

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Salah satu bentuk penyimpangan yang dilakukan oleh manajemen, yaitu dalam proses penyusunan laporan keuangan, manajemen dapat mempengaruhi tingkat laba dan Pos-pos (Rekening-rekening) yang ditampilkan dalam laporan keuangan.<sup>1</sup>

Lebih jauh Palepu menjelaskan, 'Pengetahuan manajer (Pemimpin) terhadap informasi dalam perusahaan dapat menjadi sumber distorsi atau sumber peningkatan nilai data akuntansi sehingga sulit bagi pengguna eksternal untuk memisahkan informasi yang benar dengan distorsi.'<sup>2</sup>

Menurut penelitian-penelitian terdahulu membuktikan bahwa Organisasi – organisasi di Indonesia masih cenderung bersikap opportunistik yaitu, melaporkan sesuatu yang dapat memaksimalkan kebutuhan manajer sendiri. Organisasi di Indonesia belum menerapkan tata kelola dengan baik, dan masih bersikap opportunistik akan memicu terjadinya praktek yang tidak sehat dalam perusahaan.

Menurut Dechow (1995) menjelaskan manajemen yang lebih mengetahui kondisi di dalam Organisasi. Kondisi tersebut dapat menimbulkan masalah, karena

---

<sup>1</sup> Jurnal Akuntansi dan Keuangan Vol. 10. No. 2 tahun 2008, Herawati Vinola, *peran praktek corporate governance sebagai moderating variabel dari pengaruh earning managemen terhadap nilai perusahaan*, hlm. 97.

<sup>2</sup> Palepu, Healy, Peek, *Analisis dan Valuation Bisnis berbasis IFRS* . ed 2. (Jakarta :Salemba Empat, 2014), hlm. 10

manajemen sebagai pihak yang memberikan informasi tentang kinerja Organisasi dievaluasi dan dihargai berdasarkan laporan yang dibuatnya sendiri. Manipulasi yang dilakukan manajemen dapat merugikan banyak pihak sehingga diperlukan perlindungan terhadap perilaku menyimpang yang dilakukan oleh pihak manajemen.<sup>3</sup> Tidak dapat dipungkiri Manajemen memiliki hak pengendalian yang sangat memungkinkan untuk diselewengkan dan dapat menimbulkan masalah.

Untuk menanggulangi masalah tersebut diperlukan pihak independen yang dapat menjadi pihak penengah dalam menanggapi konflik tersebut yang dikenal sebagai Auditor atau Pemeriksa Akuntansi Independen.<sup>4</sup>

Laporan keuangan yang di susun dan disajikan oleh Manajemen sebagai representatif kinerja manajemen tidak serta merta diterima begitu saja oleh para *Stakeholder* (Pemangku Kepentingan, yaitu Pemegang saham, Kreditor, Pemerintah, Pegawai, Masyarakat dan lain-lain yang memiliki kepentingan terhadap perusahaan), namun harus dilakukan audit (Pemeriksaan Akuntansi ) oleh Auditor. Menurut para ahli Auditing adalah pemeriksaan yang bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai (Reasonable Assurance) apakah laporan keuangan telah disajikan secara wajar, dalam semua hal yang material, posisi keuangan suatu satuan usaha, hasil usaha, dan arus kas sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia atau basis akuntansi komprehensif. Arti wajar dalam Auditing adalah Bebas dari keragu-

---

<sup>3</sup> Jurnal Trikonomika, Vol. 12, No. 1, Juni 2013, Mochammad Ridwan, Ardi Gunardi, *Peran Mekanisme Corporate Governance sebagai Pemoderasi Praktik Earning Management terhadap Nilai Perusahaan*, hlm. 51

<sup>4</sup> Mathius Tandiontong, *Kualitas Audit dan Pengukurannya*, (Bandung:Alfabeta, 2016) hlm. 53

raguan dan ketidakjujuran (*free from bias and dishonesty*) dan Lengkap informasinya (*full disclosure*). Produk hasil pemeriksaan Auditor ini akan berupa suatu opini atas Laporan Keuangan tersebut. Auditor dalam bekerja mengumpulkan bukti-bukti untuk dapat mendukung jenis Opini mana yang diberikan.<sup>5</sup>

Peran Auditor adalah untuk memberikan kepastian bahwa laporan keuangan yang diterbitkan tidak mengandung informasi yang menyesatkan pemakainya. Akibatnya pemakai laporan keuangan sangat tergantung pada pendapat (Opini) auditor sebelum memberikan kepercayaan pada Laporan keuangan. Fungsi audit oleh Auditor Independen adalah untuk meningkatkan kualitas laporan keuangan tersebut.

Dalam perjalanannya, Konflik kepentingan (*Conflict Interest*) muncul dan bersinggungan, dalam bentuk interaksi tiga kelompok, dimana laporan keuangan merupakan interaksi dari tiga kelompok, yaitu Manajemen (Pengelola Organisasi/Lembaga), Stakeholder dan profesi Auditor (Auditor merupakan pihak yang independen). Tarikan kepentingan yang dihadapi Auditor dimana disatu sisi memiliki Segitiga Fraud (Insentif, Peluang, Rasionalisasi) dari Manajemen atau Lembaga, Institusi, Badan dan BUMN yang diaudit dan disatu sisi berdiri sebagai pihak yang independen dan Profesional, membuat auditor harus memilih, seberapa besar Manajemen yang diaudit memiliki power lebih besar daripada Stakeholder, dan sebaliknya.

---

<sup>5</sup> *Ibid*

Sinyal dualisme Auditor ini, ditangkap dengan baik oleh Lee, yang disebutnya sebagai a political view of corporate auditing.<sup>6</sup> Lee menjelaskan bahwa, berdasar peran profesionalnya, Auditor mengklaim dirinya atas kepentingan Stakeholder, dengan menggunakan otoritas pengetahuan yang dipunyai, kenyataannya mereka bekerja untuk melayani kepentingan pribadi mereka, auditor dipersepsikan memiliki kepentingan ekonomi dan sosial, interpretasi peran dalam kemampuan profesionalnya, tergantung pada patronase ekonomi pada kelembagaan dan BUMN, dan cenderung melakukan toleransi praktek Akuntansi yang fleksibel.<sup>7</sup>

Berbagai skandal akuntansi dari pemerintah dan beberapa Auditor BPK tertangkap tangan dalam kasus suap atas Opini Auditor, Karena kurang berhasil mengemban misinya dan dinilai memiliki kontribusi dalam banyak kasus lemahnya tata kelola yang baik (*GCG/GGG*).<sup>8</sup> Banyak Auditor yang hanya sebagai pembenar penyimpangan yang dilakukan manajemen.<sup>9</sup>

Berbagai kasus menyangkut Auditor BPK seperti Heppy Noviardi Terdakwa kasus korupsi dana hibah anggaran sekretariat KPU Rohul menyebut auditor BPK Perwakilan Riau menerima uang sebesar Rp70 juta saat melakukan audit dana hibah KPU Rohul Rp 1,7 miliar. Hal itu diungkap mantan Bendahara Sekretariat KPU Riau Rohul Heppy Noviardi saat menyampaikan pembelaan dalam sidang lanjutan kasus korupsi dana KPU Rohul di pengadilan tipikor pada PN pekanbaru Jumat, (29/8/2014).

---

<sup>6</sup> Lee, Tom. 1994. *Corporate Audit Theory*. Chapman & I. London. hlm. 41

<sup>7</sup> Ibid., hlm. 42

<sup>8</sup> Mathius Tandiontong, *Kualitas Audit*....., Loc.Cit., hlm. 54

<sup>9</sup> Sukrisno Agus, *Bunga Rampai Auditing*, (Jakarta : Salemba Empat, 2009), hlm. 124

Komisi Pemberantasan Korupsi telah menangkap Auditor Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Sigit Yugoharto atas Suap yang terkait dengan temuan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (PDTT) terhadap PT Jasa Marga (Persero) pada 2017.

Manajer PT. Jasa Marga cabang Purbaleunyi memberi beberapa kali fasilitas hiburan malam di karaoke Las Vegas Plaza Semanggi dan Motor gede (moge) merek Harley-Davidson kepada Sigit Yugoharto auditor madya BPK selaku Ketua Tim Pemeriksa BPK yang melaksanakan Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu (PDTT) terhadap laporan keuangan atas pengelolaan pendapatan usaha, pengendalian biaya dan kegiatan investasi PT Jasa Marga Tbk (Persero) cabang Purbaleunyi tahun 2015, juga memberikan amplop berisi uang dan THR.

Pada penelitian ini akan mengkaji kasus pada Kemendes. Dalam kasus Kemendes, kedua pejabat Kemendes didakwa memberikan uang sebesar Rp 240 juta kepada Rochmadi Saptogiri selaku Auditor Utama Keuangan Negara III BPK, dan Ali Sadli, selaku Kepala Sub Auditorat III Auditorat Keuangan Negara BPK.

Uang tersebut diduga diberikan dengan maksud agar Rochmadi dan Ali Sadli memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) terhadap Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Kemendes tahun anggaran 2016.

Padahal, dalam pemeriksaan oleh BPK, BPK menemukan temuan Rp1,1 Triliun dalam proses audit yang dilakukan terkait anggaran Pendampingan Dana Desa (PDD) yang tidak diyakini kebenarannya, dari jumlah program dana sebesar Rp. 1,8 triliun.

Auditor BPK melaksanakan Audit dengan cara : Setiap kali melakukan audit, BPK membagi dua tim auditor, yakni auditor lapangan dan penanggung jawab audit di kantor BPK. Dalam audit Kementerian Desa, Rochmadi duduk sebagai penanggung jawab, sedangkan Ali merupakan wakil penanggung jawab, Rochmadi maupun Ali merupakan sebagai Supervisi Auditor Lapangan. Namun tim itu bisa dengan mudah menggunakan metode yang salah dalam melaksanakan audit, sehingga Tim dengan mudah memperdagangkan WTP.<sup>10</sup>

Sementara Istri Auditor BPK Ali Sadli membakar sejumlah dokumen yang terkait dengan pemeriksaan atas Laporan Keuangan Kemendes, dokumen yang dibakar merupakan kertas kerja pemeriksaan, berita acara pemeriksaan dan lain-lain. Tindakan itu dilakukan tak lama setelah Ali Sadli ditangkap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Tentu hal ini telah melanggar kode etik profesi auditor atas kode kerahasiaan.

Vonis pengadilan untuk Auditor BPK atas Kemendes selama 7 tahun penjara, dengan terbuktinya kesalahan Auditor BPK di pengadilan, sudah seharusnya BPK melakukan pemeriksaan ulang pada Kemendes, namun BPK tetap tidak melakukan pemeriksaan ulang atas pengelolaan dan Laporan Keuangan Kemendes. Dengan berdalih, Tidak akan ada audit ulang, karena audit di BPK itu sistem. Jadi tidak bergantung kepada seorang tortama (auditor utama), seorang auditorat, atau pun seorang pimpinan BPK. Pemeriksaan keuangan hingga pemberian opini oleh BPK prosesnya cukup panjang, mulai dari perencanaan, pengumpulan bukti, pengujian,

---

<sup>10</sup> <https://news.detik.com/berita/d-3547191/bisik-bisik-di-balik-sel-sang-auditor>

klarifikasi, diskusi hingga proses penyusunan LHP dan action plan. Selain itu, di dalamnya juga terdapat quality assurance dan quality control untuk meminimalkan terjadi penyimpangan. Pemeriksaan tersebut juga melibatkan banyak pihak dalam struktural BPK.<sup>11</sup>

Kasus Audit di Kemendes merupakan kasus yang melibatkan Auditor dalam memberikan Opini atas Audit yang mereka lakukan. Atas audit yang mereka lakukan, publik dan Stakeholder menaruh keyakinan (*Trust*) yang besar atas opini mereka. Dengan demikian Opini auditor mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh publik dan Stakeholder sebagai pemangku kepentingan, dengan opini yang baik tentu publik dan investor atau Bank atau Stakeholder memandang Organisasi ini dikelola dengan baik dan menghasilkan pengelolaan keuangan Negara yang memuaskan sehingga keputusan yang diambil oleh pihak Stakeholder merupakan keputusan yang seharusnya dihindari oleh para Stakeholder yang membuat suatu waktu tertentu Keputusan ini dapat merugikan para Stakeholder. Misal kasus Waskita Karya yang terjadi penggelembungan aset oleh Manajemen, atau Kasus Enron yang melaporkan laba fantastis sehingga banyak investor yang tertipu dengan membeli saham perusahaan dan Bank-bank banyak yang memberikan kredit kepada Enron. Kasus Batavia airlines yang mengalami kepailitan oleh pengadilan, KAP memberikan Pendapat WTP, namun tiba-tiba perusahaan tersebut mengalami kebangkrutan (dipailitkan), sementara pihak ketiga telah yang menaruh kepercayaan kepada Batavia

---

<sup>11</sup> economy.okezone.com, Auditor Ditangkap KPK, BPK Pastikan Tak Audit Ulang Kemendes, Selasa 30 Mei 2017 14:00 WIB

dengan membeli tiket Batavia, menanamkan dana deposit agen travel, memberikan bantuan keuangan (hutang), mensuplai barang dan investasi, dan lain-lain atau dengan opini WTP yang diperoleh oleh Kemendes, DPR akan menyetujui anggaran untuk periode tahun depan, yang sebenarnya justru DPR dapat menolak dan meminta pertanggung jawaban dari Kemendes atas Realisasi Anggarannya.

Namun kasus-kasus diatas sangat jarang sekali ada tuntutan dan gugatan hukum atas kelalaian dan kecurangan auditor, baik secara perdata maupun secara pidana dari stakeholder, langkah yang diambil BPK selalu dengan memberikan sanksi administrasi terhadap Auditor. Hak atas Kerugian secara materil dan non materil yang dialami oleh Stakeholder atas perbuatan hukum Auditor telah berdampak atas keputusan yang salah yang terlanjur diambil oleh Stakeholder, seperti pengesahan Anggaran untuk tahun depan oleh DPR untuk Kemendes, investasi puluhan miliar rupiah pada perusahaan tersebut, keputusan memberikan pinjaman oleh pihak Bank, membuat perjanjian kerjasama, karyawan ikut membeli saham perusahaan sendiri (Kasus Enron) dan lain-lain, yang seharusnya keputusan ini dihindari oleh pihak Stakeholder. Pada pemerintahan dan Negara, Lembaga dan Institusi yang di Audit dan diberi opini yang baik oleh Auditor tentu merugikan masyarakat dimana masyarakat menilai dengan opini yang baik seolah-olah lembaga dan institusi Negara tersebut telah dikelola dengan baik dan bersih padahal tidak sedikit gubernur dan bupati yang ditangkap oleh penegak hukum atas kasus korupsi di lembaga dan institusi mereka. Melihat kasus Auditor dari BPK yang tertangkap tangan oleh KPK dalam menerima suap atas permintaan opini wajar tanpa pengecualian dari pejabat Pemerintah memperlihatkan

bahwa masyarakat telah di curangi oleh Auditor dengan memberikan Opini wajar tanpa pengecualian, hal ini secara materi dan non materil telah merugikan masyarakat dalam mengambil keputusan dan pandangan terhadap pejabat pemerintah tersebut, misalnya mereka akan salah memilih dalam pemilihan kepala daerah, tetap memilih pejabat yang melakukan kecurangan (Fraud), korupsi, nepotisme, DPR menyetujui Anggaran untuk tahun berikutnya dan lain-lain.

Sanksi yang diberikan oleh Negara pada Auditor BPK seperti kasus-kasus diatas hanya membahas sebatas sanksi administratif, berupa: sanksi yang diberikan mulai dari ringan hingga berat hanya sejauh sanksi berupa peringatan tertulis, tidak boleh melakukan Audit dalam waktu tertentu, hingga pemberhentian dari keanggotaan BPK bukan sebagai Pegawai Negeri, walaupun pelanggaran yang dilakukan bersifat pelanggaran ringan hingga yang bersifat pelanggaran berat. berupa administrasi saja, sementara publik dan Stakeholder telah sangat dirugikan baik secara materi, non materil dan waktu.

Hukuman yang bersifat administratif tersebut ternyata masih belum mampu menjawab penyelesaian permasalahan ataupun resiko kerugian yang telah diderita oleh Stakeholder, sebagai akibat dari penggunaan hasil audit dari Auditor tersebut.

Kasus-kasus seperti hal diatas secara prinsip hukum telah merugikan pihak yang memiliki kepentingan terhadap Laporan Keuangan Perusahaan, lembaga atau institusi Pemerintah dan Negara, perbuatan hukum yang dilakukan Auditor dalam mengaudit dan memberikan pendapat atas Laporan Keuangan menimbulkan akibat

hukum atas kerugian yang diderita pihak yang memiliki kepentingan dalam hal ini, baik kerugian secara materil maupun non materil.

Dijelaskan oleh Theodorus M. Tuanakotta, bahwa kasus-kasus Auditor yang merugikan stakeholder jarang sekali terekpos dan ada dimedia cetak, dan TV disebabkan beberapa hal :<sup>12</sup>

1. Kelemahan penegakan hukum (law enforcement) menyebabkan pihak yang merasa dirugikan lebih suka tidak berurusan dengan hukum (didalam atau diluar pengadilan).
2. Meskipun penegakan hukum lemah, jika ada budaya litigasi (tuntutan hukum), para penegak hukum akan memanfaatkan sebesar-besarnya peluang ini, karena fee mereka yang dikaitkan dengan jumlah tuntutan yan diputuskan pengadilan. Pandangan ini ingin mengatakan bahwa pengusaha Indonesia belum terkontaminasi dengan budaya litigasi.
3. Kasus-kasus yang menyangkut pemberi tugas bukan lembaga atau badan usaha milik Negara, tidak diselesaikan melalui jalur hukum. Sekalipun dalam hal ini, pihak yang dirugikan adalah bank-bank BUMN.
4. Kasus Indonesia yang punya nilai jual untuk dipublikasikan hanyalah kasus yang diadili di luar Indonesia seperti kasus penyuaapan pejabat Pajak oleh perusahaan public Amerika Serikat.

---

<sup>12</sup> Theodorus M. Tuanakotta, *Audit Kontemporer*, (Jakarta : Salemba Empat, 2015), hlm. 76

5. Kelembagaan Negara, BUMN dan Auditor akan berusaha untuk menutupi dan meredam atas publikasi media dalam menghadapi kasus-kasus yang menyeret mereka karena menjaga reputasi dan citra mereka sendiri.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah penelitian sebelumnya hanya sejauh mengupas kewajiban dan tanggungjawab hukum auditor BPK berdasarkan Undang-undang No. 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, penelitian yang peneliti lakukan sekarang ini mengkaji perlindungan hukum atas opini auditor secara mendalam dikaitkan dengan Hukum Perdata, Hukum Kontrak, Hukum Pidana, dan hukum lainnya, juga Undang-undang khusus lainnya yang berhubungan dengan Auditor dan Stakeholder, Standar-standar yang berlaku secara umum yang menjadi pedoman yang berkaitan dengan Auditor dan untuk menemukan apakah terdapat kekosongan hukum.

Berdasarkan latarbelakang diatas, maka penulis melakukan penelitian dengan dengan judul **“Perlindungan Hukum Terhadap Opini Auditor BPK ( Studi atas Audit Keuangan Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes))”**.

## **B. MASALAH POKOK**

1. Bagaimanakah pengaturan atas perlindungan hukum bagi Opini Audit BPK menurut peraturan yang berlaku ?
2. Apakah hambatan dalam penegakan hukum terhadap Audit BPK ?

## **C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN**

### **1. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk Mengetahui pengaturan atas perlindungan hukum bagi Opini Audit BPK menurut peraturan yang berlaku ?
2. Untuk Mengetahui hambatan dalam penegakan hukum terhadap Audit BPK ?

### **2. KEGUNAAN PENELITIAN**

Adapun kegunaan yang diharapkan penulis dari penelitian ini antara lain:

- a. Kegunaan Bagi Peneliti

Untuk menambah wawasan pengetahuan dibidang ilmu hukum

- b. Kegunaan Bagi Akademik

Penelitian ini diharapkan akan berguna dan bisa menjadi bahan referensi bagi mahasiswa dalam ilmu hukum.

## **D. KERANGKA TEORI**

### **1. Laporan Keuangan dan Keterkaitan Manajemen terhadap laporan Keuangan**

Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara harus didasarkan pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam rangka memenuhi kewajiban konstitusional yang diamanatkan oleh Undang-

Undang Dasar 1945 dan sebagai upaya menghilangkan penyimpangan terhadap keuangan negara serta guna mewujudkan sistem pengelolaan keuangan negara yang berkesinambungan (sustainable), profesional, terbuka, dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar dan asas-asas umum yang berlaku secara universal dalam penyelenggaraan pemerintahan negara maka sejak tanggal 5 April 2003 telah diundangkan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang keuangan negara ini merupakan tonggak reformasi pengelolaan keuangan negara di Indonesia, karena memberikan perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan negara, dimulai dari pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan APBN dan APBD, ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat, serta penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD, termasuk telah mengantisipasi perubahan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan di Indonesia yang mengacu kepada perkembangan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan secara internasional.

Selain itu, berdasarkan ketentuan Pasal 29 UU No. 17 Tahun 2003, dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD, diberlakukan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara sejak tanggal 14 Januari 2004. Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini diatur ruang lingkup dan asas umum perbendaharaan negara, kewenangan pejabat perbendaharaan negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah, pengelolaan uang negara/daerah, pengelolaan piutang dan utang negara/daerah, pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, pengendalian intern pemerintah, penyelesaian kerugian negara/daerah, serta pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan pula untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kepada daerah diberikan kewenangan yang luas dan dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu. Oleh karena itu, selain menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan Keuangan Negara pada tingkat pemerintahan pusat, Undang-undang Perbendaharaan Negara ini juga berfungsi untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi pada tingkat pemerintah daerah, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 1 Tahun 2004 tersebut

maka sejak tanggal 19 Juli 2004, diundangkan juga UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. UU No. 15 Tahun 2004 memberikan kejelasan posisi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai badan pemeriksa keuangan negara yang bebas dan mandiri, sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini Undang-undang mengenai BPK adalah UU No. 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam ketentuan UU No. 15 Tahun 2004 antara lain mengatur tentang lingkup pemeriksaan, standar pemeriksaan, kebebasan dan kemandirian BPK dalam pelaksanaan pemeriksaan, akses pemeriksa terhadap informasi, kewenangan untuk mengevaluasi pengendalian intern, hasil pemeriksaan dan tindak lanjutnya dan penenaan ganti kerugian negara, termasuk sanksi pidana baik yang dapat ditujukan kepada pihak yang diperiksa maupun pemeriksa. Inilah yang digunakan sebagai pedoman ataupun landasan bagi BPK dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, baik yang dikuasai atau dikelola oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, maupun badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Ketiga Undang-undang ini kemudian diistilahkan sebagai paket Undang-undang di bidang Keuangan Negara menggantikan peraturan peninggalan jaman kolonial yang masih digunakan sebelumnya, dan menjadi dasar pembentukan Undang-Undang lainnya, dan Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga Tinggi Negara, serta Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala

Daerah, terutama yang terkait dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara.

Informasi akuntansi dari laporan keuangan dapat menggambarkan kondisi perusahaan. Laporan keuangan dipengaruhi oleh dua faktor yaitu aktivitas dan Sistem Akuntansi perusahaan yang diadopsi oleh perusahaan.<sup>13</sup>

Hasil kinerja suatu perusahaan dapat dilihat pada laporan keuangan perusahaan tersebut. Manajemen sebagai pengelola perusahaan melaporkan kinerjanya dalam bentuk Laporan keuangan. Laporan keuangan yang disusun dan disajikan oleh Manajemen sudah diatur melalui Standar Akuntansi Keuangan yang terdiri dari 5 (lima) Laporan keuangan yaitu ;

1. Laporan Posisi Keuangan (dulu bernama Neraca)
2. Laporan Laba Rugi Komprehensif (dulu bernama Laporan Laba Rugi)
3. Laporan Perubahan Ekuitas (dulu bernama Laporan Perubahan Modal)
4. Laporan Arus Kas
5. Catatan Atas Laporan Keuangan

Dari kelima laporan keuangan ini akan dapat menunjukkan kinerja ekonomi perusahaan sesungguhnya. Laporan Keuangan digunakan manajemen untuk menyediakan informasi yang bermanfaat bagi pemegang saham, investor, Perbankan, Karyawan, Pemerintah, Mitra kerja sama, Pihak Ketiga dan lain-lain.

---

<sup>13</sup> Palepu, Healy, Peek, *Analisis dan Valuation Bisnis berbasis IFRS* . ed 2. (Jakarta :Salemba Empat, 2014), hlm. 9

Laporan keuangan tersebut dapat menilai sejauh mana manajemen mampu mengolah aset-aset perusahaan dan dapat menilai sejauhmana kinerja keuangan perusahaan tersebut.

Para pemangku kepentingan atau Stakeholder menggunakan data Laporan Keuangan untuk melakukan analisis bisnis perusahaan tersebut dengan berbagai kepentingannya.

Sebagaimana dijelaskan oleh Palepu dan Healy (2014) bahwa investor menggunakan data Laporan Keuangan untuk melakukan analisis bisnis harus menyadari bahwa Pelaporan Keuangan dipengaruhi oleh aktivitas bisnis perusahaan dan Sistem Akuntansi, dan aspek kunci dalam analisis Laporan Keuangan adalah pemahaman mengenai pengaruh sistem akuntansi terhadap kualitas data Laporan Keuangan yang akan digunakan dalam analisis.

Oleh sebab itu, manajemen ikut berperan dalam gambaran faktor-faktor fundamental dan Kinerja Keuangan yang berupa angka-angka yang disusun dan disajikan dalam Laporan Keuangan oleh manajemen.

## **2. Auditing**

Auditing merupakan suatu pemeriksaan yang dilakukan secara kritis dan sistematis, oleh pihak independen, terhadap laporan keuangan yang telah disusun oleh manajemen, beserta catatan-catatan pembukuan dan bukti-bukti pendukungnya, dengan tujuan untuk dapat memberikan pendapat mengenai kewajaran laporan

keuangan tersebut.<sup>14</sup> Oleh sebab itu, auditing dapat meningkatkan kualitas data akuntansi.

Sukrisno Agoes , 2004. Suatu pengamatan yang dilakukan secara kritis dan sistematis oleh pihak yang independen, terhadap laporan keuangan yang telah disusun oleh manajemen beserta catatan-catatan pembukuan dan bukti-bukti penunjangnya, dengan tujuan untuk bisa memberikan anggapan mengenai kewajaran laporan keuangan tersebut.

Whittington, O. Ray dan Kurt Pann , 2012:4. Audit merupakan pengawasan laporan keuangan perusahaan oleh perusahaan akuntan publik yang independen. Audit terdiri dari penyelidikan mencari catatan akuntansi dan bukti lain yang mendukung laporan keuangan tersebut. Dengan memperoleh pemahaman tentang pengendalian internal perusahaan, dan dengan mengamati dokumen, mengamati aset, membuat bertanya dalam dan di luar perusahaan, dan melakukan prosedur audit lain, auditor akan menghimpun bukti yang diperlukan untuk menentukan apakah laporan keuangan menyediakan objektif dan cukup melengkapi gambaran situasi keuangan perusahaan dan kegiatan selama periode yang diaudit.

### **3. Alasan Audit Dilakukan**

Menurut Standar Profesional Akuntan Publik, tujuan Audit adalah untuk meningkatkan tingkat keyakinan pengguna laporan keuangan yang dituju. Hal ini dicapai melalui pernyataan suatu opini oleh auditor tentang apakah laporan keuangan

---

<sup>14</sup> Sukrisno Agus, *Auditing*, (Jakarta : Salemba Empat, 2012), hlm. 4

disusun, dalam semua hal yang material, sesuai dengan suatu kerangka pelaporan keuangan yang berlaku.<sup>15</sup>

Abdul Hadi dalam buku Auditing menjelaskan alasan dilakukan Audit terhadap laporan keuangan :<sup>16</sup>

#### I. Perbedaan Kepentingan (Conflict Interest)

Ada perbedaan kepentingan yang dapat menimbulkan konflik antara manajemen sebagai pembuat dan penyaji laporan keuangan dengan para pemakai laporan keuangan. manajemen mempunyai kepentingan untuk mempertahankan jabatannya. Untuk itu manajemen akan berusaha agar laporan keuangan perusahaan yang dipimpinnya memperlihatkan kinerja yang baik, misalnya dengan mengubah metode perlakuan akuntansi sehingga laba menjadi lebih besar. Dipihak lain, antar para pemakai laporan keuangan sendiri pun mempunyai kepentingan yang berbeda terhadap laporan keuangan perusahaan. Para pemakai mengharapkan kepastian dari auditor independen bahwa laporan keuangan bebas dari pengaruh konflik kepentingan terutama kepentingan manajemen. Laporan keuangan perlu diaudit untuk menentukan kewajaran dan kenetralan laporan keuangan. auditor independen juga diharapkan mempertimbangkan setiap kebutuhan dari berbagai kelompok pemakai laporan keuangan. Dengan demikian, audit laporan keuangan diperlukan untuk

---

<sup>15</sup> Institut Akuntan Publik Indonesia,(2016) Standar Profesional Akuntan Publik, seri Prinsip Umum dan Tanggung Jawab. hlm. SA 200.1

<sup>16</sup> Abdul Halim, Auditing 1, *Dasar-dasar Audit Laporan Keuangan*, edisi 5, (Yogyakarta : UPP STIM YKPN, 2015). Hlm. 62

meningkatkan keyakinan pemakai laporan keuangan bahwa laporan keuangan bersifat netral sehingga tingkat reliabilitasnya dapat ditingkatkan, bebas dari bias untuk kepentingan manajemen, dan netral untuk kepentingan berbagai kelompok pengguna (dengan kata lain, informasi tidak disajikan sedemikian rupa sehingga menguntungkan salah satu kelompok pengguna dan merugikan kelompok pengguna lainnya).

## II. Konsekunsi

Laporan keuangan merupakan informasi yang sangat penting bagi pemakai. Investor, kreditor, dan para pembuat keputusan ekonomi lainnya sangat mengandalkan laporan keuangan yang dipublikasikan. Mereka menginginkan agar laporan keuangan berisi sebanyak mungkin informasi yang relevan untuk pengambilan keputusan. Mereka menginginkan adanya pengungkapan (disclosure) yang memadai. Para pemakai laporan keuangan mengandalkan auditor independen untuk memastikan bahwa laporan keuangan disusun sesuai prinsip akuntansi yang berlaku umum dan berisi pengungkapan yang diperlukan bagi para pemakai yang berpengetahuan dan mengerti tentang laporan keuangan.

## III. Kompleksitas

Dunia bisnis yang selalu berkembang pesat mengakibatkan permasalahan akuntansi dan proses penyajian laporan keuangan semakin kompleks. Peningkatan kompleksitas ini mengakibatkan semakin tingginya risiko kesalahan interpretasi dan penyajian laporan keuangan. Hal ini menyulitkan

para pemakai laporan keuangan dalam mengevaluasi kualitas laporan keuangan. Oleh karena itu, mereka mengandalkan laporan auditor independen atas laporan keuangan auditan untuk memastikan kualitas laporan keuangan yang bersangkutan.

#### IV. Keterbatasan Akses (Remoteness)

Pemakai laporan keuangan pada umumnya mempunyai keterbatasan akses terhadap data kauntansi. Ada jarak antara pemakai dengan aktivitas perusahaan yang mengeluarkan laporan keuangan. jika para pemakai ingin mengakses data secara langsung, maka mereka akan menghadapi kendala waktu, biaya, ketelitian, dan tenaga. Oleh karena itu, mereka mempercayakan pemeriksaan kepada pihak ketiga yaitu auditor independen.

Sebagian kecil pemakai mempunyai akses langsung terhadap catatan akuntansi yang digunakan untuk menyusun laporan keuangan. hal ini memungkinkan mereka untuk memanipulasi catatan akuntansi dan laporan keuangan untuk kepentingan mereka, oleh karena itu, para pemakai lainnya akan mengandalkan audit yang dilakukan auditor independen untuk memastikan bahwa laporan keuangan cukup berkualitas dan bebas dari manipulasi.

Empat kondisi (alasan) perlunya audit keuangan di atas secara bersama-sama membentuk adanya resiko informasi (informasi risk),yaitu resiko bahwa laporan keuangan mungkin tidak benar, tidak lengkap, atau bias. Oleh karena itu, audit laporan keuangan dapat meningkatkan kredibilitas laporan keuangan dengan cara menekan resiko informasi.

#### 4. Manfaat Audit

Manfaat audit dibagi menjadi tiga bagian dasar, yakni:

##### A. Bagi Pihak Yang Diaudit

- i. Menambah integritas laporan keuangannya sehingga laporan tersebut bisa dipercaya untuk kepentingan pihak luar entitas seperti pemegang saham, kreditor, pemerintah, dan lain-lain.
- ii. Mencegah dan menemukan fraud yang dilakukan oleh manajemen perusahaan yang diaudit.
- iii. Memberikan dasar yang dapat lebih dipercaya untuk penyusunan Surat Pemberitahuan Pajak yang diserahkan kepada Pemerintah.
- iv. Membuka pintu bagi masuknya sumber- pembiayaan dari luar.
- v. Menyingkap kesalahan dan penyimpangan moneter dalam catatan keuangan.

##### B. Bagi Anggota Lain Dalam Dunia Usaha

- i. Memberikan dasar yang lebih meyakinkan para kreditor atau para rekanan untuk mengambil keputusan pemberian kredit.
- ii. Memberikan dasar yang lebih meyakinkan kepada perusahaan asuransi untuk menyelesaikan klaim atas kerugian yang diasuransikan.
- iii. Memberikan dasar yang terpercaya kepada para investor dan calon investor untuk menilai prestasi investasi dan kepengurusan manajemen
- iv. Memberikan dasar yang objektif kepada serikat buruh dan pihak yang diaudit untuk menyelesaikan sengketa mengenai upah dan tunjangan.

- v. Memberikan dasar yang independen kepada pembeli maupun penjual untuk menentukan syarat penjualan, pembelian atau penggabungan perusahaan.
  - vi. Memberikan dasar yang lebih baik, meyakinkan kepada para langganan atau klien untuk menilai profitabilitas atau Audit Finansial, Audit Manajemen, Dan Sistem Pengendalian Intern, rentabilitas perusahaan , efisiensi operasionalnya, dan keadaan keuangannya.
- C. Bagi Badan Pemerintah Dan Orang-Orang Yang Bergerak Di Bidang Hukum
- i. Memberikan tambahan kejelasan yang independen tentang ketelitian dan jaminan laporan keuangan.
  - ii. Memberikan dasar yang independen kepada mereka yang bergerak di bidang hukum untuk mengurus harta warisan dan harta titipan, menyelesaikan masalah dalam kebangkrutan dan insolvensi, dan menentukan pelaksanaan perjanjian persekutuan dengan cara semestinya.
  - iii. Memegang peranan yang menentukan dalam mencapai tujuan Undang-Undang Keamanan Sosial.
5. OPINI AUDITOR

Standar kerja Auditor mengumpulkan bukti-bukti pemeriksaan, berdasarkan bukti-bukti tersebut Opini Auditor lahir. Artinya, Auditor dalam memeriksa Laporan keuangan tersebut untuk menemukan dan mencari bukti atas kewajaran penyusunan dan penyajian Laporan Keuangan untuk memberikan opini (Pendapat) apakah Laporan keuangan yang disusun dan disajikan oleh Manajemen Perusahaan telah sesuai dengan

Standar Akuntansi yang berlaku umum di Indonesia yang disebut dengan Standar Akuntansi Keuangan (SAK).

Terdapat 5 (lima) Opini Auditor diantaranya yang paling baik adalah Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atau Unqualified sebagai urutan yang pertama. Jika disusun jenis opini Auditor adalah sebagai berikut :

1. Pendapat wajar tanpa pengecualian (unqualified opinion)
2. Pendapat wajar tanpa pengecualian dengan bahasa pen-jelasan yang ditambahkan dalam laporan audit bentuk baku (unqualified opinion with explanatory language)
3. Pendapat wajar dengan pengecualian (qualified opinion)
4. Pendapat tidak wajar (adverse opinion)
5. Pernyataan tidak memberikan pendapat (disclaimer opinion)

Para pengelola perusahaan akan berusaha untuk mendapatkan opini yang pertama, dimana opini ini Wajar tanpa pengecualian artinya Penyusunan dan Penyajian Laporan Keuangan telah sesuai dengan Standar Akuntansi Keuangan dalam semua hal yang wajar dan material, tanpa pengecualian artinya tidak ada suatu kinerja yang dikecualikan keragu-raguan dan ketidak jujurannya, seluruhnya telah diungkap sebagaimana mestinya.

Definisi opini Auditor adalah merupakan laporan yang diberikan oleh auditor, atas pemeriksaan yang dilakukan oleh Auditor terhadap laporan keuangan suatu lembaga, badan atau perusahaan. Opini Auditor merupakan media formal yang

digunakan oleh auditor dalam mengkomunikasikan kepada pihak yang berkepentingan tentang kesimpulan atas laporan keuangan yang diaudit.

Opini audit dirumuskan berdasarkan evaluasi terhadap kesimpulan yang ditarik dari bukti audit yang dikumpulkan, artinya seorang auditor dalam memberikan opini berdasarkan atas bukti-bukti atas pemeriksaan yang dilakukan oleh auditor, sehingga dasar pemberian opini adalah bukti-bukti yang dikumpulkan oleh auditor. Opini audit diperoleh berdasarkan suatu proses pemeriksaan yang sistematis, terencana dan dilakukan supervisi yang ketat, sehingga opini audit bukan sekedar hanya opini atau pendapat seseorang yang tanpa alas, tetapi merupakan pendapat yang lahir dari suatu proses panjang yang sistematis dalam menemukan bukti-bukti untuk mendukung opini yang akan diberikan. Opini audit merupakan legitimasi yang disahkan oleh Negara, seperti suatu perusahaan tidak dapat terdaftar di Bursa Efek Indonesia atau pasar modal Indonesia jika laporan keuangannya tidak di audit oleh auditor, dan wajib memperoleh opini Wajar tanpa pengecualian dalam beberapa tahun terakhir, suatu bank mensyaratkan pemberian kredit pada suatu perusahaan jika perusahaan tersebut wajib memiliki opini wajar tanpa pengecualian, dan lain-lain.

## **6. Pengertian Perlindungan Hukum**

Satjipto Raharjo mendefinisikan perlindungan hukum yaitu memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa

aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.<sup>17</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Berkaitan dengan konsumen, berarti hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak pelanggan dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut.<sup>18</sup>

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.<sup>19</sup>

Sedangkan menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.<sup>20</sup>

Menurut Wahyu Sasongko, perlindungan hukum ada dua cara antara lain dengan cara membuat peraturan (by giving regulation) dan menegakan peraturan (by

---

<sup>17</sup> Satjipto Rahardjo, Ilmu hukum, (Bandung: Citra Aditya Bakti, Cetakan ke-V 2000). hal. 53

<sup>18</sup> Philipus M. Hadjon, Perlindungan Bagi Rakyat di Indonesia, PT.Bina Ilmu, Surabaya,1987,h. 1-2.

<sup>19</sup>Muchsin, Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia, (Surakarta; magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, 2003), hal. 14.

<sup>20</sup> Setiono, Rule of Law(Supremasi Hukum), (Surakarta; Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, 2004) hal. 3.

the law enforcement). Perlindungan hukum dengan cara membuat peraturan bertujuan untuk memberikan hak dan kewajiban dan menjamin hak-hak para subjek hukum. Menegakkan peraturan, dapat melalui hukum administrasi negara, hukum pidana dan hukum perdata.

Fungsi penegakan hukum sebagai berikut :

- i. Penegakan hukum Hukum Administrasi Negara (HAN) berfungsi untuk mencegah (preventif) terjadinya pelanggaran hak-hak konsumen, dengan perijinan dan pengawasan.
- ii. Penegakan hukum melalui hukum pidana berfungsi untuk menanggulangi (repressive) setiap pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, dengan cara mengenakan sanksi hukum berupa sanksi pidana dan hukuman.
- iii. Penegakan hukum melalui hukum perdata berfungsi untuk memulihkan hak (curative, recovery), dengan membayar kompensasi atau ganti kerugian.

Teori perlindungan hukum merupakan “teori yang mengkaji dan menganalisis tentang wujud atau bentuk atau tujuan perlindungan, subjek hukum yang dilindungi serta objek perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada subjeknya”.<sup>21</sup>

Unsur-unsur yang tercantum dalam definisi teori perlindungan hukum, meliputi :

1. Adanya wujud atau bentuk perlindungan atau tujuan perlindungan
2. Subjek hukum
3. Objek perlindungan hukum.

---

<sup>21</sup> Salim, erlies, *Penerapan teori hukum pada penelitian tesis dan disertasi*, (Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2014),Hlm. 263

## 7. Bentuk Perlindungan Hukum

Secara teoritis, bentuk perlindungan hukum dibagi menjadi dua bentuk, yaitu :

1. Perlindungan yang bersifat preventif dan
2. Perlindungan represif

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa sarana perlindungan Hukum ada dua macam, yaitu :<sup>22</sup>

1. Sarana Perlindungan Hukum Preventif

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

2. Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan

---

<sup>22</sup> Philipus M. Hadjon. Op Cit. hlm. 30

dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

### **8. Pengertian Asas Kepastian Hukum**

Menurut Sudikno Mertokusumo kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik.

Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Lon Fuller dalam bukunya *the Morality of Law* mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum.

Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut :

1. Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu.
2. Peraturan tersebut diumumkan kepada public.

3. Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem.
4. Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum.
5. Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan.
6. Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan.
7. Tidak boleh sering diubah-ubah.
8. Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Pendapat Lon Fuller di atas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan.

Asas secara bahasa artinya dasar hukum, dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berfikir atau berpendapat, dasar cita-cita (perkumpulan atau organisasi). Dalam Penjelasan Pasal 3 angka 1 Undang-undang No. 28 tahun 1999 , yang dimaksud dengan “Asas Kepastian Hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang. Ubi jus incertum, ibi jus nullum yang bermakna di mana tiada kepastian hukum, di situ tidak ada hukum.

Kepastian hukum adalah “sicherheit des Rechts selbst” yang bermakna kepastian tentang hukum itu sendiri. Ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum. Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum itu adalah perundang-undangan (gesetzliches Recht). Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta (Tatsachen), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti “kemauan baik”, “kesopanan”. Ketiga, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan. Keempat, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah. Berbicara mengenai kepastian, maka seperti dikatakan Radbruch, yang lebih tepat adalah kepastian dari adanya peraturan itu sendiri atau kepastian peraturan (sicherheit des Rechts).

Ketidakpastian hukum, akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat, dan akan saling berbuat sesuka hati serta bertindak main hakim sendiri. Keadaan seperti ini menjadikan kehidupan berada dalam suasana social disorganization atau kekacauan sosial.

Dalam menjaga kepastian hukum, peran pemerintah dan pengadilan sangat penting. Pemerintah tidak boleh menerbitkan aturan pelaksanaan yang diatur oleh undang-undang atau bertentangan dengan undang-undang. Apabila hal itu terjadi, pengadilan harus menyatakan bahwa peraturan demikian batal demi hukum, artinya tidak pernah ada sehingga akibat yang terjadi karena adanya peraturan itu harus dipulihkan seperti sediakala.

Asas kepastian hukum mempunyai dua aspek, yang satu lebih bersifat hukum material, yang lain bersifat formal. Aspek hukum material terkait erat dengan asas kepercayaan. Dalam banyak keadaan asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahan untuk menarik kembali suatu keputusan atau mengubahnya untuk kerugian yang berkepentingan. Dengan kata lain, asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah, meskipun keputusan itu salah. Jadi demi kepastian hukum, setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali. Adapun aspek yang bersifat formal dari asas kepastian hukum membawa serta bahwa ketetapan yang memberatkan dan ketentuan yang terkait pada ketetapan-ketetapan yang menguntungkan, harus disusun dengan kata-kata yang jelas. Asas kepastian hukum memberi hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendaki dari padanya. Unsur ini memegang peran misalnya pada pemberian kuasa surat – surat perintah secara tepat dan tidak mungkin adanya berbagai tafsiran yang dituju harus dapat terlihat, kewajiban – kewajiban apa yang dibebankan kepadanya.

Kesimpulannya adalah bahwa “Asas Kepastian Hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara. Maksudnya asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan badan atau pejabat administrasi negara.

### **Hukum Perdata**

#### A. Pengertian Hukum Perdata

Hukum perdata adalah segala peraturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara orang yang satu dan orang yang lain. Dalam definisi ini ada beberapa unsur yang perlu dibahas. Unsur-unsur tersebut adalah :

##### 1. Peraturan hukum (rechtregel, rule of law )

Peraturan artinya rangkaian ketentuan mengenai ketertiban. Peraturan itu ada tertulis dan ada tidak tertulis yang mempunyai sanksi yang tegas terhadap pelanggarnya. Istilah “Perdata” berasal dari bahasa Sangsekerta yang berarti warga (burger), pribadi (privaat), sipil, bukan militer (civiel). Hukum perdata artinya hukum mengenai warga, pribadi, sipil, berkenaan dengan hak dan kewajiban.

##### 2. Hubungan hukum (rechtsbetrekkng, legal relation)

Hubungan hukum adalah hubungan yang diatur oleh hukum. Hubungan yang diatur oleh hukum itu adalah hak dan kewajiban warga, pribadi yang satu terhadap warga pribadi yang lain dalam hidup bermasyarakat. Jadi, hubungan hukum adalah hak dan kewajiban hukum setiap warga atau pribadi dalam hidup bermasyarakat. Hak dan kewajiban tersebut apabila tidak dipenuhi dapat dikenakan sanksi menurut hukum.

##### 3. Orang (persoon, person)

Orang (persoon, person) adalah subjek hukum, yaitu pendukung hak dan kewajiban. Pendukung hak dan kewajiban ini dapat berupa manusia pribadi dan badan hukum. Manusia pribadi dan badan hukum mungkin juga warga negara asing.

Manusia pribadi (natuurlijk persoon) adalah gejala alam, makhluk hidup ciptaan Tuhan, yang mempunyai akal, perasaan, kehendak. Sedangkan badan hukum (rechtspersoon) adalah gejala yuridis. Badan ciptaan manusia berdasarkan hukum.

Hukum perdata tertulis adalah hukum perdata yang dibuat oleh pembentuk undang-undang, yang diundangkan dalam staatblad atau lembaran negara. Hukum perdata tidak tertulis adalah hukum perdata yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, dibuat oleh masyarakat, bukan oleh pembentuk undang-undang.

Hukum perdata dalam arti luas meliputi hukum perdata, hukum dagang, dan hukum adat. Sedangkan hukum perdata dalam arti sempit hanya meliputi hukum perdata tertulis minus hukum dagang, lazim disebut “hukum perdata saja”.

Hukum perdata nasional adalah hukum perdata yang pendukung hak dan kewajibannya mempunyai kewargangaraan yang sama yaitu warga negara Indonesia. Sedangkan hukum perdata internasional salah satu pihak pendukung hak dan kewajibannya adalah warga negara asing.

### **Hukum Perikatan**

ialah suatu perhubungan hukum antara dua orang atau dua pihak, berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu hal dari pihak yang lain, dan pihak yang lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan itu.

### **Teori Tort Law**

Telah menjadi kebiasaan Hakim Arbitrase dan Hakim Peradilan Negara yang Lulusan Sarjana dan Pasca Sarjana Hukum dalam memandang Tuntutan Kerugian pada Perikatan ( Kontraktual) atau mereka telah terdoktrin mengenai definisi Tuntutan

Kerugian baik melalui Teori Ilmu Hukum maupun oleh Undang-undang Perdata warisan Kolonial Belanda (BW) dimana Mereka menimba Ilmu hingga saat ini menurut Teori dan Undang-undang Perdata menyatakan tuntutan kerugian adalah ;

1. Menurut Teori Tort Law

Memberikan perlindungan Hukum Terhadap berbagai kepentingan, seperti keamanan pribadi, harta benda, dan kepentingan ekonomi. Perlindungan tersebut diberikan melalui sistem kompensasi berupa ganti rugi secara perdata. Berdasarkan teori klasik Tort Law ganti rugi diberikan untuk mengembalikan penggugat kepada posisi ketika perbuatan melawan hukum itu terjadi.

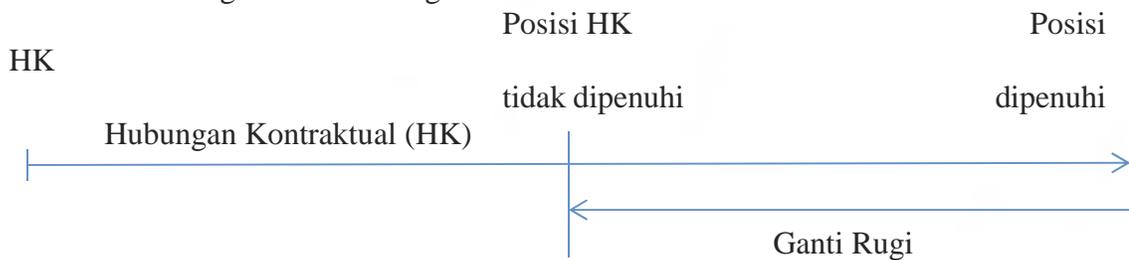
Ganti rugi menurut Tort Law :



2. Ganti Rugi dalam Hubungan Kontraktual (Perikatan/Perjanjian)

Ganti rugi dalam hubungan Kontraktual (Perikatan/Perjanjian) dimana ganti rugi bertujuan untuk menempatkan si penggugat pada posisinya seandainya perjanjian itu terlaksana. Berdasarkan hubungan kontraktual, penggugat dapat menuntut kehilangan keuntungan yang diharapkan atau *Expectation Loss*.

Ganti Rugi dalam Hubungan Kontraktual :



Dalam Hukum perdata (BW) bagian 4 mencakup pasal 1243 sampai dengan pasal 1252 membahas Penggantian biaya, Kerugian dan Bunga karena tidak dipenuhinya suatu perikatan.

Ungkapan “Penggantian Biaya, Kerugian dan Bunga” mengandung makna “kerugian” yang diungkap dalam tiga istilah, yaitu Biaya, Kerugian dan Bunga. Dalam bahasa aslinya (Belanda), konsep ini dikenal sebagai *kosten, schaden en interessen*. Ini adalah konsep yang sudah sangat tua, sudah lama dikenal di Negara asalnya.

### **Hukum Pidana**

Berikut merupakan definisi menurut para ahli:

1. Algrajanssen, menyatakan bahwa hukum pidana adalah alat yang dipergunakan oleh seorang penguasa (hakim) untuk memperingati mereka yang telah melakukan suatu perbuatan yang tidak dibenarkan, reaksi dari penguasa tersebut mencabut kembali sebagian dari perlindungan yang seharusnya dinikmati oleh terpidana atas nyawa, kebebasan dan harta kekayaan, yaitu seandainya ia telah melakukan suatu tindak pidana.
2. Pompe, menyatakan bahwa hukum pidana adalah keseluruhan aturan ketentuan hukum mengenai perbuatan-perbuatan yang dapat dihukum dan aturan pidananya.
3. Alpedoorn, menyatakan bahwa hukum pidana dibedakan dan diberikan arti: Hukum pidana materiil yang menunjuk pada perbuatan pidana dan yang oleh sebab perbuatan itu dapat dipidana, dimana perbuatan pidana itu mempunyai dua bagian, yaitu:

- a) Bagian objek merupakan suatu perbuatan atau sikap yang bertentangan dengan hukum pidana positif, sehingga bersifat melawan hukum yang menyebabkan tuntutan hukum dengan ancaman pidana atas pelanggarannya.
- b) Bagian subjektif merupakan kesalahan yang menunjuk pada perilaku untuk dipertanggungjawabkan menurut hukum. Hukum pidana formal yang mengatur cara bagaimana hukum pidana materiil dapat ditegakkan.

Pendapat pakar hukum Indonesia mengenai hukum pidana, antara lain sebagai berikut:

1. Moelyatno mengatakan bahwa hukum pidana adalah bagian dari keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara, yang mengadakan dasar-dasar dan aturan untuk:
  - a) Menentukan perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang, yang disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi barang siapa melanggar larangan tersebut.
  - b) Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhkan pidana sebagaimana yang telah diancamkan.
  - c) Menentukan dengan cara bagaimana penerapan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.
  - d) Satochid Kartanegara, bahwa hukum pidana dapat dipandang dari beberapa sudut, yaitu:

- i. Hukum pidana dalam arti objektif, yaitu sejumlah peraturan yang mengandung larangan larangan atau keharusan-keharusan terhadap pelanggarannya yang diancam dengan hukuman.
- ii. Hukum pidana dalam arti subjektif, yaitu sejumlah peraturan yang mengatur hak Negara untuk menghukum seseorang yang melakukan perbuatan yang dilarang.
- iii. Soedarto, mengatakan bahwa hukum pidana merupakan sistem sanksi yang negatif, ia diterapkan, jika sarana lain sudah tidak memadai, maka hukum pidana dikatakan mempunyai fungsi, yang subsider. Pidana termasuk juga tindakan (maatregelen), bagaimanapun juga merupakan suatu penderitaan, suatu yang dirasakan tidak enak oleh orang lain yang dikenai, oleh karena itu, hakikat dan tujuan pidana dan pemidanaan, untuk memberikan alasan pembenaran (justification) pidana itu. Hukum Pidana sebagai Hukum yang mengatur perbuatan perbuatan yang dilarang oleh Undang-Undang dan berakibat diterapkannya hukuman bagi siapa yang melakukannya dan memenuhi unsur-unsur perbuatan yang disebutkan dalam Undang-Undang Pidana. Seperti perbuatan yang dilarang dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang Korupsi, Undang-Undang HAM dan lain sebagainya.

#### **E. Konsep Operasional**

Konsep Oprasional berisikan batasan-batasan tentang terminologi yang terdapat dalam judul dan ruang lingkup penelitian. “Perlindungan Hukum Terhadap

Opini Auditor BPK ( Studi atas Audit Keuangan Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes)) “.

Perlindungan Hukum merupakan memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.

Opini Auditor merupakan media formal yang digunakan oleh auditor dalam mengkomunikasikan kepada pihak yang berkepentingan tentang kesimpulan atas laporan keuangan yang diaudit.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan sifat Penelitian**

Dari sudut metode yang di pakai dalam penelitian ini, maka jenis penelitian ini adalah penelitian hukum Normatif, menggunakan metode Kajian Kepustakaan atau studi dokumenter.

Sifat penelitiannya, penelitian ini bersifat deskriptif analitis.

### **2. Objek Penelitian**

Objek penelitian ini adalah Perlindungan Hukum Terhadap Opini Auditor

#### **Data dan Sumber data**

##### **1. Bahan Hukum Primer**

Yaitu, bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari :

1. Hukum Akuntan Publik.
2. Hukum Pasar Modal
3. Hukum Perseroan Terbatas

4. Hukum Acara Pidana
5. Hukum Acara Perdata
6. Hukum di bidang Keuangan Negara
7. Hukum Tindak Pidana Pencucian Uang
8. Standar Akuntansi Keuangan
9. Standar Auditing
10. Hukum kontrak/perikatan
11. dan Hukum Lainnya yang berhubungan dengan penelitian

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum Primer, yaitu yang dapat berupa rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya ilmiah dari kalangan hukum dan lainnya.

## 3. Bahan hukum Tertier

Yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

## 4. Analisis Data dan metode penarikan kesimpulan

Analisis data adalah secara kualitatif yaitu mendiskripsikan/menggambarkan, kemudian membandingkan antara data dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau pendapat para ahli hukum.

Penarikan kesimpulan dilakukan dengan cara berpikir deduktif. Metode berpikir induktif ialah cara berpikir yang menarik suatu kesimpulan dari

suatu pernyataan atau dalil yang bersifat khusus menjadi suatu pernyataan atau kasus yang bersifat umum.



Dokumen ini adalah Arsip Milik :  
**Perpustakaan Universitas Islam Riau**