BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Tinjauan Pengawasan Internal

1. Pengawasan Internal

a. Pengertian Pengawasan

Kata "Pengawasan" berasal dari kata "awas" berarti "penjagaan". Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dengan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R Terry berpendapat bahwa istilah *"control"*sebagaimana dikutip Muchsan, artinya :

> *"control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures,if needed to ensure result in keeping with the plan "*(Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu memastikan sesuai dengan rencana) [11]

Menurutnya, pengawasan sebagai upaya kontrol birokrasi ataupun organisasi harus dilaksanakan dengan baik. Karena "apabila tidak dilaksanakan, cepat atau lambat akan mengakibatkan mati/hancurnyasuatu orgaisasi atau birokrasi itu sendiri".

Hal tersebut juga didukung oleh Victor Situmorang dalam bukunya *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, yang mengatakan bahwa : "sebagai salah satu fungsi manajemen, mekanisme pengawasan suatu organisasi memang mutlak diperlukan. Pelaksanan suatu

---

[11] Nizar Ali dan Ibi Syatibi, *Manajemen Pendidikan Islam, Ikhtiar menata kelembagaan Islam.* (Bekasi: Pustaka Isfahan, 2009), hal 96.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

rencana dan program tanpa diiringi dengan suatu sistem pengawasan yang intensif dan berkesinambungan jelas akan mengakibatkan lambatnya, atau bahkan tidak tercapainya sasaran dan tujuan yang telah ditentukan".[12]

Jadi pengawasan penting untuk dilaksanakan, mengingat pengawasan tersebut dapat mempengaruhi hidup/matinya suatu organisasi atau birokrasi, dan untuk melihat apakah pelaksanaan pekerjaan telah sesuai dengan rencana, perintah, tujuan dan kebijaksanaan dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Pengawasan itu sendiri didefinisikan oleh Sujamto dalam bukunya *Aspek – aspek Pengawasan di Indonesia* sebagai "segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan pekerjaan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak".[13]

Pendapat tersebut dikuatkan oleh peryataan Sondang P. Siagian dalam bukunya *Filsafat Administrasi*, yang menyatakan bahwa pengawasan adalah "Proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan". [14]

Pengawasan diharapkan untuk menyediakan hanya keyakinan yang memadai bukan keyakinan yang mutlak kepada manajemen dan dewan direksi

---

[12] Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, (Bandung : Rineka Cipta, 1994), hal 8.
[13] Sujamto, *Aspek - Aspek Pengawasan di Indonesia*, (Bandung : Rineka Cipta, 1987), hal 53.
[14] Sondang P Siagian, *Filsafat Administrasi*, (Bandung : Remaja Rosdakarya, 1984), hal 135.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

suatu entitas karena keterbatasan yang melekat dalam semua sistem pengawasan internal dan perlunya mempertimbangkan biaya dan manfaat relatif dari pengadaan pengawasan.

Berdasarkan pendapat – pendapat di atas, maka secara singkat inti dari pengawasan adalah usaha untuk menjamin agar pelaksanaan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dan disepakati bersama. Pengawasan dalam ruang lingkupnya dibedakan menjadi dua : pengawasan internal (*Internal Control*) dan pengawasan eksternal (*Eksternal Control*).

b. Pengertian dan Tujuan Pengawasan Internal

Pengertian pengawasan internal dalam arti luas dapat dibagi dua yaitu pengawasan administratif dan pengawasan akuntansi. Pengawasan internal yang baik merupakan alat yang dapat membantu pimpinan lembaga pendidikan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Melalui pengawasan internal yang efektif, pimpinan lembaga pendidikan juga dapat menilai apakah kebijakan dan prosedur yang ditetapkan telah dilaksanakan dengan baik sehingga tujuan lembaga pendidikan dapat tercapai.

Jenis pengawasan menurut ruang lingkupnya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu "pengawasan dari dalam (*Internal Control*) dan pengawasan dari luar (*Eksternal Control*)[15]. Pengawasan dari dalam (*Internal Control*) berarti " pengawasan yag dilakukan oleh aparat/unit Pengawasan yang terbentuk

[15] Handayanigrat, *Sistem Pengawasan*, (Bandung : Remaja Rosdakarya, 1986), hal 144.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

didalam organisasi itu sendiri. Aparat/Unit Pengawasan ini bertindak atas nama Pimpinan Organisasi yang bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan untuk menilai kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan oganisasi.

Menurut Mulyadi menyatakan bahwa : Pengawasan internal meliputi struktur organisasi, metode dan ukuran-ukuran yang dikoordinasikan untuk menjaga kekayaan organisasi, mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi, mendorong efisiensi dan mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen.[16]Dari defenisi pengawasan intern terdapat beberapa konsep dasar yaitu :

a) Pengawasan internal merupakan proses.

   Pengawasan internal merupakan suatu proses untuk mencapai tujuan tertentu. Pengawasan internal itu sendiri bukan merupakan suatu tujuan. Pengawasan internal merupakan suatu rangkaian tindakan yang bersifat pervasif dan menjadi bagian tidak terpisahkan, bukan hanya sebagai tambahan, dari infrastruktur entitas.

b) Pengawasan intern dijalankan oleh orang.

   Pengawasan intern bukan hanya terdiri dari pedoman kebijakan dan formulir, namun dijalankan oleh orang dari setiap jenjang organisasi yang mencakup dewan komisaris, manajemen dan personel lain.

[16] Mulyadi, *Pemeriksaan dalam Pengawasan* , (Bandung : Remaja Rosdakarya, 1984), hal 163.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c) Pengawasan internal ditujukan untuk mencapai tujuan yang saling berkaitan: pelaporan keuangan, kepatuhan dan operasi.

Sedangkan menurut Peraturan Menteri Pendidikan Nasional 2011 pasal 1, pengawasan internal adalah seluruh proses kegiatan audit, review, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi yang bertujuan untuk mengendalikan kegiatan, mengamankan harta dan aset, terselenggaranya laporan keuangan yang baik, meningkatkan efektivitas dan efisiensi,dan mendeteksi secara dini terjadinya penyimpangan dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan.[17]

Dari defenisi – defenisi di atas dapat disimpulkan bahwa pengawasan internal dalam suatu lembaga pendidikan merupakan fungsi staf yang melakukan penilaian secara bebas atau tidak memihak dalam suatu organisasi untuk memeriksa dan mengevaluasi seluruh aktivitas dan melaporkan hasil pekerjaannya tersebut kepada manajemen sebagai suatu jasa pelayanan, dan bertanggung jawab penuh kepada manajemen.

Satuan Pengawasan Internal merupakan unit organisasi yang dibentuk untuk membantu manajemen melakukan pengawasan, pengendalian yang independen serta mamberikan saran-saran dan perbaikan untuk meningkatkan mutu lembaga. Usaha untuk menjamin pelaksanaan tujuan sangatlah penting

[17] Permendiknas No 47 Tahun 2011 tentang Satuan Pengawasan Internal.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

untuk menghindari kesalahan - kesalahan dan kecurangan informasi yang menyebabkan kerugian bagi pihak lembaga .

Menurut Mulyadi, menyatakan bahwa adanya tujuan Sistem Pengawasan Internal menurut defenisi tersebut adalah :[18] Menjaga kekayaan organisasi, Mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi, Mendorong efisiensi dan Mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen.

Pengawasan internal bertujuan menilai sistem pengendalian manajemen, efisien dan efektivitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi serta kepatuha terhadap peraturan perundang-undangan dalam rangka perbaikan dan atau peningkatan kinerja Itjen Depdagri. Seluruh kegiatan pengawasan internal harus merupakan upaya yang komprehensif dalam membangun sistem pengendalian intern pemerintah melalui pembangunan budaya dan etika manajemen yang baik, analisis dan pengelolaan resiko.

Menurut Mulyadi, menyatakan bahwa tujuannya pengawasan internal dapat dibagi menjadi 2 jenis yaitu : [19]

1. Pengawasan intern akuntansi (*Intern Accounting Control)* Merupakan bagian dari sistem pengawasan intern, meliputi struktur organisasi, metode dan ukuran-ukuran yang dikoordinasikan terutama untuk menjaga kekayaan organisasi dan mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi. Pengawasan intern akuntansi yang baik akan menjamin

[18] Mulyadi, *Pemeriksaan dalam Pengawasan* , (Bandung : Remaja Rosdakarya, 2001), hal 163.
[19] Ibid, hal 182.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keamanan kekayaan para investor dan kreditur yang ditanamkan dalam perusahaan dan akan menghasilkan laporan keuangan yang dapat dipercaya.

2. Pengawasan internal administrasi *(Intern Administrative Control)* Meliputi struktur organisasi, metode dan ukuran-ukuran yang dikoordinasikan terutama untuk mendorong efisiensi dan dipatuhinya kebijakan manajemen.

Pengawasan secara administrasi di atas menunjukkan bahwa pengawasan tersebut berhubungan dengan proses peningkatan kinerja mutu pendidik. Mulai dari meningkatkan keefektifan implementasi kurikulum secara efektif dan efisien terhadap kemajuan peserta didik dan generasi mendatang, meningkatan keefektifan dan keefisienan sarana dan prasarana yang ada untuk dikelola dan dimanfaatkan dengan baik sehingga mampu mengoptimalkan keberhasilan siswa. meningkatkan kualitas pengelolaan sekolah khususnya dalam mendukung terciptanya suasana kerja yang optimal untuk kemudian peserta didik dapat mencapai prestasi belajar sebagaimana yag diharapkan.[20]

Sedangkan pengawasan intern akuntansi meliputi rencana organisasi dan prosedur-prosedur serta catatan-catatan yang berhubungan dengan pengamanan harta/aktiva dan menghasilkan catatan/ laporan keuangan yang andal. Dari ragam tujuan pengawasan internal menurut para ahli, dapat disimpulkan bahwasanya tujuan adanya pengawasan internal dalam lembaga pendidikan

[20] Sudarwan Danim dan Khairil, *Profesi Kependidikan*,(Bandung: Alfabet, 2004), hal 156 -157.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

adalah mengembangkan iklim yang kondusif dan lebih baik dalam meningkatkan mutu pendidikan, pembinaan dan peningkatan kegiatan belajar mengajar untuk mencapai tujuan yang telah disepakati.[21] Menurut Handoko, indikator-indikator pengawasan yaitu:[22]

1. Pengamatan

   Pengamatan adalah aktifitas yang dilakukan makhluk cerdas, terhadap suatu proses atau object dengan maksud merasakan dan kemudian memahami pengetahuan dari sebuah fenomena berdasarkan pengetahuan dan gagasan yang sudah diketahui sebelumnya, untuk mendapatkan informasi-informasi yag dibutuhkan untuk melanjutkan suatu penelitian.

2. Inpeksi teratur dan langsung

   Inpeksi teratur dan langsung merupakan salah satu alat control manajemen yang bersifat klasik tetapi masih sangat relevan dan secara luas sudah banyak diterapka dalam upaya menemukan masalah yang dihadapi dilapangan termasuk uuntuk memperkirakan besarnya resiko.

3. Pelaporan lisan dan tertulis

   Suatu bentuk penyampaian berita, keterangan, pemberitahuan ataupun pertanggungjawaban baik secara lisan maupun tertulis dari bawahan kepada atasan sesuai dengan hubungan wewenang dan tanggungjawab yang ada diantara mereka

[21] E. Mulyasa, M*anajemen dan Kepemimpinan Kepala Sekolah*. (Jakarta: Bumi aksara, 2012), hal 242.

[22] Handayanigrat, *Sistem Pengawasan*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2011), hal 376.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Evaluasi pelaksanaan

   Suatu proses yang sistematis dan berkelanjutan dan menentukan kualitas (nilai dan arti) dari sesuatu, berdasarkan pertimbangan da kriteria tertentu dalam rangka pembuatan keputusan.

5. Diskusi antara manajer dan bawahan

   Pertukaran pendapat dan gagasan dalam bentuk lisan untuk mencari sebuah solusi dari sebuah masalah dan mendapat kesepahaman antara atasan dan bawahan.

c. Fungsi dan Tugas Pengawasan Internal

Fungsi pengawasan dalam membantu manajemen meliputi tiga hal, yaitu: (1) meningkatkan kinerja organisasi, (2) memberikan opini atas kinerja organisasi dan (3) mengarahkan manajemen untuk melakukan koreksi atas masalah pencapaian kinerja yang ada. Fungsi ini dilakukan dengan cara memberikan informasi yang dibutuhkan manajemen secara cepat dan memberikan nilai tambah bagi peningkatan kinerja penyelenggara, baik secara internal maupun eksternal. [23]

Sedangkan menurut Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomer 47 Tahun 2011 Pasal 4 tentang Satuan Pengawasan Intern di

[23] Agustinus Widanarto, *Pengawasan Internal, Pengawasan Eksternal dan Kinerja Pemerintah*. (Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Volume 12, Nomor 1, Juli 2012: 1 – 73)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Lingkungan Kementerian Pendidikan Nasional bahwasannya fungsi Pengawasan Internal adalah

1) Penyusunan Program Pengawasan
2) Pengawasan kebijakan dan program
3) Pengawasan pengelolaan kepegawaian, keuangan, barang milik negara
4) Pendampingan dan review laporan keuangan
5) Pemberian saran dan rekomendasi
6) Penyusunan laporan pengawasan
7) Pelaksanaan evaluasi hasil pengawasan

Berdasarkan keterangan diats, dapat disimpulkan bahwa fungsi pengawasan adalah untuk menilai setiap unit-unit dalam melakukan kebijaksanaan dan prosedur yang menjadi tanggung jawab masing – masing, untuk menilai apakah pengendalian manajemen sudah cukup memadai dan dilaksanakan secara efektif, untuk meneliti apakah kegiatan sudah terlaksana secara efektif yaitu mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, meneliti apakah kegiatan sudah dilaksanakan secara efesien.

Menurut Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomer 47 Tahun 2011 Pasal 3 tentang Satuan Pengawasan Intern di Lingkungan Kementerian Pendidikan Nasional bahwasannya tugas Satuan Pengawasan Internal adalah Satuan Pengawasan Internal mempunyai Tugas

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dilingkungan unit kerja. [24]Tugas dan tanggung jawab satuan pengawasan internal yakni

1) Menyusun dan melakasanakan rencana audit internal tahunan
2) Memastikan atau mengevaluasi pelaksanaan pengendalian internal
3) Melakukan evaluasi dan validitasi terhadap sistem

Dalam pelaksnaan pengawasan internal pasti terdapat kendala yang ditemui oleh Satuan Pengawasan Internal sesuai dengan pernyataan T.Hani Handoko[25] bahwa ada 5 (lima) kendala dalam melakukan penilaian kinerja, yaitu:

1. Halo Effect

   Kendala ini muncul ketika orang yang menilai memiliki hubungan dengan karyawan yang dinilai, menurut Handoko faktor tersebut akan mempengaruhi objektifitas atau berpotensi menimbulkan bias.

2. Kesalahan Kecenderungan Terpusat

   Penilai terkadang tidak merasa nyaman memberikan penilaian yang terlalu baik atau terlalu buruk sehingga hanya memberikan penilian rata-rata.

[24] Permendiknas No 47 Tahun 2011 tentang Satuan Pengawasan Internal.
[25] Handoko, *Manjemen Personalia*, (Yogyakarta: BPFE Yogyakarta, 2008), hal 140-141

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Bias Terlalu Lunak dan Terlalu Keras.

   Bila standar penilaian prestasi tidak jelas maka akan muncul kecenderungan penilai memberikan penilaian yang terlalu lunak maupun penilaian yang terlalu ketat.

4. Prasangka Pribadi.

   Faktor-faktor yang membentuk prasangka pribadi terhadap seorang atau kelompok bisa mengubah penilaian. Sebab-sebab prasangka pribadi lain yang mempengaruhi penilaian mencakup faktor senioritas, kesukuan, agama, kesamaan kelompok dan status sosial.

5. Pengaruh Kesan Terakhir.

   Kesan terakhir terkadang memberikan pengaruh yang domonan dalam proses penilaian. Bila suatu pekerjaan atau tugas berakhir maka penilaian akan baik pula namun jika berakhir buruk maka keseluruhan penilain akan menjadi buruk..

Hasil akhir dari suatu pengawasan internal adalah berupa laporan yang ditujukan kepada pimpinan organisasi. Laporan dari bagian pengawasan internal merupakan suatu alat komunikasi yang didalamnya terdapat tujuan yang dimulai dari penugasan, luas pemeriksaan, batasan yang dibuat dan juga saran atau rekomendasi kepada pimpinan organisasi. Di samping itu laporan menjadi penting karena dapat dijadikan referensi berharga mengenai pekerjaan pemeriksaan untuk pemeriksaan selanjutnya di masa yang akan datang.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Temuan audit yang disampaikan dengan baik dalam laporan pengawasan internal akan memberitahukan manajemen mengenai kelemahan dalam pengendalian intern yang bila dibiarkan dapat menimbulkan terjadinya kecurangan yang merugikan perusahaan. Selain itu rekomendasi yang disampaikan pengawasan internal akan membantu manajemen dalam mengambil tindakan-tindakan perbaikan sehingga kemungkinan terjadinya kecurangan dan kesalahan bisa diperkecil.

2. Komponen Pengawasan Internal

a. Unsur – Unsur Pengawasan Internal

Menurut Guy[26] Mengidentifikasikan Lima komponen pengawasan internal yang saling berhubungan sebagai berikut:

1) Lingkungan pengendalian (Control Environment)

Menentukan kualitas entitas dengan mempengaruhi kesadaran akan pengendalian dari orang-orang disekitarnya. Lingkungan pengendalian merefleksikan keseluruhan sikap, kesadaran, dan tindakan dewan direksi, manajemen, karyawan serta pihak-pihak lainnya mengenai pentingnya pengendalian tersebut dan penekanan yang diberikannya dalam sebuah entitas.

[26] M Guy, et al. Penerjemah: Sugiyarto, *Auditing Jilid I* Edisi 5 (Jakarta: Erlangga, 2002), hal 226.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2) Penilaian resiko (risk assessment)

Semua entitas besar atau kecil, berorientasi pada laba maupun nirlaba, jasa atau manufaktur akan menghadapi resiko. Banyak dari resiko-resiko tersebut, jika tidak diantisipasi, dapat menyebabkan salah saji dalam laporan keuangan entitas.

3) Aktivitas pengendalian (Control Activities)

Kebijakan dan prosedur yang dikembangkan oleh manajemen untuk mengantisipasi resiko yang dapat menghalangi entitas mencapai tujuannya.

4) Informasi dan komunikasi (Information and Communication)

Komponen ini terdiri dari sistem informasi yang digunakan untuk menghasilkan informasi keuangan dan bagaimana mengkomunikasikan informasi tersebut. Sistem informasi pelaporan keuangan yang mencakup sistem akuntansi, terdiri dari metode dan catatan yang ditetapkan untuk mengidentifikasi, menyatakan, menganalisis, mengklasifikasi, mencatat dan melaporkan transaksi entitas serta untuk mempertahankan akuntabilitas aktiva dan kewajiban yang berkaitan.

5) Pemantauan (Monitoring)

Proses penilaian kualitas kinerja pengendalian internal dari waktu ke waktu. Pemantauan mencakup penentuan desain dan operasi pengendalian tepat waktu dan pengambilan tindakan koreksi. Proses ini

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dilaksanakan melalui kegiatan yang berlangsung secara terus menerus, evaluasi secara terpisah, atau dengan berbagai kombinasi dari keduanya.

Struktur pengawasan internal harus dirancang sedemikian rupa sehingga sesuai dengan keadaan dan kebutuhan lembaga pendidikan yang bersangkutan. Oleh sebab itu dibutuhkan penelitian terhadap seluruh aspek pendidikan untuk menghindari rendahnya mutu dalam rangka pencapaian tujuan pendidikan. Menurut Mulyadi, menyatakan bahwa unsur pokok pengawasan internal terdiri dari :

1) Struktur organisasi yang memisahkan tanggung jawab fungsional secara tegas
2) Sistem wewenang dan prosedur pencatatan yang memberikan perlindungan yang cukup terhadap kekayaan, utang, pendapatan dan biaya
3) Praktik yang sehat dalam melaksanakan tugas dan fungsi setiap unit organisasi
4) Karyawan yang mutunya sesuai dengan tanggung jawabnya.[27]

Dari empat unsur pokok pengawasan internal, unsur mutu karyawan atau dalam pendidikan disebut dengan pendidik merupakan unsur sistem pengawasan internal yang paling penting. Jika lembaga pendidikan mempunyai pendidik yang kompeten dan jujur, unsur pengawasan internal lainnya dapat dikurangi sampai batas minimum dan lembaga pendidikan tetap mampu

[27] Mulyadi, *Pemeriksaan dalam Pengawasan* , (Bandung : Remaja Rosdakarya, 2001), hal 164.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menghasilkan mutu yang tinggi. Sebaliknya, meskipun tiga unsur sistem pengawasan internal yang lain cukup kuat, namun jika dilaksanakan oleh pendidik yang tidak kompeten dan tidak jujur maka empat tujuan sistem pengawasan internal tidak akan tercapai.

B. Tinjauan Penjaminan Mutu Pendidik

1. Penjaminan Mutu

a. Pengertian Penjaminan Mutu

Istilah mutu berasal dari bahasa Indonesia. Sedangkan dalam bahasa Inggris mutu adalah *quality* (kualitas), dalam pengertian umum mutu mengandung makna derajat keunggulan suatu produk atau hasil kerja, baik berupa barang maupun jasa. barang dan jasa pendidikan itu bermakna dapat dilihat dan tidak dapat dilihat tetapi dapat dirasakan.[28]

Mutu dalam percakapan sehari-hari sebagian besar dipahami sebagai sesuatu yang absolut, misalnya sekolah yang mahal dan mewah. Sebagai sesuatu konsep yang absolut, mutu sama halnya dengan sifat baik, cantik, dan benar. sesuatu yang bermutu merupakan bagian standar yang sangat tinggi yang tidak dapat diungguli.[29]

---

[28] Sudarwan Danim, *Visi Baru Manajemen Sekolah: Dari Unit Birokrasi ke Lembaga Akademik* (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), 53.
[29] Nur Zazin, *Gerakan Menata Mutu Pendidikan.* (Bandung : Jemaress, 2011), hal 54.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Mutu dalam konteks pendidik sangat penting, karena berkaitan dengan lembaga. Sekolah dapat dikatakan bermutu ketika dapat memenuhi beberapa indikator, yakni :

1. Lingkungan sekolah yang aman dan tertib
2. Sekolah memiliki tujuan dan target mutu yang ingin dicapai,
3. Sekolah memiliki kepemimpinan yang kuat
4. Adanya pengembangan staff sekolah yang terus menerus sesuai dengan tuntutan iptek dan adanya pelaksanaan evaluasi yang terus menerus terhadap berbagai aspek akademik dan administratif serta pemanfaatan hasilnya untuk penyempurnaan atau perbaikan mutu pendidikan.[30]

Menurut Sallis terdapat tiga gagasan lain tentang mutu antara lain:

1. Kontrol Mutu (*quality control*)

   Kontrol mutu adalah deteksi dan eliminasi produk produk gagal yang tidak memenuhi standar dalam dunia pendidikan dilakukan dengan cara ujian tengah semester, ujian semester, ujian kenaikan kelas dan ujian nasional. Ujian yang dilaksanakan pada dunia pendidikan bertujuan untuk memeriksa apakah standar yang telah ditetapkan telah dipenuhi atau belum.

2. Jaminan Mutu (*quality asurance*)

   Jaminan mutu didesain sedemikian rupa untuk menjamin bahwa produksi yang dihasilkan adalah produk yang memenuhi standar yang telah

[30] Sudarwan Danim, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), 54.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ditetapkan sebelumnya, sehingga ada perbedaan antara jaminan mutu dengan kontrol mutu, kalau kontrol mutu kegiatannya hanya dilaksanakan pada akhir kegiatan sedangkan jaminan mutu adalah sebuah kegiatan yang dilaksanakan dengan tujuan mencegah produk gagal atau menciptakan produk tanpa cacat (*zero defetcts*).

3. Mutu Terpadu (*Total Quality*).

   TQM (*Total Quality Manajemen*) adalah pengembangan dari jaminan mutu. TQM adalah sebuah usaha menciptakan sebuah budaya mutu, yang mendorong semua stafnya untuk dapat memuaskan para pelanggannya karena dalam konsep TQM pelanggan adalah raja.[31]

Memperoleh mutu yang baik langkah paling mendasar adalah pemeriksaan (inspeksi) mutu, dengan cara mendeteksi kegagalan sebuah produk dalam dunia pendidikan dikenal dengan ujian kenaikan kelas, pada tahapan ini hanya melakukan pengontrolan atau penilaian layak atau tidak untuk naik kelas, tahapan yang lebih baik adalah memperbaiki proses pembelajaran untuk mencegah atau mengurangi kegagalan produk dalam dunia pendidikan dapat diterapkan dengan cara memperbaiki proses pembelajaran dengan tujuan menjamin mutu yang dihasilkan adalah baik, dan tahapan paling baik adalah berbaikan terus-menerus (budaya mutu).

Dalam penelitian ini mengkaji terkait penjaminan mutu pendidik dalam suatu sekolah. Pendidik sendiri merupakan SDM yang penting dan dibutuhkan

[31] Edward Sallis, *Total Quality Management in Education*. (Jogjakarta: IRCiSoD, 2011), hal 58.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalam memberikan jaminan mutu pendidikan terhadap anak didik sehingga perlu adanya manajemen Sumber daya manusia yang harus dikelola dengan baik oleh pihak sekolah.

b. Tujuan Penjaminan Mutu

Menurut Fattah (2013:12) menyatakan penjaminan mutu (*quality assurance*) adalah istilah umum yang digunakan sebagai kata lain untuk semua bentuk kegiatan monitoring, evaluasi atau kajian (*review*) mutu. Kegiatan penjaminan mutu tertuju pada proses untuk membangun kepercayaan dengan cara melakukan pemenuhan persyaratan atau standar minimum pada komponen *input*, komponen *proses*, dan komponen produk sesuai dengan yang diharapkan oleh *stakeholders*.[32]

Berdasarkan beberapa pengertian diatas, maka tujuan dari adanya penjaminan mutu adalah sebagai berikut:

1. Tersedianya dokumen mutu yang memadai;
2. Terlaksananya siklus penjaminan mutu internal secara periodik dan berkelanjutan;
3. Terlaksananya sistim monitoring, evaluasi dan audit internal dan eksternal;
4. Meningkatnya kinerja pendidik

[32] Nanang Fattah, *Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan*. (Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2013). Hal 12.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

5. Meningkatnya kinerja unit kerja non akademik;
6. Terwujudnya kesadaran dan tanggungjawab *stakeholders* dalam berperilaku organisasi untuk menuju budaya mutu.

Dari definisi – definisi diatas, dapat disimpulkan bahwasannya penjaminan mutu pendidikan adalah kegiatan sistematis yang terpadu oleh satuan pendidikan untuk memastikan bahwa seluruh proses penyelenggaraan pendidikan telah sesuai dengan standar mutu.

Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan Dasar dan Menengah bertujuan untuk menjamin pemenuhan standar pada satuan pendidikan secara sistemik, holistik, dan berkelanjutan, sehingga tumbuh dan berkembang budaya mutu pada satuan pendidikan secara mandiri[33].

Sedangkan tujuan antara yang hendak dicapai melalui sistem penjaminan mutu pendidik ini adalah terbangunnya Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan, meliputi:

a. Terbangunnya budaya mutu pendidikan formal, nonfomal, dan/atau informal
b. Pembagian tugas dan tanggung jawab yang jelas dan proporsional dalam penjaminan mutu pendidikan formal dan/atau nonformal pada satuan atau program pendidikan, penyelenggara satuan atau program

[33] Permendiknas No 28 Tahun 2016 tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan Dasar dan Menengah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pendidikan, pemerintah kabupaten atau kota, pemerintah provinsi, dan pemerintah

c. Ditetapkan secara nasional acuan mutu dalam penjaminan mutu pendidikan formal dan/atau nonformal
d. Terpetakannya secara nasional mutu pendidikan formal dan nonformal yang dirinci menurut provinsi, kabupaten atau kota, dan satuan atau program pendidikan
e. Terbangunnya sistem informasi mutu pendidikan formal dan nonformal berbasis teknologi informasi dan komunikasi yang andal, terpadu, dan tersambung yang menghubungkan satuan atau program pendidikan, penyelenggara satuan atau program pendidikan, pemerintah kabupaten atau kota, pemerintah provinsi, dan pemerintah.[34]

Tujuan akhir penjaminan mutu pendidik adalah tingginya intregritas dan profesionalitas pendidik dalam mencerdaskan anak bangsa sebagaimana dicita-citakan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dicapai melalui penerapan SPMP.

[34] Permendiknas No 63 Tahun 2009 tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. Mekanisme Penjaminan Mutu

Substansi utama sistem penjaminan mutu pendidikan dilaksankan dengan pendekatan siklus PDCA *(Plan-Do-Check-Action)* pada proses penyelenggaraan pendidikan.

1) Perencanaan mutu *(Plan)*

   Plan, adanya perencanaan berkaitan dengan perencanaan mutu, meliputi penetapan kebijakan mutu, penetapan tujuan mutu beserta indikator pencapaiannya, serta penetapan prosedur untuk pencapaian tujuan mutu.

2) Pelaksanaan *(Do)*

   Do, adanya pelaksanaan dari apa yang sudah direncanakan, maka untuk penjaminan mutu pendidikan, seluruh proses pendidikan termasuk pelayanan administrasi pendidikan dilaksanakan sesuai dengan SOP yang telah ditentukan.

3) Evaluasi *(Check)*

   Check, adanya monitoring, pemeriksaan, pengukuran dan evaluasi terhadap pelaksanaan dan hasil pelaksanaan termasuk audit mutu internal.

4) *Action*

   Adanya tindak lanjut dan perbaikan dari hasil evaluasi, menyusun rencana, perbaikan dan menyusun laporan pelaksanaan program pendidikan.[35]

---

[35] Sugeng Listyo, Prabowo, 2009, *Implementasi Sistem Manajemen Mutu (ISO:9001:2008)di Perguruan Tinggi (Guidelines IWA-2),* (Malang:UIN Malang Press), 56-57.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Manajemen Sumber Daya Manusia

Sumber Daya Manusia merupakan faktor yang sangat penting untuk setiap usaha, begitu pula untuk pemerintahan agar dapat menjalankan fungsinya sebenar-benarnya. Banyak defenisi yang dapat digunakan untuk mendefenisikan sumber daya manusia. Menurut Sayuti Hasibuan, Sumber Daya Manusia adalah semua manusia yang terlibat dalam suatu organisasi dalam mengupayakan tujuan organisasi tersebut.[36]

"Sumber daya manusia harus didefinisikan bukan dengan apa yang sumber daya manusia lakukan, tetapi apa yang sumber daya manusia hasilkan", sebagaimana yang dikemukakan oleh David Ulrich.[37] Maka dari itu, Sumber Daya Manusia merupakan faktor yang penting bagi setiap usaha. Sumber daya manusia yang berkualitas akan menentukan kejayaan atau kegagalan dalam persaingan.[38] Jadi yang dimaksud dengan Sumber Daya Manusia adalah semua orang yang terlibat bekerja untuk mencapai tujuan masing – masing.

Manajemen sumber daya manusia merupakan pengelolaan orang didalam organisasi secara optimal agar kinerja organisasi pun seperti yang diharapkan. Ada beberapa definisi yang dapat digunakan untuk mendefinisikan manajemen sumber daya manusia. Menurut Stoner "Manajemen Sumber Daya Manusia adalah suatu prosedur yang berkelanjutan yang bertujuan untuk memasok suatu

---

[36] Sayuti Hasibuan, *Manajemen SDM,* (Jakarta : Bumi Aksara, 2007), hal 3.
[37] Mathis dan Jackson, *Manajemen SDM,* (Yogyakarta: Andi Offset, 2002), hal 4.
[38] Tambunan, *Manajemen SDM,* (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), hal 15.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

organisasi atau perusahaan dengan orang – orang yang tepat untuk ditempatkan pada posisi dan jabatan yang tepat pada saat organisasi memerlukannya".[39]

Menurut Handoko: Manajemen Sumber Daya Manusia adalah penarikan, seleksi, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan, baik tujuan individu maupun tujuan organisasi.[40] Untuk itu manajemen sumber daya manusia perlu dikelola secara profesional dan baik agar dapat terwujudnya kesinambungan antara kebutuhan pegawai dengan tuntutan perkembangan teknologi dan lingkungan serta kemampuan organisasi. Keseimbangan tersebut merupakan kunci utama suatu organisasi agar dapat berkembang secara produktif dan wajar.

Dari pengertian – pengertian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa adanya manajemen sumber daya manusia dapat menghasilkan penjaminan mutu pendidik sehingga mempengaruhi mekanisme sistem penjaminan mutu pendidikan dalam suatu sekolah. Hal ini dikarenakan manajemen sumber daya manusia dalam penjaminan mutu pendidik ini merupakan suatu gerakan pengakuan terhadap pentingnya unsur manusia sebagai sumber daya yang potensial dan perlu dikembangkan sehingga mampu memberikan dampak yang optimal terhadap kinerja organisasi. Dalam pendidikan, Proses sumber daya manusia yang akan dibahas dalam hal ini, menekankan pada:

---

[39] Malayu Hasibuan, *Manajemen SDM,* (Jakarta : Bumi Aksara, 2002), hal 20.
[40] Sandang Siagian., *Manajemen SDM,* (Jakarta: Bumi Aksara, 2006.) hal 47.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a) Perencanaan Sumber Daya Manusia

Perencanaan sumber daya manusia merupakan proses dimana manajer menjamin bahwa organisasi memiliki jumlah dan jenis tenaga kerja yang tepat, dan pada saat yang tepat, yang memiliki kemampuan untuk menyelesaikan tugas – tugas yang akan menolong organisasi tersebut mencapai sasaran secara keseluruhan secara efektif dan efisien. Semua manajer harus memastikan bahwa semua pekerjaan dalam area tanggung jawab mereka selalu diisi dengan orang – orang yang berkemampuan yang dapat melakukannya secara tepat.

Menurut Hasibuan, perencanaan Sumber Daya Manusia adalah merencanaka tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan perusahaan secara efektif dan efesien dalam membantu suatu tujuan. Sedangkan Menurut Dessler mendefinisikan perencanaan pekerjaan sebagai proses memformulasi rencana – rencana untuk mengisi lowongan masa depan berdasarkan pada suatu analisis dari posisi yang diharapkan yang dapat diisi oleh calon yang berasal dari dalam ataupun luar organisasi.

Ada tiga macam tujuan yang ingin dicapai dalam perencanaan SDM, yaitu :[41]

1) Menjamin adanya jumlah dan kualitas SDM sesuai dengan waktu yang dibutuhkan

[41] Agus Tulus, *"Manajemen Sumber Daya Manusia"(*Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1996), hal 76

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2) Dapat meningkatkan pendayagunaan SDM

3) Meningkatkan SDM dan memberikan kepuasan kerja.

Jadi perencanaan Sumber Daya Manusia adalah proses menetapkan estimasi atau perkiraan untuk memperoleh sumber daya manusia agar sesuai dengan kebutuhan setiap lembaga sekarang dan perkembanga masa depan.

b) Perekrutan Sumber Daya Manusia

Penarikan *(recruitment)* SDM merupakan suatu proses atau tindakan yang dilakukan oleh organisasi untuk mendapatkan tambahan pegawai melalui beberapa tahapan yang mencakup identifikasi dan evaluasi sumber – sumber penarikan tenaga kerja, menentukan kebutuhan tenaga yang diperlukan, proses seleksi, penempatan, dan orientasi tenaga kerja.

Menurut Edwin B Flippo mendefinisikan penarikan sebagai proses pencarian dan pemikatan pada calon pegawai yang mampu bekerja dalam organisasi.[42] Jadi yang dimaksud dengan perekrutmen adalah usaha mencari dan menarik tenaga kerja agar melamar lowongan kerja yang ada pada suatu lembaga pendidikan.

[42] Soekidjo Notoatmodjo, *Pengembangan Sumber Daya Manusia* (Jakarta: Rineka Cipta 1992), hal 32.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Agar hasil dari perekrutan dapat dikatakan berhasil atau efektif, maka terdapat empat indikator untuk menunjukkan efektifitas dari perekrutan SDM, yaitu :

a) Jumlah (kuantitas) pelamar mencukup
b) Kualitas pelamar menunjukkan persyaratan yang dibutuhkan
c) Biaya per pelamar yang direkrut
d) Waktu yang dibutuhkan untuk mengisi jabatan yang kosong.[43]

c) Penyeleksian Sumber Daya Manusia

Seleksi adalah suatu proses untuk memilih individu yang memiliki kualifikasi sesuai dengan persyaratan untuk mengisi jabatan didalam organisasi. Proses seleksi bertujuan untuk menyesuaikan antara kemampuan dan ketrampilan sumber daya manusia yang tertulis dalam lamaran kerja dan apa yang dibutuhkan organisasi. Proses seleksi yang baik akan memberikan kontribusi yang besar terhadap perkembangan sebuah organisasi.

Menurut Hasibuan, seleksi adalah suatu kegiatan pemilihan dan penentuan pelamar yang diterima atau ditolak untuk menjadi karyawaan perusahaan.[44] Jadi yang dimaksud dengan penyeleksian adalah proses

[43] Winardi, *Manajemen Perilaku Organisasi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2004), hal 136.
[44] Malayu Hasibuan, *Manajemen SDM*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2002), hal 47.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menilai dan memilih karyawan yang *qualified* diantara calon –calon yang melamar.

d) Pelatihan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia

Istilah pelatihan (*training*) mengacu pada serangkaian kegiatan yang memberikan peluang untuk mendapatkan dan meningkatkan keterampilan yang berkaitan dengan pekerjaan. Program pelatihan diberikan kepada karyawan yang baru maupun karyawan yang telah ada, tujuannya adalah untuk menghadapi situasi – situasi yang berubah. Sementara itu program pengembangan *(development)* dimaksudkan untuk mengembangkan keterampilan untuk pekerjaan masa depan. Menurut Siagian, Proses dan langah – langkah pelatihan sebagai berikut:[45]

1) Penentuan Kebutuhan
2) Penentuan Sasaran
3) Penetapan isi program
4) Identifikasi prinsip-prinsip belajar
5) Pelaksanaan program
6) Identifikasi manfaat
7) Penilaian pelaksanaan program

[45] Prijono Triptoherijanto, *Untaian Pengembangan Sumber Daya Manusia*, (Jakarta: Fakultas Ekonomi UI, 1989) hal. 185.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pendidikan dan Pelatihan merupakan upaya untuk pengembangan SDM, terutama untuk pengembangan kemampuan intelektual dan kepribadian. Pendidikan pada umumnya berkaitan dengan mempersiapkan calon tenaga yang digunakan oleh suatu organisasi, sedangkan pelatihan lebih berkaitan dengan peningkatan kemampuan atau ketrampilan pekerja yang sudah menduduki suatu jabatan atau tugas tertentu. Untuk pendidikan dan pelatihan ini, langkah awalnya perlu dilakukan analisis kebutuhan atau *need assessment*, yang menyangkut tiga aspek, yaitu : analisis organisasi, analisis pekerjaan, dan analisis pribadi.[46]

[46] Ibid, Hal 33

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id