

## PROFESI AUDITING DI SEKTOR SWASTA DAN PUBLIK MENDUKUNG DEMOKRASI EKONOMI DAN POLITIK

Oleh: Theodorus M. Tuanakotta  
(Tenaga Ahli Badan Pemeriksa Keuangan RI)

### Pengantar<sup>1/</sup>

Profesi auditing<sup>2/</sup> memainkan peranan yang teramat penting dalam era ekonomi informasi. Profesi ini mungkin terlalu sibuk dengan urusannya sendiri, dan kurang menyadari bahwa ia merupakan bagian penting dari kehidupan demokrasi.

Bertolak dari *agency theory* dan *asymmetric information* di sektor swasta dan publik, tulisan ini menelusuri peran profesi auditing dalam menguji informasi yang disajikan "penguasa informasi". Profesi auditing di kedua sektor ini sama-sama berupaya menekan *asymmetric information* dengan memberikan *reasonable* (bukan *absolute*) *assurance*.

Meskipun profesi auditing di kedua sektor ini ada perbedaan, namun kesimpulan akhirnya adalah sama. Keduanya mendukung demokrasi. Tanpa profesi yang kuat, kehidupan berdemokrasi tidak akan dapat berjalan.

Kebalikannya juga benar, yakni demokrasi yang kuat ikut menciptakan profesi yang kuat. Di sektor publik di Indonesia kita lihat bahwa gerakan reformasi politik kearah pemerintahan yang demokratis, mendorong lahirnya undang-undang di bidang Keuangan Negara, Perbendaharaan Negara dan Pemeriksaan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara yang menggantikan Undang-Undang warisan kolonial Belanda, dan menguatkan kedudukan Badan Pemeriksa melalui amandemen ketiga UUD 1945.<sup>3/</sup>

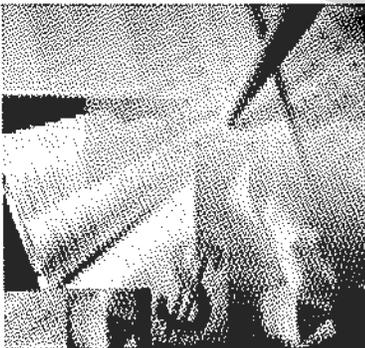
Tantangan yang dihadapi profesi auditing di sektor swasta di Indonesia membuat peran profesi ini dalam mendukung demokrasi (khususnya demokrasi ekonomi) memang belum terlihat dengan jelas. Tapi dampak dari tradisi demokrasi yang kuat di Amerika Serikat membuktikan bahwa pelurusan kembali profesi auditing pasca Enron telah berhasil melalui Sarbanes-Oxley Act (tahun 2002).

### *Agency Theory, Penguasa Informasi dan Asymmetric Information*

*Agency Theory* menjelaskan bagaimana cara terbaik mengatur hubungan antara suatu pihak yang menentukan pekerjaan atau amanat (*Principal*) dengan pihak yang lain yang akan mengerjakan amanat itu (*Agent*). Menurut teori ini, dalam keadaan di mana informasi tidak lengkap dan ada ketidakpastian, ada dua masalah (*agency problems*) yang timbul, yakni *adverse selection* dan *moral hazard*.<sup>41</sup>

Di bawah akan dijelaskan dengan contoh bagaimana keadaan “di mana informasi tidak lengkap dan ada ketidakpastian”. Keadaan atau kondisi semacam ini kita jumpai baik di sektor swasta maupun di sektor publik, yang akan dibahas di bawah.

*Adverse selection* adalah keadaan di mana *Principal* tidak dapat memastikan apakah *Agent* secara akurat mencerminkan kemampuannya, padahal *Agent* itu dibayar (atau seharusnya dibayar) berdasarkan kemampuannya. Kita bisa melihat masalah *adverse selection* ini dalam konteks BUMN. Apakah Direksi (satu contoh dari *Agent*) dengan kinerja yang dilaporkannya layak mendapat tantiem? Bagaimana Meneg BUMN (*Principal*) dapat memastikannya? Apa cara insentif terbaik agar Meneg BUMN bisa lebih “nyaman” menangani masalah ini?



Masalah kedua, *moral hazard*, adalah keadaan di mana *Principal*

tidak dapat memastikan apakah *Agent* telah memberikan upaya yang maksimal dalam melaksanakan amanat yang diberikan *Principal* kepada *Agent*.

Contoh *moral hazard* di sektor publik: Bank sentral sebagai *lender of the last resort*, membuat bank-bank "berani" mengambil risiko (menabrak rambu-rambu *prudential banking*); tanpa "asuransi" bank sentral ini, bank-bank itu tidak akan berani mengambil risiko tersebut. Penjaminan atas dana-dana pihak ketiga di bank-bank, merupakan contoh lain.

Tulisan ini bukan dimaksudkan untuk membahas *Agency Theory*. Teori ini sekedar pengantar ke arah kesenjangan informasi yang dipunyai *Principal*. Kesenjangan ini disebabkan karena *Agent* yang menguasai informasi. *Agent* merupakan penguasa informasi.

Sebagai penguasa informasi ia memiliki "kedudukan istimewa". Pertama, keuntungan waktu; ia menguasai informasi sebelum orang lain mengetahuinya. Kedua, ia dapat memutuskan untuk menyampaikan atau tidak menyampaikan informasi itu, atau menyampaikan sebagian saja. Ia juga bisa memanipulasi informasi itu sehingga *Principal* atau pihak lain (auditor, misalnya) tersesat. Ketiga, sebagai *insider*, ia mengetahui dampak ekonomi dan/atau politik dari informasi itu dan dapat mengambil manfaatnya. Keempat, ia dapat menjual informasi itu karena informasi itu adalah komoditas ekonomi atau politik yang mempunyai nilai.

Dalam keadaan di mana seseorang mengetahui lebih baik atau lebih banyak dari orang lain terjadilah *asymmetric information*. Ini bisa terjadi dalam hubungan *Principal-Agent*, juga bisa terjadi dalam hubungan transaksi jual-beli. Dalam kehidupan sehari-hari, penjual rumah atau mobil bekas mempunyai informasi yang lebih baik dari calon pembeli. Calon pembeli dapat menggunakan pihak ketiga (ahli bangunan, ahli mesin mobil, ahli hukum, pegawai Badan Pertanahan, dst). Untuk ini ada biaya yang dikeluarkan calon pembeli untuk mengurangi risiko yang diakibatkan *asymmetric information* tadi.

Contoh lain dari *asymmetric information* adalah informasi yang dimiliki pemerintah yang akan menjual hak siaran atau lisensi pita lebar, yang tidak dimiliki calon pembeli.

#### *Principal-Agent* di sektor swasta dan sektor publik

Hubungan *Principal-Agent* terlihat dalam Perseroan Terbatas Terbuka (PT Tbk). Bank Dunia melaporkan kondisi Indonesia yang mengkhawatirkan :

*"The ownership structure of companies in Indonesia is characterized by concentrated ownership, family-owned business, and controlling shareholders. The business culture is relationship-based rather than rule-based. Indonesia is making progress in improving its corporate governance; however, like all countries in East Asia, it needs to intensify its efforts to create business environments for investors that are based on rule of law and that promote transparency and accountability."*<sup>5'</sup>

Kondisi yang dilaporkan Bank Dunia di atas sebenarnya menunjukkan betapa berkuasanya sang *Agent* (pemegang saham mayoritas/pengendali yang merangkap sebagai anggota Direksi dan/atau Dewan Komisaris) terhadap si *Principal* (pemegang saham masyarakat). Backmann lebih lanjut membahas bagaimana *Agent* ini (konglomerat) menjadikan PT Tbk sebagai sapi perahan.<sup>6'</sup>

---

Dalam istilah di atas, *assymetric information* di manfaatkan atau disalahgunakan untuk menyesatkan. Bukan saja menyesatkan pemegang saham masyarakat yang merupakan kelompok minoritas, tetapi juga regulator (Bank Indonesia, yang memberikan BLBI kepada bank-bank yang dimanfaatkan konglomerat) dan pihak lain, termasuk profesi auditing.

---

Di sektor publik, kondisi PT Tbk juga kita lihat pada BUMN (khususnya di sektor perbankan) maupun pemerintah pusat dan

pemerintah daerah. Di sektor publik ini juga ada penguasa informasi (*Principal*) yang mempunyai kedudukan yang menuntungkan mereka.

#### Peran profesi untuk menekan *assymetric information*

Dalam contoh di atas, calon pembeli mobil bekas bisa meminta bantuan ahli bangunan atau ahli mesin (kita bisa menggunakan istilah konsultan untuk peran mereka). Mereka juga bisa melakukan kegiatan "intelijen" dengan mencari informasi ke Badan Pertanahan (mengenai hak atas tanah) atau Tata Kota (untuk meneliti peruntukan lahan). Atau ke notaris dan pengacara (untuk mendapat kepastian hukum).

Ada pihak ketiga yang diharapkan menekan *asymmetric information* ini. Dan harga yang bersedia ditanggung pembeli atau *Principal* (dalam hubungan *Principal-Agent*) tergantung dari risiko (*perceived risks*) dihadapinya.

Profesi auditing berupaya memberikan *reasonable assurance* dan bukan *absolute assurance* kepada calon pembeli (misalnya dalam transaksi *merger & acquisition*) atau kepada *Principal*. Kalau penjual atau *Agent* (dalam hubungan *Principal-Agent*) mempunyai reputasi yang buruk (kebiasaan untuk tidak mematuhi aturan atau sistem pengendalian intern yang lemah), maka profesi auditing menghadapi risiko.

Profesi auditing di sektor swasta diwakili oleh para akuntan publik dan Kantor Akuntan Publik (KAP). Mengenai profesi auditing di sektor swasta yang berpengaruh atas kinerja pasar modal, Bank Dunia dalam laporannya menyajikan Tabel yang berikut:<sup>71</sup>

Dari Tabel itu terlihat, ketika Korea dan Malaysia terus membuat kemajuan yang signifikan, Indonesia senantiasa berada di peringkat bawah di kawasan ini.

Di negara-negara yang mempunyai pasar modal, pengawas pasar modal (seperti Bapepam atau SEC) mengeluarkan ketentuan yang berusaha menekan *asymmetric information* ini.

Ranking from 1 (worst) to 10 (best)

	Rules and regulations		Enforcement		Political and regulatory environment		Adoption of IGAAP		Institutional mechanisms and corporate governance culture		Country score	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
	Singapore	8	8.5	7	7.5	5.5	6	9	9	8	8	7.4
Hong Kong	8	8	6	6.5	7	6.5	9	9	7	7	7.2	7.3
India	8	8	5	6	6	6	6	7.5	6	6.5	5.9	6.6
Taiwan	7	7	5	5	5	5	7	7	6	6	5.8	5.8
Korea	6	7	3	3.5	4	5	7	7	5	6.5	4.7	5.5
Malaysia	9	9	2.5	3.5	3	4	6	7	6	6.5	4.7	5.5
Thailand	7.5	7.5	2	3	3	4	5	6	4	4.5	3.8	4.6
China	4.5	5	3	4	5	5	7	5	3	3	4.4	4.3
Philippines	6	6.5	2	2	2	2	6	6	4	4	3.6	3.7
Indonesia	4	4.5	1	1.5	5	4	4	5	2	2.5	2.9	3.2

Source: CISA, Emerging Markets (2002, 2003)

Sarbanes Oxley Act merupakan undang-undang yang sangat ketat mengatur penguasa informasi dan para profesi terkait (akuntan publik, penasehat hukum, penasehat keuangan, *underwriter*, dst). Sarbanes Oxley Act ini tentunya tidak hanya semata-mata mencegah *information asymmetry*. Undang-undang ini menegaskan kembali peranan akuntan publik dan KAP sebagai *watchdog* yang melindungi kepentingan pemodal dan calon pemodal.

Juga dalam sektor publik terlihat hal yang serupa, yakni adanya *asymmetric information*. Tanggapan terhadap keadaan ini juga sama dengan tanggapan di sektor swasta. Profesi auditing di sektor publik diharapkan memberikan *reasonable assurance*. Profesi auditing di sektor publik akan dibahas di bawah judul *Supreme Audit Institutions*.

#### Supreme Audit Institutions - Sektor Publik

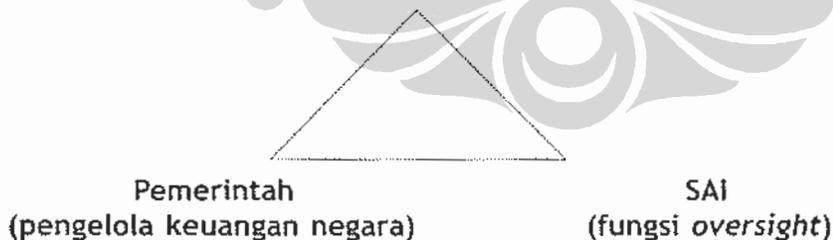
Di sektor publik ada badan yang secara generik dikenal sebagai *Supreme Audit Institutions* (disingkat SAI). Beberapa contoh SAI:

<i>Negara</i>	<i>Supreme Audit Institutions</i>	<i>Disingkat</i>
Indonesia	Badan Pemeriksa Keuangan	BPK
Malaysia	Jabatan Audit Negara	JAN
Australia	Australian National Audit Office	ANAO
Amerika Serikat	Government Accountability Office	GAO
Negeri Belanda	Algemene Rekenkamer	ARK
Perancis	Cour de Comptes	CdC

SAI adalah lembaga-lembaga di tingkat nasional yang bertanggung jawab untuk mengaudit penerimaan dan belanja negara. Tujuan utama SAI adalah mengawasi pengelolaan keuangan negara dan kualitas serta kredibilitas pelaporan keuangan pemerintah. SAI menyampaikan informasi yang dibutuhkan lembaga perwakilan rakyat dan masyarakat luas, dan membuat pemerintah akuntabel terhadap pengelolaan keuangan negara dan aset negara. Dengan tujuan utama ini, SAI dapat bertindak untuk membatasi peluang bagi malpraktek di bidang keuangan negara dan penyalahgunaan kekuasaan. SAI adalah salah satu dari pilar-pilar utama sistem integritas nasional di negaranya.<sup>61</sup>

Dari deskripsi *Transparency International* mengenai SAI tadi, kita dapat melihat hubungan segi tiga sebagai berikut:

Lembaga Perwakilan Rakyat  
(yang mempunyai hak budget)



Dari segitiga ini kita dapat melihat peran: *Principal* yang dimainkan oleh Lembaga Perwakilan Rakyat: DPR atau DPRD),

peran *Agent* oleh Pemerintah (Pusat dan Daerah), dan peran *oversight* oleh SAI.

Secara umum ada tiga model SAI, yakni *Napoleonic System* (kita seringkali mendengar istilah sistem *Continental* untuk menggambarkan sistem ini), *Westminster System* (sistem *Anglo Saxon*), dan *Board System*. *Transparency International* menjelaskan ketiga model ini sbb:<sup>21</sup>

*"In the Napoleonic system, also known as the "court system", SAIs are part of the judiciary, have both judicial and administrative authority and are independent of the legislative and executive branches. This model is used in some European countries (such as France, Italy, Spain, Portugal and others) and most Latin American and francophone African countries. In the Westminster system, used in many Commonwealth countries, the SAI (referred to as the Auditor General) is an independent body that reports to parliament. The office serves no judicial function but, where this is warranted, its findings may be passed to legal authorities for further action. The board system, prevalent in Asia, is similar to the Westminster model in that it is independent of the executive and helps parliament perform its oversight function. The international body guiding the work of SAIs is the International Organisation of Supreme Audit Institutions (Intosai). It issues international guidelines for auditing and financial management, develops corresponding methodologies, provides training, and promotes the exchange of information and know-how among its membership of over 170 SAIs."*

Bagaimana dengan SAI di Indonesia? Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 dalam Bab VIII A mengatur, antara lain, tentang BPK. Pasal 23E dalam Bab ini berbunyi (garis bawah dari kami):

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.

- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Undang-Undang nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dalam pasal 2 menegaskan cakupan dari pemeriksaan keuangan negara dan siapa yang melaksanakannya:

- (1) Pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara.
- (2) BPK melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Prof. Dr. Anwar Nasution, Ketua BPK pada masa ini, menulis: <sup>101</sup>

*“Naskah asli Undang-Undang Dasar 1945, yang disusun oleh the founding fathers kita, menugaskan BPK sebagai satu-satunya auditor yang melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Berbeda dengan di banyak negara lainnya Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan BPK sejajar dengan lembaga-lembaga negara lain yang ada dalam struktur negara kita. Di berbagai negara lain itu, lembaga auditor eksternal seperti BPK ditempatkan langsung di bawah lembaga legislatif sebagai pemegang hak bujet. Lembaga legislatif itulah yang menugaskan auditor eksternal untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Selain tetap mempertahankan pemberian hak eksklusif pemeriksaan keuangan negara kepada BPK, perubahan ketiga UUD 1945 justru telah memperkuat posisinya dengan memberikan kedudukan “yang bebas dan mandiri” kepada BPK.”*

Di sektor publik, BPK atau SAI memeriksa akuntabilitas keuangan negara yang diajukan Pemerintah. Dari uraian di atas, kita melihat kesamaan peran BPK dan KAP dalam menekan *information asymmetry*.

Dalam hal keuangan negara, yang merupakan penguasa informasi bukanlah Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, BUMN, atau

BUMD semata-mata. Ada entitas lain yang kelihatan seolah-olah tidak menggunakan keuangan negara. Atau dalam bentuk (namun bukan substansinya) seolah-olah merupakan entitas yang kekayaannya terpisah dari keuangan negara.

Namun, salah urusnya entitas ini yang berupa Yayasan (termasuk Yayasan Kesejahteraan Karyawan, Dana Pensiun, anak-anak perusahaan dari Yayasan, bahkan bank-bank yang mengalami kegagalan menjadi beban keuangan negara atau sekurang-kurangnya berpeluang menjadi *contingent liabilities* dalam neraca Pemerintah. Mereka sewajarnya merupakan objek pemeriksaan BPK.<sup>11</sup>

#### Perbedaan di antara profesi auditing di sektor publik dan sektor swasta

Meskipun tujuan akhir dari profesi auditing di sektor swasta dan publik sama, yakni menekan *information asymmetry*, namun ada beberapa perbedaan dalam praktek-praktek KAP dan BPK. Perbedaan itu meliputi:

- Ada/tidaknya Tembok Cina dalam pemeriksaan berbagai *auditee*

Dalam memberikan jasa-jasanya (*audit, consulting, mergers & acquisitions*) kepada para klien, suatu KAP harus menjaga agar rahasia bisnis tidak diketahui klien lain melalui KAP tersebut. Meskipun KAP tersebut tidak membocorkan rahasia, persepsi seakan-akan KAP itu yang membocorkannya sudah cukup untuk menjatuhkan reputasi KAP itu.

Seringkali calon klien menanyakan apakah KAP itu memberikan jasa tertentu kepada saingan atau calon saingannya. KAP harus mengungkapkan potensi benturan kepentingan (*conflict of interest*). Keterusterangan KAP mengenai hal ini merupakan contoh dipegang teguhnya integritas profesi.

Kalau tidak ada potensi benturan kepentingan, alternatif untuk menangani beberapa klien dan sekaligus menciptakan suasana "tentram" adalah dengan membangun tembok Cina (*Chinese*

*wall*). Ini adalah praktek untuk memisahkan manusia (auditor, konsultan, karyawan) dan semua informasi yang terkait dengan suatu klien dari manusia dan informasi yang terkait dengan klien lainnya.

Praktek tembok Cina tidak dikenal di sektor publik. Alasannya sederhana, BPK (atau SAI) merupakan satu-satunya pemeriksa keuangan negara. Kalau BPK memeriksa Bank Indonesia dan menemukan adanya rekening bank atas nama pejabat (untuk kepentingan pemerintah), fakta ini dapat (bahkan harus) diungkapkannya kepada Departemen atau Menteri terkait yang belum tentu mempunyai data ini.

- Ada/tidaknya pembatasan dalam pencarian bukti di antara berbagai *auditee*

Dalam penugasan investigasi sekalipun, KAP sangat terbatas dalam upaya mencari bukti di luar *auditee*-nya. Kalaupun KAP melakukannya (misalnya dalam *covert operation*), ia harus memastikan bahwa hal itu tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan.

Hal ini tidak berlaku di sektor publik. Jawatan Audit Negara ("BPK"-nya Malaysia) dalam mengaudit penerimaan pajak (*Inland Revenue Board*) dapat mencari bukti dari *auditee* lain. Bahkan kantor imigrasi memberikan informasi mengenai kontrak kerja dari tenaga kerja asing yang datang ke Malaysia yang dapat di *cross check* oleh JAN. Untuk investigasi kasus korupsi, misalnya dugaan *mark up* atas barang impor, BPK bisa mendapatkan data dari Direktorat Bea dan Cukai.

- Ada/tidaknya kebebasan memilih *auditor*

Di sektor swasta ada kebebasan memilih auditor. Preferensi untuk memilih satu KAP disebabkan oleh pengalamannya, reputasinya, ukurannya atau pertimbangan lain. Hal-hal ini bisa merupakan keadaan objektif, tetapi bisa juga sekedar persepsi pasar. Pengawas pasar modal (Bapepam) atau regulator yang lain

(misalnya BPK, Bank Indonesia) dapat menentukan persyaratan KAP yang dapat digunakan.

Di sektor publik, pilihannya terbatas. Untuk *general audit*, JAN menentukan entitas pemerintah yang akan diperiksanya; selebihnya diserahkan kepada 57 KAP Malaysia. Sedangkan *performance audit* sepenuhnya dilakukan JAN. Namun, untuk *general audit* yang ditangani KAP, JAN tetap mempunyai wewenang untuk menerbitkan *auditors' opinion* yang berbeda dari apa yang diterimanya dari KAP.

Dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, BPK dapat menggunakan pemeriksa dan/atau tenaga ahli dari luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK.<sup>12/</sup>

Dari praktek JAN dan BPK dapat dilihat keterbatasan memilih auditor yang disebabkan karena wewenang untuk pemeriksaan di bidang keuangan negara tetap ada pada BPK/JAN. Praktek ini juga dilakukan ANAO di Australia.

➤ Ada/tidaknya kemungkinan menolak penugasan

KAP bebas untuk menerima atau menolak suatu klien. KAP yang termasuk dalam kelompok akuntan terbesar di dunia (dikenal sebagai *the Big Four*) mempunyai prosedur yang sangat ketat sebelum menerima suatu penugasan. Pertimbangan risiko yang masuk dalam kriteria penolakan, akan menyebabkan penugasan itu ditolak. KAP melakukan *background check* mengenai calon klien, pemilik akhir (*ultimate owner*), anggota Direksi, Dewan Komisaris, anggota Komite Audit dst. Pengecekan yang paling sederhana adalah melalui *search*, misalnya di [www.google.com](http://www.google.com) sampai *search* di *database* yang dipelihara oleh KAP tersebut.

Sulit membayangkan BPK menolak penugasan yang diterimanya dari DPR. GAO di Amerika Serikat mempunyai *protocols* untuk menolak penugasan dari Congress yang berpotensi merugikan suatu partai, misalnya dalam masa kampanye. *Protocols* ini merupakan panduan yang jelas mengenai kondisi yang memenuhi

kriteria penolakan atau penundaan, dan langkah-langkah yang harus diambil.

➤ Yang menentukan jenis penugasan atestasi.

Jenis penugasan atestasi (*audit, review, agreed upon procedure*) pada dasarnya ditentukan oleh klien. KAP dapat menyarankan suatu penugasan, tetapi pada akhirnya klien yang menentukan diterima atau ditolaknya saran KAP.

Dalam hal keuangan negara, undang-undang lah yang menetapkan pemeriksaan apa yang wajib dilakukan BPK, dan jenis-jenis pemeriksaan yang dapat dilakukan BPK. Permintaan untuk pemeriksaan dengan tujuan tertentu dapat berasal dari DPR. Jadi entitas yang diperiksa (*auditee*) sebenarnya tidak mempunyai pilihan.

➤ Kekuatan pasar versus kekuatan demokrasi.

Berakhirnya kegiatan Arthur Andersen (salah satu dari kelompok *the Big Eight*, yang kemudian *the Big Six*, dan selanjutnya *the Big Five*) merupakan contoh "kejamnya" hukum pasar.

---

Hanya dua *assets* yang dimiliki KAP, yakni klien dan manusia (*partner dan staff*). Pada giliran berikutnya, kedua *assets* ini dipayungi oleh reputasi (setidak-tidaknya persepsi tentang reputasi) yang baik. Begitu ada keraguan mengenai reputasi, klien dan manusia akan meninggalkan KAP tersebut.

---

Di sektor publik, berjalan atau tidak berjalannya demokrasi menentukan kekuatan nyata suatu SAI. BPK ada sejak kemerdekaan Republik Indonesia. Tapi keberadaannya sebagai suatu kekuatan yang nyata baru kita rasakan sejak adanya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Demokrasi

melahirkan tekanan dan kelompok penekan (*pressure group*) yang menjamin transparansi dan akuntabilitas publik.

➤ Pengawasan (*oversight*) secara formal.

KAP di dalam maupun luar negeri diawasi. Di Indonesia ada regulator yang mengawasi tindak tanduk KAP, terutama yang berkenaan dengan standar (Departemen Keuangan, Bapepam, BPK, Bank Indonesia, dan lain-lain) dan kode etik (termasuk Ikatan Akuntan Indonesia dengan pelbagai perangkat organisasi).

BPK menyampaikan laporan pemeriksaannya kepada DPR. Namun, DPR tidak melakukan *oversight* seperti yang dilakukan regulator di atas atau PCAOB kepada KAP. Ini tidak berarti bahwa BPK bebas melakukan segala sesuatu “seenaknya”. Ini berkaitan dengan alam dan iklim demokrasi yang melahirkan berbagai *pressure groups* seperti NGO atau LSM.

Di negara-negara persemakmuran yang dipengaruhi oleh praktek Inggris, ada semacam *pressure group* yang dinamakan *Public Accounts Committee* (PAC). PAC secara konstitusional tidak berada di atas SAI. Namun “daya tekan”nya cukup handal.

➤ Penerapan kode etik.

Seperti disebut di atas, eksistensi KAP pada akhirnya bergantung kepada reputasinya. Salah satu sarana untuk memastikan adanya tolak ukur kesantunan KAP adalah kode etik. Karena itu, organisasi profesi umumnya mengembangkan dan menjalankan kode etik dengan segala sanksi bagi pelanggarnya.

BPK dan SAI juga mempunyai kode etik. Intosai mengembangkan kode etiknya sebagai *the best practice* yang dijadikan contoh oleh anggotanya. Para auditor BPK dapat juga bergabung di Ikatan Akuntan Indonesia yang mempunyai kode etik. Sistem nilai (*value system*) dari kode etik BPK dan Ikatan Akuntan Indonesia yang melandasi kode etik mereka masing-masing, berasal dari sistem nilai yang sama. BPK atau SAI tidak tunduk pada kode etik IAI atau kode etik organisasi profesional di negara tersebut.

Dalam hal auditor BPK yang menjadi anggota IAI sering ada pertanyaan: kode etik yang mana yang berlaku baginya? Jawabannya sederhana. Untuk segala kegiatannya selaku pemeriksa keuangan negara, kode etik BPK yang diterapkan. Kalau tindak tanduknya juga merupakan pelanggaran terhadap kode etik IAI, maka di samping sanksi yang dijatuhkan BPK, ia juga terkena sanksi IAI.

Dalam contoh di atas, auditor BPK tetap tunduk kepada kode etik BPK. Ia terkena sanksi IAI karena ia menjadi anggota IAI dan perbuatannya juga melanggar kode etik IAI. Kalau ia bukan anggota IAI, jelas sekali bahwa IAI tidak dapat menjatuhkan sanksi kepadanya.

Hal yang sama berlaku bagi auditor dari KAP yang melakukan pemeriksaan keuangan negara (untuk dan atas nama BPK) dan melanggar kode etik BPK. Ia (dan/atau KAPnya) akan dijatuhkan sanksi oleh BPK. BPK menjatuhkan sanksi terhadapnya bukan sebagai anggota IAI.

#### ➤ Profesi atau bisnis?

Pandangan orang yang bukan akuntan publik, KAP menjalankan profesi dan bisnis sekaligus. Pandangan ini secara tegas dikemukakan para ahli hukum yang menjalankan profesi advokat.<sup>137</sup> Namun, para akuntan publik sering kali segan mengakui bahwa profesinya sekaligus adalah bisnis. Tetapi banyak keputusan KAP mengindikasikan bahwa *bottom line* (aspek bisnis) berperan penting, di samping aspek profesinya.

SAI, seperti terlihat dalam kutipan *Transparency International* di atas berperan menjaga integritas sistem keuangan negara. Di negara berkembang, unsur penting dalam menyajikan jasa SAI-nya secara efektif, ekonomis dan efisien masih harus ditingkatkan.

#### Profesi Auditing mendukung kehidupan demokrasi

Bapak-bapak pendiri bangsa kita mempunyai visi yang kuat, tajam dan jauh ke depan mengenai Negara Kesatuan Republik Indonesia

yang berkedaulatan rakyat (negara demokrasi). Mereka menempatkan BPK di tempat yang strategis dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Demokrasi dan SAI merupakan dua sisi dari mata uang yang sama. Di bawah ini disarikan pandangan tiga pemimpin SAI, masing-masing dari Indonesia, Negeri Belanda dan Australia, dan *Transparency International* mengenai hal ini.

Anwar Nasution menunjukkan hubungan antara demokrasi, transparansi dan akuntabilitas keuangan negara, dan kemakmuran sebagai berikut (garis bawah dari kami):<sup>14</sup>

*“Demokrasi politik bukan saja menuntut adanya kebebasan berbicara, berkumpul dan berserikat, termasuk untuk mendirikan organisasi maupun partai politik. Demokrasi pun bukanlah hanya sekedar menyelenggarakan pemilihan umum secara reguler dengan jujur serta adil. Demokrasi politik itu sekaligus menuntut adanya transparansi dan akuntabilitas pada pengelolaan aset negara ..... Kesadaran masyarakat untuk membayar pajak dan retribusi tidak mungkin dapat ditingkatkan kalau tidak ada transparansi dan akuntabilitas keuangan negara itu! Masyarakat enggan membayar pajak jika hasil pemungutan pajak itu ternyata di korupsikan atau digunakan untuk menutup kerugian usaha para konglomerat hitam dan bukan untuk meningkatkan kemakmuran bersama ataupun mengoreksi ketimpangan ekonomi.”*

Saskia J. Stuiveling, *President* dari ARK menulis tentang *Institutional watchdogs to support Dutch democracy* sebagai berikut:<sup>15</sup>

*“Three constitutionally independent government bodies play an important role in the operation of Dutch democracy. These are Council of State (the advisory body which makes recommendations on every concept Bill), the National Ombudsman (who investigates complaints about the behaviour of the government towards members of the public) and the Netherlands Court of Audit (which annually certifies the State*

*Financial Statement and scrutinizes whether Dutch public funds are collected and spent regularly, efficiently and effectively)."*

Transparency International menulis tujuan utama SAI, sebagai berikut (garis bawah dari kami):

*"The key objective of SAIs is the provision of effective of government spending and public finance management. Audits are thus a central feature of SAI's work. Audits can contribute to improving government performance not only by identifying faults but also by acting as a deterrent to the abuse of power by providing valuable information about government actions to legislature and the public."*

*Abuse of power* di sektor publik merupakan penghalang bagi masuknya penanaman modal (baik asing maupun dalam negeri) maupun efisiensi dalam sistem perpajakan dan bea cukai.

Dr. Paul Nicoll (*Executive Director - Performance Audit Services Group*) dari ANAO) dalam bukunya *Audit in a Democracy: The Australian Model of Public Sector Audit and its Applications to Emergency Markets* menelusuri peran audit di sektor publik dalam demokrasi yang baru berkembang. Ia membahas hubungan antara auditor di sektor publik (SAI), lembaga perwakilan rakyat dan pemerintah. Ia mengutip Deklarasi Lima tahun 1998 sebagai berikut (garis bawah dari kami):

*"The Chief aim of the Lima Declaration is to call for independent government auditing. A Supreme Audit Institution which cannot live up to this demand does not come up to standard. It is not surprising, therefore, that the issue of the independence of Supreme Audit Institutions continues to be a theme repeatedly discussed within the INTOSAI community. However, the demands of the Lima Declaration are not satisfied by an SAI just achieving independence; this independence is also required to be anchored in the legislation. For this, however, well-functioning institutions of legal security must exist, and these are only to be found in a democracy based on the rule of law."*

Bagaimana dengan akuntan publik dan KAP dalam mendukung demokrasi? Peran mereka terlihat di pasar modal. Pasar modal yang likuid mendorong penyebaran saham yang lebih banyak ke masyarakat. Ini harus dimulai dari niat yang kuat (dengan atau tanpa insentif dari pengawas pasar modal). Profesi audit memfasilitasi proses demokrasi ekonomi ini.

Pandangan mengenai peran akuntan publik dalam demokrasi ekonomi, sudah umum. Misalnya, John C. Bogle (pendiri Vanguard Group dari Henry Kaufman Visiting Professor of Business, NYU) menulis: "*The integrity of financial markets - markets that are active, liquid, and honest, with participants who are fully and fairly informed - is absolutely central to the sound functioning of any system of democratic capitalism worth its salt.*"<sup>161</sup>

Ketika kredibilitas pasar modal terusik dengan kasus Enron dan berakhirnya KAP Arthur Andersen, pasangan dari Congress dan Senat (Sarbanes dan Oxley) menanggapi kemarahan masyarakat pemodal terhadap keserakahan para pemimpin perusahaan terbuka di Amerika Serikat. Seperti pendulum yang bergerak ke arah pengetatan dan pengembalian fungsi profesi auditing sebagai *watchdog* pasar modal.

### Penutup

Profesi auditing di dua sektor mempunyai perbedaan dalam kerja dan pendekatan mereka. Namun fungsinya sama, yakni memberikan *oversight* terhadap penguasa informasi. Dalam fungsi ini profesi auditing menjadi salah satu *pressure group* dalam roda kehidupan demokrasi. (\*\*\*)

### Catatan Kaki

- 1) Selama 35 tahun Penulis menekuni profesi akuntan publik. Sejak Januari 2005, Penulis menjadi Tenaga Ahli di Badan Pemeriksa Keuangan. Pendapat yang dikemukakan dalam tulisan ini sepenuhnya merupakan pendapat pribadi Penulis, dan tidak harus mencerminkan pendapat BPK.
- 2) Profesi auditing (terjemahan dari *the auditing profession*) dalam tulisan ini dibatasi pada profesi *external auditing*. Dalam UUD 45 maupun Undang-

Undang nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, istilah yang digunakan adalah Pemeriksaan (yang di dunia akuntan publik dikenal sebagai *audit*, dan bukan *examination*) dan Pemeriksa (yang di dunia akuntan publik dikenal sebagai *external auditor*).

- 3) Ketiga undang-undang ini merupakan bagian dari satu paket di bidang keuangan ngara. Mereka adalah (a) Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara; (b) Undang-Undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; dan (c) Undang-Undang nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Mereka menggantikan ketentuan perundang-undangan warisan colonial: *Indische Comptabiliteitswet (Staatsblad 1925, No. 448* yang telah beberapa kali diubah), *Indische Bedrijvenwet (Staatsblad 1927, No. 419* yang telah beberapa kali diubah), *Reglemen voor het Administratief Beheer (Staatsblad 1933, No. 381)*, dan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemene Rekenkamer (Staatsblad 1898, No. 9* yang telah beberapa kali diubah).
- 4) Kutipan dari Eisenhardt (1985) oleh Jo Ann Mathieu, "Agency Theory Framework", copyright Babson College.
- 5) World Bank Brief for the Consultative Group on Indonesia, "Beyond Macro Economic Stability" (Desember 2003), hal 23 - 24.
- 6) Michel Backman dalam bukunya "Asian Eclipse: Exposing the Dark Side of Business in Asia" (John Wiley & Sons (Asia) Pte Ltd, 1999) merinci praktek-praktek korup para konglomerat Asia, termasuk Indonesia, dan praktek-praktek kolusi dengan penguasa.
- 7) World Bank Brief for the Consultative Group on Indonesia, "Beyond Macro Economic Stability" (Desember 2003), hal 24.
- 8) Transparency International, "TI Anti-Corruption Handbook: National Integrity Systems in Practice".
- 9) *ibid*
- 10) Anwar Nasution, "Sambutan Ketua BPK RI pada Penyerahan Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun Anggaran 2004 kepada DPR RI tanggal 15 Maret 2005", hal 2.
- 11) Lihat: Anwar Nasution, "Peranan BPK dalam mewujudkan transparansi fiskal dan pembangunan sistem sosial Indonesia", Desember 2005, hal 4.
- 12) Undang-Undang nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, pasal 9 ayat (3).

- 13) Richard G. Lareau, "Lawyering: Profession And Business", dari website Center for Ethical Business Culture.
- 14) Anwar Nasution, "Peranan BPK dalam mewujudkan transparansi fiskal dan pembangunan sistem sosial Indonesia", Desember 2005, hal 2 - 3.
- 15) Saskia J. Stuiveling, "State financial control in the Netherlands: current state and development prospects", diambil dari [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).
- 16) John C. Bogle, "Public Accounting: Profession or Business?", presentasi pada *The Seymour Johns Distinguished Lecture di the Vincent C. Ross Institute of Accounting Research Stern School of Buiseness, New York University*, tanggal 16 Oktober 2003.

Copyright © 2004 by David S. Reardon  
www.cartoonists.com



"The key to office politics is to let others share credit for your work...especially when you fail."

© Original Artist  
Reproduction rights obtainable from  
[www.CartoonStock.com](http://www.CartoonStock.com)



"GUILTY? DO YOU REALIZE HOW THAT WOULD LOOK IF I DECIDE TO RUN FOR POLITICAL OFFICE?"

Prinsip Akuntansi  
Kesinambungan  
Usaha (*Going Concern*)  
dan metode akrual  
dikembangkan pada  
tahun 1500.