

EFFEKTIFITAS PENGAWASAN INVESTASI DALAM PERUSAHAAN

Oleh: Hadori Yunus

Pendahuluan

Pengawasan sebagai salah satu aspek manajemen, baik pada tingkat mikro maupun makro, kini menjadi semakin penting peranannya. Pada tingkat makro pengawasan terhadap operasi atau pelaksanaan pembangunan nasional hakekatnya adalah untuk menjaga agar program-program pembangunan dengan investasi tertentu dapat terlaksana dengan aman serta dapat mencapai tujuannya. Pada tingkat mikro, khususnya pada operasi perusahaan, pengawasan terhadap investasi dimaksudkan untuk menjaga agar investasi tertentu dilaksanakan dengan semestinya dan dapat mencapai tujuannya dengan aman guna memperoleh laba atau nilai tambah sumber-sumber ekonomi tertentu yang diusahakan. Sedemikian pentingnya peranan pengawasan pada tingkat mikro maupun makro tersebut, Pemerintah sendiri telah mengambil kebijaksanaan agar fungsi pengawasan pembangunan dan usaha-usaha negara diserahkan tanggung jawabnya kepada Wakil Presiden Republik Indonesia. Demikian pula khusus untuk pengawasan intern yang dilakukan pada Badan-badan Usaha Milik Negara (BUMN), telah dikeluarkan PP 3/1983 tentang Pembinaan, Pengendalian dan Pengawasan BUMN dan BUMD.

Dalam rangka menghadapi situasi investasi modal dalam perusahaan yang dewasa ini kelihatan lesu, maka di sini penulis ingin mengangkat masalah pentingnya peranan pengawasan ini serta sampai sejauh mana efektivitas pengawasan yang bisa dilakukan, baik oleh pihak intern maupun pihak extern, serta bagaimana hubungannya dalam konteks peranan profesi akuntansi baik di tingkat nasional maupun pada tingkat internasional.

Pentingnya Pengawasan yang Effektif

Sesuai dengan perkembangan pembangunan ekonomi Indonesia, yang salah satu aspeknya adalah makin bertambahnya investasi modal, baik modal dalam negeri maupun modal luar negeri pada perusahaan-perusahaan Indonesia, maka timbul

kebutuhan akan pengawasan terhadap investasi atau penanaman modal pada perusahaan-perusahaan tersebut. Masalah ini bukanlah masalah baru. Akan tetapi mengingat investasi yang dilakukan oleh para investor, baik secara individual maupun secara bersama-sama (joint venture), ataupun secara langsung dan tidak langsung mendapatkan bantuan kredit dari bank serta fasilitas dari pemerintah, selalu dilaksanakan dalam skala besar, maka banyak masalah baru yang berkembang yang mengakibatkan semakin rumit dan tidak mudahnya pengawasan yang harus dilakukan.

Yang melakukan pengawasan pada dasarnya, di samping manajemen unit usaha yang bersangkutan, adalah mereka yang mempunyai kepentingan terhadap investasi yang dilakukan pada perusahaan atau unit-unit usaha tertentu, seperti para investor, pemerintah, kreditur, buruh atau karyawan dan lain sebagainya. Metoda dan teknik pengawasan di antara berbagai pihak dapat berbeda-beda. Hal ini sesuai dengan kepentingan serta sudut pandangannya masing-masing, tingkat kemampuan atau keahlian pengawas atau pemeriksa yang mungkin tidak seragam atau mempunyai kualifikasi berbeda-beda. Sebagai misal adalah investasi yang dilakukan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN); pengawasan dan termasuk juga pembinaan, antara lain dilakukan oleh: Dewan Komisaris atau Dewan Pengawas, Ditjen pada Departemen Teknis, Inspektorat Jendral pada Departemen Teknis, BEPEKA, BPKP, KOPKAMTIB, Direktorat Persero, Departemen Ke-uangan, Biro Tata Usaha Departemen Teknis, DPR, Pemerintah Daerah, serta Perbankan bila BUMN yang bersangkutan mempunyai kredit. (Wagiono Ismangil, 1984). Sedangkan pada perusahaan swasta (baik dalam negeri maupun asing), yang melakukan penanaman modal tertentu, pengawasan external yang dilaksanakan oleh pihak-pihak yang berkepentingan tidak akan sebanyak seperti yang terdapat pada BUMN atau BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) di atas.

Namun demikian, kemungkinan terjadinya tumpang-tindih fungsi dan pelaksanaan pengawasan terhadap suatu obyek di mana investasi dilakukan, sudan pasti tidak dapat dihindari. Keadaan demikian tentu tidak menguntungkan semua pihak. Sebab efektivitas pengawasan terhadap unit-unit usaha atau perusahaan tidak dapat terlaksana dengan baik, sehingga mengakibatkan terganggunya operasi unit

usaha yang bersangkutan. Di samping itu, hal ini dapat pula mengganggu tujuan investasi yang dilakukan pada perusahaan atau unit usaha yang bersangkutan.

Penanaman modal atas dasar UU No. 1/1967 dan perubahannya dengan UU No. 11/1970 tentang PMA, dan UU No. 6/1968 dan perubahannya dengan UU No. 12/1970 tentang PMDN, yang diatur melalui Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), baik yang menyangkut penanaman modal dalam negeri (PMDN) maupun penanaman modal asing (PMA), hanya berfungsi untuk pengawasan pertama pada saat perusahaan-perusahaan yang akan melakukan penanaman atau investasi sampai dengan proyek selesai dan dapat berjalan. Sesudah proyek berjalan BKPM tidak sepenuhnya melakukan monitoring dan pengawasan. Kalaupun ada pengawasan yang dilakukan oleh BKPM terhadap proyek-proyek PMA dan PMDN tersebut, pada umumnya tidak terlalu jauh sampai kepada berhasil tidaknya investasi yang dilakukan oleh para investor dalam arti kata ekonomis.

Atas dasar keadaan seperti diuraikan di muka, maka perlu pemikiran yang sebaik-baiknya tentang cara pengawasan yang efektif terhadap investasi yang dilakukan dalam perusahaan sehingga tidak terjadi tumpang-tindih dalam fungsi pengawasan. Berikut ini akan diuraikan mengenai masalah efektivitas pengawasan yang diperlukan bagi investor atau penanam modal yang berada di luar manajemen, di mana dengan sistem pengawasan tertentu para investor dapat mengambil keputusan-keputusan ekonomi dengan hasil yang optimum. Dengan perkataan lain, uraian akan dititikberatkan pada pengawasan external terhadap perusahaan dengan fokus atau sudut kepentingan para investor.

Problema dan Resiko Investasi dalam Perusahaan

Ada beberapa konsep tentang pengertian investasi; misalnya D'Ambrosio (1970), mengemukakan beberapa pengertian sebagai berikut: (a) Investasi ekonomi; (b) Investasi dalam arti umum/biasa; dan (c) Investasi keuangan.

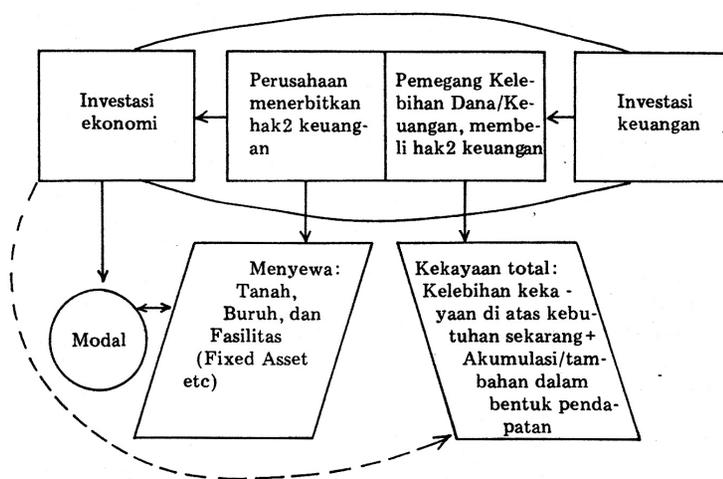
Investasi ekonomi (economic investment). Pengertian mengenai investasi ekonomi mungkin lebih tepat dalam literatur teori ekonomi, di mana secara khusus investasi ekonomi termasuk tambahan netto pada modal masyarakat. Yang dimaksud modal masyarakat adalah barang-barang dan jasa-jasa yang digunakan dalam memproduksi barang-barang dan jasa-jasa lainnya. Pengertian investasi ekonomi di

sini dalam arti totalitas, atau dari sudut pandangan masyarakat secara keseluruhan. Dalam hal ini termasuk pengertian bahwa di dalam masyarakat terdapat sejumlah barang-barang atau kekayaan (seperti gedung-gedung dan mesin-mesin) yang dipakai untuk menghasilkan barang-barang yang lain (seperti makanan, buku-buku, peralatan rumah tangga dan lain-lain), dan bahwa alat-alat produksi tersebut termasuk bagian dari modal masyarakat.

Investasi dalam arti kata umum/biasa (man on the street). Dalam arti umum investasi biasanya berarti sejumlah rupiah tertentu yang akan dipakai atau disediakan untuk melakukan pertukaran dengan barang atau jasa tertentu. Investasi di sini lebih menekankan pandangan atau kepentingan individual orang yang memiliki uang atau dana untuk keperluan individu yang bersangkutan.

Investasi keuangan. Investasi keuangan adalah suatu bentuk investasi yang dipakai secara luas dalam dunia ekonomi perusahaan. Investasi keuangan di sini berarti suatu pertukaran dari hak-hak keuangan (financial claims) seperti saham-saham, obligasi, hipotik harta tetap, polis asuransi jiwa, dan uang baik dalam bentuk satuan mata uang (rupiah) atau dalam bentuk simpanan di bank berupa deposito atau rekening koran. Pada umumnya pertukaran yang terjadi adalah antara uang atau dana yang dimiliki dengan saham. Dalam hubungan ini dapat dikatakan bahwa investasi keuangan adalah suatu komitmen dana atau uang untuk pembelian surat-surat berharga (securities).

Pengertian yang penting di sini adalah investasi ekonomi dan investasi keuangan, di mana di antara keduanya terdapat hubungan yang erat. Hubungan antara investasi ekonomi dan investasi keuangan dapat digambarkan sebagai berikut (D'Ambrosio, 1970, p. 12):



Dari gambar di atas dapat dilihat bahwa sebagian besar aktivitas investasi ekonomi adalah dengan melakukan pertukaran hak-hak keuangan dengan uang tunai (cash). Hak-hak keuangan (financial claim) pada perusahaan diwujudkan dalam aktiva (assets), pendapatan (earnings) dan pengawasan/pengendalian (control) terhadap usaha perusahaan. Dari sudut pandangan perusahaan, alasan mengapa mekanisme kerja semacam ini harus dibangun, adalah dengan harapan bahwa keuntungan yang akan diperoleh dari modal ekonomi akan menjadi lebih besar dari biaya-biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh hak-hak keuangan; dalam hal ini adalah tingkat laba (laba yang diterima dari perusahaan), akan cukup besar untuk menutup risiko yang mungkin harus ditanggung oleh para pemilik, manajer dan para investor atau pembeli surat-surat berharga/hak-hak keuangan yang ada.

Perusahaan, lebih lanjut mengenal surat-surat berharga atas aktiva dan pendapatan di masa yang akan datang, dan atas hak penguasaan terhadap perusahaan, agar dapat menjamin untuk membeli atau menyewa faktor-faktor produksi yang diperlukan. Harapannya semua usaha tersebut akan berhasil. Apabila tidak berhasil atau gagal, perusahaan (dan pemiliknya, pemegang surat-surat berharga dan lain-lain) akan kehilangan segalanya.

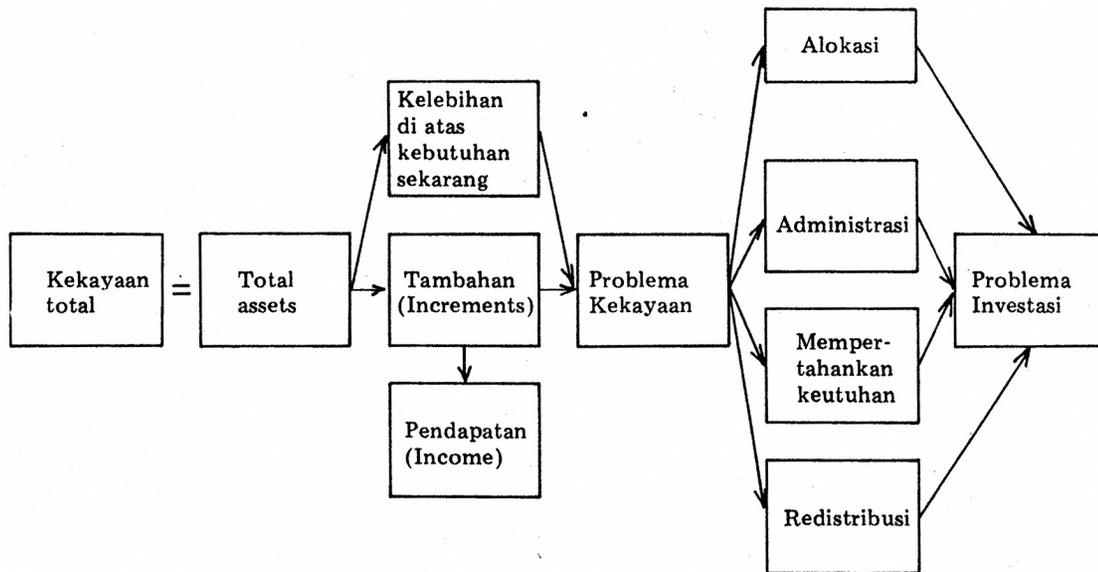
Problema dalam Investasi

Masalah pokok dalam investasi sebenarnya adalah masalah atau problem dalam kekayaan (wealth). Elemen atau unsur yang terdapat pada problem investasi dapat digambarkan sebagai berikut (D'Ambrosio, 1970, p. 14):

Problem pertama adalah kekayaan pokok yang dimiliki yang harus dialokasikan pada berbagai kebutuhan dan keinginan yang kompetitif (bersaing) sifatnya. Problem kedua adalah bahwa kekayaan yang dimiliki juga membutuhkan administrasi kekayaan, yaitu:

- a) Kita harus mengadakan identifikasi kekayaan apa yang kita miliki.
- b) Kita harus mengadakan alokasi sedemikian rupa sehingga kombinasi daripada assets yang ada dapat memuaskan kebutuhan dan keinginan kita.
- c) Sekali kita telah menetapkan alokasi tertentu, secara kontinyu harus dipertahankan agar dapat menjamin bahwa alokasi yang ada dapat diteruskan atau disesuaikan sejalan dengan keinginan dan kebutuhan kita.

Problem ketiga adalah bagaimana kita dapat mempertahankan keutuhan (preserve) kekayaan. Problem keempat adalah redistribusi kekayaan sepanjang waktu. Dalam pengertian ini dimaksudkan bahwa pada saat sekarang kita mungkin memiliki kekayaan lebih yang kita kumpulkan dari sisa pendapatan di atas biaya hidup kita, berapapun besarnya; kita berharap bahwa di masa yang akan datang pendapatan kita akan menjadi lebih besar daripada apabila kita menghabiskan seluruh pendapatan itu saat ini. Untuk mencapai agar dari sisa kekayaan yang tidak dihabiskan itu bisa menambah pendapatan di masa yang akan datang, maka para pemilik kekayaan tersebut akan memilih investasi yang paling menguntungkan.



Dari problem yang dihadapi dalam melakukan investasi kekayaan yang dimiliki, para calon investor harus menetapkan kebijaksanaan (policy). Penetapan kebijaksanaan tersebut mungkin didasarkan suatu philosophy yang dianut oleh yang bersangkutan dalam mengambil keputusan tertentu. Tetapi setiap penetapan kebijaksanaan akan mempertimbangkan tentang tujuan yang dikehendaki dan risiko yang dihadapi. Dalam melakukan investasi keuangan, tujuan (goals) yang akan dicapai, dan resiko (risks) yang mungkin dihadapi, akan mempengaruhi keputusan untuk menempatkan kekayaan/dana/uang yang dimilikinya pada saham atau surat berharga yang lain pada perusahaan tertentu.

Resiko dalam Investasi

Dalam penetapan tujuan yang hendak dicapai dalam investasi, khususnya investasi keuangan adalah tergantung pada philosophy dari para calon investor. Prinsip untuk mencapai agar mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya mungkin tidak bisa diterima karena usaha perusahaan tertentu mengandung resiko besar dan usahanya bertentangan dengan hati nuraninya atau keputusan group atau kelompoknya. Penetapan berapa keinginan laba atau "return on investment" yang dikehendaki sangat tergantung pada kebijaksanaan investasi yang sudah barang tentu kebijaksanaan tersebut ditetapkan sesuai dengan kebutuhan para calon investor.

Dalam penetapan tujuan yang akan dicapai, kita harus mempertimbangkan kemungkinan resiko yang timbul yaitu kemungkinnn dideritanya kerugian. Kemungkinan kerugian atau resiko yang biasa dihadapi oleh investor keuangan adalah sebagai berikut:

- a. Resiko badan usaha (business risk), yaitu resiko usaha perusahaan yang utama hancur atau gagal, sehingga tidak bisa beroperasi lagi.
- b. Resiko keuangan (financial risk). Resiko ini biasanya berkaitan dengan resiko badan usaha. Pada dasarnya resiko keuangan dihadapi apabila perusahaan salah dalam menetapkan metode atau cara pembiayaan perusahaan.
- c. Resiko pasar (market risk) di mana harga-harga pasar berubah karena alasan-alasan tertentu. Resiko pasar di sini dimaksudkan harga saham atau surat-surat berharga di pasar modal berubah-ubah. Berubah-ubahnya harga saham/surat-surat berharga tersebut disebabkan karena perusahaan tidak mampu merealisasikan harga pasar saham yang diharapkan.
- d. Resiko inflasi, yaitu resiko karena turunnya nilai mata uang di suatu negara tertentu di mana surat-surat berharga dinyatakan dalam mata uang negara tersebut. Pengaruh inflasi yang terjadi, sangat besar terhadap nilai surat-surat berharga yang beredar di pasar modal di negara yang bersangkutan.

Dari uraian tersebut di atas, baik di dalam menghadapi penentuan tujuan dan resiko pada pembelian surat-surat berharga untuk tujuan investasi keuangan, sesungguhnya diperlukan informasi yang lengkap dari dalam perusahaan tentang laporan keuangan dan operasi perusahaan yang menjual surat-surat berharga tertentu

di samping informasi dari luar perusahaan yang merupakan informasi tambahan. Bagi para investor yang langsung mengadakan investasi pada perusahaan-perusahaan tertentu, menghadapi kebutuhan yang sama akan informasi dari dalam perusahaan yang berupa laporan keuangan dan laporan operasional dari perusahaan yang bersangkutan. Laporan keuangan dan laporan operasi merupakan salah satu produk dari proses akuntansi di dalam perusahaan yang lazim pula disebut sebagai laporan-laporan akuntansi.

Pengawasan Intern dan Extern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparatur intern perusahaan, yang hasilnya dipakai terutama untuk kepentingan intern manajemen. Di dalam melakukan pengawasan intern biasanya disusun suatu sistem pengawasan intern (system of internal control). Sistem pengawasan intern, sering juga disebut sistem pengendalian intern, dibedakan dalam arti luas dan arti sempit. Pengertian sistem pengawasan intern dalam arti luas, seperti dikemukakan oleh AICPA (1966) adalah sebagai berikut:

"Segala rencana dan peralatan yang ada di dalam suatu organisasi untuk menguasai harta kekayaan perusahaan, mengecek ketelitian dan kebenaran pencatatan data akuntansi, dapat meningkatkan efisiensi kerja dan membantu manajemen dalam mengambil keputusan serta menjaga agar kebijaksanaan itu tidak diselewengkan".

Sedangkan pengawasan intern dalam arti kata sempit, yang sering disebut juga sebagai "internal check", adalah suatu sistem dan prosedur yang secara otomatis dapat saling memeriksa pencatatan data akuntansi yang dilakukan oleh suatu bagian atau fungsi, dengan hasil pencatatan bagian atau fungsi lainnya di dalam suatu organisasi perusahaan.

Unsur-unsur yang penting dalam suatu sistem pengawasan dalam perusahaan yang besar adalah adanya: organisasi yang memisahkan fungsi-fungsi operasional, penyimpanan dan pencatatan; sistem wewenang, dan prosedur pencatatan; praktek-praktek yang sehat; pegawai yang cukup dan cakap; sistem pelaporan yang baik, ukuran-ukuran pelaksanaan (standard of performance) antara lain adanya budget dan biaya standar; dan pemeriksaan intern (internal auditing).

Pada perkembangannya yang terakhir, unsur pemeriksaan intern makin penting, sehingga fungsi ini merupakan salah satu fungsi sebagai alat untuk mengetes berjalannya unsur-unsur internal control yang lain. Fungsi ini dilaksanakan oleh pejabat yang disebut "pemeriksa intern" atau "Internal auditor" dan bertanggung jawab pada pejabat yang cukup tinggi (salah satu direktur) atau langsung bertanggung jawab kepada Presiden Direktur. Dalam perusahaan-perusahaan bank yang besar internal auditor berada di bawah Dewan Komisaris. Tingkat keandalan data akuntansi sangat ditentukan oleh berjalannya sistem pengawasan intern perusahaan.

Sedangkan pengawasan extern adalah pengawasan yang dilakukan oleh pihak-pihak di luar perusahaan untuk kepentingan mereka yang mempunyai hak atau kepentingan tertentu kepada perusahaan. Pihak-pihak di luar perusahaan dan mempunyai kepentingan terhadap perusahaan adalah para investor atau pemegang saham, kreditur, bank, pemerintah, buruh atau karyawan, supplier dan lain-lain. Masing-masing pihak mempunyai kepentingan yang berbeda-beda, sehingga data atau informasi yang diperlukan oleh mereka juga berbeda-beda. Akan tetapi, meskipun kepentingan yang berbeda-beda dan data atau informasi yang diperlukan dapat berbeda-beda, pada tingkat yang minimum, para pihak di luar perusahaan membutuhkan suatu data kuantitatif perusahaan yang dapat menggambarkan posisi keuangan pada saat tertentu dan hasil usaha untuk suatu periode tertentu yaitu berupa laporan-laporan keuangan. Data atau informasi kuantitatif atau laporan keuangan yang dapat dipakai secara umum oleh pihak-pihak yang berada di luar perusahaan harus ditentukan prinsip-prinsip penyusunan, proses, dan cara penyajiannya yang diatur dalam buku Prinsip Akuntansi Indonesia. Dengan perkataan lain, laporan keuangan perusahaan yang dipakai oleh pihak-pihak di luar manajemen harus sesuai dengan Prinsip Akuntansi Indonesia (PAI).

Buku PAI sebagai pedoman penyusunan laporan keuangan perusahaan bersifat obyektif dan tidak memihak. Untuk dapat menetapkan apakah laporan keuangan yang dibuat oleh perusahaan telah sesuai dengan PAI, maka laporan keuangan tersebut harus diuji atau diperiksa oleh pemeriksa external yang bebas atau independen dan profesional. Yang berhak menguji atau memeriksa laporan-laporan keuangan perusahaan dan memberi pendapat atas kewajaran laporan keuangan itu adalah akuntan yang memiliki pendidikan khusus sesuai dengan UU No. 34/1954,

telah selesai menjalankan Wajib Kerja Sarjana sesuai dengan UU No. 8/1961 dan telah mendapat ijin kerja membuka praktek akuntan publik. Bagi para akuntan yang bekerja pada Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), wewenang untuk memberikan pendapat diberikan kepada Perwakilan dan atau Kepala Kantor BPKP yang ditetapkan oleh keputusan Kepala BPKP Pusat.

Dalam menjalankan pekerjaan profesionalnya, para akuntan publik atau BPKP, berpegang pada Buku Norma Pemeriksaan Akuntan (NPA). Dalam segala tindakan sejak permulaan melakukan pemeriksaan (audit), proses pemeriksaan dan pekerjaan lapangan, sampai penyusunan laporan dan pemberian pendapat akuntan, diatur dalam Buku NPA. Dengan adanya Buku PAI dan NPA maka obyektivitas penyajian laporan keuangan perusahaan-perusahaan akan tercapai dan "kesatuan bahasa" dalam menganalisa laporan-laporan keuangan di Indonesia akan terwujud, sehingga kemungkinan salah tafsir dan kekeliruan dalam mengambil kesimpulan dapat dihindari.

Agar mendapatkan gambaran yang lebih jelas tentang tujuan atau maksud dibentuknya PAI, seperti dikemukakan pula pada buku PAI tersebut, antara lain adalah agar pihak-pihak di luar perusahaan dapat membaca atau memperoleh laporan keuangan yang bermanfaat untuk mengambil keputusan-keputusan ekonomi (LAI, Prinsip Akuntansi Indonesia, 1974).

Laporan keuangan yang disusun sesuai dengan PAI harus:

- a. Dapat memberikan informasi keuangan secara kuantitatif mengenai perusahaan tertentu.
- b. Menyajikan informasi yang dapat dipercaya mengenai posisi keuangan dan perubahan-perubahan kekayaan bersih perusahaan.
- c. Menyajikan informasi keuangan yang dapat membantu para pemakai dalam menaksir kemampuan memperoleh laba dari perusahaan.
- d. Menyajikan lain-lain informasi yang diperlukan tentang perubahan-perubahan dalam harta dan hutang, serta mengungkapkan informasi lainnya yang sesuai dengan kebutuhan para pemakai laporan keuangan.
- e. Relevan.
- f. Jelas dan dapat dimengerti.
- g. Dapat diuji kebenarannya.

- h. Mencerminkan keadaan perusahaan menurut waktunya secara tepat.
- i. Dapat diperbandingkan.
- j. Lengkap.
- k. Neutral (netral).

Kebutuhan Informasi Bagi Investor

Kebutuhan informasi bagi investor atau businessman akan muncul pada saat keputusan-keputusan akan diambil yang berhubungan dengan pemanfaatan atau penggunaan tenaga atau buruh, modal dan sumber-sumber alam, dan akuntansi dapat menjadi salah satu sumber informasi yang vital (Stanbus, 1971). Lebih spesifik lagi, dengan menyiapkan data/informasi yang akan membantu manajer suatu unit ekonomi, seperti seorang manajer yang akan memilih metode yang paling efisien untuk mencapai tujuan usaha, akuntansi dapat menyumbang pada efisiensi di mana peralatan yang langka dirubah menjadi kebutuhan yang dikehendaki. Dan dengan menyediakan data yang akan membantu para pemilik modal memilih unit ekonomi yang dapat menggunakan modal dengan cara yang paling efektif, dan menghindarkan perusahaan-perusahaan yang tidak dapat menggunakan modal tersebut secara efektif, maka akuntansi dapat menciptakan suatu kontribusi pada kepuasan keinginan manusia.

Pernyataan tersebut di atas menyatakan bahwa para investor dan pengusaha, tidak bisa melepaskan diri dari kebutuhan informasi akuntansi yang sangat vital untuk mengambil keputusan-keputusan ekonomi. Peranan akuntansi yang berguna dalam meningkatkan efisiensi lebih menitikberatkan kegunaan intern bagi manajemen, sedang peranan akuntansi untuk membantu pemilihan unit ekonomi yang dapat mempergunakan dana secara efektif, lebih banyak kegunaannya bagi pihak di luar manajemen terutama para investor individual. Dari pandangan investor individual, penggunaan modal secara efektif berarti penggunaan dengan cara tertentu di mana pemakai modal dapat membayar kembali dengan memberi keuntungan yang memuaskan investor. Untuk mencapai keadaan semacam ini, investor memerlukan petunjuk agar dapat memperkirakan kemampuan unit ekonomi tertentu dimana yang akan datang untuk membayar kembali modal tersebut sesuai dengan rencana jalannya usaha yang diproyeksikan oleh investor.

Pengakuan nilai informasi untuk membuat keputusan investasi menimbulkan 2 (dua) pertanyaan yang saling berkaitan, yaitu: (a) Apakah investor menerima informasi yang mereka butuhkan?; dan (b) Apabila tidak, dapatkah akuntansi dirubah sehingga akan dapat memberikan informasi yang diperlukan?

Pertanyaan pertama dapat didekati dari 2 (dua) segi, yaitu: (1) Apakah hasil operasi investasi menunjukkan bahwa hasil tersebut didasarkan atas informasi akuntansi yang memuaskan? (2) Apakah literatur teori akuntansi memperlihatkan atau menunjukkan hubungan yang tepat bagi para investor? Peninjauan terhadap hasil-hasil investasi dan teori akuntansi akan memungkinkan bahwa ada kelonggaran atau kesempatan bagi akuntansi untuk memperbaiki pemberian jasanya kepada investor. Menurut Staubus (1971, p. 5), ahli teori akuntansi terkenal, yaitu Paton di dalam tulisannya pada tahun 1922 dan mengulanginya lagi pada tahun 1940 dalam buku yang berbeda, menyatakan bahwa "penyajian laporan keuangan penting untuk dipergunakan oleh manajer, investor dan lain-lain". Paton secara tegas mengakui bahwa "Adalah fungsi akuntansi untuk mencatat nilai, mengadakan klasifikasi nilai, dan untuk mengorganisasikan data nilai tunai (present value) dalam suatu cara sedemikian rupa, sehingga pemilik dan pihak-pihak lainnya dapat memanfaatkan secara bijak-sana, modal atau dana pada saat tidak diperlukan, atau telah habis jangka waktunya". Paton tidak sampai kepada kesimpulan pada langkah berikutnya, yaitu penentuan tentang apa yang disebut dengan "data nilai" (value data) yang akan sangat membantu kepada para pemakainya.

Dari hasil pengamatan terhadap beberapa penulis di bidang teori akuntansi sebelumnya, Staubus (1971, p. 8) berkesimpulan bahwa sejumlah peneleitian dasar teori akuntansi menunjukkan investor seba-gai pemakai laporan akuntansi, sejumlah kecil dari penelitian tersebut yang memberikan perhatian khusus pada problem yang dihadapi investor, dan tidak ada kontribusi kepada literatur akuntansi yang memulai dengan mengadakan identifikasi investor sebagai pemakai informasi akuntansi yang paling besar dan hasilnya dalam suatu rang-kaian alasan-alasan yang tidak terputus, melalui problem-problem yang dihadapi para investor dan jenis informasi yang dibutuhkan untuk memecahkannya dalam bentuk laporan-laporan yang dapat menghubungkan informasi itu dengan pemakainya.

Salah satu ciri akuntansi adalah bahwa akuntansi berkaitan erat dengan peristiwa-peristiwa ekonomi atau "economic event". Penggunaan istilah "economic event" ini lebih luas dari "transaksi" (transaction). Transaksi termasuk hubungan tertentu di antara dua pihak. Peristiwa ekonomi (economic event) termasuk transaksi dan keadaan yang mempengaruhi posisi ekonomi dari perusahaan, misalnya kemungkinan adanya perubahan harga dan persediaan yang ada dalam perusahaan. Berhubung dengan adanya pengertian tentang "economic event" yang lebih luas dari transaksi sebagai salah satu ciri tertentu dari akuntansi, maka Staubus (1971, p. 10) sampai kepada suatu kesimpulan bahwa "akuntansi berarti mengadakan identifikasi, klasifikasi, dan pengukuran, dan kemudian melaporkan, pengaruh daripada peristiwa ekonomi (economic events) terhadap suatu unit ekonomi".

Peringatan dan pendapat Staubus tersebut di muka, meskipun dapat diterima dari segi investor yang ingin mendapatkan data selengkapnya dari akuntansi, tetapi secara praktis sukar dilakukan dan tidak ada kepastian atau sukar dicari keseragaman penilaian terhadap "economic event" dari satu unit ekonomi dengan unit ekonomi yang lainnya. Kekhawatiran Staubus yang ditulis pada tahun 1961 tersebut di muka, meskipun keinginan untuk menggambarkan pengaruh economic event pada posisi perusahaan tidak dapat sepenuhnya dipenuhi, dewasa ini telah berkembang teori dan praktek akuntansi yang dikenal dengan "inflation accounting" atau "akuntansi pada masa inflasi". Inti dari akuntansi pada masa inflasi atau "akuntansi pada perubahan harga-harga", adalah berkisar pada berubahnya nilai uang sebagai alat tukar yang di dalam akuntansi dipakai sebagai suatu alat pengukur nilai. Perubahan harga-harga yang terjadi di dalam pasar tidak tercermin sepenuhnya pada akuntansi yang mempergunakan dasar harga historis (historical cost basis).

Metode dan approach dalam akuntansi inflasi dapat dikelompokkan dalam 2 (dua) golongan besar, yaitu:

- a. General Purchasing Power Accounting (GPPA) approach, yaitu akuntansi yang mendasarkan pada daya beli umum.
- b. Current Cost Accounting (CCA) approach, yaitu akuntansi yang mendasarkan pada harga beli sekarang.

GPPA pada prinsipnya mengembalikan masalah akuntansi inflasi pada perubahan nilai alat ukur (kesatuan uang) dana akuntansi, dan menyelesaikannya dengan melakukan penyesuaian (adjustment) nilai alat ukur dengan nilai yang ditimbulkan oleh kenaikan tingkat harga (price level adjustment). Laporan keuangan harus disesuaikan secara menyeluruh pada seluruh pos-pos laporan keuangan, tanpa merubah teknik pencatatan yang berlaku. Penyesuaian hanya dilakukan pada akhir periode akuntansi tertentu. Laporan keuangan yang disesuaikan dengan tingkat kenaikan harga yang berlaku disusun secara ter-pisah sebagai laporan keuangan tambahan. Penyesuaian biasanya menggunakan index harga umum.

CCA pada prinsipnya melihat masalah akuntansi dari sudut pe-nilaian harga (assets) berdasarkan nilai beli yang berlaku (current cost) pada saat penyusunan laporan keuangan. Pada kenyataannya CCA mencoba menetapkan secara langsung nilai semua harta berdasarkan nilai yang berlaku. Salah satu cara adalah dengan mempergu-nakan prinsip "nilai ganti". Data dalam laporan keuangan dinilai atas dasar nilai ganti yang dianggap mencerminkan nilai beli sekarang (current cost). Pencatatan akuntansi akan selalu dipengaruhi oleh nilai baru, hingga angka-angka dalam catatan akuntansi tidak lagi me-nunjukkan nilai beli semula.

Penggunaan kedua metode tersebut di negara lain di dunia tidak sama. Profesi akuntansi di Amerika dan Inggris lebih cenderung

102

menganjurkan penggunaan GPPA, sedang di negeri Belanda dan Jer-man Barat lebih banyak mengikuti konsep CCA. Meskipun belum ada kesepakatan di antara berbagai negara, International Accounting Standard Committee (IASC, 1976) dalam: Exposure Draft No. 6, mengemukakan beberapa cara mengatasi akuntansi inflasi melalui penyesuaian salah satu dari: (a) Perubahan harga spesifik; (b) Perubahan harga umum; dan (c) Campuran antara a dan b.

Cara pemecahan akuntansi inflasi dengan salah satu cara tersebut di atas akan merupakan penyempurnaan mutu informasi akuntansi keuangan.

Perkembangan Pengawasan Extern Terhadap Perusahaan

Sebagaimana telah diuraikan di muka tentang pengertian pengawasan extern, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh pihak-pihak di luar perusahaan untuk mereka

yang berkepentingan yang berada di luar manajemen. Pengawasan dilakukan antara lain dengan jalan melakukan pemeriksaan yang dilakukan oleh tenaga profesional yang independen. Pemeriksaan yang dilakukan oleh tenaga profesional yang independen biasanya dilakukan oleh akuntan publik atau akuntan pemeriksa extern (external auditor).

Sesuai dengan perkembangan profesi akuntansi dan kebutuhan informasi yang lebih luas dan mendalam tentang aktivitas operasi perusahaan, maka bidang pemeriksaan akuntan (auditing) telah berkembang sebagai berikut:

- a. Pada tahap pertama ruang lingkup (scope) pemeriksaan terbatas pada bidang financial (financial audit), dengan sasaran:
 - 1) menilai kewajaran dan pertanggungjawaban laporan keuangan manajemen.
 - 2) menilai ketaatan (compliance) terhadap ketentuan-ketentuan, peraturan-peraturan dan kebijaksanaan yang berlaku.
- b. Pada tahap kedua ruang lingkup pemeriksaan meliputi bidang operasional atau management performance (operational audit), dengan sasaran:
 - 1) menilai kehematan atau ekonomi dari kegiatan manajemen pada semua aspek-aspek manajemen.
 - 2) menilai efisiensi dari hasil pelaksanaan manajemen perusahaan.
- c. Pada tahap ketiga ruang lingkup pemeriksaan meliputi bidang hasil pelaksanaan program manajemen dan pencapaian program dan pengaruhnya secara luas di dalam masyarakat atau kelompok tertentu, dengan sasaran menilai efektifitas program.

Pemeriksaan program merupakan perluasan dari pemeriksaan operasional atau manajemen, sedang operational auditing itu sendiri merupakan perluasan (extended scope) dari pemeriksaan keuangan (financial audit). Perkembangan terbaru yang sejalan dengan pema-kaian komputer secara luas pada unit-unit usaha atau perusahaan ada-lah munculnya perluasan bidang baru di dalam auditing, yaitu apa yang disebut dengan "computer auditing" atau pemeriksaan komputer. Apabila komputer dipakai di dalam akuntansi dan keuangan perusahaan, maka pemeriksaan komputer merupakan perluasan bidang financial audit. Apabila komputer dipakai

juga pada bidang-bidang operasional, maka pemeriksaan komputer dapat meluas pada bidang operational audit atau management audit.

Dari 3 (tiga) bidang auditing yang disebutkan di atas, yang memiliki prinsip yang merupakan pedoman penyusunan laporan keuangan untuk perusahaan-perusahaan di Indonesia adalah baru pada bidang financial audit, yaitu buku Prinsip Akuntansi Indonesia.

Dalam kaitannya dengan kerjasama antar negara di dalam bidang investasi modal pada perusahaan-perusahaan besar, dan perkembangannya perusahaan-perusahaan Multi Nasional, maka di tingkat internasional telah lahir pula organisasi profesi tingkat internasional, yaitu International Federation of Accountants (IFAC). Pada tahun 1973 telah berhasil dibentuk International Accounting Standards Committee (IASC) yang merupakan lembaga yang berdiri sendiri. IASC telah mengeluarkan International Accounting Standards (IAS), yang diberlakukan pada negara-negara yang anggota profesinya menjadi anggota IFAC.

Ketentuan-ketentuan yang ada pada IAS khusus bagi negara yang banyak terdapat Multinational Corporation (MNC) beroperasi didalamnya IAS dapat dipakai sebagai pedoman dalam penyusunan laporan-laporan keuangan bagi MNC atau penanaman modal asing (PMA) di mana didalamnya terdapat beberapa anggota dari asal negara yang berbeda, yang mungkin standard akuntansinya berbeda satu sama lain. IAS ini penting di dalam rangka harmonisasi hubungan antara berbagai profesi akuntansi yang memiliki prinsip atau standard akuntansi yang berbeda, dengan tujuan bahwa laporan keuangan yang dihasilnya bagi para investor yang mempunyai prinsip/standard akuntansi yang berbeda dapat tercapai kesepakatan, dengan penyajian informasi yang obyektif dan lebih berguna bagi para pemakainya. Dalam exposure draft 26 dari IASC (1984), telah dikeluarkan usulan statement (proposed statement) tentang "Accounting for Investments". Standard ini penting bagi para investor dan mereka yang berkepentingan terhadap perusahaan-perusahaan di mana di dalam terdapat investor-investor asing. Untuk Indonesia adalah bagi bentuk-bentuk joint venture dan PMA atas dasar UU No. 6/1968, yo UU No. 12/1970. Dalam exposure draft No. 26 dari IASC tersebut dibahas ketentuan-ketentuan tentang: bentuk-bentuk investasi, klasifikasi investasi, biaya investasi, jumlah yang mengandung investasi (investasi jangka pendek & panjang, revaluasi, investasi aktiva

tetap dan lain-lain), penjualan atau transfer investasi, perhitungan rugi-laba, dan perusahaan yang berusaha di bidang investasi surat-surat berharga, pajak dan pengungkapan (disclosure).

Peningkatan Efektivitas Pengawasan Extern

Dalam usaha peningkatan efektivitas pengawasan extern, kiranya perlu diperhatikan beberapa hal penting seperti disebutkan di bawah ini.

- a) Terlalu banyaknya frekuensi dan pihak extern yang melakukan pengawasan terhadap unit badan usaha dapat mengganggu operasi perusahaan. Untuk mencapai efektivitas pengawasan external, maka perlu diadakan langkah-langkah sebagai berikut: (a) Frekuensi dan jenis pengawasan external dikurangi; dan (b) Tumpang tindih pengawasan, duplikasi dan triplikasi pengawasan harus dihindarkan.
- b) Perlu ada ketentuan standard atau pedoman informasi atau data kuantitatif yang diperlukan oleh para investor sehingga dapat lebih banyak membantu bagi para investor yang berada di luar perusahaan untuk melakukan keputusan ekonomi dengan lebih baik.
- c) Dalam menghadapi penentuan tujuan dan resiko yang dihadapi oleh para investor dalam mengambil keputusan, diperlukan informasi dari dalam perusahaan sebagai salah satu hasil dari sistem pengawasan intern perusahaan untuk dipakai sebagai bahan pelengkap hasil-hasil pengawasan extern.
- d) Pengawasan extern terhadap perusahaan di mana investasi dilakukan, harus memenuhi prinsip atau standard akuntansi, baik pada tingkat nasional (Prinsip Akuntansi Indonesia), maupun pada tingkat internasional (International Accounting Standard) bagi perusahaan-perusahaan yang didalamnya terdapat unsur-unsur MMC atau modal asing, dan pemeriksaan dilakukan oleh tenaga profesional yang kompeten.
- e) Perlu ada penelitian di bidang teori akuntansi dan sistem informasi untuk mendekatkan kepentingan serta kebutuhan informasi oleh para investor dengan teknis proses akuntansi yang mengetrapkan standard atau prinsip akuntansi secara konsisten.

- f) Sesuai dengan tahapan perkembangan bidang pemeriksaan akuntansi, maka pelaksanaan pemeriksaan akuntansi oleh akuntan extern sebagai bagian dari pengawasan extern, harus dilakukan secara bertahap, yaitu: (a) Pemeriksaan keuangan (financial audit) dan pemeriksaan komputer (bila perusahaan sudah meng-gunakan komputer untuk fungsi keuangan dan akuntansi); (b) Pemeriksaan operasional (operational audit); dan (c) Pemeriksaan program (program audit).

Hal ini dilakukan, karena pemeriksaan operasional dan program merupakan perluasan diri pemeriksaan keuangan. Pemeriksaan keuangan merupakan salah satu titik tolak untuk dapat menilai "performance" manajemen yang akan diuji dengan operational audit ataupun program audit.

Daftar Kepustakaan

1. Wagiono Ismangil, "*Pengendalian BUMN, Implikasi dan Permasalahan dalam melaksanakan PP 3/1983*", makalah pada Seminar Peranan BUMN Dalam Pelita IV, Jakarta, 14-15 Maret 1984.
2. D'Ambrosio, Charles A., *A Guide to Succesful Investing*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N J., 1970.
3. AICPA, Special Report by the Committee on Auditing Procedure, *Internal Control*, AICPA, N.Y., 1966.
4. IAI, *Prinsip Akuntansi Indonesia*, Ikatan Akuntan Indonesia, 1974.
5. Staubus, George J., *A Theory of Accounting To Investors*, Scholars Book Co, 4431 Mt Vernon, Houston, Texas 77006, Reprinted 1971.
6. IASC, Exposure Draft No. 6, "*Accounting Treatment of Changing Prices*", London, Januari 1976.
7. IASC, Exposure Draft No. 26 (E 26), Proposed Statement, "*Accounting For Investments*", October 1984.
8. Arens, Alvin A.; Losbbecke, James K., *Auditing, An Integrated Approach*, 2nd Ed, Prentice Hall of Southeast Asia Pte, Ltd. Singapore, 1980.
9. Meigs, Walter B; et. al., *Principles of Auditing*, Fifth ed., Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1973.

10. Heckert, J. Brooks; Wilson, James D., *Controllership*, 2nd Ed, The Ronald Press Company, N.Y., 1963.
11. Me. Donough, Adrian M., *Information Economics and Management Systems*, McGraw-Hill Book Co, In., 1963.
12. Flesher, Dale L.; Stewart, *Independent Auditors Guide to Operational Auditing*, John Wiley & Sons, N.Y., 1982.