

Pengaruh *Sarbanes-Oxley Act* dan Efektivitas Internal Audit Departemen Terhadap Pelaksanaan *Good Corporate Governance*

Gusnardi

**Dosen Pendidikan Ekonomi Universitas Riau – Pekanbaru
Kampus Bina Widya Simpang Baru Pekanbaru**

ABSTRAK

Tulisan ini membahas tentang skandal keuangan yang terjadi yang melibatkan perusahaan publik, yang menyebabkan publik kehilangan kepercayaan terhadap entitas. Akibat kasus-kasus tersebut menyebabkan pemerintah Amerika Serikat (Presiden George W. Bush pada tanggal 30 Juli 2002 menandatangani "*The Sarbanes-Oxley Act of 2002 (SOA)*"). Efektif tidaknya pengendalian internal perusahaan ditentukan oleh hasil audit internal yang dilakukan oleh internal audit departemen. Dan keefektifan hasil internal audit juga ditentukan oleh ketaatan perusahaan dalam mengikuti aturan-aturan yang berlaku (*Sarbanes Oxley Act*) dan dilaksanakannya *Good Corporate Governance*

Key Word : *Sarbanes-Oxley Act*, Internal Audit Departemen, *Good Corporate Governance*

PENDAHULUAN

Mencuatnya skandal keuangan yang melibatkan perusahaan-perusahaan besar seperti *Enron*, *WorldCom*, *Global Crossing*, *Adelphia*, dan *Tyco* dan beberapa perusahaan besar lainnya telah mempengaruhi kepercayaan publik terhadap laporan keuangan, pelaksana audit dan kompetensi dewan direksi perusahaan (Lerach, 2004).

Akibat kasus-kasus tersebut menyebabkan pemerintah Amerika Serikat (Presiden George W. Bush pada tanggal 30 Juli 2002 menandatangani "*The Sarbanes-Oxley Act of 2002 (SOA)*"). Untuk mengamandemen beberapa peraturan pada U.S Securities dan peraturan-peraturan lainnya yang berkaitan dengan perdagangan surat-surat berharga di USA (Lander, 2004).

Konsekwensi diundangkannya SOA tersebut memberi dampak terhadap *regulator, board of directors, senior management, personnel all across an organization, lawyer, investment dealers, external and internal auditor, credit agencies and foreign governments* (Leech, 2003). Dampak terhadap manajemendiantaranya: mengharuskan adanya sertifikasi laporan keuangan oleh *chief executive officer/chief financial officer* (CEO/CFO); membuat laporan pengendalian internal yang dimasukkan dalam laporan tahunan; dan mengungkapkan informasi baru yang menyeluruh (*full disclosure*) meliputi pelaporan performa, pengungkapan *off-balanced sheet* dan kontijensi, pengungkapan secara *real time*. Sementara itu Dampak terhadap komite audit meliputi: interaksi dengan auditor; independensi dan keahlian audit komite; menyusun prosedur untuk menerima, menyimpan dan menindaklanjuti keluhan perusahaan serta menerima kritik karyawan; dan membuat persetujuan terlebih dahulu atas jasa yang diberikan oleh auditor.

Kasus-kasus skandal keuangan serupa juga pernah terjadi di Indonesia seperti kasus PT. Kimia Farma Tbk, PT. Indofarma Tbk, dan PT. Semen Gresik Tbk

Pengaruh *Sarbanes-Oxley Act* dan Efektivitas Internal Audit Departemen Terhadap Pelaksanaan *Good Corporate Governance* (Gusnardi)

merupakan contoh beberapa kasus yang terjadi pada emiten di Bursa Efek Jakarta. PT. Kimia Farma Tbk telah terbukti melakukan perekayasa laporan keuangan yaitu dengan jalan memperbesar laba. Laba bersih untuk tahun yang berakhir 31 Desember 2001 dilaporkan overstated sebesar Rp 32,668 miliar atau 24% lebih besar dari laba bersih yang sebenarnya (Badan Pengawas Pasar Modal – Bapepam, 2002). Kasus yang sama juga terjadi pada PT. Indofarma Tbk yang melaporkan laba bersih tahun buku 2001 overstated sebesar Rp 28,87 milyar. Sementara itu PT. Semen Gresik Tbk tidak dapat menyajikan laporan keuangan konsolidasi tahun 2002, yang disebabkan anak perusahaan PT. Semen Padang belum dapat diaudit sebab kemelut intern perusahaan (Bapepam, 2003). Berbagai kasus tersebut membuktikan bahwa belum efektifnya pengendalian internal yang dilakukan oleh bagian audit internal dalam perusahaan.

Konsep *Corporate Governance* pada intinya merupakan perluasan konsep tentang pemisahan antara pemilik dan manajemen perusahaan (*Agency Theory*). Seperti yang dinyatakan oleh Jensen dan Meckling (1976), permasalahan keagenan (*agency problems*) pertama kali timbul ketika adanya pemisahan fungsi kepemilikan dan pengelolaan perusahaan, dimana pemilik perusahaan (*principal*) memberikan tugas dan tanggungjawab pengelolaan perusahaan kepada para *agent* (manajer/manajemen perusahaan). Selanjutnya para manajer tersebut seharusnya bertugas sesuai dengan tujuan yang dikehendaki oleh pemilik perusahaan. Namun demikian manajer sendiri memiliki kepentingan (insentif dan bonus) atas pengelolaan perusahaan yang telah dilakukannya. Penerapan *corporate governance* pada perusahaan diharapkan bisa memperkecil masalah-masalah keagenan tersebut.

Kurniawan dan Indriantoro (2000) menyatakan bahwa mekanisme *corporate governance* belum berlaku efektif untuk perusahaan-perusahaan di Indonesia, dan konsep pengelolaan perusahaan di Indonesia menganut *two-board system* (dewan komisaris dan dewan direksi) dimana dalam pelaksanaan tugasnya baik dewan komisaris maupun dewan direksi seringkali tidak jelas bahkan cenderung kabur. Hal ini diperparah lagi dengan struktur kepemilikan perusahaan yang cenderung dimiliki oleh keluarga dan manajemen dan sedikit sekali adanya pemisahan antara struktur kepemilikan dan manajemen perusahaan. Hal terakhir ini yang sering menjadi permasalahan utama, dimana tidak adanya pemisahan yang tegas antara kepemilikan dan pengaturan perusahaan menyebabkan manajemen perusahaan cenderung hanya berpihak kepada salah satu pemilik saja.

Survei yang menggambarkan kinerja perusahaan di Indonesia pernah dilakukan oleh *Price Water House Coopers-PWC* dan *Jakarta Stock Exchange-JSX* (2002) yang menyatakan bahwa persepsi standar pengelolaan perusahaan (*corporate governance*) publik di Indonesia yang dilihat dari aspek: *auditing and compliance, accountability to shareholder, disclosure and transparency, and board processes* masih rendah dibandingkan dengan negara-negara Asia dan Australia. Tabel 1.1 berikut menunjukkan skore persepsi standar *corporate governance* di masing-masing negara.

Tabel 1
Persepsi Standar *Corporate Governance* di Negara Asia dan Australia

No	Region	Mean Score			
		Auditing and Compliance	Accountability to Shareholder	Disclosure and Transparency	Board Processes
1	Singapore	3.54	4.39	3.62	3.58
2	Australia	3.41	4.38	3.44	3.44
3	Japan	3.07	4.29	3.08	3.21

No	Region	Mean Score			
		Auditing and Compliance	Accountability to Shareholder	Disclosure and Transparency	Board Processes
4	Korea	2.61	4.00	2.65	2.88
5	Hong Kong	3.04	4.00	3.15	3.04
6	Taiwan	2.68	3.79	2.69	2.79
7	India	2.00	3.78	1.96	2.20
8	Malaysia	2.68	3.71	2.62	2.58
9	China	2.04	3.39	1.96	2.20
10	Philippines	2.07	3.36	2.08	2.21
11	Thailand	2.21	3.18	2.19	2.21
12	Indonesia	2.07	2.40	1.96	2.30

Sumber: Price Water House Coopers dan Jakarta Stock Exchange (2002). *Report on Institutional survey.*

Dewasa ini pengidentifikasian kecurangan laporan keuangan dipandang sebagai masalah serius oleh profesi akuntansi. Hal itu disebabkan semakin besarnya kerugian yang ditimbulkan kecurangan. Di Amerika kecurangan dan penyalahgunaan wewenang telah menyebabkan kerugian yang diderita oleh organisasi sebesar US\$ 400 Milyar per tahun. Rata-rata setiap organisasi kehilangan pendapatannya 6% dari total pendapatan tahunan karena kecurangan manajemen.

Kecurangan laporan keuangan diyakini berkaitan dengan kecurangan manajemen, yang membutuhkan solusi, walaupun profesi akuntansi seperti AICPA mengakui sangat sulit untuk mendapatkan solusi yang tepat untuk permasalahan tersebut. Oleh sebab itu diterbitkanlah SAS. 82. yang menyatakan bahwa pertimbangan kecurangan dalam laporan keuangan berhubungan signifikan dengan kecurangan manajemen (AICPA, 1997). Standar tersebut mengamandemen tanggung jawab auditor dengan memasukan tanggung jawab auditor untuk menemukan alasan untuk menjamain bahwa laporan keuangan yang telah diauditnya bebas dari kesalahan pelaporan yang material, termasuk kecurangan. Di Indonesia, walaupun tidak diatur secara tersendiri, standar profesional akuntan publik (SPAP) No. 32 paragraf 05 dan 06 menyatakan bahwa akuntan pemeriksa memiliki tanggungjawab untuk mendeteksi kekeliruan dan ketidakberesan.

Perhatian terhadap kecurangan manajemen semakin besar, ditandai dengan munculnya suatu assosiasi yang mengkhususkan pada penditeksian kecurangan manajemen. Assosiasi ini muncul pertama kali di Amerika Utara dan Eropa yang diberinama *Certified Fraud Examiners* (CFE). Assosiasi tersebut beranggotakan orang dari berbagai profesi seperti auditor, akuntan, penyidik kecurangan, specialist pencegah kerugian, pengacara, pendidik, dan ahli kriminologi. Gambar 1 memperlihatkan persentase kecurangan (*fraud*), yang dilakukan oleh berbagai kalangan di dalam perusahaan.

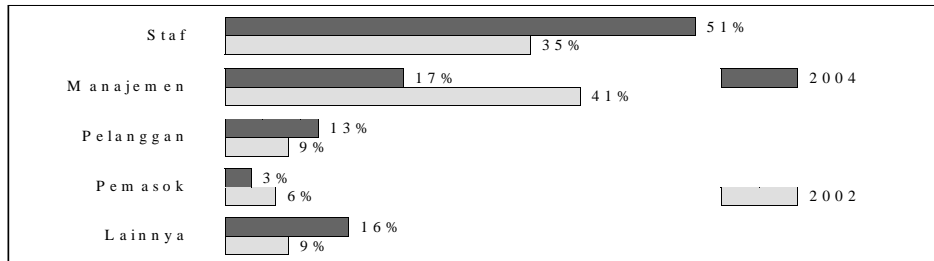
Perlu disadari bahwa selama ini terdapat perbedaan persepsi antara auditor dengan pemakai laporan keuangan (publik) mengenai kecurangan dalam laporan keuangan. Auditor memandang menemukan kecurangan manajemen merupakan peranan kedua dari proses audit, sedangkan pemakai laporan keuangan menganggap auditor mampu mendeteksi segala bentuk kecurangan yang dilakukan oleh manajemen berkaitan dengan laporan keuangan.

Perbedaan persepsi antara publik dan auditor, serta semakin berkembangnya kecurangan yang dilakukan manajemen dalam laporan keuangan akan mempengaruhi tingkat kepercayaan publik terhadap audit. Sehingga AICPA menjadikan penemuan terhadap kecurangan manajemen dalam laporan keuangan

Pengaruh Sarbanes-Oxley Act dan Efektivitas Internal Audit Departemen Terhadap Pelaksanaan Good Corporate Governance (Gusnardi)

sebagai tugas utama dalam proses audit. Dengan demikian auditor dituntut harus mampu menemukan kecurangan yang dilakukan oleh manajemen, sehingga ia yakin laporan keuangan yang telah diauditnya bebas dari kesalahan pelaporan yang material.

Gambar 1 Pelaku Fraud



Sumber : *Fraud Survey 2004, KPMG Forensic, www.kpmg.com*

Berdasarkan temuan Bapepam selama tahun 2000 sampai dengan 2003 pelanggaran-pelanggaran yang paling banyak dilakukan oleh emiten, terutama dalam penyajian laporan keuangan, keterbukaan informasi dan menyajikan informasi yang menyesatkan. Tabel 1.2 menyajikan temuan tersebut.

Kondisi tersebut tidak jauh berbeda dari hasil survei yang dilakukan oleh Tearney (2001) dalam *Asian Development Bank-ADB* (2003 : 33) yang menyatakan bahwa *index disclosure* perusahaan Indonesia lebih rendah dibanding dengan perusahaan di Amerika Serikat.

Berdasarkan fenomena-fenomena yang dikemukakan diatas, baik yang terjadi di Amerika Serikat maupun yang terjadi di Indonesia, mengindikasikan adanya kelemahan-kelemahan yang terjadi pada perusahaan terutama dalam hal penengendalian internal yang berdampak pada terjadinya kecurangan (*fraud*) dan menurunnya kualitas laporan keuangan akibat buruknya penerapan *good corporate governance*.

Tabel 2
Kasus Pelanggaran Yang Ditangani Bapepam Tahun 2000 – 2003

Kasus Pelanggaran	Jumlah Kasus				
	2000	2001	2002	2003	Total
1. Perdagangan Orang Dalam	2	1	-	-	3
2. Penyajian Laporan Keuangan, Keterbukaan Informasi dan Informasi Menyesatkan	18	11	11	11	51
3. Pengendalian Intern	3	2	1	-	6
4. Kegiatan Pasar Modal Tanpa Izin dan Perdagangan Saham	4	4	2	14	24
5. Manipulasi Pasar	6	7	9	2	24
6. Benturan Kepentingan Transaksi Tertentu	6	4	9	2	21
Total	39	29	32	29	129

Sumber: *Bapepam Annual Report, 2003, 2002, 2001, dan 2000* dalam Nadirsyah, 2006

PEMBAHASAN

Penelitian mengenai pengaruh *Sarbanes-Oxley Act* masih sangat jarang dilakukan terutama di Indonesia, namun demikian beberapa faktor yang sangat erat hubungannya dengan penerapan *Sarbanes-Oxley Act* di Amerika juga berpengaruh terhadap pengelolaan perusahaan publik di Indonesia terutama dalam pengawasan terhadap perusahaan. Oleh karena itu serhubungan dengan penerapan *Sarbanes-*

Oxley Act penulis mengambil pelaksanaan *Internal control* dan berfungsinya komite audit.

Penelitian sebelumnya terhadap Komite Audit telah dipusatkan pada isu-isu yang berhubungan dengan formasi, komposisi dan benefit dari Komite Audit. Beberapa studi menguji hubungan keberadaan Komite Audit dan bermacam-macam proksi untuk kualitas laporan keuangan. DeFond and Jiambalvo (1994), menemukan bahwa perusahaan-perusahaan yang *overstating annual earnings* selama beberapa periode pada perusahaan yang kurang menginginkan adanya Komite Audit. Halla (1999) dalam penelitiannya : *A View of Corporate Governance and Control In Finland*, menjelaskan bahwa tanggungjawab Komite Audit adalah untuk memberikan keyakinan bahwa pengendalian aset dan akuntansi telah diorganisir cukup memadai. Pembagian tanggung jawab sehubungan dengan Pengendalian Internal di antara semua anggota organisasi dari atas sampai bawah, yaitu: Komite Audit memberikan pengarahan dan wawasan, pimpinan puncak menetapkan Pengendalian Internal, menetapkan etika dan iklim organisasi, senior manajemen menetapkan kebijakan dan prosedur yang lebih rinci dan personal lainnya bertanggungjawab sesuai dengan tugasnya. Selanjutnya Rindova (1999), menyatakan bahwa Komite Audit harus memainkan peranan penting sebagai sistem pemantauan internal untuk memberikan keyakinan bahwa tindakan-tindakan manajemen konsisten dengan kepentingan para pemegang saham. Dalam perkembangannya, Komite Audit bertugas mengawasi tanggung jawab manajemen dalam hal pelaporan keuangan. Peran tersebut mengalami perkembangan saat ini sehingga Komite Audit juga bertugas untuk mengawasi Pengendalian Internal dan kegiatan auditor.

Penelitian yang dilakukan Klein (2000) menemukan bahwa: 1) tidak terdapat hubungan yang sistematis antara komposisi Komite Audit dan perjanjian dengan pemegang saham. 2) sesuai dengan asersi *Blue Ribbon Committee*, komposisi Komite Audit merupakan salah satu unsur dalam mekanisme *corporate governance*. dan 3) ditemukan hubungan negatif antara independensi Komite Audit dan alternatif mekanisme *corporate governance*. Penelitian lainnya oleh Agrawal & Knober (1996) menjelaskan bahwa banyak alternatif yang dapat digunakan untuk pengendalian masalah agensi antara manajer dan pemegang saham dan telah menguji tujuh mekanisme pengendalian melalui: pemegang saham dari dalam, dewan komisaris independen (Komite Audit), *debt financing* dan aktivitas pengendalian perusahaan.

Penelitian lainnya, McMullen dan Raghundan (1996) menemukan hubungan antara keberadaan Komite Audit dan kualitas laporan keuangan yang diukur dengan 5 (lima) faktor (*shareholder litigation alleging Fraud, corrections of reported earnings, SEC enforcement action, illegal acts, or auditor turnover involving disagreements between client and the auditor*).

Lawrence, Young dan Susan (2000) dengan menggunakan data perusahaan tahun 1980 dan 1996, menguji tingkat aktivitas Komite Audit dan independensi dengan *Fraud* perusahaan. Lawrence, Young dan Susan menemukan hasil bahwa Komite Audit dengan komposisi dari *director independent* dan dengan pertemuan sekurang-kurangnya 2 (dua) kali pertemuan setahun dapat mengurangi *Fraud*.

Penelitian yang dilakukan oleh Jayanthi Krishnan (2005) menyimpulkan bahwa independensi dan pemahaman yang mendalam tentang laporan keuangan dari komite audit berhubungan erat dengan kemampuan mereka dalam menyelesaikan masalah *internal control* perusahaan.

Green dan Calderon (1999) melakukan penelitian terhadap industri perbankan Amerika dengan menggunakan 66 sample. Menemukan bahawa faktor

Pengaruh *Sarbanes-Oxley Act* dan Efektivitas Internal Audit Departemen Terhadap Pelaksanaan *Good Corporate Governance* (Gusnardi)

yang memengaruhi manajemen melakukan kecurangan adalah untuk meningkatkan kondisi keuangan perusahaan, memudahkan penggelapan, dan penerbitan saham.

Chtorou *et al.* (2001), dalam penelitiannya yang menguji apakah praktik *corporate governance* mempunyai pengaruh yang positif terhadap kualitas informasi keuangan yang dipublikasikan, menyimpulkan bahwa penerapan prinsip *good corporate governance* menjadi kendala (*constrain*) aktivitas *earnings management* yang dilakukan melalui *discretionary accruals*. Demikian juga dengan penelitian Abbott *et al.* (2000) menyimpulkan bahwa Terdapat hubungan antara penerapan *corporate governance* dengan berkurangnya kecurangan pada pelaporan keuangan (*financial reporting*). Atau dengan kata lain Laporan keuangan yang disajikan dikatakan berkualitas, apabila bebas dari kecurangan, dilaksanakannya prinsip-prinsip *good corporate governance*, dan dipatuhinya berbagai aturan yang dibuat oleh para regulator berhubungan dengan penyusunan laporan keuangan.

Penerapan undang-undang *Sarbanes Oxley Act* di AS, telah berdampak perusahaan-perusahaan yang listing di pasar modal AS, termasuk perusahaan Indonesia yang listing di pasar modal AS, seperti Telkom. Beberapa aturan seperti pelaksanaan efektifitas, prosedur dan pengendalian internal dalam rangka pelaporan keuangan dan kewajiban membentuk komite audit dalam undang-undang *Sarbanes Oxley Act*, telah diadopsi oleh para pembuat kebijakan di Indonesia, sehingga aturan tersebut juga berlaku untuk perusahaan-perusahaan publik di Indonesia. Aturan tersebut telah diatur dalam *Pedoman Good Corporate Governance* (dalam Tjanger, et al., 2003). Hal ini menunjukkan bahwa terdapat hubungan antara *Sarbanes Oxley Act* dan *Good Corporate Governance* yang sedang dijalankan di Indonesia sekarang ini.

Efektif tidaknya pengendalian internal perusahaan ditentukan oleh hasil audit internal yang dilakukan oleh internal audit departemen. Dan keefektifan hasil internal audit juga ditentukan oleh ketaatan perusahaan dalam mengikuti aturan-aturan yang berlaku (*Sarbanes Oxley Act*) dan dilaksanakannya *Good Corporate Governance*. Jika pelaksanaan audit internal dinilai efektif, maka kecurangan (*fraud*) dapat dicegah, dan laporan keuangan yang disajikan dapat dijamin kualitasnya.

Meskipun demikian, walaupun telah ada batasan informasi akuntansi yang disajikan dalam laporan keuangan harus diaudit oleh akuntan independen untuk memverifikasi kepatuhannya terhadap prinsip akuntansi berterima umum (*generally accepted accounting principles*) (Teoh *et al.*, 1997; Chambers, 1999), namun dalam beberapa penelitian membuktikan bahwa masih terdapat kecurangan-kecurangan yang dilakukan oleh manajemen dalam penyajian laporan keuangan. Hal ini dimungkinkan oleh ketidak efektifan internal audit. Karena kecurangan ini mengakibatkan informasi yang disampaikan manajemen menjadi tidak akurat dan tidak menggambarkan nilai fundamental perusahaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abbott. L.J., S. Parker, dan G.F. Peters, 2000, "The Effectiveness of Bluer Ribbon Committee Recommendations in Mitigating Financial Misstatement: An Empirical Studi", *Working paper*.
- Association Certifield Fraud Examinations. 2000. *Fraud Examination Manual*, Third Edition.
- Beasley. Mark S, Joseph V. Corcello, Dana R. Hermanson, and Paul D. Lapdes."Fraudulent Financial Reporting: Consideration of Industry Traits and

- Corporate Governance Mechanism". *Accounting Horison*, Vol. 14, No. 4, 2000.
- Beasley, C., M. Defond, J. Jiambalvo, dan K.R. Subramanyam, 1998, "The Effect of Audit on The Quality of Earnings Management", *Contemporary Accounting Research*, 15 (Spring).
- Chtourou, Sonda Marrakchi, Jean Bedard, dan Lucie Courteau, 2001, "Corporate Governance and Earnings Management", *Working paper*, April.
- Committee of Sponsoring Organization (COSO) of the Treadway Commission*. 1992. addendum 1994. Internal control-Integrated Framework. AICPA Publication.
- Cooper, Donald R, Boca Rator and Pamela S, Schindler. 2006. *Business Research Methods*. International Edition. Ninth Edition. Singapore: McGraw-Hill Co.
- Green. Brian, dan Thomas G. Calderon."SEC Accounting and Auditing Enforcement Actions In The Banking Industry". *The Journal of Applied Business Research*, Vol. 15, No.1, hal 69-78, 1999
- Ikatan Akuntan Indonesia. 2001. *Standar Profesional Akuntan Publik*. Salemba Empat. Jakarta.
- Indriantoro, Nur, Bambang Supomo. 1999. *Metodologi Penelitian Bisnis untuk Akuntansi & Manajemen*. Penerbit BPFE. Yogyakarta.
- Krishnan, Jayanthi, 2005. Audit Committee Quality and Internal Control: And Empirical Analysis. *The Accounting Review*. Vol. 80, No.2. pp 649-675.
- Jensen, M dan Meckling W. 1976. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* 3, 305-360.
- Kurniawan, Dudi M., dan Nur Indriantoro. 2000. The Role of Disclosure in Strengthening Corporate Governance and Accountability: Corporate Governance in Indonesia. *The Second Asian Roundtable on Corporate Governance (OECD) Seminary*, hal. 1-35.
- Lander, P. Guy. 2004. *What is Sarbanes Oxley?*, McGraw-Hill USA.
- McMullen, D. A. dan K. Raghundan, 1996, "Enhancing Audit Committee Effectiveness", *Journal of Accountancy*, 182 (Agustus).
- OECD., 2004. Corporate Governance – Improving Competitiveness and Access to Capital in Global Markets.
- Teoh, Siew Hong, T.J. Wong, Gita R. Rao, 1997, "Are Accruals During An Initial Public Offering Opportunistic?", *Working paper*, Juli.
- Tjager, I Nyoman, F. Antonius Alijoyo, Humprey R. Djemat dan Bambang Soembodo. 2003. *"Corporate Governance: Tantangan dan Kesempatan bagi Komunitas Bisnis Indonesia"*. Prenhillindo, Jakarta.