



Volume 30 No 3, September 2015
DOI: 10.20473/ydk.v30i3.1888

Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Jalan Dharmawangsa Dalam Selatan
Surabaya, 60286 Indonesia, +6231-5023151/5023252
Fax +6231-5020454, E-mail: yuridika@fh.unair.ac.id

Yuridika (ISSN: 0215-840X | e-ISSN: 2528-3103)
by <http://e-journal.unair.ac.id/index.php/YDK/> under a Creative
Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International License.



FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA

Article history: Submitted 4 July 2015; Accepted 4 September 2015; Available Online 31 September 2015

KEDUDUKAN BENDAHARA PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2004 TENTANG PERBENDAHARAAN NEGARA

Febie Saputra

feby.feby@gmail.com

Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan

Abstract

Compared with previous laws, law No. 17 of 2003 concerning state finance has some fundamental differences and new matters, such as the post of treasurer as functional position. It shows that it is important that finance management must be managed by functional position as stated in a Article 10 paragraph (3) of Law No. 1 of 2004. Thus, the embodiment of treasurer as functional position must be implemented immediately so that the clear and ideal position and the responsibilities can be realized and cannot be separated from the government role in implementing good governance in state budget since state budget is a form of state financial management that must be transparent and accountable for citizen's prosperity as it provided in UUD NKRI 1945. Therefore, the ideal implementation of state budget for prosperity of people is the embodiment of the government efforts for public interest without any distinction on Indonesian social plurality.

Keywords: Treasurer; Functional Position; Good Governance.

Abstrak

Jika dibandingkan dengan Undang-Undang sebelumnya, terdapat beberapa perbedaan dasar dan hal-hal baru dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, seperti jabatan fungsional bendahara. Ini menunjukkan bahwa penting agar manajemen pengelolaan keuangan harus dikelola oleh suatu jabatan fungsional sesuai dengan Pasal 10 ayat 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara. Oleh karena itu, perwujudan bendahara sebagai jabatan fungsional harus segera diterapkan sehingga jabatan dan tanggung jawab yang jelas dan ideal dapat terlaksana. Hal ini tentunya tidak dapat dipisahkan dari peran pemerintah dalam menerapkan asas pemerintahan yang baik dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara Indonesia, yang merupakan bentuk pengelolaan keuangan negara secara transparan dan akuntabel untuk kemakmuran rakyat sesuai dengan Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945. Dengan demikian, implementasi ideal pelaksanaan anggaran untuk kemakmuran rakyat merupakan perwujudan dari usaha untuk kepentingan umum tanpa perbedaan pada pluralitas sosial di Indonesia.

Kata Kunci: Bendahara; Jabatan Fungsional; Asas Pemerintahan yang Baik.

Pendahuluan

Konstitusi merupakan landasan hukum yang sangat penting bagi setiap bangsa dan negara, baik yang sudah lama merdeka maupun yang baru saja memperoleh kemerdekaannya. Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai

ketatanegaraan (Undang-Undang Dasar dan sebagainya) atau Undang-Undang Dasar suatu negara.¹ Menurut *Black's Law Dictionary*, yang dimaksud dengan konstitusi atau *constitution* adalah:

*“The organic and fundamental law of a nation or a state, which may be written or unwritten. Establishing the character and conception of its government. Laying the basic principles to which its internal life its to be conformed, organizing the government, and regulating, distributing, and limitng the function of its different departments, and prescribing the extent and manner of the exercise of sovereign powers”.*²

Konstitusi pada Negara Kesatuan Republik Indonesia disebut sebagai Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NKRI 1945). Indonesia sebagai negara hukum atau *Rechtsstaat*, tidak saja mengutamakan kesejahteraan rakyat. Tetapi Indonesia lebih dari itu, yakni membentuk manusia Indonesia seutuhnya. Dalam upaya mewujudkan tujuan tersebut, negara telah melaksanakan kegiatan pemerintahan secara rutin, konsepsional, dan konsisten melalui pembangunan. Pembangunan hakikatnya adalah upaya mewujudkan tujuan nasional bangsa Indonesia yang maju, mandiri, sejahtera, dan berkeadilan berdasarkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Di dalam alinea keempat Pembukaan UUD NKRI 1945 disebutkan bahwa tujuan negara Indonesia adalah untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Berdasarkan tujuan negara tersebut di atas, jelas sekali terlihat bahwa pemerintah mempunyai tanggung jawab yang besar dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Dalam rangka untuk dapat mencapai tujuan tersebut, pemerintah telah melakukan berbagai upaya. Salah satu upayanya adalah dengan reformasi di bidang keuangan negara.

Pengelolaan keuangan di suatu negara sangat dipengaruhi oleh peraturan

¹ Dahlan Thaib [*et.,al.*], *Teori Dan Hukum Konstitusi* (Raja Grafindo Persada 2006).[1].

² Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary with Pronunciations* (5th edn, West Publishing 1979).[282].

perundang-undangan yang mengaturnya. Transparan tidaknya atau akuntabel tidaknya pengelolaan keuangan pada suatu negara harus dilihat terlebih dahulu dari peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, seperti halnya di Indonesia. Sejak Indonesia merdeka hingga tahun 2003, Indonesia belum memiliki peraturan perundang-undangan yang mampu melahirkan pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel. Pengelolaan keuangan negara pada waktu itu masih didasarkan pada produk hukum kolonial yang disebut dengan *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) *Staatsblad* Tahun 1925 Nomor 448 atau Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia (selanjutnya cukup disebut dengan ICW 1925), sebagaimana telah beberapa kali diubah. ICW 1925 terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968 Tentang Perubahan Pasal 7 *Indische Comptabiliteitswet* (*Staatsblad* 1925 Nomor 448), yang telah diubah pula dengan Undang-Undang Nomor 3 Drt. Tahun 1954. Harapan akan lahirnya pengelolaan keuangan negara yang lebih baik muncul pada saat terbitnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut dengan UU No. 17/2003).

Pemerintah memegang peran utama dalam mewujudkan *good governance* dalam pelaksanaan anggaran belanja negara. Pasal 23 ayat 1 UUD NKRI 1945 telah memberikan landasan hukum yang kuat dalam rangka penerapan prinsip-prinsip *good governance* karena secara jelas diatur bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya cukup disebut dengan APBN) sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, idealnya pelaksanaan APBN untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan usaha perwujudan kepentingan umum, tanpa ada perbedaan apapun atas kemajemukan masyarakat (pluralitas) Indonesia.

Sebagai penjabaran prinsip akuntabilitas dan transparansi sebagaimana telah ditetapkan dalam UUD NKRI 1945, UU No. 17/2003 telah menjabarkannya ke dalam asas-asas umum yang telah lama dikenal dalam pengelolaan kekayaan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi serta

asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, seperti akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Terbitnya UU No. 17/2003 telah mendorong terbitnya perangkat hukum berupa undang-undang pengelolaan keuangan negara lebih lanjut. undang-undang tersebut antara lain adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut dengan UU No. 1/2004) dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara. Dengan tiga undang-undang tersebut pemerintah telah memiliki pondasi yang cukup guna melakukan pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan tuntutan jaman.

Jika dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan sebelumnya, ketiga paket undang-undang pengelolaan keuangan negara tersebut memiliki beberapa perbedaan yang cukup mendasar dan bahkan terdapat hal baru yang sebelumnya tidak dikenal. Salah satu di antaranya adalah jabatan bendahara sebagai jabatan fungsional. Fungsionalisasi jabatan bendahara tidak dikenal dalam peraturan perundang-undangan pengelolaan keuangan negara yang lama. Hal ini menunjukkan begitu pentingnya pengelolaan keuangan pada tingkat satuan kerja sehingga harus dikelola oleh seorang pejabat fungsional, bukan lagi sebagai pekerjaan tambahan atau sampingan.

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara, maka semakin pula dibutuhkan fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas secara efisien. Fungsi perbendaharaan tersebut meliputi perencanaan kas yang baik, pencegahan agar tidak terjadi kebocoran dan penyimpangan, dan pemanfaatan *idle cash* untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, tulisan ini berusaha mengkaji mengenai kedudukan bendahara pasca berlakunya UU No. 1/2004. Pembahasan yang diangkat dalam tulisan ini adalah: jabatan fungsional dalam konteks kedudukan bendahara; dan prinsip *good governance* dalam pengelolaan keuangan negara.

Jabatan Fungsional

Terdapat beberapa definisi dari jabatan yang dikemukakan oleh para ahli. Definisi jabatan menurut Algra dan Janssen adalah adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang (*een ambt is een instituut met eigen werkring waaraan bij de instelling duurzaam en welomschreven taak en bevoegdheden zijn verleend*).³ Menurut Bagir Manan, jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi.⁴ Dengan kata lain, sesuai dengan pendapat E. Utrecht, jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara.⁵ Jabatan dalam lingkungan birokrasi pemerintah adalah jabatan karier. Jabatan karier dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional. Jabatan struktural adalah jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi. Sedangkan jabatan fungsional adalah jabatan yang tidak secara tegas disebutkan dalam struktur organisasi, tetapi dari sudut fungsinya diperlukan oleh organisasi, seperti peneliti, dokter, pustakawan dan lain-lain yang serupa dengan itu.

Ketentuan Pasal 10 ayat 3 UU No. 1/2004 telah mengatur bahwa Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran adalah Pejabat Fungsional.⁶ Menurut ketentuan dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994 Tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil, yang dimaksud dengan Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan atau atau ketrampilan tertentu serta bersifat mandiri.⁷

³ N.E. Algra dan H.C.J.G. Janssen Rechtsingang, *Een Oriëntasi in Het Recht* (HD Tjeenk Willink 1974).[175].

⁴ Bagir Manan, *Pengisian Jabatan Presiden Melalui (dengan) Pemilihan Langsung*, Makalah. [1].

⁵ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Pustaka Tinta Mas 1988). [200].

⁶ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 47), Pasal 10 ayat 3.

⁷ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994 Tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil Negara (Lembaran Negara Tahun 1994 Nomor 22), Pasal 1 angka 1.

UU No. 1/2004 telah terbit sejak tahun 2004, namun hingga saat ini dalam praktiknya bendahara belum dikategorikan sebagai jabatan fungsional seperti halnya jabatan guru, dosen, atau peneliti. Sebagai konsekuensinya, bendahara tidak mendapatkan tunjangan jabatan. Hal ini mengakibatkan keadaan ideal yang diinginkan oleh undang-undang tidak sepenuhnya dapat terwujud.

Amanat UU No. 1/2004 mengenai fungsionalisasi jabatan bendahara sudah mendesak untuk segera direalisasikan. Pasal 70 ayat 1 UU No. 1/2004 telah memberikan tenggang waktu sampai satu tahun. Waktu satu tahun tersebut telah lewat, namun bukan berarti kewajiban Pemerintah untuk merealisasikannya menjadi gugur. Hal ini justru harus memacu Pemerintah untuk segera merealisasikannya. Fungsionalisasi jabatan bendahara ingin menunjukkan adanya kemandirian posisi bendahara dan memberi indikasi bahwa bendahara adalah personal yang mandiri dan memiliki kedudukan kuat dalam hal pelaksanaan anggaran negara. Reformasi keuangan negara menuntut Menteri Keuangan selaku *Chief Financial Officer* adalah melakukan perbaikan dan penataan dalam segala hal. Pembinaan dilakukan baik terhadap peraturan perundang-undangan, organisasi, maupun para pegawai di lingkungan Kementerian Keuangan. Apapun prioritas saat ini dalam reformasi keuangan negara bukan berarti harus mengorbankan program fungsionalisasi jabatan bendahara. Program fungsionalisasi jabatan bendahara yang bermuara pada pengelolaan keuangan yang akuntabel, transparan, dan profesional di tingkat satuan kerja perlu kiranya mendapatkan prioritas untuk segera diwujudkan. Bahkan fungsionalisasi jabatan bendahara pada akhirnya juga akan mendukung terwujudnya program prioritas pengelolaan keuangan negara yang lainnya.

Konsep Bendahara

Pada masa kolonial, sistem administrasi keuangan mengenal dua kelompok pejabat, yaitu kelompok penguasa dan kelompok penerima kuasa atau yang lebih populer disebut bendahara. Kelompok pertama terdiri dari para pejabat yang memegang fungsi otorisasi dan fungsi ordonansi (pengelolaan administratif atau *administratief beheer*), sedangkan kelompok kedua merupakan pejabat yang

memegang fungsi komtabel (pengelolaan kebendaharaan atau *comptabel beheer*). Kedua kelompok tersebut terdapat di setiap kementerian.

Pengelolaan administratif meliputi kewenangan otorisasi (*beschikkings bevoegheid*) dan kewenangan ordonansi (*ordonnancerings bevoegdheid*). Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, yang dimaksud dengan kewenangan otorisasi, yakni kewenangan otorisasi adalah kekuasaan yang bersumber pada kewenangan untuk mengesahkan atau menguasai anggaran yang menimbulkan kewenangan pembebanan (uang) negara, sedang dimaksudkan dengan kewenangan ordonansi adalah kekuasaan untuk menetapkan kuasa bayar atau menguji kebenaran pembayaran.⁸ Sedangkan yang dimaksud dengan pengelolaan kebendaharaan, yaitu pelaksanaan pembayaran yang dilakukan berdasarkan surat perintah pembayaran yang dikeluarkan oleh *ordonator*, serta atas pembayaran mana diwajibkan bagi mereka yang bertindak dalam pengelolaan kebendaharaan untuk mempertanggungjawabkannya kepada BEPEKA.⁹

Sebelum berlakunya UU No. 17/2003 dan UU No. 1/2004 kewenangan ordonator sepenuhnya berada di tangan menteri keuangan. Namun sejak diberlakukannya kedua undang-undang tersebut, kewenangan ordonator diberikan kepada kementerian atau lembaga, sehingga kementerian atau lembaga sepenuhnya memegang kewenangan pengurusan administratif atau umum yaitu memegang kewenangan otorisator dan ordonator. Sedangkan menteri keuangan sendiri memegang kewenangan pengurusan khusus atau kebendaharaan. Menteri keuangan selaku bendahara umum negara tidak hanya sebagai kasir yang hanya berwenang melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara tanpa berhak menilai kebenaran penerimaan dan pengeluaran tersebut. Menteri keuangan selaku bendahara umum negara adalah pengelola keuangan yang dalam arti seutuhnya berfungsi sekaligus sebagai kasir, pengawas keuangan dan manajer keuangan. Tujuan adanya pemisahan secara tegas kewenangan administratif dan kewenangan kebendaharaan adalah untuk meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya saling uji (*check*

⁸ Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara* (Gramedia 1986).[70].

⁹ *ibid.*[71].

and balance) dalam proses pelaksanaan anggaran.

“Menurut *Black’s Law Dictionary*, yang dimaksud dengan bendahara atau *treasurer* adalah: *An organization’s chief financial officer. The treasurer’s duties typically include prudently depositing (or, if authorized, investing) and safeguarding the organization’s funds and otherwise managing its finances; monitoring compliance with any applicable law relating to such finances and filing any required report; disbursing money as authorized; and reporting to the organization on the state of the treasury. Also termed finance officer; financial secretary; quartermaster*”.¹⁰

Menurut Pasal 1 angka 14 UU No.1/2004 yang dimaksud dengan bendahara adalah setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara atau daerah, menerima, menyimpan, dan membayar atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara atau daerah. Beberapa hal penting terkait pengertian di atas antara lain: a) setiap orang Pegawai Negeri Sipil (PNS) dapat ditetapkan oleh Menteri atau Pimpinan Lembaga sebagai Bendahara satuan kerja untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan; b) tugas kebhendaharaan meliputi menerima, menyimpan, membayar atau menyerahkan dan mempertanggungjawabkan uang atau surat berharga atau barang yang berada di bawah pengawasannya; c) dalam melaksanakan tugasnya wajib melaksanakan atau menyelenggarakan pembukuan atas uang yang dikelolanya dan membuat laporan pertanggung jawaban.¹¹

Bendahara seringkali mengalami kendala dalam pelaksanaan tugas pekerjaannya. Sebagai contohnya, terdapat tiga contoh penjabaran kendala yang selalu dihadapi oleh bendahara. Pertama, bendahara sering mengalami kendala dalam menolak permintaan bayar yang diajukan oleh pimpinan (Kuasa Pengguna Anggaran atau KPA) terutama apabila permintaan tersebut tidak disertai dengan bukti-bukti pembayaran yang sah. Para bendahara secara struktural berada di bawah pimpinan kantor yang notabene adalah KPA. Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) akan menjadi taruhan jika melakukan penolakan atau pimpinan

¹⁰ Bryan A. Garner, *Black’s Law Dictionary* (9th edn, West Publishing 2009).[1640].

¹¹ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286), Pasal 1 angka 14.

akan melakukan penggantian bendahara dengan berbagai alasan. Sementara itu, sampai saat ini masih cukup banyak pimpinan kantor yang belum atau kurang memahami peraturan perundang-undangan yang baru mengenai pengelolaan keuangan negara pada sebuah kantor.

Kedua, tidak adanya *reward* atau imbalan yang memadai kepada bendahara juga menjadi kendala karena dapat memicu tindakan yang bertentangan dengan norma dan etika. Di satu sisi para bendahara tidak mendapatkan tunjangan jabatan, sementara itu pada sisi yang lain mereka harus mempertaruhkan semua harta pribadinya jika melakukan tindakan yang merugikan negara. Saat ini para bendahara memang telah menerima honor, namun sebuah jabatan tidak hanya berkaitan dengan honor tetapi juga menyangkut penghargaan, kemandirian, dan karier mereka. Konsekuensi dari sebuah jabatan fungsional tidak hanya pada adanya tunjangan jabatan, tetapi lebih dari itu.

Ketiga, bendahara selalu menjadi objek utama dan pertama untuk diperiksa. Jika terjadi pemeriksaan keuangan, yang dilakukan baik oleh aparat pemeriksa internal maupun eksternal, bendahara selalu menjadi objek utama dan pertama untuk diperiksa. Bendahara harus mempertanggungjawabkan semua pengeluaran keuangan yang dikelolanya. Pada saat diperiksa, banyak bendahara merasakan jantung sangat berdebar. Terutama jika bendahara merasa pembukuan atau pengelolaan keuangannya ada yang tidak atau kurang benar. Bendahara harus selalu siap siaga terhadap kemungkinan adanya kerugian negara. Jika pemeriksa menemukan kesalahan, tidak jarang pimpinan kantor juga menyalahkan bendahara. Hal ini merupakan beban psikologis yang tentunya tidak ringan.

Pengangkatan Bendahara dalam Jabatan Fungsional

Jabatan fungsional pada hakikatnya adalah jabatan teknis yang tidak tercantum dalam struktur organisasi, namun sangat diperlukan dalam tugas-tugas pokok dalam organisasi pemerintah. Produk hukum yang mengatur pengangkatan seseorang dalam jabatan fungsional adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun

1994 Tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2012 Tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 1999 Tentang Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.

Salah satu penyebab kegagalan dalam pembentukan jabatan fungsional bendahara adalah kelemahan yang terdapat dalam mekanisme pelaksanaan survei penetapan angka kredit yang ditetapkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (selanjutnya disebut dengan Menpan) sebagai persyaratan dalam pembentukan jabatan fungsional. Sesuai ketentuan yang ditetapkan oleh pejabat Menpan, pelaksanaan survei penetapan angka kredit yang akan digunakan sebagai pengukuran kinerja bagi pejabat fungsional, dilakukan dengan cara mengumpulkan data beban kerja per kegiatan yang dilakukan oleh para pegawai atau pejabat struktural.

Padahal, sebagaimana telah kita ketahui, terdapat perbedaan dalam sistem pembagian kerja antara para pegawai atau pejabat struktural dengan pejabat fungsional. Pembagian kerja di antara para pelaksana pada jabatan struktural biasanya ditetapkan secara fleksibel tergantung pada kebutuhan unit kerja yang bersangkutan dan jumlah tenaga kerja yang tersedia. Sedangkan pembagian kerja untuk para pegawai dalam jabatan fungsional ditetapkan secara vertikal berdasarkan jenjang jabatannya, dimana masing-masing kegiatan tersebut mempunyai bobot nilai kredit yang ditetapkan dalam suatu peraturan Menpan. Di samping itu, untuk menghasilkan suatu produk dalam jabatan struktural seringkali dikerjakan secara *teamwork* yang dipimpin dan dikoordinasikan oleh seorang pejabat eselon. Sedangkan dalam jabatan fungsional suatu produk pada umumnya dikerjakan secara mandiri oleh seorang pejabat fungsional.

Dibandingkan dengan jabatan struktural pada umumnya, yang penilaian kinerjanya dilakukan oleh pejabat atasannya dengan memperhatikan unsur-unsur penilaian yang telah ditetapkan dalam dokumen DP3 PNS, jabatan fungsional mempunyai sistem penilaian kinerja yang disebut angka kredit, yang dibuat berdasarkan aktivitas kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan oleh pejabat fungsional yang bersangkutan dalam kurun waktu tertentu. Berdasarkan Pasal 1

angka 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994 Tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil yang dimaksud dengan Angka Kredit adalah satuan nilai dari tiap butir kegiatan dan atau atau akumulasi nilai butir-butir kegiatan yang harus dicapai oleh pejabat fungsional dalam rangka pembinaan karir yang bersangkutan.¹²

Pada umumnya sistem penilaian kinerja berdasarkan angka kredit tersebut dinilai lebih obyektif dibandingkan dengan sistem penilaian kinerja yang hanya berdasarkan pada penilaian pejabat atasannya yang dituangkan dalam DP3. Namun, paling tidak terdapat tiga hal yang menghalangi kemungkinan diadopsinya penggunaan angka kredit sebagai sistem penilaian kinerja bendahara. Pertama, sistem penilaian kinerja angka kredit hanya sesuai untuk jenis-jenis pekerjaan tertentu yang produknya dikerjakan secara individual atau mandiri dan beban kerjanya relatif tidak terbatas serta tergantung pada kreativitas masing-masing pejabat fungsional yang bersangkutan. Sebagai contoh, kegiatan penerbitan dokumen SP2D (Surat Perintah Pencairan Dana) pada KPPN yang penyelesaiannya tergantung pada kerjasama antar beberapa unit kerja yang terkait, dimana dalam praktik akan sulit diterapkan dalam konteks kegiatan jabatan fungsional.

Kedua, penilaian kinerja angka kredit juga mempunyai kelemahan. Kelemahannya terletak pada penilaian kinerja yang dihitung berdasarkan pada jumlah produk atau kegiatan yang dihasilkan dan mengabaikan kualitas produk atau kegiatan yang dihasilkan serta tidak dikaitkan dengan pencapaian tujuan dan sasaran organisasi. Sistem penilaian kinerja demikian tentu tidak sesuai dengan tuntutan pekerjaan yang lebih mengutamakan kualitas seperti halnya dalam penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP). Ketiga, penerapan sistem penilaian kinerja yang berbeda dalam satu unit kerja yang mempunyai tugas pokok dan fungsi, yang dikenal dengan istilah tupoksi, yang sama dapat mengakibatkan munculnya permasalahan keadilan atau *fairness* yang terkait dengan relasi antara capaian kinerja yang dihasilkan dan *reward* yang diterima oleh pegawai pada unit

¹² Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994 Tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil Negara (Lembaran Negara Tahun 1994 Nomor 22), Pasal 1 angka 3.

kerja tersebut.

Kedudukan Bendahara

Ketentuan dalam UU No. 1/2004 menunjukkan bahwa kedudukan bendahara dalam pengelolaan keuangan negara menjadi semakin istimewa karena menjadi bagian dari pejabat perbendaharaan. Oleh karena itu, jabatan bendahara tidak boleh dirangkap oleh Kuasa Pengguna Anggaran atau Kuasa Bendahara Umum Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat 4 UU No.1/2004.¹³ Dalam UU No. 1/2004, bendahara merupakan jabatan fungsional. Hal tersebut selain menunjukkan adanya kemandirian posisi bendahara, juga menunjukkan bahwa untuk menduduki jabatan tersebut dibutuhkan kemampuan dan profesionalisme yang tinggi. Tuntutan profesionalisme tersebut tergambar jelas pada empat ketentuan yang mengatur mengenai bendahara.

Pertama, bendahara wajib menolak permintaan bayar yang tidak disertai bukti pengeluaran yang sah. Pasal 21 ayat 4 UU No. 1/2004 menyebutkan bahwa bendahara pengeluaran wajib menolak perintah bayar dari pengguna anggaran atau kuasa pengguna anggaran apabila persyaratan pada Pasal 21 ayat 3 tidak dipenuhi. Persyaratan yang dimaksudkan tersebut adalah: a) kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh pengguna anggaran atau kuasa pengguna anggaran; b) kebenaran perhitungan tagihan yang tercantum dalam perintah pembayaran; c) ketersediaan dana yang bersangkutan. Pasal ini menuntut agar bendahara pengeluaran memiliki *independency* atau kemandirian dalam tugas atau pekerjaannya. Perintah bayar dari pengguna anggaran atau kuasa pengguna anggaran wajib ditolak jika perintah tersebut tidak lengkap atau tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan walaupun secara struktural bendahara berada di bawah pengguna anggaran atau kuasa pengguna anggaran.

Kedua, bendahara bertanggung jawab secara pribadi. Hal ini merupakan *warning* yang cukup efektif bagi setiap bendahara. Pasal 21 ayat 5 UU No.1/2004 menegaskan secara jelas bahwa bendahara pengeluaran bertanggung jawab secara

¹³ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286), Pasal 10 ayat 4.

pribadi atas pembayaran yang dilaksanakannya. Atas dasar hal ini, bendahara dituntut untuk bekerja secara hati-hati sebab kesalahan hitung ataupun kesalahan bayar akan menjadi tanggung jawabnya secara pribadi. Ketiga, bendahara dibatasi dalam kegiatan perdagangan. Ketentuan dalam Pasal 10 ayat 5 UU No.1/2004 mengatur bahwa bendahara penerimaan atau pengeluaran dilarang melakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung, kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan atau pekerjaan atau penjualan tersebut. Pasal ini jelas menuntut seorang bendahara konsentrasi penuh dalam mengemban jabatannya, tanpa membuka kesempatan untuk melakukan pekerjaan tambahan di bidang perdagangan dan sejenisnya. Keempat, jika terjadi kerugian negara yang dilakukan oleh bendahara maka pengenaan ganti kerugiannya langsung ditangani oleh BPK. Hal ini berdasarkan Pasal 62 ayat 1 UU No.1/2004 yang mengatur bahwa pengenaan ganti kerugian negara atau daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Penetapan oleh pihak eksternal (BPK) tentu berbeda secara psikologis maupun dampak yang akan ditanggung oleh bendahara yang bersangkutan. Sejalan dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Jika dilihat dari sumber kewenangan yang diperoleh bendahara dalam melaksanakan kegiatannya, secara eksplisit bendahara melaksanakan kegiatannya berdasarkan delegasi yang diberikan oleh kementerian negara atau lembaga.

Menurut ketentuan dalam Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud dengan delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan atau atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan atau atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-

syarat antara lain: a) delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu; b) delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan; c) delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi; d) kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya *delegans* berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut; e) peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya *delegans* memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.¹⁴

Konsep Good Governance

Wacana baru tentang *good governance* muncul setelah berbagai lembaga pembiayaan internasional mempersyaratkan *good governance* dalam berbagai program bantuannya. Meskipun *good governance* populer di Indonesia namun hingga saat ini belum ada istilah baku dalam bahasa Indonesia baik untuk *governance* maupun untuk *good governance*.¹⁵ Oleh para teoritis dan praktisi administrasi Indonesia, istilah *good governance* diterjemahkan sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang amanah, tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab. Terdapat pula yang mengartikan secara sempit, yakni sebagai pemerintahan yang bersih.¹⁶

Menurut Ganie-Rochman pada tahun 2000, dikemukakan bahwa dalam pengertian *good governance* terdapat empat unsur utama, yaitu: 1) *accountability*; 2) kerangka hukum (*rule of law*); 3) informasi; 4) transparansi. Dalam kaitannya dengan akuntabilitas, Hughes pada tahun 1992 telah menegaskan bahwa, “*government organization are created by the public, for the public, and need to be accountable to it*”. Dengan kata lain, organisasi pemerintah dibuat oleh publik dan karenanya perlu mempertanggung-jawabkannya kepada publik. Brautigam, pada tahun 1991,

¹⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (8th edn, Raja Grafindo Persada 2013). [105].

¹⁵ Philipus M. Hadjon et al., *Hukum Administrasi Dan Good Governance* (Universitas Trisakti 2010).[3].

¹⁶ Sofian Efendi, *Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance: Lokakarya Reformasi Birokrasi*, Departemen Pemberdayaan Aparatur Negara, Jakarta, 2005.[2].

membedakan akuntabilitas kedalam tiga jenis besar, yaitu: 1) akuntabilitas politik; 2) akuntabilitas ekonomi; 3) akuntabilitas hukum. Akuntabilitas hukum mengandung pengertian bahwa rakyat harus memiliki keyakinan bahwa unit-unit pemerintahan atau satuan kerja pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum atas segala tindakannya.¹⁷

Diuraikan lebih lanjut oleh Mas Achmad Daniri bahwa dalam penerapan *good governance* harus tercermin tiga karakteristik. Pertama, praktik *good governance* harus memberi ruang kepada pihak di luar penyelenggara Negara untuk berperan optimal sehingga memungkinkan adanya sinergi antar berbagai pihak. Kedua, terkandung nilai-nilai dalam praktik *good governance* yang membuat penyelenggara negara maupun swasta dapat bekerja lebih efektif dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Ketiga, praktik *good governance* adalah praktik bernegara yang bersih dan bebas dari korupsi serta berorientasi pada kepentingan publik.

Hukum administrasi sebagai hukum publik berdasarkan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip demokrasi.¹⁸ Dari sudut pandang hukum administrasi, konsep *good governance* berkaitan dengan aktivitas pelaksanaan fungsi untuk menyelenggarakan kepentingan umum. *Good governance* berkenaan dengan penyelenggaraan tiga tugas dasar pemerintah yaitu: 1) menjamin keamanan setiap orang dan masyarakat (*to guarantee the security off all persons and society itself*); 2) mengelola suatu struktur yang efektif untuk sektor publik, sektor swasta dan masyarakat (*to manage an effective framework for the public sector, the private sector and civil society*); 3) memajukan sasaran ekonomi, sosial dan bidang lainnya dengan kehendak rakyat (*to promote economic, social and other aims in accordance with the wishes of the population*).

Oleh karena itu, dalam rangka menciptakan situasi kondusif untuk melaksanakan *Good Public Governance* (selanjutnya disingkat dengan GPG) diperlukan tiga pilar, yaitu negara, dunia usaha (sektor swasta) dan masyarakat. Negara harus merumuskan dan menerapkan GPG sebagai pedoman dasar dalam

¹⁷ *ibid.*[40-41].

¹⁸ Philipus M. Hadjon, 'Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi' (1993) VIII Yuridika. [1].

melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya. Negara juga berkewajiban untuk menciptakan situasi kondusif yang memungkinkan penyelenggara negara dan jajarannya melaksanakan tugasnya dengan baik. Negara diharapkan mampu menjalankan fungsinya antara lain: 1) menciptakan kondisi politik, ekonomi dan sosial yang stabil; 2) membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan; 3) menyediakan *public service* yang efektif dan *accountable*; 4) menegakkan Hak Asasi Manusia (HAM); 5) melindungi lingkungan hidup; 6) mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik.

Dunia usaha atau sektor swasta harus merumuskan dan menerapkan *good corporate governance* (selanjutnya disingkat dengan GCG) dalam melakukan usahanya sehingga dapat meningkatkan produktivitas nasional. Dunia usaha juga berkewajiban untuk berpartisipasi aktif memberikan masukan dalam perumusan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik yang berkaitan dengan sektor usahanya. Secara konkrit, sektor swasta harus melaksanakan fungsinya, antara lain: 1) menjalankan industri; 2) menciptakan lapangan kerja; menyediakan insentif bagi karyawan; 3) meningkatkan standar hidup masyarakat; 4) memelihara lingkungan hidup; 5) menaati peraturan; 6) transfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat; 7) menyediakan kredit bagi pengembangan ekonomi kemasyarakatan.

Masyarakat harus melakukan kontrol sosial secara efektif terhadap pelaksanaan fungsi, tugas, dan kewenangan negara. Masyarakat juga berkewajiban untuk berpartisipasi aktif memberikan masukan dalam perumusan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik. Masyarakat dituntut untuk memiliki pengetahuan dan kemampuan agar dapat melaksanakan kontrol sosial secara sehat dan bertanggung jawab serta meningkatkan konsolidasi sumberdaya agar dapat memberikan kontribusi secara maksimal sehingga hak-hak masyarakat dapat terlindungi dan terpenuhi.

***Good Governance* dalam Pelaksanaan APBN**

Pengaturan dalam Pasal 3 ayat 1 UU No. 17/2003 mencantumkan bahwa

asas-asas umum yaitu efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.¹⁹ Selanjutnya pada bagian penjelasan undang-undang tersebut disebutkan asas-asas umum lain yang dianut, yaitu asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru. Dalam penjelasan diuraikan bahwa asas-asas yang dianut dalam Undang-undang Keuangan Negara adalah penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD NKRI 1945, dimana sebagian yang sudah lama dikenal tidak dicantumkan dalam batang tubuh (sebagai norma hukum) sedangkan yang baru (merupakan *best practise*) dicantumkan dalam batang tubuh undang-undang.

Terdapat beberapa asas yang dicantumkan dalam norma peraturan perundang-undangan. Terkait dengan hal tersebut, Paul Scholten mengemukakan bahwa sebuah asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum bersifat terlalu umum sehingga asas hukum bukan apa-apa atau berbicara terlalu banyak (*of niets of veel te veel zeyde*). Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan subsumsi atau pengelompokkan sebagai aturan tidaklah mungkin. Oleh karena itu, terlebih dulu perlu dibentuk isi yang lebih kongkrit.²⁰

Maria Farida I.S. menyatakan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini terdapat kecenderungan untuk meletakkan asas-asas hukum atau asas-asas pembentukan undang-undang ke dalam salah satu pasal-pasal awal, atau dalam Bab Ketentuan Umum.²¹ Apabila hal tersebut dilakukan, maka hal itu tidaklah sesuai dengan pendapat Paul Scholten di atas. Dengan perkataan lain peraturan perundang-undangan tersebut sudah menjadikan suatu asas hukum atau asas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi suatu norma hukum. Sebagai suatu norma hukum hal tersebut akan berakibat adanya suatu sanksi apabila asas tersebut tidak dipenuhi atau tidak dilaksanakan. Berkaitan dengan pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* berarti mempertegas arti pentingnya penerapan

¹⁹ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 47), Pasal 3 ayat 1.

²⁰ Maria Farida Indrati, *Ilmu Per-Undang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan* (Kanisius 2007).[253].

²¹ *ibid.*[264-265].

prinsip-prinsip *good governance*. Asas-asas yang dimasukkan harus diuraikan lebih lanjut dengan jelas di dalam pasal-pasal undang-undang dan dijelaskan pada bagian penjelasan. Namun dalam peraturan yang ada, belum diatur tentang sanksi apabila asas-asas yang diterapkan sebagai norma tersebut tidak dilaksanakan.

Pembayaran belanja pemerintah pusat dapat dilakukan dengan cara pembayaran langsung (LS) atau tunai. Pembayaran langsung (LS) adalah dengan cara pemindahbukuan dari rekening kas negara ke rekening pihak ketiga atau penyedia barang melalui KPPN berdasarkan Surat Perintah Membayar (SPM) yang diajukan oleh Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Cara kedua adalah dengan tunai atau penerbitan cek oleh bendahara pengeluaran kepada pihak ketiga atau penyedia barang yang dananya berasal dari Uang Persediaan (UP) yang dikelola oleh bendahara.

Dari mekanisme pelaksanaan pembayaran belanja dapat dilihat bahwa dalam proses pelaksanaan anggaran belanja terdapat interaksi antara unsur-unsur dalam *good governance*, yaitu masyarakat, swasta, dan pemerintah. Swasta dan masyarakat menyerahkan barang atau jasa kepada pemerintah dan sekaligus menerima pelayanan publik yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah. Dengan kata lain, dalam pelaksanaan anggaran belanja penerapan prinsip partisipasi masyarakat dan swasta mutlak diperlukan karena tidak mungkin pemerintah memproduksi sendiri kebutuhan pengadaan barang dan jasa. *Good governance* dalam konteks pengelolaan keuangan negara tidak boleh identik dengan proses pencairan anggaran yang lama dan rumit, tetapi harus diwujudkan dalam proses yang tepat waktu dan relatif sederhana dengan tetap memperhatikan asas kepatutan dan kepastian.

Kesimpulan

Dalam praktiknya saat ini, bendahara belum dikategorikan sebagai jabatan fungsional seperti halnya jabatan guru, dosen, dan peneliti. Sebagai konsekuensinya, bendahara tidak mendapatkan tunjangan jabatan. Hal ini mengakibatkan keadaan ideal yang diinginkan oleh undang-undang tidak sepenuhnya dapat terwujud. Maka, diharapkan agar pembentukan jabatan fungsional bagi bendahara harus

segera dilaksanakan. Prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara bersumber pada Pasal 23 ayat 1 UUD NKRI 1945. Pemakaian kata “terbuka” dan “bertanggung jawab” dalam Pasal 23 ayat 1 UUD NKRI 1945 tersebut mencerminkan bahwa sejak awal sudah ada kesadaran dan harapan dari pembuat undang-undang akan pentingnya penerapan *good governance* dalam pengelolaan keuangan negara.

How to side: Febie Saputra, ‘Kedudukan Bendahara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara’ (2015) 30 Yuridika.

Daftar Bacaan

Buku

Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara* (Gramedia 1986).

Bryan A. Garner, *Black’s Law Dictionary* (9th edn, West Publishing 2009).

Dahlan Thaib, [et., al], *Teori Dan Hukum Konstitusi* (Raja Grafindo Persada 2006).

E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Pustaka Tinta Mas 1988).

G.H. Addink, *Principles of Good Governance* (University of Utrecht 2010)

Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary with Pronunciations* (5th edn, West Publishing 1979).

Indrati MF, *Ilmu Per-Undang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan* (Kanisius 2007).

N.E. Algra dan H.C.J.G. Janssen Rechtsingang, *Een Oriëntasi in Het Recht* (HD Tjeenk Willink 1974).

Philipus M. Hadjon [et., al.], *Hukum Administrasi Dan Good Governance* (Universitas Trisakti 2010).

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (8th edn, Raja Grafindo Persada 2013).

Jurnal

Philipus M. Hadjon, ‘Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi’ (1993) VIII