2	Peraturan-Peraturan Terkait Penyelesaian Kerugian Negara.....	78
Tabel 4.1	Aktivitas Pengendalian dalam Mencegah Timbulnya Kerugian Negara.....	113
Tabel 4.2	Data TPKN Kementerian Dalam Negeri.....	128
Tabel 4.3	Perkembangan Penyelesaian Kerugian Negara oleh TPKN.....	129
Tabel 4.4	Perkembangan Penyelesaian TGR Non-Bendahara.....	131



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1	Analisis Data Kualitatif.....	83
Gambar 4.1	Tahapan Penghitungan Kerugian Negara .....	91
Gambar 4.2	Kubus SPIP .....	105
Gambar 4.3	Matriks Penilaian Maturitas SPIP Kemendagri pada Level 3 .....	110
Gambar 4.4	Dampak Hukum atas Perbuatan Melawan Hukum.....	119



## DAFTAR SINGKATAN



APIP	: Aparat Pengawasan Intern Pemerintah
SIPI	: Sistem Pengendalian Intern Pemerintah
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	: Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
KKN	: Korupsi, Kolusi, Nepotisme
WTP	: Wajar Tanpa Pengecualian
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
K/L	: Kementerian/Lembaga
SK	: Surat Keputusan
RKA	: Rencana Kerja dan Anggaran
RKP	: Rencana Kerja Pemerintah
TGR	: Tuntutan Ganti Rugi
TPKN	: Tim Penyelesaian Kerugian Negara
PPKN	: Pejabat Penyelesaian Kerugian Negara
SKTJM	: Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak
SKP2KS	: Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian Sementara
SKP2K	: Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian
LKPP	: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat
LK	: Laporan Keuangan
ICW	: <i>Indonesia Corruption Watch</i>
KTUN	: Keputusan Tata Usaha Negara
KPA	: Kuasa Pengguna Anggaran
PPK	: Pejabat Pembuat Komitmen
PPTK	: Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan

## ABSTRAK

Pertanggungjawaban kerugian negara merupakan salah satu instrumen penegakan hukum dalam tatanan kehidupan birokrasi. Kasus-kasus kerugian negara yang terjadi di lingkungan pemerintahan khususnya di Kementerian Dalam Negeri merefleksikan sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang belum optimal. Kasus-kasus kerugian negara yang terjadi di lingkungan Kementerian Dalam Negeri didominasi oleh kasus-kasus yang disebabkan oleh pegawai negeri non-bendahara. Pertanggungjawaban kerugian negara oleh pegawai negeri non-bendahara dilakukan melalui mekanisme tuntutan ganti rugi atau TGR dengan berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2021 Tentang Penyelesaian Kerugian Negara Pegawai Negeri Bukan Bendahara di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Urgensi pertanggungjawaban dan penyelesaian kerugian negara oleh pegawai negeri non bendahara untuk mewujudkan *good governance* dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan serta penguatan sistem pengawasan internal dan penegakan asas-asas hukum administrasi negara. Upaya pertanggungjawaban dan penyelesaian kerugian negara pada Kementerian Dalam Negeri oleh pegawai negeri non-bendahara masih dalam lingkup administrasi. Upaya administrative cukup memberikan implikasi dan efek progresif terhadap perkembangan penyelesaian kerugian negara pada Kementerian Dalam Negeri sehingga mencapai 88,74% penyelesaian. Kondisi tersebut merupakan efek manfaat yang ditimbulkan oleh eksistensi Tim Pemantau Kerugian Negara atau TPKN menjadi kunci utama dalam percepatan proses tuntutan ganti rugi yang disebabkan oleh pegawai negeri non bendahara. Selain itu, peran APIP atau Inspektorat Jenderal menjadi faktor pendukung keberhasilan TPKN dalam melakukan monitoring tindak lanjut dan pengembalian atas kasus-kasus kerugian negara yang terjadi di Kementerian Dalam Negeri serta pembentukan lingkungan pengendalian dan inisiasi pencegahan terjadinya kerugian negara dan *fraud*.

Kata kunci: Pertanggungjawaban, Kerugian Negara, Pegawai Negeri Non Bendahara, APIP

## **ABSTRACT**

*Liability for state losses is one of the law enforcement instruments in the order of bureaucratic life. Cases of state losses that occur in government circles, especially in the Ministry of Home Affairs, reflect a system of state financial management and liability that could have been more optimal. Cases caused by non-treasurer civil servants dominated cases of state losses within the Ministry of Home Affairs. Liability for state losses by non-treasurer civil servants is carried out through a mechanism for claims for compensation or TGR based on Minister of Home Affairs Regulation Number 46 of 2021 concerning Settlement of State Losses for Non-Treasurer Civil Servants within the Ministry of Home Affairs. The urgency of liability and settlement of state losses by non-treasurer civil servants to realize good governance in financial management and liability as well as strengthen the internal control system and enforce the legal principles of state administration. Efforts to account for and resolve state losses at the Ministry of Home Affairs by non-treasurer civil servants are still within the administrative scope. Administrative actions are sufficient to provide progressive implications and effects on the development of the settlement of state losses at the Ministry of Home Affairs so that they reach 88.74% completion. This condition is a beneficial effect caused by the existence of the State Loss Monitoring Team or TPKN, which is the primary key in accelerating the process of claims for compensation caused by non-treasurer civil servants. In addition, the role of APIP or the Inspectorate General is a supporting factor for the success of TPKN in monitoring follow-up and returns on cases of state losses that occur at the Ministry of Home Affairs and establishing a controlled environment and initiating the prevention of state losses and fraud.*

**Keywords:** *Liability, State Losses, Non-Treasurer Civil Servants, APIP*