



Klitig
Klinik Investigasi

MENGENAL COSO DAN *INTERNAL* *CONTROL*

Ditulis oleh
Vauline Frilly

Daftar Isi

I. Urgensi Lahirnya COSO	02
II. Peran Internal Control terhadap Upaya Pencegahan <i>Fraud</i>	07
III. Kesimpulan	10
Catatan Akhir	11

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), lembaga swasta berbasis di Amerika Serikat, dikenal sebagai pencetus sistem dan pedoman terkait pengendalian internal perusahaan (*internal control*), yang disebut COSO Internal Control - Integrated Framework (Internal Control Framework).



Sebagaimana tertulis dalam Internal Control Framework tersebut, *internal control* merujuk kepada serangkaian proses yang melibatkan seluruh komponen internal perusahaan bertujuan agar pencapaian operasional, pelaporan, dan kepatuhan (*compliance*) perusahaan dapat diyakini kebenarannya.[i]

Selain itu, COSO juga mengembangkan pedoman lain yaitu terkait manajemen risiko perusahaan (*enterprise risk management* atau ERM) dan manajemen risiko *fraud* (*fraud risk management* atau FRM). Sebagai pengantar pembahasan COSO, artikel ini dibuat berdasar pada dua pertanyaan dasar yang menjadi jembatan untuk pembahasan lebih lanjut:

1 Urgensi apa yang mendorong lahirnya COSO yang selanjutnya melahirkan COSO Internal Control Framework di tahun 1992?

2 Bagaimana peran *internal control* terhadap upaya pencegahan *fraud*?

I. Urgensi Lahirnya COSO



COSO lahir atas inisiatif sektor swasta di 1985 sebagai respon terhadap kondisi di Amerika Serikat di masa 1970an hingga 1980an. Periode itu (1970an - 1980an) pernah menjadi salah satu periode terkelam ekonomi global. Tidak hanya ditandai dengan tingginya inflasi dan pengangguran di negara maju, namun juga terjadi krisis utang khususnya di beberapa negara Amerika Latin dan Afrika yang timbul akibat dari kenaikan curam suku bunga yang diterapkan Amerika Serikat untuk melawan inflasi.[ii]

Amerika Serikat sendiri mengalami krisis finansial yang parah terutama pada industri tabungan dan pinjaman nasional (*national's saving and loan*) atau disebut juga *thrift*.

Thrift dibentuk untuk membiayai mereka yang ingin memiliki rumah namun tidak memiliki tabungan yang cukup untuk membelinya, karena pada masa itu bank tidak memberikan pinjaman untuk kepemilikan rumah.[iii]



Dana yang diperoleh *thrift* berasal dari deposit para anggotanya. Karenanya, suku bunga digunakan oleh *thrift* sebagai daya tarik utama untuk mengumpulkan banyak deposit.

Namun tingginya inflasi, stagnannya pemasukan dari pembayaran pinjaman, dan tingginya suku bunga yang harus dibayarkan ke anggota, membuat *thrift* tidak mampu bertahan.[iv] Hal ini diperparah dengan adanya praktik *fraud*, salah satunya bernama “*land flip*”, transaksi jual beli tanah antara pihak - pihak yang berelasi dengan tujuan menaikkan harga tanah.[v]

Laporan Kantor Akuntabilitas Amerika Serikat (U.S. Government Accountability Office) tahun 1993 mencatat setidaknya 64% *thrift* diduga melakukan tindakan kriminal (termasuk *fraud*) dan banyak di antaranya dilakukan oleh orang dalam (manajemen).[vi]

Selain itu, penyebab utama krisis keuangan nasional di Amerika Serikat juga ditimbulkan oleh kejatuhan perusahaan - perusahaan raksasa.

Serupa dengan *thrift*, jika dilihat lebih mendalam, hiposentrum kejatuhan perusahaan - perusahaan tersebut juga adalah *fraud*. *Fraud* ditemukan pada kebangkrutan Penn Central Transportation Company,[vii] skandal suap dan ketidakmampuan membayar utang Lockheed Aircraft Corporation,[viii] kebangkrutan Franklin National Bank,[ix] dan likuidasi Drysdale Securities Corp.[x]



Meskipun menarik untuk membahas satu per satu skema *fraud* dari masing - masing kasus, namun fokus dari pembahasan kali ini adalah respon apa yang diberikan yang sifatnya terstruktur dan preventif atas kelemahan sistem pelaporan perusahaan yang terekspos di masa krisis keuangan 1970an - 1980an, yaitu *fraud* dalam laporan keuangan. COSO dibentuk untuk mensponsori penelitian terhadap faktor - faktor penyebab *fraud* dalam laporan keuangan yang dituangkan ke dalam laporan National Commission on Fraudulent Financial Reporting.[xi]

Selain *fraud* yang disebutkan di atas, salah satu peristiwa besar yang terekspos pada masa krisis 1970an, skandal Watergate, menjadi pendorong urgensi terbentuknya COSO. Skandal Watergate yang menjadi pemicu utama lahirnya Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) di tahun 1977, mengatur kewajiban perusahaan yang terdaftar dalam bursa efek Amerika Serikat untuk memiliki sistem *internal control* akuntansi yang memadai.[xii]

Karena FCPA tidak merinci secara detail mengenai rancangan sistem *internal control* dan metode implementasinya, COSO Internal Control Framework menyediakan struktur kerangka kerja dan pedoman praktik yang menggambarkan sistem *internal control* yang baik.

II. Peran *Internal Control* terhadap Upaya Pencegahan *Fraud*

Fraud dalam laporan keuangan yang terekspos pada masa krisis keuangan 1970an - 1980an salah satunya ditemukan pada kasus Penn Central Transportation Company, yang pada saat itu disebut sebagai kebrangskutan terbesar dalam sejarah Amerika Serikat.[xiii] Meski kondisi sebenarnya sedang mengalami kerugian besar pada operasional bisnis utamanya, rel kereta api, namun dengan praktik akuntansi yang sedemikian rupa, laporan konsolidasi keuangan Penn Central Transportation Company tahun 1970 menunjukkan perusahaan dalam keadaan profit.[xiv] Profit diakui diperoleh dari pemasukan aktivitas non-rel yang dipertanyakan keandalan pencatatannya.[xv]



Ketidakterbukaan informasi dan *fraud* ini menimbulkan kekeliruan bagi para pemegang saham dalam menginterpretasikan gambaran perusahaan sebenarnya. Setelah pada akhirnya keadaan aktual tidak dapat disembunyikan lagi, pemegang saham meninggalkan perusahaan yang artinya modal usaha berkurang, di sisi lain perusahaan juga tidak dapat memperoleh tambahan pendanaan dari institusi keuangan akibat krisis ketidakpercayaan. Penn Central Transportation Company akhirnya dinyatakan bangkrut.



Merujuk pada kisah Penn Central Transportation Company, sekalipun seolah-olah permasalahan hanya ditemukan pada laporan keuangan, namun faktor - faktor yang mendasari terjadinya *fraud* tersebut tidak sederhana. Yaitu antara lain dominansi manajemen yang tidak terawasi dan seimbang, lemahnya integritas, tidak ada pengecekan dan pengawasan yang independen atas seluruh aspek perusahaan, serta ketidaktransparan data dan informasi.

Sebelum melahirkan COSO Internal Control Framework di tahun 1992, COSO yang diprakarsai oleh 5 asosiasi akuntan dan eksekutif keuangan,[xvi] terlebih dahulu membuat laporan bernama Report of the National Commission on Fraudulent Financial Reporting Oktober 1987 yang di dalamnya terdapat formulasi sumber - sumber permasalahan *fraud* terhadap laporan keuangan yang terjadi pada tahun 1980an, modus operandi *fraud*, serta peran dari para pihak yang terlibat baik internal maupun eksternal.[xvii]

Selain itu, laporan juga memuat rekomendasi untuk masing - masing pihak terkait yaitu untuk perusahaan terbuka, akuntan publik, pengatur kebijakan negara, dan institusi edukasi. Rekomendasi yang tertulis dalam laporan tersebut menjadi cikal bakal terbentuknya COSO Internal Control Framework tahun 1992 yang diperbarui di tahun 2013 dan 2023.

COSO Internal Control Framework membangun kerangka kerja *internal control* berdasarkan tiga tujuan utama yaitu efektivitas dan efisiensi operasional, keandalan dan transparansi laporan keuangan dan non-keuangan internal dan eksternal, dan kepatuhan pada regulasi yang berlaku.[xviii]

Aspek operasional mencakup performa perusahaan, menjaga aset perusahaan dari kerugian atau penyalahgunaan, dan penggunaan sumber daya secara efektif. Tujuan ini difokuskan pada pencegahan *fraud* penyalahgunaan aset dan pengelolaan risiko *fraud* atas seluruh aktivitas operasional perusahaan.

Aspek laporan keuangan dan non-keuangan mencakup keandalan atau dapat dipercayanya laporan dan transparansi data dan informasi. Tujuan ini difokuskan pada pencegahan *fraud* laporan keuangan dan non-keuangan.

Aspek kepatuhan mencakup pemenuhan syarat dan kewajiban berdasarkan regulasi yang berlaku untuk menghindari pembayaran kompensasi akibat pelanggaran.

Tujuan ini difokuskan pada pencegahan sanksi hukum dan tindak pidana. Untuk mencapai ketiga tujuan tersebut, COSO merinci lima komponen utama dalam *internal control* yaitu Lingkungan Pengendalian, Penilaian Risiko, Aktivitas Pengendalian, Informasi dan Komunikasi, dan Pemantauan.

Di samping Amerika Serikat, tempat COSO paling banyak digunakan, banyak negara dan bisnis global yang telah menggunakan COSO sebagai pedoman *internal control*,[xix] salah satunya Indonesia. COSO banyak digunakan oleh institusi pemerintah dan Badan Usaha Milik Negara. Bahkan COSO dijadikan sebagai rujukan perumusan Peraturan Pemerintah No. 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.[xx]



III. Kesimpulan

Pelajaran yang dapat diambil dari rangkaian peristiwa *fraud* di masa krisis keuangan 1970an - 1980an hingga munculnya COSO Internal Control Framework, antara lain:



Sebesar apapun industri dan perusahaan tidak luput dari risiko kebangkrutan jika sistem pengecekan dan pengawasan diabaikan. *Fraud* yang dilakukan oleh manajemen menjadi salah satu bentuk dari pengabaian tersebut, yang mana berujung pada dampak sistemik bagi perusahaan. Karenanya, perusahaan perlu waspada terhadap eksistensi *fraud* dengan cara mengevaluasi risiko potensi *fraud* dan dampak yang dapat ditimbulkan olehnya.



Internal control tidak hanya fokus pada kepatuhan standar dan prosedur belaka, namun esensi terpenting adalah menyajikan gambaran yang lengkap dan sebenar-benarnya dari suatu entitas.



Jika *internal control* diterapkan secara efektif, perusahaan dapat mendeteksi adanya *fraud*, mencegah meluasnya dampak *fraud*, meminimalkan kerugian akibat *fraud*, bahkan mencegah dampak sistemik yang dapat berujung pada kebangkrutan.

Catatan Akhir

- [i] COSO, "Internal Control - Integrated Framework Executive Summary," Mei 2013, hlm. 3. https://www.coso.org/_files/ugd/3059fc_1df7d5dd38074006bce8fdf621a942cf.pdf, diakses pada 27 Desember 2025.
- [ii] United Nations, "World Economic and Social Survey 2017 Reflecting on seventy years of development policy analysis," https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESS_2017_ch3.pdf, diakses pada 27 Desember 2025.
- [iii] Federal Reserve History, "Saving and Loan Crisis." <https://www.federalreservehistory.org/essays/savings-and-loan-crisis>, diakses pada 27 Desember 2025.
- [iv] Federal Reserve History, "Saving and Loan Crisis." <https://www.federalreservehistory.org/essays/savings-and-loan-crisis>, diakses pada 27 Desember 2025.
- [v] GAO, "Report to the Chairman Committee on the Judiciary U.S. Senate: Bank and Thrift Criminal Fraud: The Federal Commitment Could Be Broadened," Januari 1993. hlm. 2. <https://www.gao.gov/assets/ggd-93-48.pdf>, diakses pada 27 Desember 2025.
- [vi] GAO, "Report to the Chairman Committee on the Judiciary U.S. Senate: Bank and Thrift Criminal Fraud: The Federal Commitment Could Be Broadened," Januari 1993. hlm. 13. <https://www.gao.gov/assets/ggd-93-48.pdf>, diakses pada 27 Desember 2025.
- [vii] SEC, "The Financial Collapse of the Penn Central Company — Staff Report of the Securities and Exchange Commission to the Special Subcommittee on Investigations," 1972. hlm. 1 dan 2. https://www.sechistorical.org/collection/papers/1970/1972_0803_CollapsePenn_1.pdf, diakses pada 27 Desember 2025.
- [viii] Sage, "Lockheed." <https://sk.sagepub.com/encyclopedia/corporatecrime/chpt/lockheed#>, diakses pada 27 Desember 2025.
- [ix] The New York Times, "3 Ex-Officers of Franklin National Get Jail Terms for Concealing Loss." <https://www.nytimes.com/1979/03/28/archives/3-exofficers-of-franklin-national-get-jail-terms-for-concealing.html>, diakses pada 27 Desember 2025.
- [x] The New York Times, "Drysedale Chairman's Guilty Plea." <https://www.nytimes.com/1983/04/01/business/drysedale-chairman-s-guilty-plea.html>, diakses pada 27 Desember 2025.
- [xi] Coso, "Home." <https://www.coso.org>, diakses pada 27 Desember 2025.
- [xii] US DoJ, "Foreign Corrupt Practices Act Unit." <https://www.justice.gov/criminal/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>, diakses pada 27 Desember 2025.
- [xiii] SEC, "The Financial Collapse of the Penn Central Company — Staff Report of the Securities and Exchange Commission to the Special Subcommittee on Investigations," 1972. hlm.iii. https://www.sechistorical.org/collection/papers/1970/1972_0803_CollapsePenn_1.pdf, diakses pada 27 Desember 2025.
- [xiv] SEC, "The Financial Collapse of the Penn Central Company — Staff Report of the Securities and Exchange Commission to the Special Subcommittee on Investigations," 1972. hlm. 8. https://www.sechistorical.org/collection/papers/1970/1972_0803_CollapsePenn_1.pdf, diakses pada 27 Desember 2025.
- [xv] SEC, "The Financial Collapse of the Penn Central Company — Staff Report of the Securities and Exchange Commission to the Special Subcommittee on Investigations," 1972. hlm. 8. https://www.sechistorical.org/collection/papers/1970/1972_0803_CollapsePenn_1.pdf, diakses pada 27 Desember 2025.
- [xvi] Kelima asosiasi tersebut adalah the American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), the American Accounting Association (AAA), the Financial Executives Institute (FEI), the Institute of Internal Auditors (IIA), and the National Association of Accountants (NAA).
- [xvii] National Commission on Fraudulent Financial Reporting, "Report of the National Cotntnission on Fraudulent Financial Reporting," 1987, hlm. 23-25. https://www.sechistorical.org/collection/papers/1980/1987_1001_TreadwayFraudulent.pdf, diakses pada 27 Desember 2025.
- [xviii] COSO, "Internal Control - Integrated Framework Executive Summary," Mei 2013, hlm. 11 bagian "Objectives." https://www.coso.org/_files/ugd/3059fc_1df7d5dd38074006bce8fdf621a942cf.pdf, diakses pada 27 Desember 2025.
- [xix] COSO, "Guidance." <https://www.coso.org/guidance-on-ic>, diakses pada 27 Desember 2025.
- [xx] KLC Kemenkeu, "Sistem Pengendalian Internal-COSO." <https://klc2.kemenkeu.go.id/kms/knowledge/sistem-pengendalian-internal-coso-ce3de958/detail/>, diakses pada 27 Desember 2025.