

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Kegiatan Pengawasan Internal Pemerintah

Fungsi manajemen dalam sebuah organisasi membantu agar tujuan organisasi dapat tercapai melalui orang-orang yang ada di dalam organisasi. Menurut George R. Terry dalam buku *Principles of Management* (George R Terry, 2012) menyatakan bahwa *management is the accomplishing of a predetermined objectives through the effort of other people*. Empat dasar fungsi manajemen menurut George R Terry dibagi ke dalam empat fungsi dasar manajemen yaitu *Planning* (Perencanaan), *Organizing* (Pengorganisasian), *Actuating* (Pelaksanaan) dan *Controlling* (Pengawasan).

Kegiatan Pengawasan/Pengendalian dilaksanakan dalam suatu sistem yang disebut Sistem Pengendalian Manajemen. Menurut Suadi (Suadi, 1999) Sistem pengendalian manajemen adalah: sebuah sistem yang terdiri dari beberapa sub sistem yang saling berkaitan, yaitu: pemrograman, penganggaran, akuntansi, pelaporan, dan pertanggungjawaban untuk membantu manajemen mempengaruhi orang lain dalam sebuah perusahaan, agar mau mencapai tujuan perusahaan melalui strategi tertentu secara efektif dan efisien.”

Kegiatan pengendalian / pengawasan dapat diklasifikasikan dalam dua jenis yaitu pengendalian manajemen (*management control*) dan pengendalian operasional (*operational control*). Pengendalian manajemen mengarah pada pengendalian kegiatan secara menyeluruh demi mendapatkan keyakinan bahwa strategi perusahaan telah dijalankan secara efektif dan efisien. Sedangkan pengendalian operasional hanya menyangkut tugas-tugas tertentu telah dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Pengendalian manajemen juga dilakukan di lingkungan pemerintah. Dalam undang-undang perbendaharaan negara, Presiden wajib mengatur dan

menyelenggarakan sistem pengendalian internal di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh. Hal ini dilakukan dalam rangka peningkatan kinerja, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.

Pengendalian Manajemen di Pemerintah disebut sebagai Pengawasan Intern Pemerintah sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2018. Pengawasan Intern adalah seluruh proses kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Pengawasan Intern pemerintah memiliki Standar Pelaksanaan yang dibuat oleh Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia (AAIPI). Dalam standar Audit Intern Pemerintah Indonesia, Pengawasan Intern harus mengevaluasi dan memberikan kontribusi pada perbaikan tata kelola, manajemen risiko dan pengendalian intern pada organisasi dengan menggunakan pendekatan sistematis, disiplin dan berbasis risiko. Kredibilitas dan nilai pengawasan intern meningkat apabila auditor bersikap proaktif dan hasil pengawasannya memberikan wawasan baru beserta pertimbangan dampaknya di masa depan.

Pelaksanaan penugasan pengawasan internal disusun secara sistematis mulai dari perencanaan hingga penyampaian laporan hasil pengawasan. Auditor yang melaksanakan tugas pengawasan intern harus menyusun dan mendokumentasikan rencana untuk setiap penugasan, termasuk tujuan, ruang lingkup, waktu dan alokasi sumber daya penugasan pengawasan. Rencana penugasan harus mempertimbangkan strategi, tujuan dan risiko organisasi yang relevan dengan penugasan.

2.2 Manajemen Proyek

PMBOK (*Project Management Body Of Knowledge*) mendefinisikan proyek sebagai sebuah usaha sementara yang dilakukan untuk menghasilkan suatu produk, jasa/pelayanan atau hasil yang unit. Sebuah proyek selalu berupa suatu bersifat sementara yang memiliki sebuah titik permulaan dan akhir yang jelas. Sebuah proyek berakhir ketika tujuan Proyek telah berhasil diraih, atau tutup, ketika tujuan proyek tidak dapat dicapai atau berakhir ketika proyek sudah dianggap tidak lagi signifikan. Dalam proses menciptakan sesuatu yang unik, sering kali sebuah proyek diikuti dengan beragam ketidakpastian (PMBOK, 2008).

Internasional System Audit and Control Association sebagaimana yang disebutkan dalam (Kajala, 2021), menjelaskan bahwa sebuah penugasan audit memiliki esensi sebuah proyek dan memiliki atribut mirip dengan yang disusun oleh PMBOK. Oleh karena itu, penugasan audit dapat memperoleh manfaat yang substansial dari penerapan metode, alat bantu dan langkah-langkah penerapan manajemen proyek. Kemiripan atribut antara penugasan audit dan manajemen proyek dapat dilihat pada Tabel 1 di bawah ini:

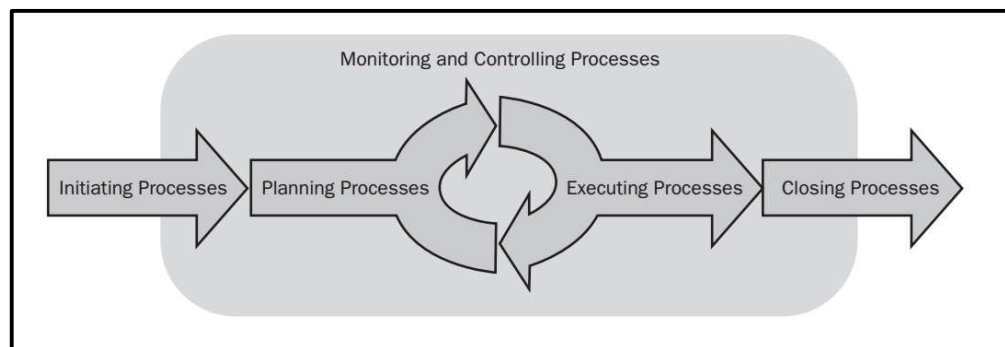
Tabel 2. 1 Kesamaan Karakteristik antara Audit dan Proyek

Karakteristik	Audit	Proyek
Memiliki batas waktu mulai dan akhir yang telah ditentukan	√	√
Memiliki tujuan dan ruang lingkup tertentu	√	√
Memiliki Tahapan	√	√
Langkah-langkah pelaksanaan yang terinci	√	√
Memiliki batas waktu, anggaran dan sumber daya tertentu	√	√
Melakukan reviu kualitas output	√	√
Melakukan dokumentasi dan pelaporan	√	√
Hasil yang terukur	√	√

PMBOK Guide menjabarkan sifat dari sebuah proses manajemen proyek ke dalam lima kategori proses manajemen proyek sebagai berikut:

1. Proses Inisiasi, yaitu rangkaian proses yang dilakukan untuk mendefinisikan sebuah proyek baru atau tahapan dari sebuah proyek *existing* dengan mendapatkan persetujuan pelaksanaan proyek yang pihak yang memiliki otoritas memulai sebuah proyek maupun fase.
2. Proses Perencanaan. Yaitu proses yang dibutuhkan untuk menyusun ruang lingkup proyek, mendefinisikan tujuan dan menetapkan rangkaian langkah-langkah yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan dari sebuah proyek.
3. Proses pelaksanaan. Yaitu proses yang dilakukan untuk menyelesaikan pekerjaan yang disusun dalam perencanaan proyek agar dapat memenuhi persyaratan/spesifikasi proyek yang telah ditentukan.
4. Proses Pemantauan dan Pengendalian. Yaitu proses yang dibutuhkan untuk melacak, meninjau, dan mengatur progres dan kinerja dari proyek; mengidentifikasi pelaksanaan pekerjaan yang membutuhkan perubahan, dan menentukan perubahan yang diperlukan dalam pelaksanaan proyek.
5. Proses penyelesaian. Yaitu proses yang dilakukan untuk memfinalisasikan seluruh kegiatan proyek dan secara formal mengakhiri proyek atau fase.

Gambar 2.1 Proses Manajemen Operasi menurut PMBOK



Dalam pelaksanaan proyek, hubungan interaksi antar proses membutuhkan keberadaan proses pemanataan dan pengendalian untuk berinteraksi dengan proses lainnya. Sebagaimana ditunjukkan dalam Gambar 3.1 di atas. Proses pemantauan dan pengendalian terjadi pada saat yang sama dengan seluruh tahapan proses. Sehingga proses pemantauan dan pengendalian dalam gambar terlihat “berjalan di belakang” proses untuk keempat proses lainnya.

Rogers, 2008 , menjelaskan bahwa Manajemen Proyek meliputi 3 tahapan yaitu:

1. *Planning* : tahapan ini mencakup penentuan tujuan, definisi proyek dan organisasi tim yang akan melakukan proyek.
2. *Scheduling*: tahapan ini menyangkut dengan penyusunan jadwal yang berhubungan dengan orang, Uang dan persediaan/bahan untuk melaksanakan suatu kegiatan spesifik dan kegiatan lain yang berhubungan satu sama lain.
3. *Controlling*: pada tahap ini, perusahaan melakukan pengawasan atas sumber daya, biaya, kualitas dan anggaran. Tahap ini juga dapat menghasilkan perubahan-perubahan rencana dan mengganti sumber daya yang direncanakan untuk dapat memenuhi kebutuhan target waktu dan biaya.

Project Planning

Proses perencanaan dalam manajemen proyek memainkan peran yang penting dalam membentuk organisasi dari sebuah proyek (*project organisation*). *Project organization* dapat sangat membantu pada saat (Rogers, 2008) :

1. *Work Tasks* (rincian pekerjaan) dapat dijabarkan dengan jelas beserta sasaran dan batas waktu yang spesifik.
2. *Project* yang dikerjakan bersifat unik atau sedemikian rupa tidak familiar dengan kondisi *existing* organisasi.
3. Pekerjaan yang dilakukan terdiri atas tugas-tugas kompleks yang membutuhkan spesialisasi khusus dan saling berhubungan antar tugas.
4. *Project* tersebut sementara namun sangat dibutuhkan oleh organisasi
5. *Project* tersebut memiliki irisan tugas lintas departemen dalam organisasi.

Langkah awal dalam manajemen proyek yang dilaksanakan oleh Tim adalah untuk mendefinisikan dengan jelas dan tepat tujuan-tujuan dari proyek, lalu membagi tugas-tugas di proyek menjadi beberapa bagian yang dapat dikerjakan. Hal ini disebut sebagai *Work Breakdown Structure* (WBS). WBS menjabarkan proyek dengan membaginya menjadi beberapa sub komponen, lalu dijabarkan lagi menjadi beberapa komponen yang lebih detail dan akhirnya menjadi serangkaian langkah-langkah dalam proyek beserta perkiraan biayanya. Struktur umum WBS bersifat menurun mulai dari Tugas yang besar lalu dijabarkan pada tugas-tugas yang lebih kecil seperti berikut:

Work Breakdown Level :

1. *Project*
2. *Major Task in the Project*
3. *Subtasks in Project*
4. *Activities*

Project Scheduling

Penjadwalan Proyek (*Project Scheduling*) meliputi penentuan urutan kegiatan dan pengalokasian waktu untuk mengerjakan seluruh kegiatan yang dibutuhkan untuk menyelesaikan proyek. Pada tahap ini manajer proyek perlu menentukan berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan tiap aktivitas dan menghitung kebutuhan sumber daya yang diperlukan untuk menyelesaikan setiap tahap proyek. Jika dibutuhkan, manajer juga dapat membuat daftar kebutuhan personel yang diperlukan dan keahlian-keahlian khusus untuk tiap personel secara terpisah dan membuat daftar kebutuhan material yang diperlukan masing-masing personel tersebut.

Singkat kata, pendekatan yang dilakukan dalam *Project Scheduling* dibuat untuk memenuhi tujuan-tujuan berikut:

1. Menunjukkan hubungan antar aktivitas dan kontribusinya terhadap keseluruhan proyek.
2. Mengidentifikasi aktivitas dukungan yang dibutuhkan untuk melaksanakan suatu aktivitas.

3. Mendorong penjadwalan waktu dan penganggaran estimasi sumber daya yang realistis untuk tiap aktivitas.
4. Membantu penggunaan sumber daya manusia, uang dan material yang lebih baik dengan mengidentifikasi sumber-sumber *bottleneck* yang kritis pada proyek.

Project Controlling

Pengendalian pada manajemen proyek meliputi pemantauan ketat terhadap pengelolaan sumber daya, biaya, kualitas dan anggaran. Pengendalian juga bertujuan untuk memberikan *loop* umpan balik yang dapat digunakan untuk merevisi perencanaan awal yang dibuat dan merealokasi sumber daya pada tempat yang lebih dibutuhkan. Beragam program aplikasi terkomputerisasi sekarang tersedia di pasaran untuk melakukan pengendalian secara terkomputerisasi seperti: *Oracle Project Management* (dari Oracle); *HP Project* (dari HP); *Microsoft Project* (dari Microsoft); *Zoho Project* (dari Zoho) dan lainnya.

Keunggulan dari program/aplikasi terkomputerisasi adalah dapat menghasilkan laporan-laporan manajemen proyek yang beragam, antara lain:

- 1) Rincian *breakdown* biaya detail
- 2) Kebutuhan tenaga kerja
- 3) Ringkasan jumlah waktu dan tenaga kerja
- 4) Perkiraan kebutuhan material dan biaya yang dibutuhkan.
- 5) Laporan varians realisasi terhadap rencana.
- 6) Laporan analisa waktu
- 7) Laporan status pekerjaan.

2.3 Teori Implementasi

Laudon menjelaskan dalam (Laudon & Laudon, 2012), bahwa untuk melaksanakan perubahan organisasional yang meliputi pengenalan suatu sistem informasi dengan efektif, perlu dilakukan pemeriksaan terhadap proses implementasi. Implementasi mengacu pada seluruh kegiatan organisasi yang

dilaksanakan dalam rangka mengadopsi, mengatur dan membiasakan suatu inovasi, seperti sebuah sistem informasi yang baru. Dalam proses implementasi,

Menurut George Edward III (1980) dalam (Citta Nadya, Kimbal, & Kumayas, 2020), implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan itu sendiri. Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi.

2.4 Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa

Sejak diterbitkannya undang – undang nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kebijakan Pemerintah Republik Indonesia mengenai pengelolaan Desa tidak lagi sama. Desa kini didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat, hak asal usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia. Salah satu kebijakan yang signifikan terhadap desa adalah diberikannya Dana Desa kepada seluruh Desa yang ada di Indonesia.

Menyambut hal ini, Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri telah menetapkan Kebijakan pengelolaan keuangan desa yang diatur dalam Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Dalam peraturan tersebut Kepala Desa selaku Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa mewakili Pemerintah Desa dalam kepemilikan kekayaan milik Desa yang dipisahkan.

Dalam pengelolaan keuangan desa perlu dilakukan pengawasan untuk mewujudkan transparansi, akuntabilitas, ketertiban dan disiplin anggaran, serta partisipasi dalam pengelolaan keuangan desa. Untuk itu Menteri Dalam Negeri mengeluarkan kebijakan pengawasan dana desa yang tertuang dalam Peraturan

Kementerian Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 2020 tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa. Pengawasan Desa dalam kebijakan tersebut dilakukan oleh :

1. Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP)
2. Camat
3. Badan Permusyawaratan Desa dan
4. Masyarakat Desa.

APIP adalah aparatur sipil negara yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan fungsi pengawasan intern pemerintah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008, APIP terdiri atas:

1. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
2. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern;
3. Inspektorat Provinsi; dan
4. Inspektorat Kabupaten/Kota

APIP di tingkat Kabupaten/Kota diamanatkan untuk melaksanakan pengawasan pengelolaan keuangan desa di wilayah daerah kabupaten/kota. Ruang lingkup pengawasan pengelolaan keuangan desa oleh Inspektorat Kabupaten/Kota terdiri atas:

1. Evaluasi terhadap efektivitas pengelolaan keuangan desa lingkup daerah kabupaten/kota
2. Pemeriksaan Kinerja pengelolaan keuangan dan aset desa
3. Pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan BUM Desa
4. Reviu atas proses evaluasi rancangan APB Desa mengenai APBDesa termasuk konsistensi dengan RKP
5. Reviu atas kualitas belanja desa
6. Reviu atas pengadaan barang dan jasa di desa
7. Pemantauan atas penyaluran dana transfer ke Desa dan capaian keluaran desa; dan

8. Pemeriksaan investigatif

Pelaksanaan Pengawasan pengelolaan keuangan desa dilakukan dengan menggunakan aplikasi Sistem pengawasan keuangan desa (Siswaskeudes). Siswaskeudes adalah amanat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 2020 untuk mengelola informasi perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan desa secara elektronik.