

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Konstitusi merupakan sesuatu 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

Sedangkan menurut *Black’s Law Dictionary*, yang dimaksud dengan konstitusi/ *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 Republik Indonesia 1945. Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum atau *Rechtstaat*, tidak saja mengutamakan kesejahteraan rakyat, akan tetapi lebih dari itu, yakni

¹ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni’matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 1.

² Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary with Pronunciations*, Fifth Edition, West Publishing co.st. Paul Minn, USA, 1979, h. 282.

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, berkeadilan, berdasarkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Di dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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.

Reformasi keuangan negara dilakukan untuk mencapai tata kelola keuangan yang akuntabel dan transparan. Jika target itu tercapai maka rakyat Indonesia dapat segera berharap kehidupan yang makmur karena tidak ada lagi kebocoran dalam pembangunan ekonomi dan rakyat dapat langsung melihat arah pembangunan tersebut.

Pengelolaan keuangan di suatu negara sangat dipengaruhi oleh

peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Transparan tidaknya ataupun akuntabel tidaknya pengelolaan keuangan pada suatu negara harus dilihat terlebih dahulu dari peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Seperti halnya di Indonesia, sejak merdeka hingga tahun 2003 belum memiliki peraturan perundang-undangan yang mampu melahirkan pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel.

Pengelolaan keuangan negara pada waktu itu masih didasarkan pada undang-undang produk 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, terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968 tentang Perubahan Pasal 7 *Indische Comptabiliteitswet* (*Staatsblad* 1925 Nomor 448) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Drt. Tahun 1954 (Lembaran Negara Tahun 1954 Nomor 6) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2860).

Berdasarkan peraturan tersebut, pengelolaan keuangan negara pada waktu itu masih belum bisa dikatakan transparan ataupun akuntabel. Karena, ICW 1925 merupakan peraturan yang sengaja dibuat oleh pemerintahan kolonial Belanda sebagai penguasa yang menjajah Indonesia saat itu. Selain itu, muatan yang terdapat di dalam aturan-aturan kolonial itu sudah *out of date* dan tidak relevan lagi dengan kondisi saat ini, apalagi tingkat kompleksitas permasalahan saat ini jauh lebih tinggi dari masa dulu. Hal ini membuat

lemahnya sistem pengelolaan keuangan negara.

Harapan akan lahirnya pengelolaan keuangan negara yang lebih baik muncul pada saat terbitnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya cukup disebut dengan UU Keuangan Negara). Walaupun UU Keuangan Negara tidak disahkan atau ditandatangani oleh Presiden, namun undang-undang tersebut tetap sah menjadi undang-undang sebagaimana ditentukan dalam pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amandemen kedua (yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000), yang mengatur bahwa:

Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Menolak pengesahan bukanlah hak veto seperti halnya di negara Amerika Serikat. Kalau di Amerika Serikat, presiden memiliki hak veto sebagai kompensasi atas tidak terlibatnya presiden dalam pembuatan suatu undang-undang, sehingga kalau presiden menolak untuk menandatangani, maka presiden berhak mengembalikan undang-undang tersebut ke Kongres (*Congress*) untuk dibahas kembali. Sedangkan di Indonesia, tindakan pengesahan rancangan undang-undang yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 merupakan tindakan administrasi saja, karena tidak mengakibatkan perubahan apapun di dalam materi muatan isi suatu undang-undang sehingga walaupun suatu undang-undang tidak disahkan

oleh Presiden, maka undang-undang tersebut tetap sah dan berlaku mengikat.

Pemerintah memegang peran utama dalam mewujudkan *good governance* dalam pelaksanaan anggaran belanja negara. Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 telah memberikan landasan hukum yang kuat dalam rangka penerapan prinsip-prinsip *good governance*. Hal tersebut 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.

Secara eksplisit diatur bahwa APBN dilaksanakan dengan menerapkan prinsip *good governance* yaitu transparansi dan akuntabilitas. Pemakaian kata “terbuka” dan “bertanggung jawab” dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tersebut mencerminkan bahwa sejak awal sudah ada kesadaran dan harapan dari pembuat undang-undang akan pentingnya penerapan *good governance* dalam pelaksanaan anggaran negara.

Sebagai penjabaran prinsip akuntabilitas dan transparansi sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, UU Keuangan Negara menjabarkannya ke dalam asas-asas umum yang telah lama dikenal dalam pengelolaan kekayaan negara, seperti asas tahunan,

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

Pada pasal 3 ayat (4) UU Keuangan Negara diuraikan fungsi anggaran negara yang terdiri dari enam fungsi, yaitu:

- a. Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- b. Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi pemerintah dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- c. Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- d. Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- e. Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- f. Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikatakan bahwa selain sebagai alat perencanaan, anggaran dapat berfungsi sebagai alat kontrol atau pengendalian dan pengawasan, serta sebagai alat pertanggung jawaban (akuntabilitas).

Terbitnya UU Keuangan Negara telah mendorong terbitnya perangkat

hukum pengelolaan keuangan negara lebih lanjut. Undang-undang tersebut antara lain adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya cukup disebut dengan UU Perbendaharaan Negara) 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 lebih 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 (baik bendahara penerimaan maupun bendahara pengeluaran) 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 kantor/satuan kerja sehingga harus dikelola oleh seorang pejabat fungsional, bukan lagi sebagai pekerjaan tambahan ataupun sampingan.

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara, semakin 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.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan isu hukum sebagai berikut:

1. Jabatan fungsional dalam konteks kedudukan bendahara;
2. Prinsip *good governance* dalam pengelolaan keuangan negara.

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dari sisi teoritis bertujuan untuk menganalisis dasar pemikiran dan makna bendahara serta mengkaji dasar normatif dari prinsip *good governance* dalam pengelolaan keuangan negara oleh bendahara.

Selain itu, dari sisi praktis penelitian ini juga dimaksudkan untuk mendorong terwujudnya pembentukan jabatan fungsional bagi bendahara.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, yaitu:

- a. Dari sisi teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengembangan pemikiran terhadap kedudukan bendahara, terutama sesudah diundangkannya UU Perbendaharaan Negara serta landasan pemikiran yang melandasi pemberian jabatan fungsional bagi bendahara.
- b. Dari sisi praktis, hendaknya pembentukan jabatan fungsional bagi

bendahara harus segera dilaksanakan, sehingga kedudukan maupun tanggung jawabnya menjadi jelas dan keadaan ideal yang diinginkan oleh undang-undang sepenuhnya dapat terwujud.

1.5. Kajian Pustaka

1.5.1. Keuangan Negara

Istilah keuangan negara terdapat dalam Bab VIII Hal Keuangan Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen dan pasal 23C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasca amandemen ketiga (yang disahkan pada tanggal 10 November 2001).

Dalam pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen diatur bahwa:

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.
2. Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.
3. Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.
4. Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang.
5. Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara, diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada DPR.

Definisi keuangan negara sendiri tidak diberikan di dalam pasal tersebut, begitu juga di dalam penjelasannya. Sedangkan dalam pasal 23C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasca amandemen ketiga juga belum memuat batasan yang jelas tentang substansi keuangan

negara. Hal ini dapat dimengerti karena Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 hanya memuat aturan yang pokok-pokok saja, sedangkan penjabaran lebih lanjut dilaksanakan melalui undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.

Di kalangan para sarjana/ahli dan di berbagai literatur, istilah keuangan negara memiliki pengertian yang beragam. Dalam kepustakaan ilmu hukum, keuangan negara dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *geldmiddelen*. Menurut P.H. Van der Kamp, *Geldmiddelen* mengandung pengertian: "... *all de rechten die een geld swaarde vertegenwoordegen, Zoomede al hetgeen faan gelden goed tenge volge van die rechten is varkregen*"³ (semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu yang dapat dijadikan milik negara menghubungkan dengan hak-hak tersebut).

Menurut M.N. Azny Achir, pada prinsipnya beranggapan bahwa keuangan negara mengandung 4 (empat) unsur, yaitu: "a. Hak-hak negara; b. Kewajiban-kewajiban negara; c. Ruang lingkup keuangan negara; d. Aspek sosial ekonomis daripada keuangan negara."⁴

Hak-hak negara dan kewajiban-kewajiban negara tersebut baru dapat dinilai dengan uang apabila dilaksanakan. Adapun hak-hak negara yang dapat dinilai dengan uang tersebut antara lain:

³H. Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, h. 8. Lihat M. Hadi, *Administrasi Keuangan Republik Indonesia*, Gaya Baru, Jakarta, 1981, h. 1.

⁴ M.N. Azny Achir, *Masalah Pengurusan Keuangan Negara*, Yulianti, Bandung, 1975, h. 19.

1. Hak mengenakan pajak kepada warganya, yang pungutannya sekedar perlu atau berdasar undang-undang yang dapat dipaksakan, tanpa memberi imbalan secara langsung kepada orang yang dikenakan pajak;
2. Negara dapat mencetak uang kertas maupun logam (dilakukan oleh Bank Indonesia melalui Perum Peruri);
3. Hak negara untuk mengadakan pinjaman (hutang luar negeri, misalnya melalui CGI, World Bank, dan lain-lain).

Kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang antara lain:

1. Kewajiban menyelenggarakan tugas negara demi kepentingan masyarakat, seperti pemeliharaan keamanan dan ketertiban, perbaikan jalan raya, pembangunan jembatan, pelabuhan dan pengairan;
2. Kewajiban membayar atau hak-hak tagihan pemborong, setelah barang/bangunan diterima dengan baik oleh instansi pemesan.

Sebenarnya, beberapa peraturan perundang-undangan telah memberikan pengertian mengenai keuangan negara. Namun, peraturan perundang-undangan tersebut bukanlah yang secara khusus mengatur mengenai keuangan negara.

Peraturan perundang-undangan yang memberikan pengertian mengenai keuangan negara, antara lain yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1965 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1964 tentang Pembentukan Badan Pemeriksaan Keuangan menjadi Undang-Undang yang di dalam pasal 3 diatur bahwa “yang dimaksud dengan keuangan negara dalam undang-undang ini adalah segala kekayaan negara dalam bentuk apapun juga, baik terpisah maupun tidak.”

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang memberikan pengertian keuangan negara sebagai berikut:

Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- (a) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggung jawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- (b) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggung jawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Barulah pada tanggal 5 April 2003 dikeluarkan undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai keuangan negara yaitu UU Keuangan Negara.

Menurut ketentuan dalam pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara, mengatur bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara adalah “semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”

Dalam penjelasan UU Keuangan Negara disebutkan bahwa pengertian keuangan negara dapat dibedakan antara pengertian keuangan negara dalam arti luas dan pengertian keuangan negara dalam arti sempit. Pengertian keuangan negara dalam arti luas pendekatannya adalah dari sisi objek yang cakupannya sangat luas, dimana keuangan negara mencakup kebijakan dan

kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Sedangkan pengertian keuangan negara dalam arti sempit hanya mencakup pengelolaan keuangan negara subbidang pengelolaan fiskal saja

Subyek kekayaan negara yang dikuasai berupa kekayaan negara potensial yang terbagi atas sektor-sektor agraria/pertanahan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pertambangan, mineral, dan batubara, minyak dan gas bumi, kelautan dan perikanan, sumber daya air, udara dan antariksa, energi, panas bumi. Diatur di dalam undang-undang sektoral. Menteri keuangan sebagai pengelola fiskal dan menteri/pimpinan lembaga sebagai pengelola sektoral.

Subyek kekayaan negara yang dimiliki berupa barang milik negara/daerah yaitu barang berwujud, barang tidak berwujud, barang bergerak, barang tidak bergerak yang berasal dari pembelian atau perolehan atas beban APBN/D dan perolehan lainnya yang sah. Menteri keuangan sebagai pengelola barang milik negara dan gubernur/bupati/walikota sebagai pengelola barang milik daerah dan menteri/pimpinan lembaga sebagai pengguna barang milik negara/daerah.

Subyek kekayaan negara yang dipisahkan berupa penyertaan modal negara pada BUMN/D, penyertaan modal pemda pada BUMN/D, kekayaan negara pada Badan Hukum lainnya, dan kekayaan negara pada lembaga internasional. Menteri keuangan sebagai wakil pemerintah pusat dalam kepemilikan kekayaan negara/daerah dan menteri BUMN sebagai kuasa pemegang saham BUMN.⁵

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, dapat kita bandingkan dengan pengertian kekayaan negara yang dijabarkan dalam UU Keuangan Negara, yakni keuangan negara meliputi kekayaan negara dan kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum. Sehingga terdapat hubungan antara keuangan negara dan kekayaan negara, dimana lingkup keuangan negara lebih luas dibandingkan dengan kekayaan negara.

⁵ www.kompasiana.com dikunjungi pada tanggal 7 Maret 2015.

1.5.2. Bendahara

Berdasarkan ICW *Staatsblad* Tahun 1925 Nomor 448, ketentuan yang mengatur tentang bendahara adalah pasal 77 ayat (1) ICW 1925. Ketentuan tersebut berbunyi sebagai berikut:

Art. 77 (1): “*Behoudens het bepaalde bij art. 67 Zijn de personen en administration van Landswege belast met het ontvangen, bewaren, betalen of afleveren van gelden en geldswaarden en het bij art. 55 bedoelde materieel, comptabel, en als zoodanig verplicht aan de betrokken Algemeene Rekenkamer rekening af te leggen van door hen gevoerd beheer.*”

(Pasal 77 (1): “Dengan tidak mengurangi ketentuan dalam pasal 67, maka orang-orang dan badan-badan yang oleh negara diserahi tugas penerimaan, penyimpanan, pembayaran atau penyerahan uang, atau surat-surat berharga dan barang-barang termaksud dalam pasal 55, adalah bendahara dan dengan demikian, berkewajiban untuk mengirim kepada Dewan Pengawas Keuangan perhitungan mengenai pengurusan yang dilakukannya.”)⁶

Pasal 35 ayat (2) UU Keuangan Negara, mengatur bahwa “Setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggung jawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan.”

Menurut ketentuan dalam pasal 1 angka 14 UU Perbendaharaan Negara, yang dimaksud dengan bendahara adalah “setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara/daerah, menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah.”

⁶ Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggung jawaban Keuangan Negara*, Gramedia, Jakarta, 1986, h. 105.

Dalam rangka pelaksanaan tugas pengelolaan keuangan negara, ada tiga pembagian bendahara, yaitu bendahara umum, bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran. Di dalam penelitian ini, apabila hanya disebutkan kata “bendahara” berarti mengacu pada kata “bendahara pengeluaran”.

1.5.3. Jabatan Fungsional

Jabatan fungsional pada hakekatnya 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 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 1999 tentang Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.

Jabatan fungsional PNS terdiri atas jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.

Penetapan jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan ditetapkan dengan kriteria, sebagaimana diatur dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil, antara lain:

- a. Mempunyai metodologi, teknik analisis, teknik dan prosedur kerja yang didasarkan atas disiplin ilmu pengetahuan dan/atau pelatihan teknis tertentu dengan sertifikasi;
- b. Memiliki etika profesi yang ditetapkan oleh organisasi profesi;

- c. Dapat disusun dalam suatu jenjang jabatan berdasarkan:
 - 1) Tingkat keahlian bagi jabatan fungsional keahlian;
 - 2) Tingkat ketrampilan bagi jabatan fungsional ketrampilan;
- d. Pelaksanaan tugas bersifat mandiri;
- e. Jabatan fungsional tersebut diperlukan dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi.

Menurut ketentuan pasal 10 ayat (3) UU Perbendaharaan Negara, diatur bahwa “Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) adalah Pejabat Fungsional.”

Jabatan Fungsional yaitu jabatan teknis yang tidak tercantum dalam struktur organisasi, tetapi dari sudut pandang fungsinya sangat diperlukan dalam pelaksanaan tugas-tugas pokok organisasi, misalnya: auditor (Jabatan Fungsional Auditor atau JFA), guru, dosen, dokter, perawat, bidan, apoteker, peneliti, perencana, pranata komputer, statistisi, pranata laboratorium pendidikan, dan pengujian kendaraan bermotor.⁷

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 ketrampilan tertentu serta bersifat mandiri.”

Walaupun UU Perbendaharaan Negara telah terbit tahun 2004, sampai saat ini dalam prakteknya bendahara belum dikategorikan sebagai jabatan fungsional seperti halnya jabatan guru, dosen, dan peneliti. Sebagai konsekuensinya, bendahara juga tidak mendapatkan tunjangan jabatan. Hal ini

⁷ www.kopertis12.or.id/tag/jabatan-fungsional dikunjungi pada tanggal 7 Maret 2015.

mengakibatkan keadaan ideal yang diinginkan oleh undang-undang tidak sepenuhnya dapat terwujud.

1.5.4. Prinsip *Good Governance*

Istilah *governance* muncul setelah berbagai lembaga pembiayaan internasional mempersyaratkan *good governance* dalam berbagai program bantuannya. Istilah *good governance* mulai populer di Indonesia mulai tahun 1990, yang terinspirasi oleh isu *good governance* yang banyak dibahas di negara-negara industri maju yang tergabung dalam OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*). “Meskipun *good governance* populer di Indonesia namun hingga saat ini belum ada istilah baku dalam bahasa Indonesia baik untuk *governance* maupun untuk *good governance*.”⁸

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. Ada juga yang mengartikan secara sempit sebagai pemerintahan yang bersih.”⁹

Perbedaan paling pokok antara konsep *government* dan *governance* terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa. Konsep *government* berkonotasi bahwa peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaraan berbagai otoritas negara. Sedangkan dalam *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumberdaya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep

⁸ Philipus M. Hadjon et al., *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, h. 3.

⁹ Sofian Efendi, *Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance*. Lokakarya Reformasi Birokrasi, Departemen Pemberdayaan Aparatur Negara, Jakarta, 2005, h. 2.

governance terkandung unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan.¹⁰

Arti *good* dalam *good governance* sendiri mengandung dua pengertian, yaitu:

1. nilai yang menunjung tinggi kehendak rakyat dan nilai yang meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan kemandirian dan keadilan sosial;
2. aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Sadu Wasistiono menyebutkan bahwa “dalam bahasa Indonesia, istilah *governance* ada yang menerjemahkan dengan *tata pemerintahan* (garis miring dari penulis) dan ada pula yang menerjemahkan dengan *kepemerintahan* (garis miring dari penulis)”¹¹.

Di dalam *good governance* terdapat tiga komponen atau pilar yang terlibat, yaitu:

- a. *good public governance* yang merujuk pada lembaga pemerintahan (eksekutif, legislatif, dan yudisiil), sehingga dapat diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik di lembaga-lembaga pemerintahan;
- b. *good corporate governance* yang merujuk pada dunia usaha swasta, sehingga dapat diartikan sebagai tata kelola perusahaan yang baik;

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Sadu Wasistiono, *Kapita Selecta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, edisi II, Fokusmedia, Bandung, 2003, h. 29.

- c. *civil society* atau masyarakat sipil yang dapat mendukung terwujudnya *good governance* dan terutama *good public governance*.

Karena itu, *good governance* dapat diwujudkan apabila terjadi keseimbangan peran dari ketiga pilar yaitu pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Ketiganya mempunyai peran masing-masing.

Dari keterangan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa prinsip-prinsip *good governance* antara lain terdiri dari:

- a. partisipasi masyarakat: semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan yang sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kepastian untuk berpartisipasi secara konstruktif;
- b. tegaknya supremasi hukum: keputusan, kebijakan pemerintah, organisasi, badan usaha berdasarkan hukum menimbulkan jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijaksanaan publik yang ditempuh; kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia;
- c. transparansi: yaitu dapat diketahui oleh banyak pihak mengenai perumusan kebijaksanaan (politik) dari pemerintah, organisasi, badan usaha. Dengan kata lain, segala tindakan dan kebijaksanaan pemerintah baik di pusat maupun di daerah harus selalu dilaksanakan secara terbuka diketahui oleh

umum;

- d. peduli pada *stakeholder*: lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintah harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan dengan adanya pemberian informasi secara terbuka, terbuka untuk *open free suggestion*, dan terbuka terhadap kritik yang merupakan partisipasi;
- e. berorientas pada konsensus: tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur;
- f. kesetaraan: semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka;
- g. efektifitas dan efisiensi: proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahakan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin;
- h. akuntabilitas: para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta, dan organisasi masyarakat bertanggung jawab; baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Dalam penelitian hukum ini, dikaitkan dengan pengurusan pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh bendahara.

Akuntabilitas dapat dibedakan ke dalam 3 jenis besar, yaitu akuntabilitas politik, akuntabilitas ekonomi, dan akuntabilitas hukum. “Akuntabilitas hukum mengandung pengertian rakyat harus memiliki

keyakinan bahwa unit-unit pemerintahan atau satuan kerja pemerintahan dapat dipertanggung jawabkan secara hukum atas segala tindakannya.”¹²

Ketentuan dalam pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), dapat diidentifikasi menjadi 8 asas, yaitu: asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum, dan asas pelayanan yang baik.

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*).¹³

Dengan demikian dapat dikatakan *good governance* sebagai suatu kondisi ideal dimana terbangun relasi sinergis dan sejajar antara dunia usaha (sektor swasta), pemerintah dan masyarakat sipil, sebagai sebuah upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, responsif, dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan berdasarkan peraturan yang berlaku.

¹² Philipus M. Hadjon et al., *Op. Cit.*, h. 40-41.

¹³ *Ibid.*, h. 9-10.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki, “Penelitian hukum adalah merupakan suatu proses ilmiah untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang muncul dengan tujuan untuk memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya atas isu hukum yang muncul tersebut.”¹⁴ Dan “... penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.”¹⁵ Adapun langkah-langkah dari penelitian hukum antara lain:

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum;
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.¹⁶

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Yuridika, Volume 16 No. 2, Maret 2001, h. 103 (selanjutnya disingkat Peter Mahmud Marzuki - I).

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke-3, Edisi Pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, h. 35 (selanjutnya disingkat Peter Mahmud Marzuki - II).

¹⁶ *Ibid.*, h. 170.

1.6.2. Pendekatan Masalah

“Dalam suatu penelitian hukum diperlukan metode pendekatan yang dimaksudkan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya.”¹⁷ Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu memecahkan jawaban atas rumusan masalah yang “... dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.”¹⁸

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dalam penelitian ini antara lain Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu memecahkan jawaban atas rumusan masalah yang diajukan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang relevan. “Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki – I, *Op.cit.*, h. 93.

¹⁸ *Ibid.*, h. 93

pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.”¹⁹ Pendekatan konseptual ini penting untuk mengetahui konsep bendahara dan konsep *good governance* yang menjadi fokus pembahasan dalam penelitian hukum ini.

1.6.3. Sumber bahan hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini bahan hukum yang dijadikan rujukan meliputi:

a. Bahan Hukum Primer

“Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas.”²⁰ Bahan hukum tersebut merupakan norma yang bersifat mengikat. Sumber bahan hukum primer dalam penelitian ini antara lain:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara;

¹⁹ *Ibid.*, h. 95.

²⁰ *Ibid.*, h. 141.

- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Negara;
- Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

b. Bahan Hukum Sekunder

“... bahan- bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.”²¹ Bahan hukum tersebut berfungsi untuk menjelaskan bahan hukum primer dan tidak bersifat autoritatif. Bahan hukum sekunder sebagai penunjang bahan hukum primer meliputi doktrin, buku-buku teks, artikel, kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, makalah, data yang didapat dengan mengunduh melalui internet yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas.

1.6.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum primer dan sekunder akan diinventarisasi dan diidentifikasi untuk kemudian digunakan dalam menganalisis permasalahan yang berhubungan dengan penelitian ini. Bahan hukum primer dikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi, dan bahan hukum sekunder

²¹*Ibid.*

dikumpulkan dengan sistem kartu catatan (*card system*) yang pelaksanaannya dilakukan dengan sistematis, logis, dan kritis.

1.6.5. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Richard K. Neumann, Jr. mengurai 4 tahapan dalam proses, antara lain “(i) *analysing*; (ii) *organizing*; (iii) *producing*; and (iv) *rewriting*.”²² Dalam penelitian ini rangkaian tahapan dimulai dengan inventarisasi dan identifikasi terhadap sumber bahan hukum primer dan sekunder. Kemudian melakukan sistematisasi dari keseluruhan bahan hukum yang ada. Proses sistematisasi dilakukan untuk mempermudah pengkajian terhadap permasalahan yang ada. Setelah proses sistematisasi lalu dilakukan klaisifikasi dan pengkajian untuk kemudian dilanjutkan dengan penganalisisan secara normatif.

1.7. Sistematika Penulisan

Pada penulisan ini terdapat empat bab pembahasan, yakni:

Bab pertama berkaitan dengan latar belakang dari penulisan ini, yang kemudian dilanjutkan dengan rumusan masalah yang akan dibahas pada bab-bab selanjutnya, setelah rumusan masalah kemudian tujuan dan manfaat penelitian, setelah itu terdapat tinjauan pustaka, lalu metode penelitian yang mencakup mengenai tipe penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum, serta pengolahan dan analisis Bahan Hukum. Bab satu ini diakhiri dengan pertanggung jawaban sistematika.

²² Richard K. Neumann Jr., *Legal Reasoning and Legal Writing (Structure, Strategy, and Style)*, New York: Aspen Law & Business, 2001, h. 57.

Bab kedua berkaitan dengan pembahasan rumusan masalah pertama yakni berkaitan dengan jabatan fungsional dalam konteks kedudukan bendahara. Pembahasan ini akan terbagi menjadi dua sub pokok bahasan. Pertama adalah tinjauan umum jabatan fungsional. Dan kedua adalah bendahara.

Bab ketiga berkaitan dengan pembahasan rumusan masalah kedua yakni prinsip *good governance* dalam pengelolaan keuangan negara, dimana penulis membahas pengelolaan keuangan negara tersebut lebih dimaksudkan untuk satuan kerja pengguna APBN. Pembahasan ini akan terbagi menjadi dua sub pokok bahasan. Yang pertama adalah tinjauan umum *good governance*. Dan yang kedua yakni pengelolaan keuangan negara.

Bab keempat merupakan bab penutup, yang di dalamnya berisikan kesimpulan dan saran dari penulis.