

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### 1.1 Latar Belakang

Tuntutan dan kebutuhan era globalisasi saat ini akan perlunya tata kelolah pemerintahan yang baik (*good governance*), pemulihan ekonomi daerah maupun daerah secara berkesinambungan, termasuk upaya pemulihan kepercayaan seluruh *stakeholder* baik lokal, nasional, maupun internasional terhadap pemerintah merupakan wacana yang terus mewarnai perkembangan sektor publik di Indonesia saat ini. Hal ini diikuti dengan menguatnya tuntutan perlunya akuntabilitas lembaga-lembaga publik, baik di pusat maupun daerah. Dalam merespon tuntutan ini, pemerintah telah menetapkan beberapa langkah strategis yang dipertimbangkan perlu untuk dilakukan. Salah satu langkah strategis yang dilakukan adalah dengan mewajibkan adanya desain dan implementasi pengendalian intern yang kuat dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan (Sembiring, 2019).

Sitem pengendalian intern (*internal control*) yang merupakan seperangkat sistem, prosedur, metode, kebijakan, dan rencana yang terintegrasi dalam suatu organisasi (termasuk organisasi sektor publik), pada dasarnya merupakan instrumen yang sangat penting dalam mendukung upaya pemerintah dalam pemenuhan tuntutan akuntabilitas kepada publik. Hal ini disebabkan karena dengan adanya sistem pengendalian intern dalam suatu organisasi, diharapkan dapat menjamin adanya efektifitas,

efisiensi dan keekonomian operasi, keakuratan data akuntansi, pengamanan atas aset, serta jaminan adanya ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan maupun kebijakan manajemen. Oleh karena itu, dalam setiap organisasi keberadaan sistem pengendalian intern memegang peranan penting dalam mengarahkan organisasi untuk mencapai tujuannya.

Suatu sistem pengendalian intern yang baik menurut Mulyadi (2001) harus memiliki empat elemen pokok, yaitu; (1) adanya struktur organisasi yang memisahkan tanggung jawab fungsional secara tepat, (2) sistem wewenang dan prosedur pencatatan yang baik, (3) praktik yang kompeten, dan (4) karyawan yang mutunya sesuai dengan tanggung jawabnya. Apabila keempat elemen ini diterapkan dengan baik dan benar, maka informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipercaya dan keamanan harta organisasi/dinas dapat terjamin. Hal ini sejalan dengan tujuan sistem pengendalian itu sendiri, khususnya berkaitan dengan pengendalian akuntansi (*accounting control*).

Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) merupakan landasan hukum yang menetapkan perlunya pengendalian intern dalam suatu organisasi sektor publik. Rancangan Peraturan Pemerintah tersebut ini diprakarsai oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagai pelaksanaan dari pasal 58 ayat (2) Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. UU ini dengan jelas mengisyaratkan perlu

ditetapkannya peraturan pemerintah tentang sistem pengendalian intern pemerintah.

Salah satu sub sistem dalam sistem informasi akuntansi (SIA) suatu organisasi perusahaan adalah sistem penggajian dan personalia. Sistem penggajian dan personalia didesain dalam suatu perusahaan atau entitas dengan tujuan untuk memastikan agar seluruh sistem dan prosedur terkait dengan penggajian dan kepersonalian dapat mendukung tercapainya empat tujuan penting dari suatu sistem pengendalian yang telah dijelaskan di atas. Siklus penggajian dan personalia suatu perusahaan/entitas meliputi transaksi, kejadian ataupun kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan semua hal yang berkaitan dengan masalah kepersonalian, termasuk pemberian renumerasi (penggajian) kepada karyawan hingga perhitungan dan pemberian kompensasi kepada para pimpinan dan pegawai. Siklus ini dimulai dengan proses perekrutan karyawan dan diakhiri dengan pembayaran gaji kepada karyawan sebagai kompensasi atas jasa yang diterima perusahaan atau entitas dari para karyawan.

Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi NTT, BPKAD, dan TASPEN merupakan entitas-entitas yang kegiatannya saling berkaitan satu dengan lainnya, khususnya dengan sub sistem penggajian dan kepersonaliaan setiap SKPD. Dokumen yang dihasilkan (*output*) oleh suatu entitas di antara ketiganya akan menjadi dokumen masukan (*input*) bagi entitas lainnya. Sebagai contoh; dokumen – dokumen yang dibutuhkan

termasuk dokumen mengenai pegawai baru atau pembaharuannya semuanya akan diproses di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan khususnya pada bagian GTK. Dokumen-dokumen ini selanjutnya akan di-input oleh BPKAD karena hanya pada BPKAD aplikasi sehubungan dengan proses penggajian dan kepersonalian dapat dihubungkan dengan TASPEN secara online. Setelah dokumen-dokumen diproses, maka selanjutnya Dinas Pendidikan dan Kebudayaan akan mengirim data-data kepegawaian ke Bank (Bank NTT), selanjutnya pihak bank akan melakukan transfer ke rekening masing-masing pegawai berdasarkan mekanisme sistem penggajian.

Masalah – masalah umum yang sering terjadi dalam proses penggajian dan personalia adalah menyangkut masalah keterlambatan pembayaran gaji, jumlah transfer yang salah, adanya transfer gaji fiktif kepada karyawan fiktif, dan lain sebagainya. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi NTT pernah mengalami keterlambatan pembayaran gaji dikarenakan lamanya penanganan dokumen – dokumen para pegawai yang dituntut harus lengkap, termasuk adanya perubahan – perubahan dokumen oleh pegawai, seperti perubahan daftar keluarga (DK). Hal ini dikatakan oleh Seht Sina selaku Pembantu Bendahara I dalam [Kabatimurnews.com](http://Kabatimurnews.com) (Kamis, 20 Desember 2018).

Keterlambatan pembayaran gaji guru ini juga sering terjadi di berbagai daerah sebagaimana diberitakan dalam [Kabatimurnews.com](http://Kabatimurnews.com) (Kamis, 20 Desember 2018), dimana pembayaran tunjangan sertifikasi guru

di Maluku Tengah selalu mengalami keterlambatan. Hal ini mengundang amarah sejumlah guru di wilayah tersebut. Betapa tidak, anggaran yang diluncurkan lewat APBN kepada guru yang tersertifikasi dengan jadwal pembayaran tiga bulan sekali dalam satu tahun malah selalu mengalami keterlambatan hingga enam bulan sekali. Adapun di daerah lainnya hal serupa terjadi, seperti yang dilaporkan dalam Merdeka.com di mana sejumlah guru SMA dan SMK di Sentani-Kabupaten Jayapura Provinsi Papua juga belum menerima gaji untuk Januari dan Februari 2018. "Hanya Maret saja yang kami terima gaji, tetapi dua bulan sebelumnya belum," kata Kepala SMK Negeri 5 Kabupaten Jayapura Budi Riyanto seperti dilansir dari AntaraNews, Kamis (15/3). Namun, dia memperkirakan belum semua guru SMA dan SMK di Kabupaten Jayapura menerima gaji pada Maret ini, sehingga masih ada sebagian guru belum menerima gaji selama tiga bulan, sejak Januari hingga Maret 2018. Bahkan jatah beras sebagai bagian tunjangan lain juga belum diterima untuk Januari-Februari 2018.

Masalah atau fenomena di atas juga ditemukandi beberapa daerah di Nusa Tenggara Timur (NTT), seperti yang dilaporkan dalam Poskupang.com (Februari 2018), dimana di Kabupaten Nagekeo keterlambatan Gaji Guru PNS terjadi pada bulan Februari 2018 yang membuat sejumlah guru mengeluh. Masalah ini tidak hanya sekali terjadi, tetapi selalu terjadi pada setiap tahunnya. Fenomena lainnya juga terjadi pada tahun sebelumnya dimana pembayaran Tunjangan Kesejahteraan (KESRA) Guru SMA dan SMK di Kabupaten Sumba Timur belum

dibayarkan selama 2,5 tahun terhitung sejak bulan Januari 2017 hingga tahun 2019. Masalah serupa juga dialami oleh guru-guru di Belu sehingga mereka meminta klarifikasi ke Dinas P dan K Provinsi NTT atas keterlambatan transfer gaji mereka untuk bulan Januari 2018. Hal ini menjadi masalah yang semakin serius ketika banyak guru yang menerima gaji dalam jumlah yang tidak sesuai dengan jumlah gaji yang seharusnya. Kurangnya jumlah gaji yang diterima oleh para guru berkisar antara Rp.2.000 sampai dengan Rp.404.000, meskipun ada yang menerima kelebihan gaji hingga mencapai Rp.150.000.

Dalam penelitian ini, kajian empirik akan dititik-beratkan pada analisis desain sistem pengendalian intern yang telah dibangun dan diimplementasikan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam mencapai visi dan misinya. Seperti yang dilaporkan dalam Pos Kupang.com, dikatakan bahwa terdapat lima OPD di Kota Kupang yang tingkat kepatuhannya rendah dan berada pada zona merah, salah satu diantara lima OPD tersebut adalah Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi NTT. Hal ini dikatakan oleh Darius Beda Daton, selaku Kepala Ombudsman Perwakilan NTT saat ditemui pada Selasa (31/07/2018).

Berdasarkan penjelasan di atas dan berbagai fenomena yang terkait dengan sistem penggajian dan personalia, maka penulis memutuskan untuk melakukan penelitian dengan judul “Analisis Sistem Pengendalian Intern

atas Penggajian dan Personalia pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi NTT Tahun 2018”

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan dalam latar belakang masalah di atas, maka masalah yang dapat dirumuskan untuk tujuan penelitian ini adalah :

1. Apakah sistem pengendalian intern atas sistem penggajian dan personalia pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi NTT dapat mendorong efektif dan efisien kegiatan dalam entitas?
2. Apakah sistem pengendalian intern atas sistem penggajian dan personalia pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi NTT dapat menjamin keakuratan informasi dalam laporan keuangannya?
3. Apakah sistem pengendalian intern atas sistem penggajian dan personalia pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi NTT dapat menjamin keamanan aset?
4. Apakah sistem pengendalian intern atas sistem penggajian dan personalia pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi NTT dapat menjamin ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan maupun kebijakan manajemennya?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui desain sistem pengendalian internal penggajian dan kepersonaliaan berdasarkan empat

tujuan pengendalian internal dengan melihat lima komponen sistem pengendalian internal.

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah :

##### 1. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan serta pengetahuan penulis yang berkaitan dengan sistem pengendalian intern atas siklus penggajian dan personalia.

##### 2. Bagi subyek penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan kontribusi yang berarti sehubungan dengan evaluasi atas desain sistem penggajian dan kepersonaliaan yang diterapkan dalam pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi NTT, dan dapat member masukan bagi penyempurnaannya di masa mendatang.

##### 3. Bagi penelitian selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan atau referensi bagi penelitian selanjutnya mengenai pengendalian intern atas siklus penggajian dan personalia dalam pemerintahan khususnya pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi NTT, serta dapat digunakan sebagai pembanding dalam melakukan penelitian pada waktu yang akan datang.