

BAB II

MAKNA DAN HAKEKAT PENGAWASAN

A. PENGERTIAN PENGAWASAN

Pada umumnya Manusia secara naluriah tidak senang bila dirinya diawasi, karena dianggap membatasi haknya yang bersifat pribadi dan harga diri seolah-olah dirinya tidak dipercaya.

Manusia sebagai makhluk Tuhan tidak terlepas dari perbuatan salah, oleh karena itu perlu disadari bahwa tidak ada manusia yang luput dari kesalahan. Dengan adanya kesadaran seperti ini maka seharusnya setiap orang dapat menerima kehadiran pengawasan yang dilakukan oleh pihak yang berwenang.

Berikut ini Penulis akan kemukakan beberapa pengertian tentang pengawasan.

Pengertian pengawasan menurut Prof. Dr. Sondang P. Siagian dalam bukunya Filsafat Administrasi bahwa pengertian pengawasan adalah :

Proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. 1)

Pengertian Pengawasan menurut Drs. Soekarno K. dalam bukunya Dasar - Dasar Manajemen adalah :

1) Sondang P. Siagian, Filsafat Administrasi, Penerbit CV. Haji Masagung, Jakarta, 1989. Edisi ke-19 halaman 135.

Tugas untuk mencocokkan sampai dimana program atau rencana yang telah digariskan itu dilaksanakan sebagaimana mestinya dan apakah telah mencapai hasil yang dikehendaki. 2)

Menurut Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia dalam bukunya Manajemen Dalam Pemerintahan. Pengertian pengawasan adalah :

Segenap kegiatan untuk meyakinkan dan menjamin bahwa pekerjaan-pekerjaan dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah digariskan dan perintah-perintah yang telah diberikan dalam rangka pelaksanaan rencana tersebut. 3)

Pengertian Pengawasan menurut Drs. M. Manullang dalam bukunya Dasar-Dasar Manajemen. Pengertian pengawasan adalah :

Sebagai suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula. 4)

Dari beberapa pengertian pengawasan tersebut diatas dapat dimengerti bahwa pengawasan itu berkaitan erat dengan perencanaan dan fungsi-fungsi manajemen lainnya. Perencanaan merupakan dasar dari Pelaksanaan, atau de-

2) Soekarno K. Dasar-Dasar Manajemen. Penerbit Miswar, Jakarta, 1986, Edisi ke-XVI, halaman 145.

3) Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Manajemen Dalam Pemerintahan, Yayasan Penerbit Administrasi, Jakarta, 1985.

4) M. Manullang. Dasar-Dasar Manajemen, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, Edisi ke-7, halaman 173.

ngan kata lain : bahwa tanpa Rencana, Pengawasan tidak mungkin dilaksanakan, karena tidak ada pedomannya. Demikian pula Rencana tanpa Pengawasan akan memungkinkan timbulnya penyimpangan, pemborosan, kebocoran, dalam berbagai bidang seperti : bidang keuangan, tenaga, waktu, dan sebagainya, karena tidak ada alat untuk mencegah.

Menurut Prof. Dr. Sondang P. Siagian adalah :

Perencanaan dapat didefinisikan sebagai keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang dari pada hal-hal yang akan dikerjakan dimasa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan. 5)

Dari definisi Perencanaan tersebut dapatlah diketahui arah dan maksud/tujuan dari Rencana tersebut, tetapi dalam melaksanakan rencana kegiatan dari hasil, pengawasan kadang-kadang ditemui adanya sifat kurangnya kesadaran dari obyek yang diawasi. Kurangnya kesadaran itu disebabkan yang bersangkutan kurang memahami akan betapa pentingnya fungsi Pengawasan itu bagi berbagai bidang usaha. Hal seperti itu akan menghambat kelancaran proses Pengawasan.

Setelah Penulis menguraikan secara sepintas mengenai Pengawasan secara umum (sesuai dengan lingkup-peng-

5) Sondang P. Siagian. Op.cit, halaman 108.

kajian dan judul Skripsi ini, yang arah pembahasannya mengenai fungsi Pengawasan-intern).

Istilah Pengawasan intern mempunyai beberapa pengertian yang berlainan, tergantung dari orang yang mempergunakannya. Dalam bukunya yang berjudul "Akuntansi Untuk Usahawan" D. Hartanto, menyatakan :

Pengawasan intern meliputi susunan organisasi dalam semua cara-cara dan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh perusahaan untuk menjaga dan mengamankan harta miliknya, memeriksa kecermatan dan kebenaran data-data administrasi, memajukan efisiensi kerja dan mendorong dipatuhinya kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Top Manajemen. 6)

Menurut pendapat Arthur W. Holmes CPA dalam bukunya Penelaahan Buku "Auditing Principles and Procedure" adalah :

Internal Control atau pengawasan intern meliputi rencana organisasi dalam semua cara-cara dan peraturan yang telah dipilih oleh perusahaan untuk menjaga harta miliknya, memeriksa ketelitian dan kebenaran data-data administrasi, memajukan efisiensi kerja dan menganjurkan dipatuhinya kebijaksanaan. 7)

Pengawasan-intern dapat pula diartikan sebagai Pengendalian-intern dari semua kegiatan usaha perusahaan agar dapat diarahkan untuk mencapai perusahaan yang telah ditetapkan.

6) D. Hartanto. Akuntansi Untuk Usahawan, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1981, Edisi ke-5, halaman 51.

7) Arthur W. Holmes CPA. Penelaahan Buku Auditing Principles and Procedure, Penerbit Lektor Mahasiswa, Jakarta, 1968, halaman 3.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan perlunya suatu Pengawasan-intern yaitu :

1. Volume kegiatan usaha.

Dengan meningkatnya volume kegiatan usaha. Pimpinan tidak dapat mengawasi secara langsung beberapa kegiatan yang dilakukan dalam waktu yang bersamaan dan di tempat yang berbeda, sehingga pimpinan tidak dapat mengawasi kegiatan usaha tersebut secara efektif dan efisien. Oleh karena itu diperlukan unsur Staf/Pembantu Pimpinan untuk melakukan Pengawasan. Pada PT. (Persero) Kerta Niaga, Unsur Staf/Pembantu untuk melaksanakan Pengawasan tersebut adalah Biro Pengawasan Intern.

2. Tanggung-jawab.

Dalam melaksanakan kegiatan usaha diperlukan adanya pembagian-tugas yang merata untuk menyelamatkan harta-kekayaan perusahaan, serta mencegah timbulnya kesalahan-kelalaian atau kecurangan dalam pelaksanaan tugas.

3. Kelemahan sifat manusia.

Karena Manusia sebagai makhluk Tuhan tidak terlepas dari kesalahan maka dibutuhkan adanya suatu Pengawasan yang baik. Dengan demikian akan mengurangi kemungkinan terjadinya usaha Manusia untuk melakukan kesalahan dan kecurangan, sehingga Pimpinan perusa-

haan akan dapat menaruh kepercayaan terhadap kebenaran atas suatu data yang diperoleh.

4. Pemeriksaan oleh Akuntan Publik.

Pemeriksaan yang mendetail oleh Akuntan Publik akan membawa konsekuensi biaya yang cukup besar. Dengan adanya Sistem Pengawasan yang cukup baik menyebabkan tidak dirasakannya perlu pemeriksaan yang mendetail oleh Akuntan Publik, sehingga dapat menghemat biaya.

Atas dasar beberapa faktor tersebut, pada PT. (Persero) Kerta Niaga diadakan unit Aparat Pengawas dengan nama Biro Pengawas Intern yang merupakan unsur Staf Pimpinan yaitu Direktur Utama, dalam rangka usaha mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Dengan demikian dari uraian tersebut di atas dapat diambil intinya bahwa Direktur Utama tidak melaksanakan sendiri fungsi pengawasan itu, akan tetapi dilimpahkan kepada Staf yang dalam hal ini adalah Biro Pengawas Intern.

B. AZAS DAN RUANG LINGKUP PENGAWASAN

Dalam suatu organisasi atau perusahaan yang besar pelaksanaan Pengawasan tidak akan cukup hanya dilakukan oleh Pimpinan organisasi, mengingat luasnya kegiatan dan masalah yang dihadapi. Oleh karena itu, Pimpinan memerlukan bantuan unit organisasi yang khusus bertugas melakukan pengawasan atau sering disebut Aparat Pengawas Fungsional.

Untuk mendapatkan suatu Sistem Pengawasan yang efektif, perlu dipenuhi beberapa Prinsip Pengawasan. Menurut Drs. M. Manullang dalam bukunya "Dasar-Dasar Manajemen" ada dua prinsip-pokok yang merupakan suatu Sistem pengawasan yang efektif ialah "Adanya rencana tertentu dan adanya pemberian instruksi-instruksi serta wewenang-wewenang kepada bawahan ". 8)

Prinsip pokok yang pertama yaitu, adanya Rencana, merupakan suatu keharusan, karena di seperti dimuka sudah dikatakan, rencana itu merupakan standar atau alat pengukur dari pada pekerjaan yang dilaksanakan oleh bawahan. Rencana tersebut menjadi petunjuk apakah suatu pelaksanaan pekerjaan berhasil atau tidak. Demikian pula prinsip kedua yaitu adanya pemberian instruksi - instruksi serta wewenang-wewenang kepada bawahan, merupakan suatu keharusan yang perlu ada agar sistem pengawasan itu benar-benar efektif dapat dilaksanakan. wewenang dan instruksi-instruksi yang jelas, harus dapat diberikan kepada bawahan, karena berdasarkan hal itulah dapat diketahui apakah bawahan sudah menjalankan tugas - tugasnya dengan baik. Atas dasar Instruksi yang diberikan kepada bawahan dapat, diawasi pekerjaannya.

8) M. Manullang. Op.cit, halaman 173.

Selain prinsip pokok diatas maka Drs. M. Manullang menyebutkan prinsip-prinsip berikut ini :

1. dapat merefleksir sifat-sifat dan kebutuhan - kebutuhan dari kegiatan - kegiatan yang harus diawasi
2. dapat dengan segera melaporkan penyimpangan - penyimpangan
3. fleksibel
4. dapat merefleksir pola organisasi
5. ekonomis
6. dapat dimengerti
7. dapat menjamin diadakan tindakan korektif. 9)

Adapun ruang-lingkup Pengawasan pada dasarnya mencakup keseluruhan aspek pelaksanaan rencana kegiatan sedangkan ruang-lingkup Pengawasan yang dilakukan Aparat Pengawasan Fungsional PT. (Pansero) Kerta Niaga meliputi berbagai bidang yaitu :

- a. Peraturan-peraturan dan kebijaksanaan.
- b. Bidang keuangan.
- c. Barang.
- d. Aktiva tetap.
- e. Kegiatan ekspor, impor, perdagangan antar-pulau, distribusi.
- f. Pembelian dan penjualan.
- g. Bidang umum dan personalia.

Dari uraian tersebut di atas dapat diamati bahwa ruang lingkup pengawasan sangatlah luas, sehingga perlu penanganan yang sungguh-sungguh, oleh aparat pengawasan fungsional.

9) M. Manullang, Op.cit., halaman 174

Dari organisasi Pengawas dapat diperoleh informasi yang penting yang dibutuhkan oleh Pimpinan organisasi/perusahaan dalam pengambilan keputusan. Namun adakalanya bentuk informasi itu dapat berbeda-beda tergantung dari sifat operasional perusahaan, organisasi, lokasi kegiatan, dan sebagainya. Oleh karena itu, diperlukan adanya suatu Program pengawasan, supaya informasi yang dibutuhkan oleh Pimpinan organisasi/perusahaan dapat dipenuhi.

Berikut ini penulis singgung mengenai ciri-ciri dari suatu Pengawasan yaitu:

1. Memudahkan dalam pengambilan keputusan.

Pengawasan itu tidak hanya mengarah kepada mengungkapkannya penyimpangan atau penyelewengan dan sejenisnya, akan tetapi dapat pula menyajikan informasi dan rekomendasi atas penyimpangan/penyelewengan itu sehingga memudahkan bagi Pimpinan organisasi/perusahaan untuk mengambil keputusan.

2. Pencegahan penyimpangan.

Terhadap penyimpangan/penyelewengan yang pernah terjadi diperlukan upaya pemecahannya supaya di kemudian hari tidak timbul kembali.

3. Penemuan fakta.

Dalam pelaksanaan Pengawasan dituntut adanya penemuan fakta mengenai adanya kesenjangan antara kondisi

si dan kriteria, agar dapat diketahui sebab-sebab terjadinya kesenjangan dimaksud.

4. Pemberian pengarahan.

Aparat-Pengawas tidak saja hanya melakukan Pengawasan terhadap obyek yang diawasi, melainkan juga dapat memberikan Pengarahan kepada Pelaksana sehingga para Pelaksana tidak lagi membuat kesalahan-kesalahan.

5. Pelaksanaan Pengawasan secara efisien.

Maksud pernyataan ini adalah agar dalam pelaksanaan Pengawasan itu tercipta adanya efisiensi, dengan kata lain tidak akan menghambat jalannya /pelaksanaan tugas para Pelaksana dari organisasi perusahaan tersebut.

Dari uraian tersebut di atas dapat dipetik intisari dari peranan Pengawas yang begitu penting keberadaannya untuk membantu Pimpinan organisasi/perusahaan, yaitu sebagai salah-satu sarana dalam upaya pencapaian tujuan secara efisien dan efektif seperti yang telah direncanakan sebelumnya.

C. MACAM - MACAM PENGAWASAN

Menurut Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia dalam bukunya Manajemen dalam Pemerintahan, macam macam Pengawasan dapat diklasifikasikan berdasarkan berbagai hal.

1. Pengawasan Intern dan Pengawasan Ekstern.

a. Pengawasan Intern adalah Pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Oleh karena itu setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan Pengawasan secara fungsional sesuai dengan tugasnya masing-masing.

b. Pengawasan ekstern adalah Pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi seperti halnya Pengawasan dibidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

2. Pengawasan Preventif dan Represif.

a. Pengawasan preventif dilakukan sebelum pekerjaan dimulai misalnya dengan mengadakan Pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, anggaran, rencana Pengawasan tenaga dan sumber-sumber lainnya.

b. Pengawasan represif dilakukan setelah pekerjaan dilaksanakan dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan ditempat (inspeksi) misalnya meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.

3. Pengawasan Langsung dan Pengawasan tidak Langsung.

a. Pengawasan langsung adalah Pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau Pengawasan dengan mengamati, meneliti, memeriksa,

mengecek sendiri ditempat pekerjaan dan menerima laporan-laporan secara langsung dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.

b. Pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya.

10)

D. SASARAN DAN TUJUAN PENGAWASAN

Sasaran Pengawasan biasanya dianggap sebagai terjemahan atas kata "target atau goal" dalam bahasa Inggris, yang dimaksud adalah apa yang hendak dicapai oleh Pengawasan. Kadangkala Sasaran - Pengawasan itu mempunyai kesimpang - siuran arti dengan Tujuan-Pengawasan, untuk membedakan Sasaran-Pengawasan dan Tujuan-Pengawasan berikut ini akan Penulis ketengahkan kutipan dari buku yang berjudul "Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan yang dikarang oleh Ir. Sujanto sebagai berikut :

Istilah sasaran Pengawasan, biasanya digunakan untuk menunjukkan kepada apa yang hendak dicapai oleh pengawasan. Kata sasaran biasanya dianggap sebagai terjemahan atas kata target dan goal dalam bahasa Inggris, yang kira - kira berarti tujuan pokok yang hendak dicapai. 11)

10) Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Manajemen dalam Pemerintahan, Yayasan Penerbit Administrasi, Jakarta, 1986, halaman 64-65.

11) Sujanto. Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, halaman 113.

Adapun Tujuan Pengawasan mengutip dari buku yang sama tersebut diatas, adalah sebagai berikut :

Tujuan pengawasan yaitu untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. 12)

Atas pengertian tersebut diatas Ir. Sujanto dalam bukunya tersebut membedakan antara Sasaran - Pengawasan dan Tujuan - Pengawasan sebagai berikut :

Kalau kita telah dapat menunjuk adanya tujuan akhir atau tujuan strategis atau tujuan pokok Pengawasan, tentunya kita harus pula dapat menunjuk adanya tujuan langsung atau tujuan teknis pengawasan, yang untuk selanjutnya kita sebut tujuan pengawasan. 13)

Dari uraian tersebut di atas dapat diambil maknanya yaitu pada hakekatnya sasaran-Pengawasan adalah untuk mencegah timbulnya kecurangan / penyimpangan dalam berbagai bidang dalam pelaksanaan kegiatan usaha, mengadakan perbaikan terhadap sesuatu yang tidak sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, memperbaiki kesalahan, dan sebagainya yang sifatnya menghambat kelancaran jalannya pelaksanaan kegiatan usaha.

Adapun makna dari tujuan-pengawasan menurut Ir. Sujanto seperti tersebut diatas Lembaga administrasi Negara dalam Bukunya "Manajemen Dalam Pemerintahan" adalah sebagai berikut :

12) Sujanto, Op.cit, halaman 115

13) Sujanto, Op.cit, halaman 114

- a. menjamin ketepatan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah
- b. menertibkan kondisi kegiatan - kegiatan
- c. mencegah pemborosan dan penyelewengan
- d. menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan
- e. membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi. 14)

Jadi, Pengawasan itu bukan ditujukan untuk mencari kesalahan atau siapa yang salah, akan tetapi lebih ditekankan untuk memahami apa yang salah untuk diperbaiki di masa yang akan datang.

E. MANFAAT PENGAWASAN INTERN BAGI PERUSAHAAN MENURUT TEORI MANAJEMEN

Setiap perusahaan dalam mencapai laba selalu berpegang pada prinsip ekonomi yaitu "dengan pengorbanan sekecil - kecilnya untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya". Prinsip tersebut tidak akan berhasil mencapai sasarannya apabila tidak dijalankan fungsi pengawasan yang baik khususnya, pengawasan intern.

Pengawasan intern seperti Penulis telah sebutkan dimuka adalah : Pengawasan yang dilakukan oleh Aparat-Pengawas dari organisasi itu sendiri. Apabila perusahaan itu telah menjalankan fungsi Pengawasan-intern

14) Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Op cit, halaman 62-63.

dengan sebaik - baiknya mungkin keuntungan perusahaan akan dapat dicapai.

Salah-satu manfaat Pengawasan-intern adalah untuk mencegah terjadinya penyelewengan, penyimpangan, pemborosan, dan sebagainya.

Dengan demikian, kalau perusahaan tersebut tidak melakukan Pengawasan maka akan mudah terjadi penyelewengan, pemborosan dan penyimpangan yang dilakukan oleh para Pelaksana.

Yang penting bagi perusahaan adalah : bagaimana menjaga keselamatan harta-kekayaan perusahaan supaya terhindar dari adanya usaha penyelewengan dan pemborosan, karena bila hal ini terjadi akan membawa akibat kerugian bagi perusahaan.

Bagi perusahaan kecil atau perorangan, kadang - kadang tidak diadakan Unit-Pengawasan atau Pengawasan Fungsional tersendiri. Hal ini wajar karena memang kegiatan-usahanya tidak/belum begitu besar, sehingga permasalahannya tidak terlalu kompleks, dan ada kalanya pengelolaan perusahaan ditangani sendiri oleh pemiliknya, sehingga Unit-pengawasan fungsional tidak begitu dibutuhkan, lain halnya dengan perusahaan besar yang permasalahannya, kadang - kadang sangat kompleks serta luasnya bidang usaha dimana keberadaan Unit-Pengawasan fungsional sangat diperlukan.

Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa manfaat dari Pengawasan adalah untuk mencegah terjadinya penyelewengan, pemborosan dalam perusahaan, serta mencegah jangan sampai ada pengeluaran yang berlebihan atau tidak semestinya.

Mengenai Pengawasan terhadap harta-kekayaan perusahaan, dimaksudkan untuk mengetahui apakah harta - kekayaan perusahaan bertambah atau berkurang, berapa nilainya dan bagaimana kemungkinan selanjutnya. Selain harta kekayaan perusahaan yang diawasi, maka diperlukan pula pengawasan terhadap segenap kegiatan, prosedur, tata kerja, ketentuan dan sebagainya yang telah digariskan oleh Pimpinan perusahaan apakah telah ditaati dalam pelaksanaannya.

Pengawasan terhadap Pelaksana juga perlu dilakukan akan tetapi bukan rahasia pribadinya yang diawasi melainkan segala tindakan - tindakan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas perusahaan, maksudnya apakah segala tindakan para Pelaksana telah sesuai dengan ketentuan yang telah digariskan oleh Pimpinan perusahaan.

Setiap perusahaan besar biasanya mempunyai program-kerja atau rencana-kerja untuk jangka-waktu tertentu, misalnya program-kerja triwulan, semester, tahunan dan sebagainya.

Dalam melaksanakan program kerja yang telah ditetapkan itu diperlukan suatu pengawasan, supaya apa yang direncanakan menjadi suatu kenyataan dan, apa bila timbul ketidak-sesuaian dapat segera diketahui, yang untuk selanjutnya dapat diadakan koreksi atau penyesuaian terhadap ketidaksesuaian dimaksud.

Hal ini kiranya dapat dimengerti bahwa para Pelaksana adalah manusia biasa yang tidak luput dari kesalahan baik kesalahan yang secara sadar/disengaja maupun tidak.

Oleh karena itu tindakan Pengawasan harus dilakukan dengan sebaik-baiknya apabila perusahaan ingin mencapai tujuannya yaitu laba atau keuntungan, apabila pengawasan itu tidak dilaksanakan secara baik dan terarah, maka tidak mustahil bahwa para Pelaksana akan melakukan sesuatu secara semaunya saja dan tidak bertanggung-jawab.

Dengan adanya Pengawasan para pelaksana merasa diawasi dan adanya pagar-pagar yang menghalanginya untuk melakukan perbuatan curang/menyeleweng atau menyimpang dari ketentuan. Jadi tegasnya, para Pelaksana akan mengalami kesulitan untuk mendapatkan peluang - peluang yang mengarah kepada tindakan curang yang merugikan perusahaan, oleh karena para Pelaksana merasa dirinya diawasi oleh pihak lain.