

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Instansi pemerintah merupakan salah satu bentuk organisasi non profit yang memiliki beberapa fungsi utama sebagai penyelenggara negara, salah satunya yaitu fungsi pelayanan. Fungsi pelayanan dilaksanakan oleh aparatur pemerintah yang secara fungsional bertanggung jawab atas bidang-bidang tertentu yang berhubungan dengan suatu pelayanan. Instansi pemerintah berkewajiban untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya. Seiring berjalannya waktu, tuntutan akan kebutuhan pengguna layanan memaksa agar instansi pemerintah dapat meningkatkan kualitas pelayanannya. Kualitas layanan publik yang diterima oleh pengguna layanan menjadi tolak ukur keberhasilan kinerja, dimana keberhasilan tersebut dapat mengangkat citra suatu instansi pemerintah.

Tidak selamanya pelaksanaan tugas pelayanan publik oleh instansi pemerintah dapat berjalan dengan baik seperti yang diharapkan, karena pada dasarnya pengelolaan suatu instansi pemerintah tidak akan terhindar dari kemungkinan terjadinya risiko dan ancaman. Apabila kondisi tersebut tidak diperhitungkan, maka perlahan-lahan dapat mempengaruhi penyelenggaraan pelayanan publik yang berdampak pada penurunan kualitas pelayanan dan pada akhirnya tujuan pelayanan publik tidak tercapai. Untuk mencegah kemungkinan tersebut diperlukan sebuah sistem yang terintegrasi yang mampu mengarahkan suatu instansi pemerintah dalam mencapai tujuan pelayanan, sehingga instansi bergerak menuju tujuan yang telah ditetapkan. Sistem pengendalian internal adalah suatu sistem yang dapat diterapkan untuk membantu mengarahkan instansi dalam mencapai tujuannya secara efektif dan efisien.

Salah satu instansi pemerintah yang bergerak dalam bidang pelayanan publik di Indonesia adalah Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan (Kanwil DJPb). Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 262/PMK.01/2016 tanggal 30 Desember 2016, Kanwil DJPb merupakan Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan yang berada di bawah dan

bertanggung jawab langsung kepada Direktur Jenderal Perbendaharaan. Kanwil DJPb terdapat di setiap provinsi yang berkedudukan di ibu kota provinsi dan dipimpin oleh seorang Kepala Kantor Wilayah. Salah satunya adalah Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Provinsi Jawa Timur yang berlokasi di Surabaya.

Kanwil DJPb terdiri atas bagian umum, bidang pembinaan pelaksanaan anggaran I, bidang pembinaan pelaksanaan anggaran II, bidang pembinaan akuntansi dan pelaporan keuangan, serta bidang supervisi kantor pelayanan perbendaharaan negara dan kepatuhan internal. Salah satu bidang yang menyediakan pelayanan publik adalah bidang Pembinaan Pelaksanaan Anggaran I (PPA I). Bidang ini terdiri dari bagian *Front Office* dan *Middle Office*, dimana bagian *Front Office* inilah yang melaksanakan pelayanan publik.

Tugas bagian *Front Office* adalah memberikan pelayanan yang terbaik kepada satuan kerja mengenai pengesahan usulan revisi anggaran yang didukung dengan dokumen Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) yang berfungsi sebagai dasar pelaksanaan anggaran dan disusun oleh Kuasa Pengguna Anggaran dalam bentuk *hardcopy*, menerima dan memeriksa kebenaran dan kelengkapan dokumen, serta melakukan pengunggahan usulan revisi anggaran satuan kerja melalui aplikasi. Sebagai salah satu unit kerja di bawah Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Perbendaharaan sangat menyadari arti penting reformasi birokrasi dalam mengubah pola pikir dan budaya menjadi organisasi yang berorientasi pelayanan. Salah satu langkah strategis Direktorat Jenderal Perbendaharaan untuk mewujudkan hal tersebut adalah melaksanakan perbaikan terhadap kualitas pelayanan secara berkelanjutan yang dilakukan oleh seluruh unit layanan Direktorat Jenderal Perbendaharaan salah satunya Kanwil DJPb Provinsi Jawa Timur sebagai garda terdepan dalam pemberian layanan perbendaharaan kepada para pengguna layanan yaitu instansi pemerintah pusat dan daerah yang menerima DIPA APBN antara lain satuan kerja dari Kementerian/Lembaga Negara, TNI, POLRI, dan Organisasi Perangkat Daerah (ODP) Pemerintah Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

Adanya layanan perbendaharaan yang membantu proses pengesahan revisi anggaran yang diusulkan oleh satuan kerja di Kanwil DJPb Provinsi Jawa Timur

apabila tidak dijalankan dengan baik dapat menyebabkan kerugian. Bagian *Front Office* merupakan salah satu bagian dari Pembinaan Pelaksanaan Anggaran I (PPA I) yang ditugaskan untuk menjalankan layanan tersebut dan cukup berpengaruh bagi proses kegiatan di Kanwil DJPb Provinsi Jawa Timur. Pelaksanaan layanan memerlukan sistem dan pengendalian internal yang jelas agar dapat diawasi sesuai dengan SOP (*Standard Operating Procedure*) yang berlaku. Berdasarkan uraian tersebut, penulis ingin mengetahui lebih dalam mengenai penerapan pengendalian internal tersebut sehingga mendorong penulis untuk menyusun Laporan Tugas Akhir dengan judul “Analisis Sistem Pengendalian Internal pada Layanan Revisi Anggaran Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Provinsi Jawa Timur”.

## **1.2 Landasan Teori**

### **1.2.1 Sistem**

Menurut Mulyadi (2016:4) sistem merupakan suatu jaringan yang terdiri dari beberapa prosedur yang dirancang sesuai pola terpadu untuk melaksanakan kegiatan pokok perusahaan. Sedangkan menurut Gaol (2008:9) definisi sistem adalah sebagai berikut, “Sistem adalah hubungan satu unit dengan unit-unit lainnya yang saling berhubungan satu sama lainnya dan yang tidak dapat dipisahkan serta menuju satu kesatuan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Apabila suatu unit macet atau terganggu, unit lainnya pun akan terganggu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan tersebut”. Berdasarkan definisi sistem tersebut, dapat disimpulkan bahwa sistem merupakan kumpulan unsur yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan untuk melaksanakan suatu kegiatan pokok perusahaan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

#### **1.2.1.1 Karakteristik Sistem**

Karakteristik sistem menurut Hutahaean (2015:3) adalah sebagai berikut:

##### **1. Komponen**

Sistem terdiri dari sejumlah komponen yang saling berinteraksi dan bekerja sama untuk membentuk satu kesatuan. Komponen sistem dapat berupa sub sistem atau bagian-bagian dari sistem.

##### **2. Batasan sistem (*boundary*)**

Daerah yang membatasi antara suatu sistem dengan sistem lainnya atau dengan lingkungan luar dinamakan dengan batasan sistem. Batasan sistem ini memungkinkan sistem dipandang sebagai satu kesatuan dan juga menunjukkan ruang lingkup (*scope*) dari sistem tersebut.

3. Lingkungan luar sistem (*environment*)

Apapun yang berada di luar batas dari sistem dan mempengaruhi sistem tersebut dinamakan dengan lingkungan luar sistem. Lingkungan luar yang bersifat menguntungkan wajib dipelihara dan yang merugikan harus dikendalikan agar tidak mengganggu kelangsungan sistem.

4. Penghubung sistem (*interface*)

Media penghubung diperlukan untuk mengalirkan sumber-sumber daya dari sub sistem ke sub sistem lainnya dinamakan dengan penghubung sistem.

5. Masukan sistem (*input*)

Energi yang dimasukkan ke dalam sistem dinamakan dengan masukan sistem (*input*) dapat berupa perawatan dan masukan sinyal. Perawatan ini berfungsi agar sistem dapat beroperasi dan masukan sinyal adalah energi yang diproses untuk menghasilkan keluaran (*output*).

6. Keluaran sistem (*output*)

Hasil dari energi yang telah diolah dan diklasifikasikan menjadi keluaran yang berguna dinamakan dengan keluaran sistem (*output*). Informasi merupakan contoh keluaran sistem.

7. Pengolah sistem

Untuk mengolah masukan menjadi keluaran diperlukan suatu pengolah yang dinamakan dengan pengolah sistem.

8. Sasaran sistem

Sistem pasti memiliki tujuan atau sasaran yang sangat menentukan input yang dibutuhkan oleh sistem dan keluaran yang dihasilkan.

### 1.2.1.2 Tujuan Sistem

Tujuan sistem menurut Susanto (2013:23) adalah sebagai berikut, “Target atau sasaran akhir yang ingin dicapai oleh sistem. Agar supaya target tersebut bisa tercapai, maka target atau sasaran tersebut harus diketahui terlebih dahulu ciri-ciri

atau kriterianya. Upaya mencapai sasaran tanpa mengetahui ciri-ciri atau kriteria dari sasaran tersebut kemungkinan besar sasaran tersebut tidak akan pernah tercapai. Ciri-ciri atau kriteria dapat juga digunakan sebagai tolak ukur dalam menilai suatu keberhasilan suatu sistem dan menjadi dasar dilakukannya suatu pengendalian”. Berdasarkan definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa tujuan yang ingin dicapai oleh sistem harus didukung oleh berbagai informasi mengenai sasaran tujuan agar tujuan dapat dicapai secara efektif dan efisien.

### **1.2.2 Sistem Pengendalian Internal**

Menurut Mulyadi (2016:129) sistem pengendalian internal merupakan suatu struktur organisasi, metode dan ukuran-ukuran yang dikoordinasikan untuk menjaga aset organisasi, mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi, mendorong efisiensi dan mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen. Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008, sistem pengendalian intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamatan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Berdasarkan definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa sistem pengendalian internal merupakan proses yang tidak dapat dipisahkan dari tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus dalam rangka mencapai tujuan organisasi untuk menjaga aset organisasi, mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi, mendorong efisiensi dan mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen.

#### **1.2.2.1 Unsur Sistem Pengendalian Internal**

Unsur sistem pengendalian internal menurut Mulyadi (2016:130) adalah sebagai berikut:

1. Struktur organisasi yang memisahkan tanggung jawab fungsional secara tegas.

Struktur organisasi merupakan rerangka (*framework*) pembagi tanggung jawab fungsional kepada unit-unit organisasi yang dibentuk untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pokok perusahaan. Pembagian tanggung jawab fungsional dalam organisasi ini didasarkan fungsi operasi yang

memiliki wewenang untuk melaksanakan suatu kegiatan harus terpisah dari fungsi akuntansi yang memiliki wewenang untuk mencatat peristiwa keuangan perusahaan.

2. Sistem wewenang dan prosedur pencatatan yang memberikan perlindungan yang cukup terhadap kekayaan, utang, pendapatan dan biaya. Setiap organisasi, transaksi hanya terjadi atas dasar otorisasi dari pejabat yang memiliki wewenang untuk menyetujui terjadinya transaksi tersebut. Oleh karena itu, dalam perusahaan harus dibuat sistem yang mengatur pembagian wewenang untuk otorisasi atas terlaksananya setiap transaksi.
3. Praktik yang sehat dalam melaksanakan tugas dan fungsi setiap unit organisasi.

Adapun cara-cara yang umumnya ditempuh oleh fungsi perusahaan dalam menciptakan praktek yang sehat adalah:

- a. Penggunaan formulir bernomor urut tercetak yang pemakaiannya harus dipertanggung jawabkan oleh yang berwenang.
- b. Pemeriksaan mendadak (*surprised audit*). Hal ini akan mendorong karyawan melaksanakan tugasnya sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.
- c. Setiap transaksi tidak boleh dilaksanakan dari awal sampai akhir oleh satu orang atau satu unit organisasi, tanpa ada campur tangan dari orang atau satu unit organisasi lain.
- d. Perputaran jabatan (*job rotation*). Perputaran jabatan yang diadakan secara rutin akan dapat menjaga independensi pejabat dalam melaksanakan tugasnya, sehingga persekongkolan diantara mereka dapat dihindari.
- e. Keharusan pengambilan cuti bagi karyawan yang berhak. Selama cuti, jabatan karyawan yang bersangkutan digantikan untuk sementara oleh pejabat ini, sehingga seandainya terjadi kecurangan dalam departemen yang bersangkutan, diharapkan dapat diungkapkan oleh pejabat yang menggantikan untuk sementara tersebut.
- f. Secara periodik diadakan pencocokan fisik kekayaan dengan catatannya. Menjaga kekayaan organisasi dan mengecek ketelitian dan

keandalan catatan akuntansinya, secara periodik harus diadakan pencocokan atau rekonsiliasi antara kekayaan secara fisik dengan catatan akuntansi yang bersangkutan dengan kekayaan tersebut.

- g. Pembentukan unit organisasi yang bertugas untuk mengecek efektifitas unsur-unsur sistem pengendalian yang lain. Unit organisasi ini disebut satuan pengawas intern atau staf pemeriksa intern. Adanya satuan pengawas intern dalam perusahaan akan menjamin efektifitas unsur-unsur sistem pengendalian intern, sehingga kekayaan perusahaan akan terjamin keamanannya dan data akuntansi akan terjamin ketelitian dan keandalannya.

4. Karyawan yang mutunya sesuai dengan tanggung jawabnya.

Bagaimanapun baiknya struktur organisasi, sistem otoritas dan prosedur pencatatan serta berbagai cara yang diciptakan untuk mendorong praktik yang sehat, semuanya sangat tergantung kepada manusia yang melaksanakannya.

#### **1.2.2.2 Tujuan Sistem Pengendalian Internal**

Tujuan pengendalian internal menurut Mulyadi (2016:129) adalah sebagai berikut:

1. Menjaga aset organisasi  
Manajemen memerlukan informasi yang teliti dan dapat dipercaya dan tepat pada waktunya untuk mengolah kegiatan-kegiatan perusahaan.
2. Mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi  
Pengawasan yang memadai diperlukan untuk melindungi barang-barang atau harta milik perusahaan yang mungkin hilang karena dicuri, disalahgunakan, rusak karena kecelakaan atau musibah dan sebab-sebab lain yang dapat merugikan perusahaan.
3. Mendorong efisiensi kerja atau operasional perusahaan  
Mekanisme pengawasan atau pengendalian intern yang diasosiasikan dengan para personil dan kegiatannya, dimaksudkan untuk mencegah atau menghindarkan terjadinya berbagai peristiwa dan keadaan yang berakibat timbulnya unefisiensi operasi manajemen.
4. Mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen

Kebijaksanaan peraturan dan prosedur-prosedur pelaksanaan kegiatan itu ditetapkan oleh manajemen sebagai alat untuk mencapai tujuan yang telah dicanangkan. Sistem pengendalian intern beserta mekanismenya diciptakan untuk manajemen bahwa semua kebijakan, peraturan dan prosedur-prosedur yang ditetapkan itu selalu dipatuhi oleh perusahaan.

### **1.2.3 Pelayanan Publik**

Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 1 Ayat (1), pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan / atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

#### **1.2.3.1 Unsur Pelayanan Publik**

Menurut Barata (2004:11) terdapat empat unsur penting dalam proses pelayanan publik, yaitu:

1. Penyediaan layanan yaitu pihak dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahaan barang (*good*) atau jasa-jasa (*service*).
2. Penerimaan layanan, yaitu mereka yang disebut konsumen (*customer*) atau *customer* yang menerima berbagai layanan dari penyediaan layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.
3. Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyediaan layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.
4. Kepuasan pelanggan, dalam memberikan layanan penyediaan layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan hal ini sangat penting dilakukan karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan itu biasanya sangat berkualitas erat dengan standar kualitas barang dan atau jasa yang mereka nikmati.

#### **1.2.3.2 Asas Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 4, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan :

- a. Kepentingan umum

Pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.

b. Kepastian hukum

Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.

c. Kesamaan hak

Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.

d. Keseimbangan hak dan kewajiban

Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.

e. Keprofesionalan

Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.

f. Partisipatif

Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.

g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif

Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.

h. Keterbukaan

Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.

i. Akuntabilitas

Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan

Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.

k. Ketepatan waktu

Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.

l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

### **1.3 Tujuan Penyusunan Tugas Akhir**

Tujuan penyusunan Tugas Akhir ini adalah sebagai berikut:

1. Sebagai persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan Program Studi Diploma III Akuntansi Fakultas Vokasi Universitas Airlangga.
2. Mengetahui sistem pengendalian internal yang telah diterapkan pada bagian pelayanan revisi anggaran di Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Jawa Timur.
3. Mengetahui penerapan atas teori mengenai pengendalian internal yang diperoleh selama kuliah.

### **1.4 Manfaat Penyusunan Tugas Akhir**

Manfaat penyusunan Tugas Akhir ini bagi berbagai pihak adalah sebagai berikut:

- a. Bagi penulis
  1. Dapat memenuhi persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan Program Studi Diploma III Akuntansi Fakultas Vokasi Universitas Airlangga.
  2. Mengetahui secara langsung penerapan sistem pengendalian internal pada bagian pelayanan revisi anggaran di Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Jawa Timur.
  3. Menambah pengetahuan dan wawasan mengenai sistem pengendalian internal.
- b. Bagi Universitas Airlangga
  1. Sebagai sarana untuk memperkenalkan kualitas pendidikan Universitas Airlangga Program Studi Diploma III - Akuntansi dengan instansi terkait.
  2. Sebagai tambahan referensi di perpustakaan Universitas Airlangga terkait dengan penulisan Tugas Akhir di masa yang akan datang.
- c. Bagi Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Jawa Timur
  1. Dapat membangun hubungan yang baik dan memberikan manfaat antara Kanwil DJPb Provinsi Jawa Timur dengan Universitas Airlangga dalam menciptakan Sumber Daya Manusia yang berkualitas.

2. Sebagai bahan pertimbangan instansi di masa yang akan datang mengenai pengendalian internal terhadap pelayanan revisi anggaran dalam meningkatkan kualitas kinerja.

d. Bagi pembaca

1. Sebagai media untuk menambah ilmu pengetahuan dan wawasan mengenai penerapan sistem pengendalian internal di suatu instansi.
2. Sebagai literatur yang dapat digunakan untuk membantu menyusun laporan sejenis di masa yang akan datang.

### 1.5 Jadwal Penyusunan Laporan Tugas Akhir

Pelaksanaan penyusunan Laporan Tugas Akhir direncanakan akan dilaksanakan selama 6 (enam) bulan dengan rincian kegiatan yang terdapat dalam Tabel 1.1

Tabel 1.1

Jadwal Penyusunan Laporan Tugas Akhir

No	Kegiatan	Februari				Maret				April				Mei				Juni			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	Penyusunan dan Pengajuan Judul																				
2	Pengumpulan Data																				
3	Analisis Data																				
4	Penyusunan Laporan Tugas Akhir																				
5	Pelaksanaan Bimbingan																				
6	Sidang Tugas Akhir																				
7	Revisi Tugas Akhir																				