

**REFORMASI BIROKRASI PADA KANTOR PELAYANAN
PERBENDAHARAAN NEGARA (KPPN) PERCONTOHAN
DALAM UPAYA MENINGKATKAN PELAYANAN
KEPADA PEMANGKU KEPENTINGAN
(STUDI KASUS PADA KPPN MEDAN II)**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Hukum**

**MUTHIA APRIYANI MURTHIAS
1006789412**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM DAN KEHIDUPAN KENEGARAAN
JAKARTA
JANUARI 2012**

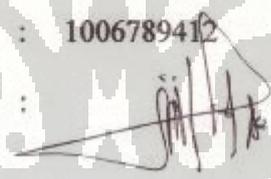
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Muthia Apriyani Murthias

NPM : 1006789412

Tanda Tangan :



Tanggal : 10 Januari 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Muthia Apriyani Murthias
NPM : 1006789412
Program Studi : Magister Hukum
Judul Tesis : Reformasi Birokrasi Pada Kantor Pelayanan
Perbendaharaan Negara (KPPN) Percontohan
Dalam Upaya Meningkatkan Pelayanan Kepada
Pemangku Kepentingan
(Studi Kasus Pada KPPN Medan II)

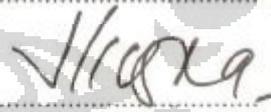
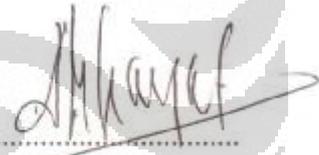
Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Dr. Tri Hayati, S.H., M.H.
Pembimbing/Penguji/

Heru Susetyo, S.H., LL.M., M.Si.
Ketua Sidang/Penguji

Dian Puji Simatupang, S.H., M.H.
Penguji



Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 10 Januari 2012

KATA PENGANTAR

Bismillaahirrahmaanirrahiim, puji syukur ke hadirat Allah SWT atas segala karunia dan rahmat yang dilimpahkan-Nya sehingga tesis ini dapat terselesaikan. Shalawat dan salam bagi Rasulullah SAW beserta sahabat dan keluarga beliau. Penyusunan tesis ini adalah salah satu syarat untuk meraih gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari sepenuhnya, bahwa tanpa bantuan dari berbagai pihak, sangat sulit bagi saya untuk dapat menyelesaikan tesis ini pada waktunya. Oleh karena itu dalam kesempatan ini saya ingin menyampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Dr. Tri Hayati, S.H., M.H., selaku dosen dan pembimbing yang telah meluangkan waktu, tenaga, serta pikiran untuk memberikan motivasi, arahan, dan saran dalam penyusunan tesis ini;
2. Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H. selaku Ketua Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
3. Almarhum Prof. Safri Nugraha, S.H., LL.M, Ph.D., yang pada akhir usia beliau sempat memberikan bimbingan dalam penyusunan tesis ini, semoga Allah SWT membalas amal kebaikan beliau;
4. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah memberikan bekal pengetahuan dan ilmu di bidang hukum;
5. Segenap staf/pegawai pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah banyak membantu semenjak awal kuliah hingga selesai;
6. Bapak/Ibu Pejabat Direktorat Jenderal Perbendaharaan yang telah memberikan kesempatan dan beasiswa guna menambah pengetahuan dan ilmu sebagai bekal dalam pengabdian kepada bangsa dan negara.
7. Seluruh pimpinan dan rekan-rekan di Kanwil Ditjen Perbendaharaan Medan, KPPN Medan II, dan KPPN Sidikalang, yang telah banyak memberikan bantuan dan kesempatan kepada saya selama mengikuti perkuliahan hingga pada penyelesaian tugas akhir;
8. Mama dan papa tercinta, serta adik-adikku tersayang yang selalu memberikan dukungan dengan penuh cinta dan sayang;

9. Suamiku tercinta yang dengan ikhlas selalu memberikan dukungannya dengan sabar dan penuh cinta di sepanjang waktu;
10. Anak-anakku tersayang: Rizkiya, Laina, dan Fathurrohman Lubis.
11. Teman-teman kuliah yang selalu memberikan semangat dan keceriaan, serta semua pihak yang telah banyak membantu, yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu.

Semoga Allah SWT membalas semua kebaikan dan bantuan yang telah diberikan.

Akhir kata, terlepas dari segala kekurangan yang terdapat dalam tesis ini, semoga tesis ini bermanfaat untuk ilmu pengetahuan, khususnya untuk mendukung reformasi birokrasi di negara kita tercinta.

Jakarta, 10 Januari 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR
UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muthia Apriyani Murthias

NPM : 1006789412

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

“Reformasi Birokrasi Pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Percontohan Dalam Upaya Meningkatkan Pelayanan Kepada Pemangku Kepentingan (Studi Kasus Pada KPPN Medan II)”

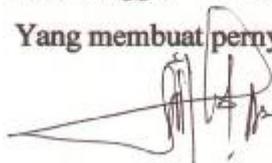
beserta instrumen penelitian. Berdasarkan Persetujuan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih bentuk, mengalihmediakan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, serta mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis atau pencipta dan juga sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya secara sadar tanpa paksaan dari pihak manapun.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 10 Januari 2012

Yang membuat pernyataan



(Muthia Apriyani Murthias)

ABSTRAK

Nama : Muthia Apriyani Murthias
Program Studi : Magister Hukum
Judul : Reformasi Birokrasi Pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan
Negara (KPPN) Percontohan Dalam Upaya Meningkatkan
Pelayanan Kepada Pemangku Kepentingan
(Studi Kasus Pada KPPN Medan II)

Tesis ini membahas reformasi birokrasi yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Percontohan dalam upayanya meningkatkan pelayanan kepada pemangku kepentingan. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan cara meneliti bahan pustaka yang relevan dengan objek kajian. Bila dibandingkan dengan masa sebelum dilaksanakannya reformasi birokrasi, pelayanan KPPN pada saat ini lebih dapat memberikan kepuasan kepada pemangku kepentingan yang dilayaninya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penegakan *standard operating procedure (SOP)* dan profesionalitas SDM berpengaruh besar bagi keberhasilan reformasi birokrasi. Oleh karenanya disarankan untuk selalu melakukan monitoring pelaksanaan SOP oleh pegawai dan meningkatkan kompetensi para pegawai baik melalui pendidikan dan pelatihan maupun proses *assessment*.

Kata Kunci : reformasi birokrasi, *standard operating procedure (SOP)*

ABSTRACT

Name : Muthia Apriyani Murthias
Study Program : Master of Law
Title : Bureaucratic Reform in the Pilot Office of the State Treasury
Services (KPPN) in Efforts to Improve Services Given to the
Stakeholders (A Case Study in KPPN Medan II)

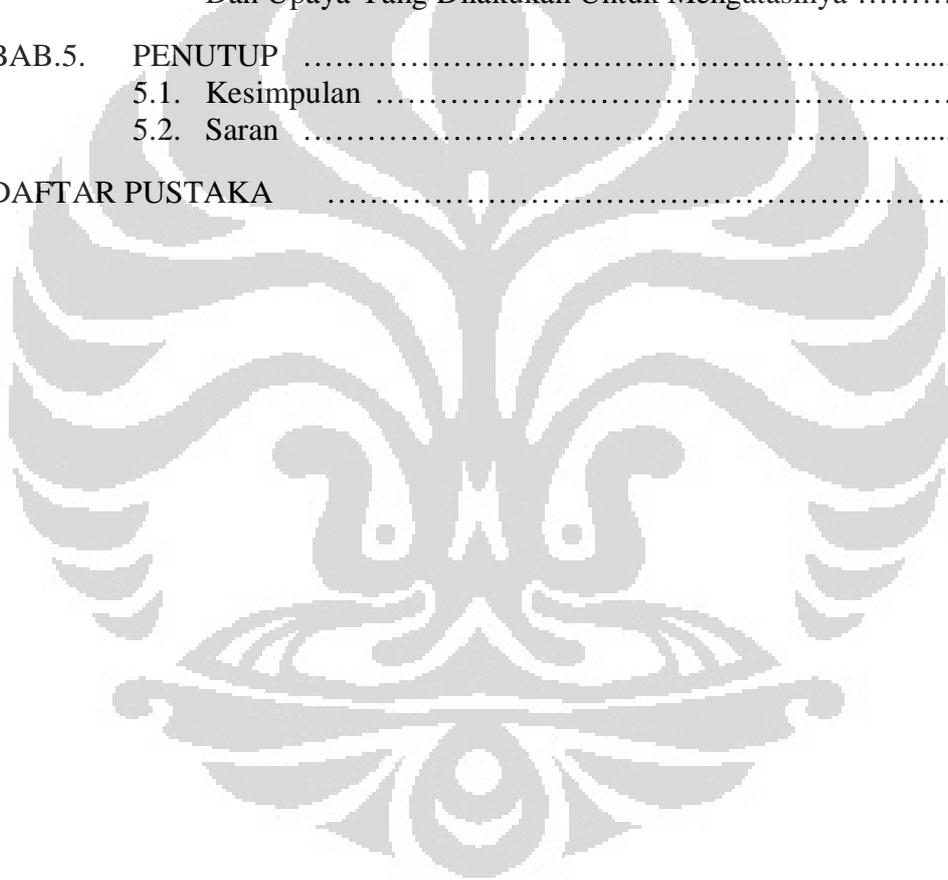
This thesis discusses the bureaucratic reforms undertaken by a Pilot Office of the State Treasury Services (KPPN) in its efforts to improve services given to stakeholders. The thesis is a result of a research which is carried through a normative study, conducted by analyzing library materials relevant to the object of study. Compared to the period before the implementation of bureaucratic reform takes place, the services of KPPN at this time could give more satisfaction to its stakeholders. The result of this research showed that the enforcement of standard operating procedure (SOP) application and the professionalism of human resources have a great influence for the success of the bureaucratic reform. Therefore, it is recommended to continue monitoring the implementation of the Standard Operating Procedure (SOP) by the employees while at the same time enhancing the employees competence through education, training and assessment process as well.

Key words : bureaucratic reform, standard operating procedure (SOP)

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii
BAB.1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Permasalahan Penelitian	7
1.3. Pertanyaan Penelitian	7
1.4. Kerangka Teori	8
1.5. Metode Penelitian	11
1.6. Sistematika Penulisan	12
BAB.2. REFORMASI BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK	14
2.1. Reformasi Birokrasi	14
2.1.1. Pengertian Reformasi Birokrasi	14
2.1.2. Sejarah Reformasi Birokrasi di Indonesia	20
2.1.3. Tugas Pokok dan Fungsi Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN)	25
2.1.4. Struktur Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN).....	28
2.2. Pelayanan Publik	30
2.2.1. Pengertian Pelayanan Publik	30
2.2.2. Asas-Asas Pelayanan Publik	32
2.3. Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (<i>Good Governance</i>)	34
2.3.1. Konsep <i>Good Governance</i>	34
2.3.2. Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)	44
BAB.3. BIROKRASI PADA KANTOR PELAYANAN PERBENDAHARAAN NEGARA (KPPN) PERCONTOHAN	48
3.1. Reformasi Birokrasi Pada Kementerian Keuangan	48
3.2. Reformasi Birokrasi Pada KPPN Percontohan	53
3.3. <i>Standard Operating Procedure (SOP)</i> KPPN Percontohan	59
3.4. Kendala-kendala Dalam Pelaksanaan Tugas di KPPN.....	62
BAB.4. REFORMASI BIROKRASI DALAM PELAYANAN KEPADA PEMANGKU KEPENTINGAN OLEH KPPN MEDAN II	64
4.1. Pengaturan Reformasi Birokrasi di KPPN Medan II Dalam Memberikan Pelayanan Kepada Pemangku Kepentingan	64

4.2.1. Penataan Organisasi	64
4.2.2. Penyempurnaan Proses Bisnis	67
4.2.3. Peningkatan SDM (Sumber Daya Manusia)	75
4.2.4. Perbaikan Remunerasi	81
4.2. Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Dalam Reformasi Birokrasi Pada KPPN Medan II	82
4.2.1. Asas Kepastian Hukum	82
4.2.2. Asas Keterbukaan	82
4.2.3. Asas Akuntabilitas	83
4.2.4. Asas Profesionalitas	83
4.3. Analisis Kendala-Kendala Yang Dihadapi Oleh KPPN Medan II Dalam Melaksanakan Reformasi Birokrasi Dan Upaya Yang Dilakukan Untuk Mengatasinya	84
BAB.5. PENUTUP	92
5.1. Kesimpulan	92
5.2. Saran	94
DAFTAR PUSTAKA	96



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Tugas terpenting dari setiap instansi pemerintah adalah memberikan pelayanan, karena pada dasarnya pembentukan instansi-instansi pemerintah ditujukan sebagai perangkat utama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu setiap instansi pemerintah memiliki fungsi dan tugas pokok yang dipengaruhi oleh prosedur dan kebijakan tertentu, sebagai usaha pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya baik secara kualitas maupun kuantitas sehingga pada akhirnya dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat pengguna jasa layanan. Perhatian kepada kepuasan pengguna jasa layanan ini sangatlah penting, karena merupakan tolok ukur dari keberhasilan kinerja pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.

Negara dan pemerintah bertanggung jawab untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik yang cepat, nyaman dan murah. Buruknya birokrasi pemerintahan harus segera diperbaiki dengan langkah-langkah reformasi, karena birokrasi pemerintahan yang buruk adalah penyebab terjadinya keterpurukan ekonomi bangsa. Menunda reformasi berarti akan memperlama terwujudnya kesejahteraan masyarakat, karena tingkat kesejahteraan masyarakat sangat erat kaitannya dengan kualitas birokrasi pemerintahan. Birokrasi pemerintahan merupakan mesin yang menggerakkan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.¹

Kualitas birokrasi negara² merupakan fungsi dari berbagai faktor yang saling mempengaruhi, yang dapat diklasifikasikan ke dalam tiga level, yaitu level kebijakan, level institusional dan level operasional. Salah satu perilaku yang sangat mempengaruhi kualitas birokrasi di Indonesia adalah perilaku korupsi. Biaya yang harus ditanggung akibat perilaku korupsi pada akhirnya merupakan

¹ Eko Prasajo, *Reformasi Kedua Melanjutkan Estafet Reformasi*, (Jakarta: Salemba Humanika, 2009), hlm.48.

² *Ibid*, hlm.53.

beban pada masyarakat sebagai pengguna layanan publik, karena dalam hal ini masyarakat menanggung biaya ganda (*double cost*), yaitu pembayaran legal dalam bentuk pajak dan pembayaran illegal dalam bentuk pungutan liar dan sogokan. Dari faktor budaya, korupsi seakan-akan sudah diterima sebagai sebuah tradisi dalam birokrasi. Budaya yang terinternalisasi dalam waktu yang lama, diterima sebagai bagian dari birokrasi di Indonesia. Misalnya dalam kasus pelayanan publik, seringkali pemberian uang suap kepada aparat atau pejabat dilakukan karena orang merasa perlu memberi sejumlah uang sebagai imbalan bagi pelayanan yang mereka terima, meskipun hal itu tidak menjadi bagian dari prosedur administrasi.

Dari sisi pejabat, hal itu dilakukan secara terbuka misalnya dengan meminta sejumlah uang administrasi dari warga masyarakat yang memerlukan pelayanan. Perilaku yang dari sudut pandang hukum dianggap sebagai tindakan korupsi, di tengah-tengah masyarakat malah diterima sebagai suatu hal yang normal dan wajar karena gaji pegawai negeri yang tidak mencukupi. Korupsi menjadi bagian dari praktek sehari-hari pelayanan publik di Indonesia, bukan hanya berupa tindakan pribadi atau perseorangan, melainkan sudah terlembaga dan melibatkan semua pihak yang terkait yang saling menjaga rahasia dan saling melindungi.

Faktor lain yang juga mempengaruhi kualitas birokrasi adalah perilaku individu³, yakni perilaku dari para aparat dan politisi yang terkait dengan pelayanan publik. Perilaku individu bersifat unik dan sangat tergantung pada mentalitas dan moralitas yang diyakini sebagai kebenaran, kejujuran dan keadilan. Perilaku individu ini sangat terkait dengan kesempatan yang dimiliki oleh seseorang dalam kapasitasnya sebagai pemegang otoritas dan jabatan. Individu-individu yang tidak memiliki moralitas terhadap tanggung jawab seringkali berupaya memanfaatkan otoritas jabatan untuk kepentingan dirinya sendiri.

³ *Ibid.*, hlm.54

Faktor penting lainnya adalah kelembagaan dan manajemen.⁴ Faktor ini secara umum dapat dibagi menjadi empat subfaktor, yaitu struktur, proses, kepegawaian dan hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Birokrasi di Indonesia pada umumnya belum sepenuhnya dapat melaksanakan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam empat hal tersebut. Dalam hal struktur misalnya, masih banyak instansi pelayanan publik yang gemuk dan besar, sehingga mengakibatkan semakin lamanya waktu pelayanan. Dalam hal proses pelayanan, birokrasi seringkali tidak menggunakan prinsip-prinsip efisiensi, transparansi, efektifitas dan keadilan. Proses pelayanan publik tidak memiliki transparansi baik dalam hal waktu, biaya, dan prosedur yang harus dilalui.

Upaya yang dilakukan untuk meminimalisir kinerja pelayanan yang buruk seperti yang telah disebutkan di atas antara lain adalah melalui pelayanan *one stop service* (pelayanan satu tempat), namun upaya inipun tidak bisa optimal dilaksanakan karena konsep *one stop service* ini cenderung tidak disertai dengan pendistribusian otoritas, baik secara internal kepada bawahan maupun secara eksternal kepada instansi-instansi lain yang terkait dalam pelayanan publik. Kepala instansi pemerintah yang terlibat di dalam *one stop service* masih menyadari pentingnya otoritas untuk kepentingan diri sendiri, sehingga tidak bersedia untuk mendelegasikan otoritasnya kepada bawahan atau instansi lain.⁵

Beberapa aspek yang mempengaruhi buruknya kinerja pelayanan instansi pemerintah di Indonesia di antaranya adalah kepemimpinan yang tidak kredibel, tidak memiliki integritas pribadi yang tinggi, dan tidak memiliki visi masa depan sehingga sulit untuk bisa diharapkan perannya sebagai panutan dan innovator bagi reformasi pelayanan publik. Aspek lainnya ada pada masalah kepegawaian, yakni rendahnya kapabilitas, kompetensi, dan pengetahuan yang memadai dari aparatur instansi pemerintah. Hal tersebut membuat kualitas pelayanan publik menjadi tidak responsif, tidak berempati, tidak reliabel dan tidak memiliki jaminan. Penyebab dari rendahnya kualitas pegawai antara lain adalah proses rekrutmen

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, hlm.56

yang tidak berbasis kompetensi dan kurangnya pendidikan dan pelatihan yang diterima oleh pegawai bersangkutan.

Kementerian Keuangan sebagai salah satu instansi pemerintah turut menjadi bagian dari reformasi birokrasi, karena sudah lama berkembang rumor bahwa penyelewengan keuangan banyak terjadi di Kementerian Keuangan sebagai organisasi yang memiliki ratusan kantor pelayanan di seluruh Indonesia yang langsung memberikan *public service* baik kepada kalangan swasta maupun instansi pemerintahan lainnya sebagai penerima layanan. Banyak pihak yang mengeluhkan birokrasi di Kementerian Keuangan terutama di instansi pelayanannya yang sarat dengan pungutan-pungutan liar (*pungli*) dan sogok demi kelancaran pengurusan administrasi dan keuangan. Keadaan ini memicu pemerintah untuk mempercepat reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan, termasuk di Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPBN).

Dalam melaksanakan reformasi birokrasi, langkah pertama yang ditempuh oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan adalah dengan membenahi administrasi dan cara bekerja para pegawainya di kantor-kantor pelayanan. Pada tanggal 30 Juli 2007 Direktorat Jenderal Perbendaharaan membentuk Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Percontohan sebanyak delapan belas kantor, yang sudah menerapkan “*Standard Operating Procedure*”.⁶ Hal inilah yang membedakan KPPN Percontohan dengan KPPN konvensional. Sampai dengan saat ini, Direktorat Jenderal Perbendaharaan telah memiliki 37 KPPN Percontohan yang tersebar di seluruh Indonesia. Reformasi birokrasi yang dijalankan oleh KPPN Percontohan berada pada tatacara pelayanan yang diberikan, yang dikenal dengan istilah “layanan prima”.

Sebagai ujung tombak dari Direktorat Jenderal Perbendaharaan, KPPN sebagai kantor pelayanan dituntut untuk berubah dari budaya birokrat yang kaku menjadi budaya pelayanan yang cepat, tepat dan ramah, sehingga dapat dicapai

⁶ selanjutnya disingkat dengan *SOP*, yakni suatu acuan dalam mengerjakan dan menyelesaikan tugas-tugas yang menjadi tanggung jawab masing-masing pegawai sesuai dengan tugas dan fungsi pokok yang dimilikinya.

peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Proses penyelesaian SPM⁷ menjadi SP2D⁸ yang pada kantor konvensional diselesaikan dalam satu hari kerja untuk belanja non pegawai, pada kantor percontohan diubah menjadi satu jam sejak SPM tersebut diterima lengkap dan benar. Mekanisme pelayanan juga semakin transparan sehingga memberi kemudahan kepada satuan-satuan kerja dalam mendapatkan pelayanan yang diinginkannya. Budaya pelayanan dengan mengharapkan imbalan pada masa sekarang ini baik di kantor konvensional maupun di kantor percontohan sudah tidak ada lagi, karena proses penyelesaian SP2D yang dilakukan dengan sistem *one stop service* tidak memungkinkan lagi untuk para pegawai bertindak diskriminatif.

Perubahan-perubahan tersebut dilakukan untuk mendukung reformasi birokrasi dilingkup Kementerian Keuangan RI, khususnya pada Direktorat Jenderal Perbendaharaan. Reformasi yang dilakukan berhubungan erat dengan rencana jangka panjang pemerintah dalam mereformasi semua birokrasi pemerintahan, sehingga reformasi yang dilakukan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang sudah ada terutama Undang-Undang nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, Undang-Undang nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dan Peraturan Meneg. PAN nomor Per/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi.

Undang-Undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik merupakan undang-undang terbaru yang mengatur masalah pelayanan publik. Substansi yang diatur dalam undang-undang tersebut mencakup juga asas-asas yang terdapat dalam peraturan-peraturan sebelumnya, sehingga asas-asas dalam undang-undang inilah selanjutnya yang akan dijadikan acuan dalam penelitian ini.

⁷ SPM adalah singkatan dari *Surat Perintah Membayar*, yakni suatu surat yang berisi perintah dari satuan kerja kepada KPPN agar melakukan pemindahan uang dari rekening kas negara ke rekening satuan kerja untuk membiayai suatu kegiatan atau kebutuhan tertentu. Jadi tujuan SPM adalah meminta pencairan dana yang memang sudah menjadi hak satuan kerja sesuai dengan yang tercantum dalam DIPA tahunan.

⁸ SP2D adalah singkatan dari *Surat Perintah Pencairan Dana*, yakni surat yang dibuat oleh KPPN yang memuat perintah kepada bank untuk melakukan pemindahan sejumlah uang antar rekening seperti yang tercantum dalam surat tersebut.

Reformasi pelayanan perbendaharaan yang dilakukan oleh KPPN Percontohan sejak tahun 2007 sebagaimana telah dikemukakan sebelum ini memiliki target melakukan pelayanan yang prima, artinya pelayanan yang diberikan diupayakan semaksimal mungkin untuk dapat memberikan kepuasan kepada satuan kerja. Reformasi pelayanan tersebut mencakup aspek kecepatan, ketepatan, transparansi dan tanpa biaya, baik dari segi prosedur maupun waktu, sehingga pengguna layanan –dalam hal ini satuan kerja– memperoleh hasil layanan melalui cara yang lebih efektif dan efisien.

Berdasarkan pengamatan pada kondisi-kondisi tersebut di atas, maka tulisan ini diberi judul “Reformasi Birokrasi Pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Percontohan Dalam Upaya Meningkatkan Pelayanan Kepada Pemangku Kepentingan” (studi kasus pada KPPN Medan II)

Penelitian akan dilakukan pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Percontohan Medan II, karena peneliti bertempat tinggal di kota Medan.

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang telah dilakukan, terdapat beberapa tulisan ilmiah mengenai reformasi birokrasi dan pelayanan publik di lingkungan Kementerian Keuangan, yaitu :

1. Tesis berjudul “Pengaruh Pergeseran Lembaga Ordonatur di Bidang Perbendaharaan Negara Menurut Hukum Positif” yang disusun oleh Raden Hary Sutrasno, mahasiswa pasca sarjana hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta pada tahun 2008. Tulisan ini juga memilih KPPN sebagai tempat melakukan penelitian, hanya saja lebih menyoroti pada fungsi lembaga ordonatur yang bergeser dari Departemen Keuangan ke departemen teknis.
2. Tesis berjudul “Kepuasan Pengguna Layanan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Percontohan Manado” yang disusun oleh Kurniadi Wismo Nugroho, mahasiswa pasca sarjana pada program studi Pengelolaan Sumber Daya Pembangunan Universitas Sam Ratulangi Manado pada tahun 2008. Tulisan ini mengulas masalah pelayanan oleh KPPN dari sudut pandang kepuasan pengguna layanan SP2D.

3. Tesis berjudul “Kajian Yuridis Atas Reformasi Pelayanan Perbendaharaan Terhadap Jaminan Perlindungan Hukum Bagi Satuan Kerja Instansi Pemerintah Pengguna Anggaran” pada pasca sarjana hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta tahun 2010. Tulisan ini membahas perlindungan hukum dalam arti pemenuhan hak-hak satuan kerja dalam mendapatkan pelayanan sehubungan dengan pencairan dana APBN.

Berdasarkan penelitian-penelitian di atas, maka perbedaannya dengan penelitian ini terletak pada objek yang diteliti, yaitu perubahan-perubahan tata cara pelayanan yang diberikan oleh Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara kepada para pemangku kepentingan dengan dimulainya reformasi birokrasi di lingkungan Direktorat Jenderal Perbendaharaan.

1.2. PERMASALAHAN PENELITIAN

Bertitik tolak dari latar belakang sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini adalah bagaimana reformasi birokrasi yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Percontohan untuk memperbaiki mutu layanan kepada satuan kerja dalam lingkup wilayah pembayarannya.

1.3. PERTANYAAN PENELITIAN

Beberapa pertanyaan yang akan dikemukakan sebagai langkah untuk menjawab permasalahan penelitian adalah:

1. Apa yang menjadi tujuan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan RI dan langkah-langkah apa yang ditempuh untuk mewujudkannya?
2. Apa saja bentuk reformasi birokrasi yang telah dilakukan oleh KPPN Percontohan?
3. Apakah KPPN Percontohan menerapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik
4. Apa saja hambatan yang dihadapi oleh KPPN Percontohan dalam melaksanakan reformasi birokrasi dan upaya apa yang dilakukan untuk mengatasinya?

1.4. KERANGKA TEORI

Reformasi birokrasi sebagai upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap negara (dalam hal ini penyelenggaraan pemerintahan), adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berhasil guna dan berdaya guna dalam mengemban tugas pemerintahan dan pembangunan nasional.⁹

Upaya-upaya yang perlu dilakukan dalam reformasi birokrasi adalah langkah perbaikan yang mendukung tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Untuk menciptakan birokrasi yang efisien, efektif dan responsif dalam mendukung tata pemerintahan yang demokratis dan ekonomi nasional, menurut Sofian Effendi pemerintah seharusnya menerapkan strategi kelembagaan reformasi birokrasi dengan tujuan :¹⁰

1. Memantapkan kelembagaan reformasi birokrasi;
2. Meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dengan menerapkan manajemen berbasis kinerja (*performance base management*);
3. Membangun kapasitas aparatur negara untuk menciptakan organisasi dan aparatur yang profesional, apolitik, netral, transparan dan akuntabel.

Birokrasi yang tertutup dan *centralized* akan menghasilkan kelangkaan keterbukaan di dalamnya. Oleh karena itu dalam upaya mereformasi birokrasi pemerintah yang paling mendasar adalah bagaimana mengubah pola pikir dan perilaku dari para pelaku birokrasi publik.¹¹ Prosedur kerja yang tidak jelas atau rumit karena tidak adanya uraian pekerjaan dan analisis pekerjaan di samping prosedur yang terkadang berbelit-belit sehingga tidak jarang menimbulkan duplikasi atau tumpang tindis pelaksanaan tugas juga harus dibuat menjadi lebih sederhana. Melalui penyederhanaan pekerjaan dalam melaksanakan tugas-tugas

⁹ Republik Indonesia, *Peraturan Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No.Per/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi*, hlm.1.

¹⁰ Sofian Effendi, *Agenda Reformasi Birokrasi Pemerintahan yang Responsif, Efisien, dan Efektif*, disampaikan pada Seminar Nasional Reformasi Birokrasi : Agenda pembangunan Nasional 2010-2014, diselenggarakan oleh Kedeputian Polhukam, BAPPENAS pada 2 Juni 2009.

¹¹ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia* (Jakarta: Rajagrafindo,2003) hlm.5.

tersebut diharapkan akan tercapai efisiensi sebagai tindakan konkrit dari reformasi birokrasi.

Reformasi birokrasi dilakukan baik secara internal maupun secara eksternal. Reformasi internal meliputi pembenahan dan penguatan kelembagaan, serta meningkatkan kualitas aparat birokrasi. Reformasi eksternal meliputi penegakan hukum (produk hukum dan aparat penegak hukum), struktur politik, pembongkaran budaya korupsi. Hal yang terpenting dalam reformasi birokrasi adalah perubahan *mind-set* dan *culture-set* serta pengembangan budaya kerja. Reformasi birokrasi diarahkan pada upaya-upaya mencegah dan mempercepat pemberantasan korupsi, secara berkelanjutan, dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik dan berwibawa (*good governance*), pemerintah yang bersih (*clean governance*), dan bebas KKN.¹²

Kumorotomo¹³ menggunakan beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik sebagai berikut:

1. Efisiensi; kriteria ini didasarkan pada pertimbangan rasionalitas ekonomis, misalnya profitabilitas
2. Efektifitas; kriteria ini didasarkan pada pertimbangan rasionalitas teknis, misalnya pencapaian visi, misi, dan tujuan organisasi.
3. Keadilan; kriteria ini didasarkan pada distribusi dan alokasi layanan.
4. Daya tanggap; kriteria ini menganggap bahwa organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap pemerintah terhadap kebutuhan vital masyarakat.

Pada dasarnya terdapat dua paradigma dalam pelayanan publik. Pelayanan publik yang berorientasi pada pengelola pelayanan dan pelayanan publik yang berorientasi pada kepuasan pengguna layanan. Paradigma pertama lebih bersifat birokratis, direktif dan mengutamakan kepentingan pimpinan atau kepentingan organisasi layanan itu sendiri. Paradigma ini banyak mendapat keluhan dari

¹² Taufiq Effendi, *Agenda Strategis Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance*, diakses melalui <http://www.setneg.go.id>.

¹³ Kumorotomo dalam Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia* (Yogyakarta: Gadjahmada University Press, 2008), hlm.52.

masyarakat pengguna layanan, karena kurang memperhatikan kepentingan masyarakat pengguna layanannya. Paradigma yang kedua adalah paradigma yang lebih dikenal sebagai *Customer driven government*.

Customer driven government merupakan prinsip ke-enam dari sepuluh prinsip mewirausahakan birokrasi yang dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler¹⁴ Prinsip ini menguraikan bahwa pemerintah yang berorientasi pada pelanggan adalah pemerintah yang memberikan pelayanan untuk memenuhi apa yang dibutuhkan oleh masyarakat dan bukan berorientasi pada birokrasi. Beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik adalah:¹⁵

1. Produktifitas; konsep ini tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektifitas.
2. Kualitas layanan; konsep ini berhubungan dengan kepuasan pengguna layanan.
3. Responsivitas: konsep ini berhubungan dengan kemampuan internal organisasi untuk mengidentifikasi, menyusun prioritas, dan mengembangkan program layanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi pengguna layanan.
4. Responsibilitas: konsep ini berhubungan dengan tingkat kesesuaian antara pelaksanaan kegiatan pelayanan dengan prinsip/aturan administrasi yang benar menurut perspektif organisasi. Oleh sebab itu, responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berenturan dengan responsivitas.
5. Akuntabilitas publik: konsep ini berhubungan dengan tunduknya kebijakan dan kegiatan organisasi pada para pejabat politik yang dipilih publik.

Berdasarkan pendapat dari beberapa ahli, dapat diambil suatu kesimpulan bahwa secara garis besar indikator-indikator kinerja pelayanan publik sangatlah

¹⁴ David Osborne & Ted Gaebler, *Mewirausahakan Birokrasi: Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik* (Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1992) hml.191

¹⁵ Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia* (Yogyakarta: Gadjahmada University Press, 2008)

bervariasi. Dari sekian banyak indikator tersebut, kesemuanya dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu:

1. Indikator kinerja pelayanan publik yang berorientasi pada hasil, seperti produktifitas, efisiensi, efektifitas, kepuasan pengguna layanan, dan keadilan.
2. Indikator kinerja pelayanan publik yang berorientasi pada proses, seperti responsifitas, tanggungjawab, dan akuntabilitas.

Pemahaman mengenai kinerja pelayanan publik juga dapat dilakukan melalui dua perspektif, yaitu dari perspektif birokrasi itu sendiri dan dari perspektif pengguna layanannya. Dalam hubungannya dengan reformasi birokrasi, kedua perspektif tersebut dapat menjadi alat untuk menentukan langkah-langkah dan arah reformasi.

1.5. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan dengan cara meneliti bahan pustaka yang relevan dengan objek kajian. Secara normatif penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang menitikberatkan pada norma-norma yang berlaku yang terwujud dalam berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk juga asas-asas hukum yang terkait.¹⁶

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, dokumen, dan laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.

Data sekunder dalam penelitian ini dikelompokkan menjadi tiga yaitu:

1. Bahan Hukum Primer, berupa peraturan perundang-undangan yang mengikat, antara lain undang-undang, peraturan pemerintah, dan keputusan presiden.
2. Bahan Hukum Sekunder, berupa data yang berasal dari bahan pustaka yang berhubungan dengan obyek penelitian antara lain berupa buku-buku, dokumen dan publikasi.

¹⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2006) hlm.13.

3. Bahan Hukum Tersier, yaitu data yang digunakan untuk menjelaskan dan mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain berupa kamus, penerbitan pemerintah, ensiklopedia.

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan, yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mengumpulkan bahan-bahan yang berupa buku-buku dan bahan pustaka lainnya yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti, antara lain peraturan perundang-undangan dan buku-buku literatur tentang penerapan prinsip-prinsip pelayanan publik, keuangan negara, perbendaharaan negara, dan tata kelola pemerintahan yang baik. Studi kepustakaan selain akan dilakukan di perpustakaan juga memanfaatkan kemajuan teknologi informasi dengan menggunakan internet, dengan harapan data sekunder yang dibutuhkan dapat diperoleh dengan lebih cepat dan lengkap.

Selain penelitian kepustakaan, penelitian ini juga ditunjang oleh data yang berguna untuk menjelaskan hubungan antara norma-norma yang berlaku dengan pelaksanaannya di KPPN Percontohan.

Melalui penelitian ini diharapkan akan dihasilkan penelitian yang bersifat deskriptif analitis dengan mengidentifikasi masalah-masalah dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di KPPN Percontohan dan memberikan solusi pemecahan terhadap permasalahan yang ada, sebagai upaya meningkatkan mutu pelayanan yang diberikan kepada para pemangku kepentingan agar menjadi lebih baik.

1.6. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulis akan menguraikan penelitian menjadi lima bab yang terdiri dari:

1. BAB.1. adalah pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, permasalahan penelitian, pertanyaan penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
2. BAB.2. adalah mengenai reformasi birokrasi dan pelayanan publik, yang memuat pengertian dan sejarah reformasi birokrasi di Indonesia, tugas pokok dan fungsi, serta struktur organisasi dan tata kerja Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Percontohan, pengertian dan asas-asas

layanan publik, serta konsep *good governance* dan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

3. BAB.3. adalah birokrasi pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Percontohan, yang memuat reformasi birokrasi pada Kementerian Keuangan dan Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Percontohan, *standard operating procedure (SOP)* KPPN Percontohan, serta kendala-kendala dalam pelaksanaan tugas di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN)
4. BAB.4. adalah mengenai reformasi birokrasi dalam pelayanan kepada pemangku kepentingan oleh KPPN Percontohan Medan II, yang memuat pengaturan reformasi birokrasi di KPPN Medan II yang meliputi penataan organisasi, penyempurnaan proses bisnis, peningkatan SDM (Sumber Daya Manusia), dan perbaikan remunerasi. Penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dalam reformasi birokrasi pada KPPN Medan II yang mencakup asas kepastian hukum, asas keterbukaan, asas akuntabilitas, dan asas profesionalitas. Terakhir adalah analisis terhadap kendala-kendala yang dihadapi oleh KPPN Medan II dalam melaksanakan reformasi birokrasi beserta upaya untuk mengatasinya.
5. BAB.5. adalah Penutup, yang memuat kesimpulan dan saran dari hasil penelitian.

BAB 2 REFORMASI BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK

2.1. REFORMASI BIROKRASI

2.1.1. PENGERTIAN REFORMASI BIROKRASI

Kata reformasi berasal dari kata Inggris “*reform*” yang artinya perbaikan atau pembaharuan. Hakikatnya, reformasi merupakan bagian dari dinamika masyarakat, dalam arti bahwa perkembangan akan menyebabkan tuntutan terhadap pembaharuan dan perubahan untuk menyesuaikan diri dengan dengan tuntutan perkembangan tersebut. Reformasi juga bermakna sebagai suatu perubahan tanpa merusak (*to change without destroying*) atau perubahan dengan memelihara (*to change while preserving*). Dalam hal ini proses reformasi bukanlah proses perubahan yang radikal dan berlangsung dalam jangka waktu singkat, tetapi merupakan proses perubahan yang terencana dan bertahap.¹⁷

Kata birokrasi berasal dari kata “*biro*” yang artinya meja dan “*kra*si” yang artinya kekuasaan. Dengan demikian dapat disimpulkan arti dari birokrasi adalah “pemerintahan oleh sejumlah meja”. Birokrasi memiliki dua elemen utama yang dapat membentuk pengertian, yaitu peraturan atau norma formal dan hirarki. Jadi dapat dikatakan pengertian birokrasi adalah kekuasaan yang bersifat formal yang didasarkan pada peraturan atau undang-undang dan prinsip-prinsip ideal bekerjanya suatu organisasi.¹⁸

Faktor-faktor yang mempengaruhi birokrasi:¹⁹

1) Faktor budaya

- Budaya dan perilaku koruptif yang sudah terlembaga (uang administrasi atau uang pelicin)
- Budaya “sungkan dan tidak enak” dari sisi masyarakat

¹⁷ Hamid Chalid, *Reformasi Birokrasi Peta Masalah dan Alternatif Solusi* (Jakarta: Masyarakat Transparansi Indonesia, 2010), hlm.14

¹⁸ *Ibid.*, hlm.10

¹⁹ dikutip dari <http://rushdymys.wordpress.com/2011/02/23/perkembangan-birokrasi-di-indonesia>, diakses tgl. 23-10-2011.

- Masyarakat harus menanggung biaya ganda karena zero sum game
- Internalisasi budaya dalam mekanisme informal yang profesional

2) Faktor individu

- Perilaku individu sangat bersifat unik dan tergantung pada mentalitas dan moralitas
- Perilaku individu juga terkait dengan kesempatan yang dimiliki seseorang yang memiliki jabatan dan otoritas
- Perilaku opportunistik hidup subur dalam sebuah sistem yang korup
- Individu yang jujur seringkali dianggap menyimpang dan tidak mendapat tempat

3) Faktor organisasi dan manajemen

- Meliputi struktur, proses, *leadership*, kepegawaian dan hubungan antara pemerintah dan masyarakat
- Proses Birokrasi seringkali belum memiliki dan tidak melaksanakan prinsip-prinsip efisiensi, transparansi, efektivitas dan keadilan
- Birokrasi juga sangat ditentukan oleh peran kepemimpinan yang kredibel
- Dalam aspek kepegawaian, Birokrasi dipengaruhi oleh rendahnya gaji, proses rekrutmen yang belum memadai, dan kompetensi yang rendah.
- Hubungan masyarakat dan pemerintah dalam Birokrasi belum setara; pengaduan dan partisipasi masyarakat masih belum memiliki tempat (*citizen charter*)

4) Faktor politik

- Ketidaksetaraan sistem birokrasi dengan sistem politik dan sistem hukum
- Kooptasi pengangkatan jabatan birokrasi oleh partai politik

Menurut Peter Al Blau dan Charles H. Page dalam Bintoro, birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan

cara mengkoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang.²⁰

Birokrasi dapat menjadi kekuatan yang baik untuk pertumbuhan sebagai hasil pelaksanaan kegiatan yang efisien, tetapi juga dapat menjadi alat yang menghambat perubahan apabila yang lebih menonjol adalah apa yang disebut dengan “ritualitas”. Sikap birokrasi yang sesungguhnya adalah mengembangkan standar dan prosedur tata kerja, serta memperinci kewenangan secara detail, kemudian dijadikan sesuatu yang rutin dan dilaksanakan secara ketat. Tidak ada tempat bagi kegiatan administratif yang menyimpang, melainkan memberikan pemecahan masalah.²¹

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : Per/15/M.Pan/7/2008 Tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi di dalam bagian kesatu menjelaskan bahwa reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*), dan sumber daya manusia aparatur.

Mengingat bahwa reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), maka dapat dikatakan bahwa reformasi birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur nrgara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional.²²

Latar belakang dilakukannya reformasi birokrasi adalah sebagai berikut:²³

- 1) Praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) masih berlangsung hingga saat ini;

²⁰ Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan* (Jakarta: LP3ES, 1987), hlm.71

²¹ *Ibid.*

²² Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : Per/15/M.Pan/7/2008 Tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi bagian kesatu

²³ *Ibid.*

- 2) Tingkat kualitas pelayanan publik yang belum mampu memenuhi harapan publik;
- 3) Tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitas yang belum optimal dari birokrasi pemerintahan;
- 4) Tingkat transparansi dan akuntabilitas birokrasi pemerintahan yang masih rendah;
- 5) Tingkat disiplin dan etos kerja pegawai yang masih rendah.

Pada Bagian Kedua Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per/15/M.Pan/7/2008 Tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi, dimuat arah kebijakan reformasi birokrasi yang mencakup hal-hal sebagai berikut:

1) Visi dan Misi

Visi reformasi birokrasi adalah terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik pada tahun 2025.

Misi reformasi birokrasi adalah:

- 1) Membentuk dan atau menyempurnakan peraturan perundang-undangan sebagai landasan hukum tata kelola pemerintahan yang baik;
- 2) Memodernisasi birokrasi pemerintahan dengan optimalisasi pemakaian teknologi informasi dan komunikasi;
- 3) Mengembangkan budaya, nilai-nilai kerja dan perilaku yang positif;
- 4) Mengadakan restrukturisasi organisasi (kelembagaan) pemerintah;
- 5) Mengadakan relokasi dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia termasuk perbaikan sistem remunerasi;
- 6) Menyederhanakan sistem kerja, prosedur dan mekanisme kerja;
- 7) Mengembangkan mekanisme kontrol yang efektif.

2). Maksud dan Tujuan

Tujuan umum dari reformasi birokrasi adalah membangun/membentuk profil dan perilaku aparatur negara dengan:

- a. Integritas tinggi, yaitu perilaku aparatur negara yang dalam bekerja senantiasa menjaga sikap profesional dan menjunjung tinggi nilai-nilai moralitas (kejujuran, kesetiaan, komitmen) serta menjaga keutuhan pribadi;
- b. Produktivitas tinggi dan bertanggung jawab, yaitu hasil optimal yang dicapai oleh aparatur negara dari serangkaian program kegiatan yang inovatif, efektif dan efisien dalam mengelola sumber daya yang ada serta ditunjang oleh dedikasi dan etos kerja yang tinggi;
- c. Kemampuan memberikan pelayanan yang prima, yaitu kepuasan yang dirasakan oleh publik sebagai dampak dari hasil kerja birokrasi yang profesional, berdedikasi dan memiliki standar nilai moral yang tinggi dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, utamanya dalam memberikan layanan yang prima kepada publik dengan sepenuh hati dan rasa tanggung jawab.

Adapun tujuan khusus dari reformasi birokrasi adalah:

- a. Birokrasi yang bersih,
yaitu birokrasi yang sistem dan aparaturnya bekerja atas dasar aturan dan koridor nilai-nilai yang dapat mencegah timbulnya berbagai tindak penyimpangan dan perbuatan tercela (mal-administrasi) seperti korupsi,, kolusi dan nepotisme;
- b. Birokrasi yang efisien, efektif dan produktif,
yaitu birokrasi yang mampu memberikan dampak kerja positif (manfaat) kepada masyarakat dan mampu menjalankan tugas dengan tepat, cermat, berdaya guna dan tepat waktu (hemat waktu, tenaga, dan biaya). Selain itu birokrasi yang memiliki kinerja maksimum untuk mengelola kekuatan dan peluang yang ada, serta

meminimalisir kelemahan dan ancaman demi mencapai hasil yang optimal;

- c. Birokrasi yang transparan,
yaitu birokrasi yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar dan tidak diskriminatif dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Inti dari transparansi di sini adalah sebuah kejujuran dalam pengelolaan birokrasi utamanya yang menyangkut hajat hidup masyarakat banyak;
- d. Birokrasi yang melayani masyarakat,
yaitu birokrasi yang tidak minta dilayani masyarakat, tetapi birokrasi yang memberikan pelayanan prima kepada publik;
- e. Birokrasi yang akuntabel,
yaitu birokrasi yang bertanggung jawab atas setiap proses dan kinerja atau hasil akhir dari program maupun kegiatan, sehubungan dengan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan untuk mencapai tujuan. Hal ini dilakukan secara periodik melalui pertanggung jawaban yang telah ditetapkan kepada negara dan masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3). Sasaran

Secara umum, sasaran reformasi birokrasi adalah mengubah pola pikir (*mind set*) dan budaya kerja (*culture set*) serta sistem manajemen pemerintahan. Sedangkan secara khusus sasaran reformasi birokrasi mencakup hal-hal berikut ini:

NO.	AREA PERUBAHAN	HASIL YANG INGIN DICAPAI
1	kelembagaan (organisasi)	organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran (<i>right sizing</i>)
2	budaya organisasi	birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi
3	ketata-laksanaan	sistem, proses & prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur & sesuai dengan prinsip-prinsip <i>good governance</i>
4	regulasi deregulasi birokrasi	regulasi yang tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif
5	sumber daya manusia	SDM yang berintegritas, kompeten, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera

2.1.2. SEJARAH REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA

Keterkaitan sejarah menjadi bagian penting untuk mengetahui bagaimana timbulnya berbagai peristiwa dan persoalan yang terjadi dalam tubuh birokrasi, seperti masalah korupsi, kolusi, nepotisme dan tidak tumbuhnya budaya pelayanan dalam birokrasi di Indonesia.

Sejarah Indonesia mencatat bahwa sebagian besar wilayah Indonesia sebelum kedatangan bangsa asing pada abad ke-16, menganut sistem kekuasaan dan pengaturan masyarakat yang berbentuk kerajaan. Dalam sistem kerajaan, pucuk pimpinan berada pada seorang raja sebagai pemegang kekuasaan tunggal dan absolut. Segala keputusan ada di tangan raja dan semua warganya harus tunduk dan patuh pada setiap keputusannya. Hal tersebut menunjukkan bahwa birokrasi pemerintahan yang terbentuk

pada masa itu adalah birokrasi kerajaan, yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:²⁴

1. Penguasa menganggap dan menggunakan administrasi publik sebagai urusan pribadi;
2. Administrasi adalah perluasan rumah tangga istana;
3. Tugas pelayanan ditujukan kepada pribadi sang raja;
4. “gaji” dari raja kepada pegawai kerajaan pada hakikatnya adalah anugerah yang juga dapat ditarik sewaktu-waktu sekehendak raja;
5. Para pejabat kerajaan dapat bertindak sekehendak hatinya terhadap rakyat, seperti halnya yang dilakukan oleh raja.

Pada masa penjajahan, pemerintah kolonial Belanda tidak banyak mengubah sistem birokrasi dan administrasi pemerintahan yang berlaku di Indonesia. Sistem birokrasi yang dikembangkan oleh pemerintah kolonial justru sepenuhnya ditujukan untuk mendukung semakin berkembangnya pola paternalistik yang telah menjiwai sistem birokrasi pada masa kerajaan.²⁵

Selama pemerintahan kolonial berkuasa di Indonesia, terdapat dualisme dalam birokrasi pemerintahan. Di satu sisi telah mulai diperkenalkan dan diberlakukan sistem administrasi kolonial (*binnenlandsche bestuur*) yang mengenalkan sistem birokrasi dan administrasi modern, sedangkan pada sisi lain sistem administrasi tradisional (*inheemsche bestuur*) masih tetap dipertahankan oleh pemerintah kolonial. Perbedaan sistem birokrasi pada masa kolonial dengan masa sebelumnya dapat dilihat pada peran bupati, dimana pada masa kerajaan bupati sebagai kepala daerah diangkat dari kalangan pribumi yang mempunyai kekuasaan otonom dalam menjalankan pemerintahan tanpa ada pengawasan dari sultan/raja. Pengawasan dari raja hanya ditunjukkan pada momen-momen politik tertentu

²⁴ Agus Dwiyanto, dkk., *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia* (Yogyakarta:Gadjah Mada University Press,2008), hlm.10

²⁵ Suwarno dalam bukunya Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974: Sebuah tinjauan Historis, mengemukakan bahwa pemerintah kolonial memiliki kebijakan untuk tidak begitu saja menghapus sistem pemerintahan yang telah ada sebelumnya. Motif utama dari kebijakannya tersebut adalah agar dapat menjalin hubungan politik dengan pemerintah kerajaan yang disegani oleh masyarakat, dalam rangka berupaya menanamkan pengaruh politiknya kepada elit politik kerajaan.

saja, seperti tradisi menghadap raja setiap tahun yang disertai dengan mengirim upeti kepada raja. Kondisi tersebut berubah pada masa pemerintah kolonial Belanda berkuasa, dimana wewenang bupati dalam memerintah daerahnya tidak lagi otonom melainkan telah dibatasi undang-undang dengan mendapat kontrol dari pengawas yang ditunjuk oleh pemerintah pusat (Gubernur Jenderal).²⁶

Pada masa pemerintahan kolonial, inisiatif dan peran dari birokrasi pemerintah lokal tidak banyak berfungsi karena semua inisiatif kebijakan dan otoritas formal berasal dari pemerintah pusat. Unit-unit yang ada dalam birokrasi di daerah secara hirarkis-formal bertanggung jawab kepada pimpinan puncak birokrasi, yaitu Gubernur Jenderal. Berkembangnya sikap feodalisme di dalam tubuh birokrasi kolonial membawa berbagai konsekuensi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Akuntabilitas birokrasi hanya ditujukan kepada pejabat di atasnya, bukan kepada publik. Keinginan seorang bawahan untuk memperoleh perhatian dan kesan baik dari atasannya akan membuatnya berupaya menyenangkan hati atasannya tersebut dengan berbagai cara, yang pada akhirnya dapat mendorong pegawai bersangkutan melakukan tindakan korupsi.

Berakhirnya masa kolonialisme di Indonesia membawa perubahan sosial politik yang sangat berarti bagi kelangsungan sistem birokrasi pemerintahan. Perbedaan-perbedaan pandangan yang terjadi di antara pendiri bangsa di awal masa kemerdekaan tentang bentuk negara yang akan didirikan, termasuk dalam pengaturan birokrasinya, telah menjurus ke arah disintegrasi bangsa dan keutuhan aparatur pemerintah. Perubahan bentuk negara dari negara kesatuan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 menjadi negara federal atau Negara Serikat berdasarkan Konstitusi RIS pada tahun 1950 melahirkan kondisi dilematis dalam cara pengaturan aparatur pemerintah. Setidak-tidaknya terdapat dua persoalan dilematis menyangkut aparat birokrasi pada saat itu. Pertama adalah bagaimana cara menempatkan pegawai Republik Indonesia yang telah berjasa mempertahankan Republik

²⁶ Agus Dwiyanto, dkk., *Op.Cit.*, hlm.10

Indonesia tetapi relatif kurang memiliki keahlian dan pengalaman kerja yang memadai, dan yang kedua adalah persoalan bagaimana menempatkan pegawai yang telah bekerja pada pemerintah Belanda yang memiliki keahlian, tetapi dianggap berkhianat Republik Indonesia.²⁷

Pada masa pemerintahan parlementer (1950-1959), sistem politik yang mengiringinya telah membawa konsekuensi pada seringnya terjadi pergantian kabinet hanya dalam tempo beberapa bulan. Dampak dari sistem pemerintahan yang seperti ini memunculkan persaingan dan sistem kerja yang tidak sehat di dalam birokrasi. Birokrasi menjadi tidak profesional dalam menjalankan tugas-tugasnya, birokrasi tidak pernah dapat melaksanakan kebijakan atau program-programnya karena seringnya terjadi pergantian pejabat dari partai politik yang memenangkan pemilu. Setiap pejabat atau menteri baru selalu menerapkan kebijakan yang berbeda dari pendahulunya yang berasal dari partai politik yang berbeda. Konsentrasi aparat birokrasi pada masa itu bukan pada fungsi dan tugas pelayanan kepada masyarakat, melainkan segenap energi dicurahkan untuk kepentingan politik individu maupun kelompok dalam birokrasi. Puncak dari konflik politik pada masa Orde Lama adalah meletusnya peristiwa G30S/PKI pada tahun 1965, yang kemudian disusul dengan terbitnya Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) yang menjadi titik awal mulainya pemerintahan Orde Baru. Karakteristik utama dari birokrasi Orde Baru adalah kuatnya penetrasi birokrasi pemerintah sebagai representasi kehadiran negara, ke dalam kehidupan masyarakat. Hubungan antara negara dengan masyarakat harus berjalan secara harmoni, serasi, tidak ada konflik, dan penuh solidaritas serta kerja sama. Situasi birokrasi yang seperti itu membawa implikasi pada hilangnya kemajemukan atau pluralitas sosial, politik, budaya yang terdapat dalam masyarakat Indonesia²⁸.

Pada tahun 1998 para mahasiswa memelopori dimulainya gerakan reformasi di Indonesia. Gerakan reformasi tersebut memiliki tujuan untuk

²⁷ Agus Dwiyanto, dkk., *Op.Cit.*, hlm.32

²⁸ Agus Dwiyanto, dkk., *Op.Cit.*, hlm.36

memperbaiki kondisi bangsa yang terpuruk akibat krisis ekonomi yang berlarut-larut. Berbagai kasus yang menyangkut penyalahgunaan kekuasaan dan jabatan yang dilakukan oleh elit-elit politik dan birokrasi Orde Baru diyakini merupakan salah satu faktor penyebab yang memperparah krisis ekonomi di Indonesia. Gerakan reformasi diharapkan dapat memberikan pengaruh bagi penyelesaian berbagai persoalan bangsa selama masa pemerintahan Orde Baru berkuasa, seperti kasus-kasus korupsi, kolusi dan nepotisme. Reformasi birokrasi menjadi salah satu cara untuk membangun kepercayaan rakyat.²⁹

Reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik diarahkan untuk menciptakan kinerja birokrasi yang profesional dan akuntabel. Birokrasi dalam melakukan berbagai perbaikan pelayanan diharapkan lebih berorientasi pada kepuasan pelanggan, yakni masyarakat pengguna jasa. Namun harapan tersebut nampaknya masih sulit untuk diwujudkan. Kecenderungan birokrasi untuk bermain politik pada masa reformasi tampaknya belum dapat sepenuhnya dihilangkan dari kultur birokrasi di Indonesia. Mentalitas dan budaya kekuasaan masih melingkupi sebagian besar aparat birokrasi pada masa reformasi. Kuatnya kultur birokrasi yang menempatkan pejabat birokrasi sebagai penguasa dan masyarakat pengguna jasa sebagai pihak yang dikuasai, bukannya sebagai pengguna jasa yang seharusnya dilayani dengan baik, telah menyebabkan perilaku pejabat birokrasi menjadi acuh dan arogan terhadap masyarakat. Masih belum efektifnya upaya penegakan hukum dan kontrol publik terhadap birokrasi pemerintah, disertai masih lemahnya pula sistem kontrol internal birokrasi menyebabkan berbagai tindakan penyimpangan yang dilakukan aparat birokrasi pemerintah masih terus berlangsung.³⁰

²⁹ dikutip dari <http://rushdymys.wordpress.com/2011/02/23/perkembangan-birokrasi-di-indonesia>, diakses tgl. 23-10-2011.

³⁰ Agus Dwiyanto, dkk., *Op. Cit.*, hlm. 223-227

2.1.3. TUGAS POKOK DAN FUNGSI KANTOR PELAYANAN PERBENDAHARAAN NEGARA (KPPN)

Sejalan dengan reformasi pengelolaan keuangan negara yang ditandai dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Kementerian Keuangan kemudian melakukan reorganisasi dengan membentuk Direktorat Jenderal Perbendaharaan yang sebelumnya merupakan bagian unit organisasi dari Direktorat Jenderal Anggaran, yaitu Direktorat Perbendaharaan Negara (Dit. PBN).

Salah satu hal penting dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang diundangkan oleh Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 5 April 2003 tersebut adalah peniadaan fungsi *ordonansering* pada Departemen Keuangan dalam hal ini Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN), dan dialihkan kepada kantor/satuan kerja kementerian Negara/Lembaga sebagai pemangku kepentingan. Hal tersebut diikuti dengan reorganisasi Departemen Keuangan, dimana Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN) sebagaimana yang diatur dalam Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 84 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal di Lingkungan Departemen Keuangan, berubah menjadi Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) sehingga hanya menjalankan fungsi Bendahara Umum Negara (comptabel). Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara adalah instansi vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Kantor Wilayah Ditjen Perbendaharaan dan dipimpin oleh seorang kepala. KPPN sebagai salah satu unit organisasi pemerintahan pada Kementerian Keuangan mempunyai tanggung jawab yang sama dengan unit organisasi pemerintahan yang lain dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik di seluruh unit kerjanya, Kementerian Keuangan menjalankan program reformasi birokrasi. Sebagai langkah awal dalam mewujudkan reformasi birokrasi untuk bidang pekerjaan perbendaharaan negara, pada tanggal 30 Juli 2007 Kementerian Keuangan mengubah KPPN konvensional menjadi KPPN percontohan melalui Keputusan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor : KEP-172/PB/2007 tentang Penetapan Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Percontohan Di Lingkungan Direktorat Jenderal Perbendaharaan tanggal 26 Juli 2007. Hingga saat ini Kementerian Keuangan telah membentuk 37 KPPN Percontohan dari 178 KPPN Konvensional yang ada dan tersebar di seluruh Indonesia. Meskipun demikian, dalam operasionalnya sehari-hari baik KPPN Percontohan maupun KPPN konvensional sama-sama menerapkan *Standard Operating Procedures* (SOP) Percontohan dalam memberikan pelayanan kepada para pemangku kepentingan. Beberapa layanan unggulan KPPN Percontohan ini adalah memberikan layanan kepada masyarakat dengan cepat, akurat dan tanpa biaya. Pelayanan sebagai wujud reformasi birokrasi itu dinamakan dengan istilah “pelayanan prima” KPPN.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.01/2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan, KPPN Percontohan memiliki tugas pokok melaksanakan kewenangan perbendaharaan dan bendahara umum, penyaluran pembiayaan atas beban anggaran, serta penatausahaan penerimaan dan pengeluaran anggaran melalui dan dari kas negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam melaksanakan tugas pokok tersebut, KPPN menyelenggarakan fungsi-fungsi sebagai berikut :

- 1) Pengujian terhadap dokumen surat perintah pembayaran berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- 2) Penerbitan surat perintah pencairan dana atas nama Menteri Keuangan (Bendahara Umum);

- 3) Penyaluran pembiayaan atas beban APBN;
- 4) Penilaian dan pengesahan terhadap penggunaan uang yang telah disalurkan;
- 5) Penatausahaan penerimaan dan pengeluaran negara melalui dan dari kas negara;
- 6) Pengiriman dan penerimaan kiriman uang;
- 7) Penyusunan laporan pelaksanaan APBN;
- 8) Penyusunan laporan realisasi pembiayaan yang berasal dari pinjaman dan hibah luar negeri;
- 9) Penatausahaan PNBPN;
- 10) Penyelenggaraan verifikasi transaksi keuangan dan akuntansi;
- 11) Pembuatan tanggapan dan penyelesaian temuan hasil pemeriksaan;
- 12) Pelaksanaan kehumasan;
- 13) Pelaksanaan administrasi KPPN.

Tugas pokok dan fungsi tersebut di atas dalam operasional sehari-hari dilaksanakan oleh masing-masing seksi pada KPPN Percontohan, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Sub Bagian Umum mempunyai tugas melakukan urusan kepegawaian, keuangan, tata usaha, rumah tangga, penyusunan laporan keuangan, kehumasan, dan penyelesaian temuan hasil pemeriksaan serta menerbitkan surat perintah membayar (SPM) sebagai satuan kerja (KPA) KPPN;
- 2) Seksi Perbendaharaan mempunyai tugas melakukan pengujian terhadap dokumen perintah pembayaran yang diterbitkan Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA), penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D), pengesahan Surat Keterangan Penghentian Pembayaran (SKPP), penatausahaan dokumen pembayaran, penyusunan laporan realisasi pembayaran, penatausahaan dan penyusunan realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP);
- 3) Seksi Bank mempunyai tugas melakukan pembayaran berdasarkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D), melakukan penelitian dokumen

penerimaan negara, menatausahakan dokumen penerimaan negara, menatausahakan penerimaan dan pengeluaran negara melalui dan dari kas negara, pengiriman dan penerimaan kiriman uang, penyusunan laporan realiasi penerimaan dan pengeluaran negara serta pembukuan bendahara umum;

- 4) Seksi Verifikasi dan Akuntansi mempunyai tugas melakukan verifikasi dan akuntansi transaksi keuangan serta penyusunan laporan arus kas.

2.1.4. STRUKTUR ORGANISASI DAN TATA KERJA KANTOR PELAYANAN PERBENDAHARAAN NEGARA (KPPN)

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.01/2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan, KPPN adalah instansi vertikal yang bertanggung jawab langsung kepada Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan, dipimpin oleh seorang Kepala.

Sebagai KPPN Percontohan berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor KEP-172/PB/2007 tanggal 26 Juli 2007 tentang Penetapan Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Percontohan Di Lingkungan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, struktur organisasi KPPN terdiri dari kepala kantor sebagai pimpinan, 1 (satu) subbagian dan 3 (tiga) seksi, yaitu :

- a. Subagian Umum.
- b. Seksi Pencairan Dana.
- c. Seksi Bank/GiroPos.
- d. Seksi Verifikasi dan Akuntansi.

Prosedur pelayanan pada KPPN Percontohan dilaksanakan berdasarkan *Standard Operating Procedure* (SOP) yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan dengan Keputusan nomor KEP-297/PB/2007. SOP ini mengacu pada peraturan perundangan antara lain :

- 1) Undang-Undang :
 - a. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
 - b. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

- 2) Peraturan Presiden :
 - a. Kepres No. 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengelolaan APBN/APBD.
 - b. Kepres No. 80 Tahun 2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

- 3) Peraturan Menteri Keuangan :
 - a. PMK No. 134/PMK.06/2005 tentang Mekanisme Pencairan Dana APBN.
 - b. PMK No. 91/PMK.05/2007 tentang Bagan Akun Standar.
 - c. PMK No. 171/PMK.05/2007 tentang Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat.

- 4) Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan :
 - a. Perdirjen No. PER-66/PB/2005 tentang Mekanisme Penyaluran dan Pencairan Dana.
 - b. Perdirjen No. PER-59/PB/2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Rekening Pengeluaran KPPN Bersaldo Nihil dalam rangka penerapan Treasury Single Account (TSA).
 - c. Perdirjen No. PER-37/PB/2009 tentang Petunjuk Teknis Pengalihan Pengelolaan Administrasi Belanja Pegawai Negeri Sipil Pusat Kepada Satuan Kerja Kementerian Negara/Lembaga.

Dalam menjalankan prosedur-prosedur di atas KPPN menjalankan Sistem Aplikasi KPPN yang dibuat oleh kantor pusat Direktorat Jenderal Perbendaharaan Aplikasi KPPN terdiri dari beberapa modul sebagai berikut :

- 1) Modul SP2D, modul ini untuk memproses SPM dari satuan kerja (pemangku kepentingan) yang *outputnya* berupa SP2D.

- 2) Modul Bendahara Umum, modul ini untuk memproses transaksi melalui kas negara yang *outputnya* berupa *advise* (daftar penguji SP2D), laporan pertanggungjawaban bendum dan laporan kebutuhan dana (melalui aplikasi ekirana).
- 3) Modul Verifikasi dan Akuntansi, modul ini digunakan untuk merekonsiliasi data-data transaksi satuan kerja baik realisasi pengeluaran maupun penerimaan, *output* dari modul ini adalah laporan keuangan pemerintah pusat tingkat kuasa BUN dan berita acara rekonsiliasi dengan satuan kerja.
- 4) Aplikasi informasi dan layanan informasi berbasis web.
Sebagai bentuk transparansi atas pengelolaan Keuangan Negara maka disediakan suatu aplikasi yang dapat memberikan informasi kepada satuan kerja antara lain :
 - a. Pengawasan penyelesaian SP2D persatker maupun perkegiatan.
 - b. Pengawasan realisasi penggunaan dana.
 - c. Pengawasan penggunaan pagu.
 - d. Laporan keuangan tingkat KPPN.
 - e. Peraturan perundang-undangan.

2.2. PELAYANAN PUBLIK

2.2.1. PENGERTIAN PELAYANAN PUBLIK

Pelayanan publik (public service) dalam Black's Law Dictionary dimaknai sebagai "*a service provided or facilitated by the government for the general public's convenience and benefit; government employment, work performed for or on behalf of government*".³¹ Dari pengertian tersebut cakupan pelayanan publik tidak hanya yang dilaksanakan langsung oleh aparat pemerintah tetapi juga yang dilaksanakan oleh pihak selain pemerintah yang difasilitasi oleh pemerintah dan pekerjaan yang

³¹ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, 8th ed., (Texas: Thompson West, 2004).

dilaksanakan untuk atau atas nama pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingan umum.

Upaya menjamin pelayanan publik yang baik diwujudkan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mulai tanggal 18 Juli 2009. Pemberlakuan undang-undang tersebut menjadi harapan baru untuk mendorong terciptanya good governance dalam pelayanan publik.

Pelayanan publik dalam UU Pelayanan publik adalah “kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.³²

Tujuan UU Pelayanan Publik disebutkan dalam Pasal 3 yaitu:³³

- 1) terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik (pemberian pelayanan publik tidak boleh menyimpang dari peraturan perundang-undangan);
- 2) terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- 3) terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- 4) terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Tujuan utama pelayanan publik Menurut Agus Dwiyanto adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat pengguna agar dapat memperoleh pelayanan

³² Indonesia, *Undang-undang Tentang Pelayanan Publik*. No. 25 Tahun 2009, Pasal 1 angka 1.

³³ *Ibid.*, Pasal 3.

yang diinginkan dan memuaskan.³⁴ Beberapa hal yang mendasari hal itu menurutnya adalah:³⁵

- 1) Pelayanan publik selama adalah ranah dimana negara yang diwakili pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non pemerintah. Dalam pelayanan publik terjadi interaksi yang sangat intensif antara pemerintah dengan masyarakat. Buruknya praktik *good governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan oleh masyarakat luas. Hal ini berarti jika ada perubahan yang signifikan pada pelayanan publik yang diselenggarakan maka manfaatnya dirasakan oleh masyarakat atau penerima layanan yang lain secara langsung.
- 2) Melalui pelayanan publik berbagai karakteristik *good governance* secara relatif lebih mudah dijabarkan. Aspek kelembagaan yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai penyelenggaraan *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik. Kompleksitas *good governance* dan sifat yang multi dimensional sering mempersulit pengembangan parameter dan indikator yang digunakan untuk mengukur perkembangan dari pencapaian *good governance*. Dengan menjadikan pelayanan publik sebagai pintu masuk untuk mengenalkan *good governance* maka tolok ukur dan indikator yang jelas untuk pencapaian *good governance* menjadi relatif lebih mudah dikembangkan.
- 3) Pelayanan publik melibatkan semua pilar *good governance*. Pemerintah sebagai representasi negara, masyarakat, dan swasta memiliki keterlibatan dan kepentingan yang tinggi dalam pelayanan publik. Dalam pelayanan publik dapat terlihat apakah terdapat kesetaraan antar pilar yang terlibat dan saling mempengaruhi antar pilar *good governance*.

2.2.2. ASAS-ASAS PELAYANAN PUBLIK

Pelayanan publik adalah titik strategis untuk mewujudkan *good governance*. Pada Pasal 4 UU Pelayanan Publik disebutkan asas-asas pelayanan publik sebagai berikut:

³⁴ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), hal. 152.

³⁵ *Ibid.*, hlm.20.

- 1) kepentingan umum, pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan;
- 2) kepastian hukum, jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan;
- 3) kesamaan hak, pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi;
- 4) keseimbangan hak dan kewajiban, pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan;
- 5) keprofesionalan, pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas;
- 6) partisipatif, peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
- 7) persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil;
- 8) keterbukaan, setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan;
- 9) akuntabilitas, proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 10) fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan;
- 11) ketepatan waktu, penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan;
- 12) kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Berdasarkan pada uraian di atas terlihat bahwa asas-asas yang melandasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 lebih banyak dibandingkan dengan asas-asas yang melandasi UU Nomor 28 Tahun 1999, UU Nomor 17 Tahun 2003, dan UU Nomor 1 Tahun 2004. Dari

perbandingan keempat undang-undang tersebut ditemukan beberapa asas yang sama, yaitu asas kepastian hukum, asas keterbukaan, asas akuntabilitas dan asas profesionalitas.

2.3. TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK (GOOD GOVERNANCE)

2.3.1. KONSEP GOOD GOVERNANCE

Dapat terselenggaranya pemerintahan yang baik menjadi tuntutan dari perkembangan demokrasi. Seiring dengan semakin tingginya kesadaran masyarakat akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, membuat masyarakat semakin kritis terhadap haknya sebagai anggota masyarakat. Pengawasan masyarakat terhadap pemerintah dalam melaksanakan fungsi pemerintahanpun semakin kuat.

Pengertian pemerintah oleh negara-negara dipahami secara berbeda-beda. Misalnya di Inggris dan negara-negara persemakmuran mengartikan *government* hanya berkaitan dengan kekuasaan eksekutif dari suatu negara yang terdiri dari kepala pemerintahan (perdana menteri/presiden) dan kabinet serta pelaksana di bawahnya. Sedangkan di Amerika Serikat yang dimaksud dengan *government* adalah keseluruhan dari kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.³⁶

Government dalam *Black's Law Dictionary* diuraikan dalam tiga pengertian:³⁷

“1. the structure of principles and rules determining how state or organization is regulated; 2. the sovereign power in a nation or state; 3. an organization through which a body of people exercises political authority, the machinery by which sovereign power is expressed.”

Pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan wewenang bertanggung jawab kepada rakyat. Hal ini sebagaimana pendapat Bagir Manan bahwa sistem pemerintahan (birokrasi) adalah suatu tata cara pertanggungjawaban pemerintahan

³⁶ Safri Nugraha, *et al.*, *Hukum Administrasi Negara* (cet. 1). (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm.4

³⁷ Bryan A. Garner, *Op.Cit.*

(eksekutif) dalam suatu tatanan demokrasi.³⁸ Lebih lanjut dijelaskan bahwa dalam demokrasi terdapat prinsip “*geen macht zonder verantwoordelijkheid*” (tidak ada kekuasaan tanpa suatu pertanggungjawaban).³⁹ Pertanggungjawaban pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan di negara demokrasi adalah pertanggungjawaban kepada rakyat, karena rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara.

Peran pemerintah yang semakin luas dalam rangka mencapai tujuan negara menyebabkan munculnya paradigma baru atas eksistensi peran pemerintah. Konsep baru yang dipraktikkan di negara-negara maju adalah peningkatan peran masyarakat dan swasta disamping peran pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan negara, yang dikenal dengan *governance*. Hal ini diuraikan Safri Nugraha bahwa telah berkembang istilah *governance* dan *good governance* yang berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan dalam suatu negara. Pengertian dari *governance* adalah proses pembuatan keputusan dan proses bagaimana suatu keputusan diimplementasikan atau tidak di berbagai tingkat pemerintahan. Istilah *governance* dapat digunakan dalam *corporate governance*, *international governance*, *national governance*, dan *local governance*. Selain pemerintah sebagai salah satu unsur dari *governance* terdapat unsur-unsur lain yaitu lembaga swadaya masyarakat, tokoh agama, universitas, koperasi, dan pihak yang terkait lainnya.⁴⁰

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) mendefinisikan *governance* sebagai istilah umum mengenai suatu alternatif pengelolaan masyarakat (*society*) dan organisasi (*organization*) dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara.⁴¹ Pengertian *governance* dapat bervariasi dari waktu ke waktu, dan dari suatu tempat ke tempat lain.

³⁸ Bagir Manan, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Makalah dalam Seminar Nasional Ikatan Senat Mahasiswa Hukum Indonesia, Semarang, 29-06-1999.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Safri Nugraha (b), *et. al., op. cit.*, hal. 5.

⁴¹ Bappenas, “*Good Public Governance*”, dalam <http://www.goodgovernance=bappenas.go.id/Secretariat.htm>

Dari pengertian ini terlihat pemberdayaan terhadap pihak di luar pemerintah dalam pencapaian tujuan bernegara.

Pendapat lain mengenai pengertian *governance* yaitu mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu usaha kolektif.⁴² Dalam pengertian ini terlihat juga penekanan peran serta pihak lain selain pemerintah dalam pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial.

Dari beberapa pendapat tentang pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa telah terjadi pergeseran dari peran pemerintah yang dianggap lebih tinggi daripada peran pelaku-pelaku lain dalam negara ke arah kesejajaran peran dalam pelaksanaan pemerintahan untuk mencapai tujuan negara. Pengertian *governance* juga fleksibel sehingga dapat digunakan dalam berbagai tingkat pemerintahan.

Good governance mempunyai berbagai terjemahan dalam bahasa Indonesia, yang paling sering dipakai adalah pemerintahan yang baik, tata kelola, tata pemerintahan, dan tata pamong.⁴³ Tata pemerintahan yang baik dalam negara hukum dapat diartikan sebagai tata kelola yang dapat mewujudkan keadilan bagi masyarakat, yaitu menuju terciptanya kesejahteraan masyarakat. Menurut Prajudi Admosudirdjo sebagaimana dikutip oleh Rukiah Handoko, pengertian *good governance* (*behoorlijk bestuur*) dalam *public governance* (*openbaar*) maupun *corporate governance* (*bedrijfsbestuur*) berasal dari gerakan di Amerika Serikat yang ingin mengganti *government* (pemerintahan/penguasa) dengan *governance* (pemberdayaan dan pengarahan).⁴⁴

Hubungan antara pemerintah, masyarakat, dan swasta adalah hubungan yang sederajat. Hubungan antara pemerintah dan swasta yang

⁴² Meuthia Ganie Rochman, "Good Governance: Prinsip, Komponen, dan Penerapannya", dalam HAM: Penyelenggaraan Negara Yang Baik & Masyarakat Warga, (Jakarta: Komnas HAM, 2000).

⁴³ Safri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara*, cet. 1, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm.4

⁴⁴ Rukiah Handoko, "Prinsip-Prinsip Hukum Governance Publik Yang Baik", Hukum dan Pembangunan 2 (April-Juni 2002), hal. 195.

paling terlihat yaitu dalam menggerakkan roda ekonomi melalui penyediaan lapangan pekerjaan. Sektor swasta meliputi perusahaan swasta yang bergerak di berbagai bidang dan sumber informal lain di pasar. Sektor masyarakat terdiri dari individu dan kelompok. Masyarakat tidak hanya melakukan *check and balance* terhadap kewenangan kekuasaan pemerintah dan swasta, tetapi juga dapat memberikan kontribusi dan memperkuat sektor pemerintah dan swasta.⁴⁵

Menurut United Nation Development Program (UNDP) yang dikutip Djokosantoso Moeljono dijelaskan bahwa good governance adalah “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage the nation’s affair at all levels*”.⁴⁶ Organisasi Internasional yang lain juga memberi pengertian tentang good governance, yaitu Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) dan Bank Dunia sebagaimana dikutip oleh Muin Fahmal yaitu sebagai penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana, investasi yang langka, dan pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political frameworks bagi tumbuhnya aktifitas sebagai hubungan sinergi dan konstruktif di antara sektor swasta dan masyarakat.⁴⁷

Menurut *United Nation Development Program* (UNDP) dalam Djokosantoso Moeljono karakteristik *good governance* adalah:⁴⁸

- 1) *Participation*, merupakan bentuk keikutsertaan semua pihak dalam upaya meningkatkan kinerja organisasi publik. Partisipasi dibangun atas dasar kebebasan menyampaikan pendapat secara konstruktif. Semua pendapat selanjutnya dipilah untuk ditentukan mana yang sesuai dengan tujuan

⁴⁵ Syaukani, *Akses dan Indikator Tata Kelola Pemerintahan Daerah Yang Baik*, (Jakarta: LKHK Otda, 2003), hal. 19.

⁴⁶ Djokosantoso Moeljono, *Good Corporate Culture Sebagai Inti dari Good Corporate Governance*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2006), hal. 113.

⁴⁷ Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hal. 178.

⁴⁸ Djokosantoso Moeljono, *op. cit.*, hal. 114.

organisasi publik. Dengan kata lain, setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga yang mewakili kepentingan masyarakat. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

- 2) *Rule of law*, ditunjukkan melalui penentuan dan pelaksanaan kebijakan yang tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan perundang-undangan merupakan alat yang efektif untuk mengendalikan perilaku agar tidak menyimpang dari tujuan organisasi publik. Hal ini berarti kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum tentang hak asasi manusia.
- 3) *Transparency*, merupakan bentuk kebebasan untuk mengakses informasi yang dimiliki organisasi publik. Informasi yang diberikan oleh organisasi publik harus *up to date*, relevan, dan mudah dipahami oleh masyarakat yang membutuhkan. Dengan kata lain, Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga, dan informasi secara langsung dapat diterima oleh pihak-pihak yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
- 4) *Responsiveness*, ditunjukkan oleh perilaku organisasi publik sebagai pelayan masyarakat. Eksistensi organisasi publik adalah melayani kebutuhan masyarakat, sehingga setiap permasalahan di masyarakat harus segera ditangani sesuai dengan kapasitasnya. Hal ini dapat dijelaskan juga bahwa lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
- 5) *Consensus Oriented*, menunjukkan kepedulian organisasi publik terhadap kepentingan yang lebih luas dibandingkan kepentingan organisasi semata. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan yang dikeluarkan oleh organisasi publik. Dengan kata lain, *good governance* menjadi perantara kepentingan-kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik

bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.

- 6) *Equity*, merupakan harapan masyarakat bahwa eksistensi organisasi publik dapat meningkatkan kesejahteraan mereka. Pengelolaan sumber daya oleh organisasi publik memiliki tujuan untuk menciptakan keadilan yang merata terhadap konsumsi sumber daya tersebut oleh masyarakat. Hal ini berarti bahwa semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
- 7) *Effectiveness and efficiency*, merupakan upaya pengelolaan sumber daya yang efisien dalam mencapai tujuan organisasi publik. Organisasi publik harus memperhitungkan *cost benefit analysis* dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan publik. Dengan kata lain, proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik-baiknya.
- 8) *Accountability*, merupakan pertanggungjawaban organisasi publik kepada *stakeholders*. Bentuk pertanggungjawaban dapat berupa laporan kinerja organisasi publik dalam kurun waktu tertentu baik kinerja keuangan maupun kinerja non keuangan, kinerja jangka pendek dan jangka panjang.

Upaya pemerintah untuk melayani kepentingan umum dapat dilakukan dengan strategi penerapan prinsip-prinsip *good governance*. Menurut G.H. Addink:⁴⁹

“It is very interesting to see that in the White Paper the Commission has mentioned and developed five Principles Good Governance: openness, participation, accountability, effectiveness and coherence. But also earlier ... in the White Paper on Administrative Reform that was adopted by Commission on 1 March 2000 – key Principles of European Public Administration were stressed on service, independence, responsibility, accountability, efficiency and

⁴⁹ Safri Nugraha, *Reading Material: Birokrasi & Good Governance*, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004) hlm. 328.

transparency; these elements were elaborated in a rather limited way in the Commission's Code of Good Administrative Behaviour."

Dari pendapat tersebut, prinsip-prinsip *good governance* yang sangat penting dalam pelaksanaan pemerintahan, yaitu prinsip keterbukaan, partisipasi, akuntabilitas, efektivitas, koherensi, efisiensi, dan transparansi.

Karakteristik *good governance* yang disebutkan oleh berbagai pihak bervariasi dan memiliki persamaan dan perbedaan. Namun demikian, setidaknya ada tiga karakteristik yang dapat dianggap sebagai karakteristik utama yang melandasi *good governance*, yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi. Ketiga karakteristik itu sangat erat kaitannya satu dengan yang lain.

Akuntabilitas merupakan istilah yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan untuk tujuan sebagaimana dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara ilegal.⁵⁰ Dalam perkembangannya, akuntabilitas digunakan juga bagi pemerintah untuk mencari dan menemukan apakah ada penyimpangan staf, inefisiensi, dan ada prosedur yang tidak diperlukan. Chandler dan Plano menyebutkan akuntabilitas sebagai "*refers to the institution of checks and balances in an administrative system*"⁵¹. Akuntabilitas menunjuk pada institusi mengenai *checks and balances* dalam sistem administrasi. Akuntabilitas berarti menyelenggarakan penghitungan terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan.

Akuntabilitas publik menurut Irfan Islamy menghendaki birokrasi publik dapat menjelaskan secara transparan dan terbuka kepada publik mengenai tindakan apa yang telah dilakukan.⁵² Tujuan dari hal tersebut adalah untuk menjelaskan bagaimana pertanggungjawaban hendak dilaksanakan, metode apa yang dipakai untuk melaksanakan tugas,

⁵⁰ Syaukani, *op. cit.*, hal.25.

⁵¹ Ralph C. Chandler dan Jack Plano, *The Public Administration Dictionary*, (New York: John Wiley, 1992), hal. 107.

⁵² M. Irfan Islamy, "*Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*", Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Kebijakan Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi, (Universitas Brawijaya Malang: Agustus 1998), hal.15.

bagaimana realitas pelaksanaannya, dan apa dampaknya. Dengan adanya penjelasan secara terbuka, masyarakat atau publik menjadi tahu tentang apa yang telah dilakukan birokrasi publik, berapa besarnya anggaran yang digunakan, dan bagaimana hasilnya

Transparansi merupakan prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaan serta hasil-hasil yang dicapai.⁵³ Transparansi berarti adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada kebutuhan publik.⁵⁴

Transparansi menjadi semakin penting sejalan dengan semakin kuatnya keinginan untuk mengembangkan praktek *good governance*. Praktek *good governance* mensyaratkan adanya transparansi dalam proses penyelenggaraan pemerintah secara keseluruhan. Pemerintah dituntut untuk terbuka dan menjamin akses *stakeholders* terhadap berbagai informasi mengenai kebijakan publik, alokasi anggaran untuk pelaksanaan kebijakan, serta pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan. Informasi mengenai tindakan pemerintah harus tersedia bagi *stakeholders*.

Partisipasi merupakan bentuk keikutsertaan semua pihak dalam upaya meningkatkan kinerja pemerintah. Partisipasi dibangun atas dasar kebebasan menyampaikan pendapat secara konstruktif. Semua pendapat selanjutnya dipilah untuk ditentukan mana yang bermanfaat untuk pencapaian tujuan negara. Dengan kata lain, setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingan masyarakat. Upaya meningkatkan partisipasi dapat dilakukan antara lain

⁵³ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional & Departemen Dalam Negeri, *Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah*, 2002, hal.18.

⁵⁴ Meuthia Ganie, *op.cit.*, hal. 151.

melalui identifikasi peran masyarakat yang tidak hanya dianggap sebagai pengguna layanan publik namun pada hakekatnya adalah pemegang kedaulatan negara. Selain itu pemerintah harus membuka peluang dan mendorong agar partisipasi masyarakat semakin meningkat.

Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) pada tahun 2008 telah membentuk konsep Pedoman Umum *Good Public Governance* (GPG). Sebelumnya KNKG telah membuat Pedoman Umum *Good Corporate Governance* (GCG) pada tahun 1999 sebagai upaya dalam menerapkan *good governance* di kalangan usaha (swasta). Penerapan GCG di Indonesia belum efektif mengingat ketiga pilar yaitu negara, swasta dan masyarakat belum seimbang dalam menjalankan *good governance*.⁵⁵ Pedoman Umum *Good Public Governance* diharapkan menjadi pedoman yang dipakai sebagai acuan penerapan *good governance* di sektor publik.

Konsep Pedoman Umum *Good Public Governance* tahun 2008 yang disusun Komite Nasional Kebijakan Governance yang kemudian telah ditetapkan menjadi Pedoman Umum *Good Public Governance* pada tahun 2010 mensyaratkan lima prinsip/asas yang harus diterapkan dalam rangka menciptakan *good governance* di sektor publik, yaitu:⁵⁶

- 1) Prinsip demokrasi, memiliki tiga unsur pokok yaitu partisipasi, pengakuan adanya perbedaan pendapat dan perwujudan kepentingan umum. Asas demokrasi harus diterapkan dalam proses pemilihan dan dipilih sebagai penyelenggara negara dan juga dalam proses penyelenggaraan negara.
- 2) Prinsip transparansi, diperlukan agar pengawasan oleh masyarakat dan swasta terhadap penyelenggaraan negara dapat dilakukan secara objektif. Transparansi diperlukan dalam rangka penyusunan dan pelaksanaan anggaran. Penyediaan informasi melalui sistem informasi dan dokumentasi harus dapat dengan mudah diakses oleh pilar di luar pemerintah.

⁵⁵ Mas Achmad Daniri, “*Sambutan Ketua Komite Nasional Kebijakan Governance*”, dalam *Konsep Pedoman Umum Good Public Governance*, (KNKG: Jakarta, 2008), hal. 144.

⁵⁶ Komite Nasional Kebijakan Governance, “*Public Governance*”, *Proceeding Diskusi Panel dan Workshop Konsep Pedoman Umum*, (Jakarta: Penerbit Salemba, 2008), hal 153.

- 3) Prinsip akuntabilitas, diperlukan agar setiap lembaga negara dan penyelenggara negara melaksanakan tugasnya secara jujur dan terukur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan kebijakan publik yang berlaku serta menghindarkan penyalahgunaan wewenang.
- 4) Prinsip budaya hukum, harus dibangun agar lembaga negara dan penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya selalu didasarkan pada keyakinan untuk berpegang teguh pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Setiap lembaga negara mempunyai kewajiban membangun sistem dan budaya hukum yang berkelanjutan baik dalam proses penyusunan dan penetapan perundang-undangan serta kebijakan publik maupun dalam pelaksanaan dan pertanggungjawaban, yang dilakukan atas dasar kepentingan umum dan dilaksanakan secara konsekuen.
- 5) Prinsip kewajaran dan kesetaraan, diperlukan untuk mewujudkan pola kerja lembaga negara dan penyelenggara negara yang lebih adil dan bertanggung jawab. Selain itu kewajaran dan kesetaraan juga diperlukan agar pemangku kepentingan dan masyarakat lebih menaati hukum dan dihindari adanya benturan kepentingan. Untuk mencapai tujuan tersebut maka dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya lembaga negara dan penyelenggara negara harus senantiasa memperhatikan kepentingan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas kewajaran dan kesetaraan.

Pedoman yang dibuat oleh KNKG tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Pedoman *Good Public Governance* maupun *Good Corporate Governance* bukan merupakan bentuk peraturan perundang-undangan, tetapi suatu acuan yang berisi prinsip-prinsip yang dapat dijadikan landasan, acuan, dan rujukan bagi penyelenggara negara baik eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta lembaga non struktural dalam mewujudkan *good governance*. Sebagai tindak lanjut dari pedoman yang sudah disusun oleh KNKG

diharapkan masing-masing lembaga negara menyusun manual yang lebih operasional dan diinternalisasikan kepada seluruh jajarannya.⁵⁷

2.3.2. ASAS-ASAS UMUM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN YANG BAIK

Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik (AAUPPB) diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Asas-asas tersebut dijabarkan dalam pasal 3 dan penjelasannya sebagai berikut:

- 1) Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
- 2) Asas tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- 3) Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- 4) Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara, dengan tetap memperhatikan pertimbangan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- 5) Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- 6) Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 7) Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai

⁵⁷ *Ibid.*, hal. 149.

pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Muchsan, secara universal dalam Hukum Administrasi Negara telah diterima adanya Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik sebagai aturan hukum yang tidak tertulis yang mengikat penguasa dalam melaksanakan fungsinya. Asas-asas ini dapat digolongkan menjadi 2 (dua) kelompok besar, yaitu:⁵⁸

- 1) Asas prosedural yang murni, yakni asas-asas yang berkaitan dengan cara pembentukan suatu perbuatan administratif. Apabila prosedur ini tidak diperhatikan pada waktu perbuatan administratif dilaksanakan, perbuatan tersebut harus dinyatakan batal tanpa adanya pemeriksaan yang lebih mendalam, termasuk dalam asas ini:
 - a) Asas *"That no man may judge in his own causa"* atau juga disebut *"likelihood causa"*. Dalam asas ini seseorang yang memiliki pengaruh atas terjadinya suatu perubahan administratif dilarang mempunyai kepentingan dengan perbuatan tersebut.
 - b) Asas *"audit et alterem partem"* bahwa keputusan-keputusan untuk melakukan perbuatan administratif yang akan bertentangan dengan kepentingan seorang warga masyarakat tidak boleh dikeluarkan sebelum warga masyarakat yang terkena oleh perbuatan tersebut diberi kesempatan untuk membela diri.
 - c) Asas yang menyatakan bahwa perimbangan dari suatu perbuatan hukum administratif harus serasi atau mendukung konklusinya (diktumnya) dan pertimbangan serta konklusi tersebut harus berdasarkan fakta-fakta yang benar.
- 2) Asas-asas yang terdiri dari ketentuan-ketentuan yang tidak tertulis yang bersifat materiil. Asas ini berkaitan dengan isi/materi dari perbuatan hukum administrasi itu sendiri. Termasuk dalam asas ini adalah:

⁵⁸Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Yogyakarta, 1992) hlm.34.

- a) Asas kepastian hukum (*the principle of security*). Berdasarkan asas ini pemerintah harus berpegang pada aturan mainnya sendiri dan hanya boleh menyimpang dalam hal-hal istimewa (luar biasa).
- b) Asas keseimbangan (*the principle of proportionality*).
Asas ini menolak tindakan Pemerintah yang sewenang-wenang (*wilekeur*) dan tindakan yang tidak sama untuk peristiwa (kasus) yang sama.
- c) Asas kecermatan/kehati-hatian (*the principle of carefulness*). Asas ini menuntut dari pemerintah tindakan yang bijak, tepat dan hati-hati.
- d) Asas ketajaman dalam menentukan sasaran (*the principle of good object*).
Menurut asas ini, setiap tindakan Pemerintah harus diarahkan kepada tujuan yang telah ditetapkan oleh perundang-undangan.
- e) Asas permainan yang layak (*the principle of fair play*).
Asas ini memberikan kesempatan kepada warganya untuk mendapatkan informasi selengkapnya dan untuk mencari keadilan. Dari pihak Pemerintah sendiri diharapkan suatu sikap terbuka, itikad baik dan keikhlasan.
- f) Asas Kebijakan (*the principle of cleverness*).
Asas ini menghendaki bahwa aparat Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya hendaknya berpandangan jauh ke depan. Maksudnya dalam membuat keputusan-keputusan aparat pemerintah harus dapat meramalkan dengan tepat gejala-gejala sosial yang mungkin timbul yang dapat menunjang serta berkaitan dengan kaidah hukum konkrit.
- g) Asas gotong royong (*the principle of solidarity*).
Dalam prinsip ini terkandung suatu ajaran bahwa meskipun merupakan suatu kewajiban bagi aparat pemerintah dalam menciptakan produk-produk hukum, tetapi hendaknya tetap menghayati dan memperhatikan rasa keadilan, kesadaran hukum dan kebudayaan hukum yang hidup dalam masyarakat.

BAB 3

BIROKRASI KANTOR PELAYANAN PERBENDAHARAAN NEGARA (KPPN) PERCONTOHAN

3.1. REFORMASI BIROKRASI PADA KEMENTERIAN KEUANGAN

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945. Sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 tersebut, UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara menjabarkannya ke dalam asas-asas umum yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, yaitu:

- 1) asas tahunan;
- 2) asas universalitas;
- 3) asas kesatuan dan;
- 4) asas spesialisasi

Selain asas-asas yang telah disebutkan di atas, dalam penjelasan UU Nomor 17 Tahun 2003 juga dijelaskan bahwa dianut asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain:⁵⁹

- 1) akuntabilitas berorientasi pada hasil;
- 2) profesionalitas;
- 3) proporsionalitas;
- 4) keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
- 5) pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Lebih lanjut mengenai asas-asas umum dalam pengelolaan keuangan negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara menjelaskan sebagai berikut:⁶⁰

⁵⁹ Undang-Undang Republik Indonesia No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara., bagian penjelasan.

⁶⁰ Undang-Undang Republik Indonesia No.1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, bagian penjelasan.

- 1) Asas kesatuan menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara/daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran.
- 2) Asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.
- 3) Asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu.
- 4) Asas spesialisasi mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

Undang-undang Perbendaharaan Negara ini juga memuat ketentuan yang mendorong profesionalitas, serta menjamin keterbukaan dan akuntabilitas dalam pelaksanaan anggaran.

Tujuan reformasi birokrasi pada Kementerian Keuangan adalah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat (termasuk pemberantasan korupsi), serta meningkatkan kinerja pengelolaan keuangan negara dan kekayaan negara, termasuk pasar modal secara terencana dan bertahap.⁶¹

Reformasi birokrasi yang dilaksanakan pada dasarnya diarahkan untuk memberikan peningkatan pelayanan kepada publik melalui berbagai langkah prioritas, sehingga diharapkan perbaikan pelayanan tersebut dapat diwujudkan dalam jangka menengah dan jangka panjang, namun dengan tetap memperhatikan layanan yang lebih baik dalam jangka pendek. Dengan mempertimbangkan hal tersebut, berbagai upaya perbaikan proses bisnis yang dilakukan dalam reformasi birokrasi dalam jangka pendek difokuskan pada tujuan peningkatan pelayanan prima yang secara langsung menyentuh kepentingan masyarakat umum. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, dilakukan langkah-langkah sebagai berikut:⁶²

- 1) Meningkatkan transparansi sekaligus memotong jalur birokrasi yang tidak perlu atas proses bisnis di lingkungan Kementerian Keuangan.

⁶¹ dikutip dari makalah berjudul *Standard Operating Procedures* yang disampaikan dalam treasury seminar I Kementerian Keuangan RI tahun 2011 tgl. 13 April 2011

⁶² Departemen Keuangan, *Peningkatan Pelayanan Publik di Departemen Keuangan Melalui Penerbitan SOP Layanan Unggulan*, Kementerian Keuangan RI, 2007, hlm.6-7

Para pemangku kepentingan akan dilayani dengan SOP yang baku, jelas, dan tertulis guna menjamin kepastian dalam memperoleh layanan. Di samping itu juga secara jelas dicantumkan janji layanan waktu, dan biaya yang harus dikeluarkan. Upaya meningkatkan transparansi juga dilakukan melalui pencantuman persyaratan administratif untuk setiap jenis layanan, sehingga dengan demikian para pemangku kepentingan tidak direpotkan oleh lambatnya layanan yang disebabkan karena persyaratan yang tak lengkap.

2) Menyederhanakan proses bisnis di lingkungan Departemen Keuangan.

Proses layanan yang dituangkan dalam SOP disederhanakan dengan menghilangkan proses yang tidak perlu. Dengan demikian bukan tahapan proses saja yang menjadi lebih pendek, tetapi waktu penyelesaian juga menjadi lebih cepat. Dalam beberapa jenis layanan yang prosesnya telah diatur dengan tegas sesuai dengan aturan yang berlaku, tahapan proses layanan memang tetap harus sebagaimana aturan, namun janji layanan waktu yang dipersingkat.

3) Menghindari sejauh mungkin penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) oleh aparat.

Dengan dibuatnya SOP yang mencantumkan prosedur dan alur layanan, jangka waktu layanan, persyaratan administrasi yang diperlukan, serta besarnya biaya yang harus dikeluarkan, maka pencari layanan akan mengerti dengan jelas hak dan kewajibannya. Kondisi ini akan kian memberikan perlindungan yang lebih baik kepada pengguna layanan.

4) Menyiapkan aparat yang profesional dan kompeten.

Dengan membangun Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) percontohan yang memberikan layanan perbendaharaan yang semakin profesional (layanan prima). Selain petugas yang semakin profesional, pada kantor-kantor tersebut dilengkapi juga dengan teknologi yang mendukung proses bisnis yang lebih efisien. Dengan demikian para pemangku kepentingan akan mendapatkan layanan yang lebih baik dengan dukungan aparatur yang profesional dan infrastruktur modern.

5) Menghindari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Dengan adanya kejelasan janji layanan, waktu penyelesaian, persyaratan administratif yang diperlukan, serta biaya yang dikeluarkan, maka akan semakin melindungi kepentingan para pemangku kepentingan dalam berurusan. Melalui reformasi birokrasi Departemen Keuangan telah meletakkan landasan yang kuat untuk penegakan disiplin dan penindakan pelanggaran yang dilakukan aparatnya, memberikan sanksi yang berat kepada yang melanggar dan memberikan penghargaan kepada yang berprestasi dan memiliki kinerja yang baik. Selain itu, masyarakat dapat melaporkan setiap pelanggaran termasuk perbuatan yang tidak terpuji yang dilakukan oleh pegawai kepada atasan pegawai atau Kepala Kantor setempat, serta selanjutnya ditindaklanjuti dan diproses sesuai dengan tingkat pelanggarannya.

Agenda reformasi Kementerian Keuangan meliputi empat aspek, yaitu.⁶³

- 1) Penataan organisasi;
- 2) Peningkatan sumber daya manusia;
- 3) Penyempurnaan tata laksana (*business process*);
- 4) Perbaikan struktur remunerasi.

Penataan organisasi dalam reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan meliputi modernisasi organisasi, pemisahan fungsi, penggabungan fungsi dan penajaman fungsi organisasi. Peningkatan sumber daya manusia dalam agenda reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan meliputi pendidikan & latihan berbasis kompetensi, pembangunan *assessment center*, penyusunan pola mutasi, peningkatan disiplin SDM dan integrasi sistem informasi manajemen kepegawaian. Penyempurnaan tata laksana (*business process*) meliputi analisis dan evaluasi jabatan, analisis beban kerja dan penyusunan *standard operational procedure (SOP)*.

Untuk analisis dan evaluasi jabatan meliputi empat kegiatan, yaitu penyusunan uraian jabatan, spesifikasi jabatan, peta jabatan dan peringkat jabatan

⁶³ Hamid Chalid, *Reformasi Birokrasi Peta Masalah dan Alternatif Solusi*, (Jakarta: Masyarakat Transparansi Indonesia, 2010), hlm.164

yang akan digunakan sebagai input penyusunan struktur remunerasi berbasis pekerjaan. Kemudian mengenai analisis beban kerja, meliputi dua kegiatan yaitu mengkompilasi hasil analisis jabatan untuk dipergunakan sebagai input dalam melaksanakan analisis beban kerja dan melakukan analisis beban kerja, Semua itu dilakukan dengan tujuan untuk peningkatan efektivitas dan efisiensi melalui *right sizing* agar baik kuantitas maupun kualitas pegawai sesuai dengan yang dibutuhkan. Untuk penyusunan SOP meliputi dua kegiatan, yaitu penyusunan pedoman SOP dan penyusunan SOP. Tujuan akhir yang hendak dicapai adalah peningkatan efektivitas dan efisiensi melalui simplifikasi dan standarisasi *business process*. Khusus terhadap SOP layanan unggulan akan ditetapkan dengan PMK (Peraturan Menteri Keuangan), untuk selanjutnya direncanakan untuk dipublikasikan kepada masyarakat.⁶⁴

Reformasi birokrasi yang dilaksanakan di Kementerian Keuangan pada dasarnya diarahkan untuk memberikan peningkatan pelayanan kepada publik. Berbagai upaya perbaikan proses bisnis yang dilakukam dalam jangka pendek difokuskan pada tujuan peningkatan pelayanan prima yang secara langsung menyentuh kepentingan masyarakat umum. Sasaran utama yang diharapkan akan diperoleh dari program layanan unggulan yang dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan adalah sebagai berikut:⁶⁵

- 1) Layanan unggulan diharapkan mampu meningkatkan transparansi sekaligus memotong jalur birokrasi yang yang tidak perlu dalam proses bisnis di lingkungan Kementerian Keuangan;
- 2) Layanan unggulan dirancang untuk menyederhanakan proses bisnis di lingkungan Kementerian Keuangan;
- 3) Layanan unggulan dirancang untuk menghindari sejauh mungkin penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) dari aparat;
- 4) Layanan unggulan memberikan layanan yang didukung oleh aparat yang semakin profesional dan kompeten, serta teknologi modern;
- 5) Layanan unggulan dirancang untuk menghindari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

⁶⁴ <http://www.reform.depkeu.go.id/mainmenu.php?module=organisasi>

⁶⁵ Hamid Chalid, *Op. Cit.*, hlm.167-169

3.2. REFORMASI BIROKRASI PADA KPPN PERCONTOHAN

Pembentukan KPPN Percontohan merupakan salah satu perwujudan dari program reformasi birokrasi di Departemen Keuangan RI. KPPN Percontohan adalah etalase pelayanan publik yang dimiliki oleh Ditjen Perbendaharaan, yang antara lain melaksanakan tugas berupa pencairan dana APBN, administrasi penerimaan setoran penerimaan negara, penyusunan laporan keuangan pemerintah pusat, serta memberikan edukasi kepada masyarakat terkait dengan fungsi perbendaharaan negara.

Menyadari strategisnya peran yang diemban dan sejalan dengan program reformasi birokrasi, KPPN dituntut untuk dapat memperbaiki citra dan kinerja layanannya, sehingga lahirlah apa yang kemudian disebut sebagai KPPN Percontohan. Komitmen pemberian layanan baru tersebut diawali dengan penyiapan infrastruktur teknis, diantaranya *business process* yang lebih sederhana, sumber daya manusia yang mempunyai kompetensi dan moralitas baik, teknologi informasi yang mendukung, serta struktur perbaikan struktur remunerasi.

Reformasi birokrasi digulirkan untuk menjawab tantangan ke depan, di mana organisasi pemerintah harus dikelola secara sungguh-sungguh dan efisien. SDM yang mengelolanya harus bisa bekerja secara produktif dan profesional, dengan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi untuk mendukung terselenggaranya roda birokrasi yang modern sehingga bisa memberikan layanan yang lebih baik kepada masyarakat. Disamping itu, reformasi birokrasi hadir untuk menghilangkan stigma yang melekat kuat pada birokrasi, yakni lambat, jalurnya panjang, jorok, serta sarat dengan uang pelicin dalam memberikan layanan.

Penerapan prosedur kerja yang sederhana menjadi inti dari operasionalisasi KPPN Percontohan. Melalui penyederhanaan prosedur kerja dan pemanfaatan teknologi informasi yang ada, diharapkan akan mampu menciptakan efisiensi dan efektivitas pada struktur organisasi yang ada. Sebagai misal, dari enam struktur unit eselon IV yang ada, cukup diisi oleh empat pejabat eselon IV,

atau yang semula membutuhkan lebih dari seratus pegawai, dengan pola KPPN Percontohan cukup dibutuhkan tidak lebih dari 40 pegawai.⁶⁶

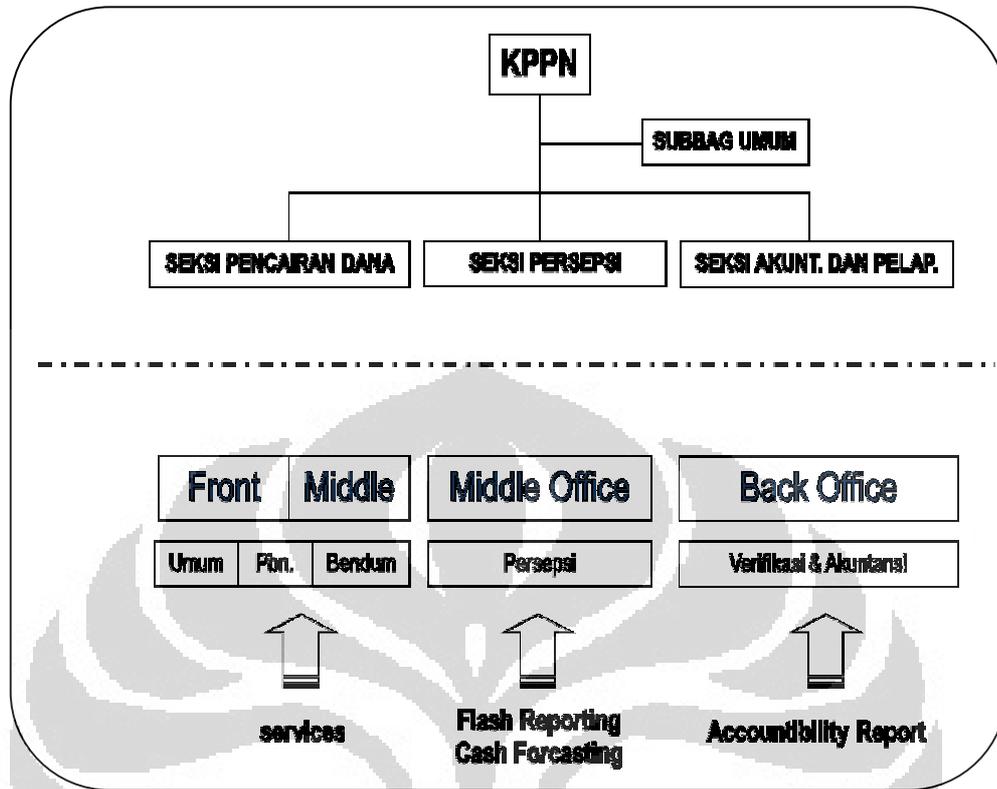
Dengan kinerja yang prima melalui penerapan pola kerja baru, pelayanan yang diberikan menjadi jauh lebih efektif. Penyederhanaan prosedur kerja dilakukan dengan cara memotong alur pekerjaan yang ada sehingga menjadi sebuah prosedur pelayanan baru yang efisien. Surat Perintah Membayar (SPM) dari mitra kerja yang selama ini harus melalui Subbagian Umum, dapat langsung diterima oleh Seksi Perbendaharaan dengan menempatkan stafnya di loket sebagai petugas *front office*. Pada KPPN Percontohan norma waktu yang dipersyaratkan untuk menyelesaikan sebuah Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) non belanja pegawai hanya antara 45 menit sampai dengan satu jam sepanjang SPM dimaksud telah memenuhi aturan yang ditetapkan. Hal ini jauh lebih cepat dari sebelumnya yang membutuhkan waktu sampai delapan jam (satu hari). Percepatan penyelesaian SP2D ini berefek besar dalam memotong waktu perjumpaan yang berlarut-larut, apalagi kontak hanya terjadi di area *front office* yang diciptakan sedemikian rupa sehingga terbuka bagi pengawasan publik.

Sebuah survei yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan dan Universitas Indonesia telah menempatkan Ditjen Perbendaharaan sebagai unit Eselon I dengan tingkat kepuasan pelanggan tertinggi dengan nilai 4,13 poin (skala 1-5) di tahun 2009 (jauh di atas nilai rata-rata Kementerian Keuangan pada level 3,86 poin). Demikian juga dalam survei yang dilakukan oleh Institut Pertanian Bogor (IPB) yang menempatkan Ditjen Perbendaharaan sebagai unit Eselon I dengan tingkat kepuasan pelanggan tertinggi dengan nilai 88,85 (skala 1-100) di tahun 2009 dan 88,57 di tahun 2010.

Salah satu komitmen yang dijanjikan oleh KPPN Percontohan adalah pelayanan SP2D non-Belanja Pegawai dalam waktu satu jam dihitung mulai SPM diterima secara lengkap dan memenuhi persyaratan sampai dengan SP2D siap untuk diserahkan kepada satker atau dikirim kepada Bank Operasional. Untuk dapat mewujudkan komitmen tersebut diperkenalkan pembagian pekerjaan sesuai fungsi, yaitu *front office*, *middle office*, dan *back office*.

⁶⁶ <http://www.reform.depkeu.go.id/mainmenu.php?>

Struktur organisasi pada KPPN Percontohan :⁶⁷



Front office merupakan fungsi yang dilaksanakan oleh pegawai yang secara langsung berhubungan dengan pengguna layanan KPPN. Khusus berkaitan dengan proses pencairan dana, petugas *front office* akan memberikan kepastian mengenai dapat tidaknya tagihan memenuhi syarat untuk dibayar.

Middle office merupakan fungsi yang melaksanakan proses lebih lanjut dari pekerjaan *front office*. Sedangkan *back office* adalah fungsi yang melaksanakan tugas-tugas yang berkaitan dengan pelaksanaan pelaporan pelaksanaan tugas-tugas KPPN.

SOP KPPN Percontohan membagi pekerjaan sesuai dengan fungsi yaitu *front office*, *middle office*, dan *back office* yang didukung oleh penyesuaian *layout* kantor untuk menunjang pemisahan tugas antar bagian, pengkartuan satker secara elektronik, *non-departemental job*, dan tersedianya *customer service* yang akan

⁶⁷ diambil dari makalah berjudul *Standard Operating Procedures* yang disampaikan dalam treasury seminar I tahun 2011 tgl. 13 April 2011.

melayani satker jika menghadapi permasalahan. Pemisahan fungsi ini ditujukan untuk mempendek jalur birokrasi serta memutus peluang-peluang terjadinya mafia birokrasi dan korupsi karena satker hanya berhubungan dengan pihak *front office* dalam menerima pelayanan.

Hal tersebut kemudian dibakukan dalam surat edaran Dirjen Perbendaharaan No. SE-31/PB/2009 tanggal 7 September 2009 dengan rincian sebagai berikut:

- a. Menerapkan Aplikasi SP2D KPPN Percontohan;
- b. Menyiapkan *front office* dan *customer service* sesuai kompetensinya;
- c. Mitra kerja/pemangku kepentingan hanya berhubungan langsung dengan petugas *front office*;
- d. Menerapkan pembagian kerja tidak secara departemental;
- e. Melakukan pengamanan *database*;
- f. Menata sistem pengarsipan dokumen satker yang dapat diakses oleh semua petugas Seksi Perbendaharaan;
- g. Menyediakan fasilitas pendukung pelayanan seperti papan pengumuman, persyaratan pengajuan SPM, bagan alir penerbitan SP2D, jam kerja/pelayanan di ruang tunggu;
- h. Menempatkan pengumuman larangan memberi dan menerima gratifikasi di ruang tunggu (sesuai Surat Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor S-4554/PB/2008 tanggal 23 Juni 2008 tentang Penegasan Larangan Gratifikasi).

Ringkasan Pelaksanaan Pekerjaan KPPN Percontohan:

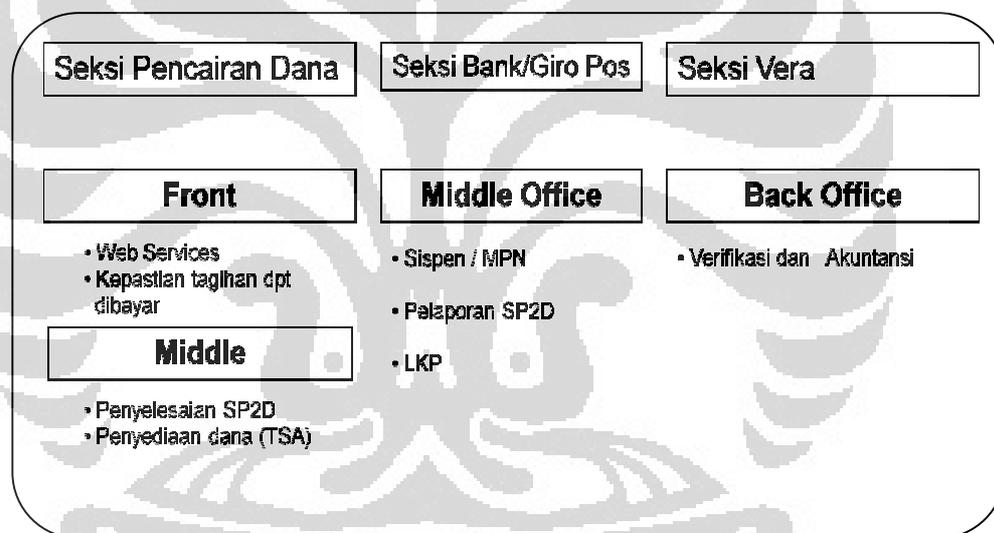
Aspek Perubahan	Sebelumnya	Saat ini
I. Pola layanan	Proses penyelesaian pekerjaan belum transparan/tidak dapat diakses oleh mitra kerja	Proses penyelesaian pekerjaan transparan/dapat diakses oleh mitra kerja melalui TV atau SMS centre

II. Jenis layanan	Pelayanan belum onestop service dan belum ada kepastian layanan	Pelayanan sudah one stop service dan ada kepastian layanan yang cepat, tepat, transparan dan bebas biaya
	Pembagian kerja secara departemental sehingga memunculkan ketergantungan penyelesaian pekerjaan pada beberapa orang saja	Pembagian kerja secara nondepartemental/berdasarkan fungsi (<i>front office, middle office dan back office</i>)
	Proses layanan secara manual dan tidak terintegrasi	Layanan menggunakan teknologi informasi dan terintegrasi
	Kontak langsung dengan satker membuka peluang terjadinya penyelewengan kewenangan	Tidak ada kontak langsung dengan satker kecuali <i>front office</i>
	Penerbitan SP2D satu hari kerja	Penerbitan SP2D satu jam kerja
	Rekonsiliasi laporan keuangan tingkat satker – tidak ada batas waktu	Rekonsiliasi laporan keuangan tingkat satker – maksimal 2 (dua) hari kerja dan dapat melalui internet
	Penerbitan SKPP 5 (lima) hari kerja	Penerbitan SKPP 1 (satu) hari kerja

Sumber : Annual Report 2010 Direktorat Jenderal Perbendaharaan

Salah satu faktor yang menyebabkan relatif lamanya proses penyelesaian pekerjaan pada KPPN non-Percontohan adalah belum dimanfaatkannya teknologi informasi secara optimal dalam penyelesaian pekerjaan. Melalui pemanfaatan teknologi informasi yang optimal, pengujian terhadap *specimen* tanda tangan pejabat Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) beserta bendahara dapat dilakukan dengan membandingkan *specimen* pada SPM dengan yang terdapat pada layar monitor komputer petugas *front office*. Pengujian terhadap ketersediaan pagu dan pencatatan realisasi pembayaran juga tidak lagi dilakukan secara manual memakai Kartu Pengawasan Kredit, namun dilakukan secara otomatis oleh aplikasi SP2D KPPN. Pemanfaatan teknologi informasi tersebut memungkinkan minimalisasi penggunaan Kartu Pengawasan Manual (*minimizing paperwork*).

Dukungan teknologi informasi pada KPPN Percontohan.⁶⁸



Seluruh fungsi tersebut harus dilaksanakan oleh pegawai yang memiliki kompetensi, baik *softskill* (motivasi, keinginan, dan karakteristik kepribadian) maupun *hardskill* (pengetahuan dan keterampilan teknis). Sehingga Ditjen PBN mengambil kebijakan dengan memberlakukan *assessment* dalam pemilihan pegawai KPPN Percontohan.

⁶⁸ *Ibid.*

3.3. STANDARD OPERATING PROCEDURE (SOP) KPPN PERCONTOHAN

Menteri Keuangan RI menetapkan *Standard Operating Procedure (SOP)* Pelayanan Penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) Belanja Non Pegawai (UP/TUP/GUP/LS) pada KPPN Percontohan sebagai berikut:⁶⁹

- A. Deskripsi:
merupakan mekanisme pengujian yang bersifat substantif dan formal terhadap Surat Perintah Membayar (SPM) Belanja Non Pegawai yang diajukan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran untuk diterbitkan SP2D.
- B. Dasar Hukum:
- B.1. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.06/2005 tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara;
 - B.2. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91/PMK.05/2007 tentang Bagan Akun Standar;
 - B.3. Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-66/PB/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan Pembayaran Atas Beban APBN.
- C. Pihak yang Dilayani/*Stakeholder*:
Satuan Kerja (Satker).
- D. Janji Layanan:
- D.1. Jangka waktu penyelesaian paling lambat 1 (satu) jam sejak SPM diterima lengkap.
 - D.2. Tidak ada biaya atas jasa pelayanan.
 - D.3. Persyaratan administrasi:
 - a) Surat Perintah Membayar:
 - Untuk keperluan pembayaran Uang Persediaan (UP):
 - Surat Pernyataan Kuasa Pengguna Anggaran/pejabat yang ditunjuk, yang menyatakan UP tidak untuk membiayai

⁶⁹ SOP-DJPBN Kementerian Keuangan RI

pengeluaran-pengeluaran yang menurut ketentuan harus dengan LS.

- Untuk keperluan pembayaran Langsung (LS) Belanja Non Pegawai:
 - Resume Kontrak/SPK atau Daftar Nominatif Perjalanan Dinas;
 - Surat Pernyataan Tanggung Jawab Belanja (SPTB);
 - Faktur Pajak dan Surat Setoran Pajak (SSP).
- Untuk keperluan pembayaran Tambahan Uang Persediaan (TUP):
 - Rincian Rencana Penggunaan Dana;
 - Surat dispensasi Kepala Kanwil Ditjen Perbendaharaan untuk TUP di atas Rp200.000.000 (dua ratus juta rupiah);
 - Surat Pernyataan dari Kuasa Pengguna Anggaran atau pejabat yang ditunjuk yang menyatakan bahwa:
 - Dana TUP tersebut akan digunakan untuk keperluan mendesak dan akan habis digunakan dalam waktu 1 bulan terhitung sejak tanggal diterbitkan SP2D;
 - Apabila terdapat sisa dana TUP harus disetorkan ke Rekening Kas Negara;
 - Tidak untuk membiayai pengeluaran yang seharusnya dibayarkan secara langsung.
- Untuk keperluan Pembayaran Penggantian Uang Persediaan (GUP):
 - SPTB;
 - Faktur Pajak dan SSP.

b) Arsip Data Komputer (ADK)

E. Proses:

E.1. Awal : Satker terkait menyampaikan SPM, dokumen pendukung, & ADK;

E.2. Akhir : Seksi Pencairan Dana (petugas *front office*) pada KPPN menyampaikan SP2D lembar ke-2 dan SPM lembar ke-2 kepada satker yang bersangkutan.

F. Keluaran/Hasil Akhir (*output*):

Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) Belanja Non Pegawai.

SOP di Lingkungan Ditjen Perbendaharaan disusun untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan meningkatkan mutu pelayanan kepada *stakeholder*. SOP disusun dengan mempertimbangkan kemudahan dalam memahami proses bisnis, kejelasan, keterukuran, dan fleksibilitas. Dengan adanya SOP sebagai upaya untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik melalui penyederhanaan tahapan yang baku dalam proses bisnis, diharapkan akan dapat mencegah dan mengikis terjadinya praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme.

Prinsip, tujuan dan manfaat dari penyusunan SOP diantaranya adalah :⁷⁰

A. Prinsip penyusunan SOP :

- 1) Kemudahan : SOP disusun secara jelas dan sederhana serta tidak berbelit-belit sehingga mudah dipahami, dimengerti, dan diterapkan.
- 2) Kejelasan : SOP dapat memberikan kejelasan kapan dan siapa yang harus melaksanakan kegiatan, berapa lama waktu yang dibutuhkan dan sampai mana tanggung jawab masing-masing pegawai.
- 3) Keterukuran : SOP memberikan pedoman yang terukur baik mengenai norma waktu jhasil kerja yang tepat dan akurat, maupun rincian biaya pelayanan (jika ada) dan tata cara pembayaran bila diperlukan adanya biaya perjalanan
- 4) Fleksibilitas : SOP harus mudah dirumuskan dan selalu bisa menyesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan kebijakan yang berlaku.

B. Tujuan penyusunan SOP :

- 1) Adanya kepastian dan keseragaman;
- 2) Adanya kejelasan dan transparansi;
- 3) Untuk kelancaran dan kemudahan pengendalian;
- 4) Mempertegas tanggung jawab;
- 5) Meningkatkan daya guna dan hasil guna.

⁷⁰dikutip dari makalah berjudul *Penerapan SOP Pencairan Dana* yang disampaikan dalam treasury seminar I Kementerian Keuangan RI tahun 2011 tgl. 13 April 2011

C. Manfaat penyusunan SOP :

- 1) Standardisasi cara yg harus diselesaikan dalam menyelesaikan pekerjaan, mengurangi kesalahan atau kelalaian
- 2) Menjamin proses yang telah ditetapkan dan dijadwalkan berlangsung sebagai mana semestinya
- 3) Menjamin tersedianya data untuk penyempurnaan proses
- 4) Meningkatkan akuntabilitas dengan melaporkan dan mendokumentasikan hasil
- 5) Memberikan cara konkrit untuk perbaikan kinerja
- 6) Menghindari terjadinya variasi proses pelaksanaan kegiatan dan tumpang tindih
- 7) Membantu mengidentifikasi apabila terjadi kesalahan prosedural
- 8) Memudahkan penelusuran terjadinya penyimpangan dan memudahkan langkah perbaikan.

3.4. KENDALA-KENDALA DALAM PELAKSANAAN TUGAS DI KPPN

Reformasi birokrasi yang dilaksanakan Ditjen Perbendaharaan khususnya KPPN memerlukan beberapa syarat yang harus dipenuhi agar dapat berjalan dengan baik. Syarat-syarat tersebut di antaranya adalah pelaksanaan *Standard Operating Procedures (SOP)*, sarana dan prasarana, sumber daya manusia yang berkualitas dan kompeten, pengawasan yang memadai dan beberapa hal lainnya.

Beberapa kendala baik yang menyangkut masalah organisasi /kelembagaan, proses bisnis, maupun sumber daya manusia yang ditemui dalam pelaksanaan tugas KPPN Medan II dalam memberikan layanan prima kepada para pemangku kepentingan yang berada di dalam wilayah pembayarannya, antara lain adalah:

- 1) Masih ada pihak-pihak yang belum percaya bahwa KPPN telah mereformasi birokrasinya. Mereka tetap berpendapat bahwa pelayanan di KPPN adalah pelayanan yang memakan waktu lama, berbelit-belit, dan harus membayar. Menurut mereka, spanduk-spanduk dan pengumuman mengenai perubahan *mind set* KPPN hanyalah sekedar slogan basa-basi karena tidak sesuai dengan kenyataan yang mereka alami.

- 2) Ada kalanya ADK yang dibawa oleh satker tidak dapat ditransfer ke komputer KPPN disebabkan *flashdisk* yang digunakan oleh satker ataupun komputer yang digunakan oleh petugas *front office* telah mengandung virus/rusak.
- 3) Masih banyak satuan kerja (pemangku kepentingan) yang kurang memahami tata cara pengisian SPM, sehingga petugas pengantar SPM harus membawa kembali SPM tersebut ke satker karena ditolak oleh petugas di *front office*.
- 4) Masih terjadi pengembalian SPM oleh *middle office* (seksi perbendaharaan) dengan alasan berkas yang dikirim masih belum lengkap, padahal sebelumnya SPM beserta lampirannya tersebut telah melalui pemeriksaan oleh petugas *front office*.
- 5) Petugas pengantar SPM yang datang ke KPPN seringkali tidak memiliki pengetahuan yang cukup, sehingga sering melakukan kekeliruan dalam menyampaikan aturan-aturan terbaru kepada atasannya.
- 6) Ada keluhan dari beberapa satker mengenai beberapa petugas di *front office* yang menurut mereka terlalu serius dan kurang ramah dalam memberikan pelayanan.

BAB 4

REFORMASI BIROKRASI DALAM PELAYANAN KEPADA PEMANGKU KEPENTINGAN OLEH KPPN MEDAN II

4.1. PENGATURAN REFORMASI BIROKRASI DI KPPN MEDAN II DALAM MEMBERIKAN PELAYANAN KEPADA PEMANGKU KEPENTINGAN

4.1.1. Penataan Organisasi

Kementerian Keuangan selalu berupaya untuk meningkatkan kinerja pegawai dan institusi kelebagaannya. Beberapa hal yang telah dilakukan untuk meningkatkan kinerja tersebut, antara lain dengan melaksanakan perubahan kelembagaan yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas kinerja birokrasi dalam menyusun dan memberikan pelayanan publik. Untuk itu, sejak tahun 2002 Kementerian Keuangan telah melakukan penataan organisasi yang dimulai dari pemisahan tugas dan fungsi penganggaran, formulasi kebijakan, perbendaharaan, pengelolaan utang, serta pengelolaan aset negara. Perubahan dilakukan dengan memisahkan fungsi-fungsi yang berbeda yang sebelumnya berada dalam satu unit organisasi, dan menyatukan fungsi-fungsi yang sama namun tersebar di berbagai unit organisasi.

Dengan berlakunya UU No.1 Tahun 2004, kewenangan *ordonansering* dialihkan dari menteri keuangan selaku BUN kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran (PA). Peniadaan fungsi *ordonansering* tersebut memberi dampak perubahan organisasi pada Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN) yang selama ini menjalankan fungsi *ordonansering* tersebut berubah menjadi Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) yang hanya menjalankan fungsi Bendahara Umum Negara (*comptabel*).

Kewenangan *ordonansering* dimaksud adalah kewenangan yang menimbulkan suatu tindakan sehingga mengakibatkan terjadinya suatu penerimaan atau pengeluaran negara. Khusus mengenai kewenwngan penerbitan SPM tersebut adalah kewenangan untuk melakukan pengujian

atas suatu tagihan terhadap negara yang membebani APBN sehingga mengakibatkan pengeluaran negara. Dalam melakukan kewenangan *ordonansering* antara lain meliputi pengujian atas kebenaran material terhadap bukti pengeluaran, kelengkapan dokumen yang menjadi persyaratan sehubungan dengan adanya suatu ikatan/perjanjian untuk selanjutnya membebaskan pengeluaran negara tersebut sesuai dengan mata anggaran pengeluaran (MAK) serta memerintahkan pembayaran kepada Kuasa Bendahara Umum Negara, yang dalam hal ini adalah KPPN.

Konsekuensi lain dari beralihnya kewenangan *ordonansering* kepada satker pengguna anggaran adalah beralihnya pengelolaan administrasi belanja pegawai baik PNS Pusat maupun TNI/Polri kepada kementerian/lembaga. Sebagai langkah awal kemudian dilakukan pengalihan pengelolaan administrasi belanja pegawai negeri sipil pusat kepada satuan kerja kementerian negara/lembaga, sedangkan pengalihan pengelolaan administrasi belanja pegawai TNI/Polri untuk sementara waktu masih tetap dikelola oleh KPPN. Kebijakan ini dilakukan mengingat banyaknya personil TNI/Polri yang harus dibayarkan gajinya setiap bulannya. Ada lebih kurang sebelas ribu personil TNI yang gaji induknya harus dikelola oleh KPPN Medan II setiap bulannya, belum termasuk belanja pegawai lainnya selain gaji induk dan SKPP. Proses pengalihan pengelolaan administrasi belanja pegawai TNI ini kemudian dilakukan secara bertahap sambil menunggu kesiapan masing-masing pemegang kas (Pekas).

Pada awal dilaksanakannya pengalihan wewenang *ordonansering* ke satuan kerja pengguna anggaran, dijumpai beberapa kendala yang sebagian besar disebabkan oleh kurang siapnya satuan kerja pengguna anggaran melaksanakan kewenangan barunya itu. Kendala-kendala tersebut terutama adalah keterbatasan sumber daya manusia yang menguasai perbendaharaan yang dimiliki oleh satuan-satuan kerja pengguna anggaran. Keterbatasan SDM tersebut baik secara kuantitas maupun kualitas. Kuantitas di sini adalah kurang tersedianya jumlah sumber daya manusia

yang bisa ditunjuk untuk mengerjakan tugas-tugas perbendaharaan, sedangkan kualitas menyangkut sumber daya manusia yang memenuhi syarat yang ditentukan, yaitu yang mempunyai pengetahuan di bidang perbendaharaan.

Pengetahuan di bidang perbendaharaan mutlak diperlukan oleh para pejabat pengguna anggaran sehubungan dengan adanya kewenangan ordonansering yang harus dilakukan oleh masing-masing satker sebagai Kuasa Pengguna Anggaran. Pengetahuan di bidang perbendaharaan tersebut meliputi bagaimana melakukan pengujian terhadap permintaan pembayaran (SPP), ketepatan dalam pembebanan, pelaksanaan pengadaan barang/jasa, penguasaan aplikasi SPM, pengujian kelengkapan syarat-syarat dokumen pembayaran serta pelaksanaan penerbitan SPM. Di samping itu dengan pengembangan aplikasi SPM, maka satuan kerja yang sebelumnya membuat SPM menggunakan mesin ketik manual mulai saat itu dituntut untuk memiliki sebuah komputer dan menguasai pengoperasian aplikasi tersebut.

Kelemahan-kelemahan yang dimiliki oleh satker pengguna anggaran sebagaimana diuraikan di atas secara tidak langsung mempengaruhi kinerja KPPN yang sedang mereformasi birokrasi pelayanannya agar bisa menjadi lebih efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan yang dapat memuaskan para penerima layanan. Untuk itu KPPN kemudian mengambil langkah-langkah guna peningkatan kuantitas dan kualitas SDM perbendaharaan di satuan-satuan kerja melalui kegiatan-kegiatan sosialisasi, pendidikan dan pelatihan, maupun berbagai bimbingan teknis.

Pada saat ini, hampir semua satuan kerja yang berurusan di KPPN Medan II telah memiliki pengetahuan perbendaharaan yang cukup untuk menjamin terselenggaranya pelayanan yang baik. Proses transformasi kelembagaan di tingkat KPPN hingga saat ini telah melalui empat tahapan, yaitu tahap I sebanyak 18 KPPN sesuai dengan Kepdirjen Perbendaharaan Nomor KEP-172/PB/2007; tahap II sebanyak 9 KPPN sesuai dengan Kepdirjen Perbendaharaan Nomor KEP-18/PB/2008; tahap III sebanyak 5

KPPN sesuai dengan Kepdirjen Perbendaharaan Nomor KEP-93/PB/2008; dan tahap IV sebanyak 5 KPPN sesuai dengan Kepdirjen Perbendaharaan Nomor KEP-02/PB/2009.

KPPN Medan II sebagai kuasa Bendahara Umum Negara mempunyai visi menjadi pelaksana Fungsi Bendahara Umum Negara di daerah yang profesional, transparan, dan akuntabel untuk mewujudkan pelayanan prima guna mewujudkan bangsa yang mandiri dan sejahtera. Sedangkan misi yang diembannya adalah (1) Menjamin kelancaran pencairan dana APBN secara tepat sasaran, tepat waktu, dan tepat jumlah; (2) Mengelola penerimaan negara secara profesional dan akuntabel; (3) Mewujudkan pelaporan pertanggungjawaban APBN yang akurat dan tepat waktu. Wilayah kerja KPPN Medan II meliputi satuan kerja yang berlokasi di Kota Medan, Kota Binjai, dan Kabupaten Langkat. Di samping itu terdapat juga Bank Indonesia, beberapa bank pemerintah dan swasta serta kantor pos yang menjadi mitra KPPN Medan II, di mana terdapat 47 rekening kas negara yang dikelola oleh KPPN.⁷¹

4.2.2. Penyempurnaan Proses Bisnis

Pendapat di dalam masyarakat yang menyatakan ketidakpuasan atas pelayanan publik yang berbelit-belit, tidak transparan, dan terdapatnya pungutan, mendorong tekad Direktorat Jenderal Perbendaharaan untuk melakukan perbaikan pada kantor-kantor pelayanannya.

Paradigma yang dibangun dalam rangka Reformasi Birokrasi adalah bahwa birokrasi merupakan pelayan masyarakat dan tidak menganggap masyarakat luas yang menggunakan layanan itu sebagai beban, melainkan sebagai mitra layanan. Strategi untuk mewujudkan pelayanan tersebut adalah dengan mendesain proses bisnis sedemikian rupa sehingga dapat memenuhi kualifikasi pelayanan prima yang diharapkan oleh semua pihak. Unsur pelayanan prima tersebut antara lain: kepastian, kecepatan, ketepatan, dan tanpa biaya.

⁷¹ Data diambil dari Seksi Persepsi KPPN Medan II

Salah satu komitmen yang dijanjikan oleh KPPN adalah pelayanan SP2D non-Belanja Pegawai dalam waktu satu jam terhitung mulai SPM diterima secara lengkap dan memenuhi persyaratan sampai dengan SP2D siap untuk diserahkan kepada satker atau dikirim kepada Bank Operasional. Untuk dapat mewujudkan komitmen tersebut diperkenalkan pembagian pekerjaan sesuai fungsi, yaitu *front office*, *middle office*, dan *back office*.

Dengan kinerja yang prima melalui penerapan pola kerja baru, pelayanan yang diberikan menjadi jauh lebih efektif. Penyederhanaan prosedur kerja dilakukan dengan cara memotong alur pekerjaan yang ada sehingga menjadi sebuah prosedur pelayanan baru yang efisien. Surat Perintah Membayar (SPM) dari mitra kerja yang sebelum ini harus melalui Subbagian Umum, dapat langsung diterima oleh Seksi Perbendaharaan dengan menempatkan stafnya di loket sebagai petugas *front office*. Dengan prosedur yang baru ini tidak dikenal lagi siapa mengurus satker apa. Petugas satker bisa bebas mengajukan SPM di loket, dan tidak perlu mencari orang tertentu pada saat mengajukan SPM. Petugas SPM tidak diperkenankan untuk masuk ke ruang perbendaharaan untuk mencegah terjadinya hal-hal yang tidak diperkenankan dalam mewujudkan layanan yang baik, transparan dan bebas biaya.

Beberapa masalah yang sering dijumpai dalam pelayanan di *front office* ini antara lain adalah ADK (Arsip Data Komputer) yang rusak atau tidak terbaca oleh komputer, di samping masalah-masalah teknis lainnya yang berkaitan dengan pengajuan SPM beserta lampiran-lampirannya. Semua permasalahan tersebut akan berakibat pada lamanya proses penyelesaian SP2D berkenaan. Sebagai upaya untuk menghindari timbulnya masalah-masalah tersebut maka KPPN menghimbau kepada satuan-satuan kerja (pemangku kepentingan) agar :

- 1) Mengusahakan agar selalu membawa laptop satker yang berisi aplikasi SPM/GPP satker atau mengcopy aplikasi SPM/GPP satker ke dalam *flashdisk* yang dibawa oleh petugas setiap kali berurusan ke KPPN.

- 2) Ketika mengajukan SPM, SPM beserta lampirannya hendaknya sudah tersusun sedemikian rupa dimana setiap SPM langsung diikuti dengan lampirannya, bukan terpisah SPM tersendiri dan lampirannya tersendiri.
- 3) Memastikan bahwa nomor rekening dan nama penerima yang dibuat pada SPM sudah benar dan sama dengan yang tercantum dalam buku rekening tabungan yang bersangkutan.
- 4) Memastikan bahwa peruntukan belanja telah sesuai dengan uraian belanja untuk akun yang dipakai.

Untuk memudahkan dalam memahami proses bisnis serta menciptakan kejelasan, keterukuran dan fleksibilitas dalam pelayanan yang diberikan oleh KPPN, kemudian disusunlah *Standard Operating Procedure* (SOP) pencairan dana di KPPN Percontohan.⁷² Tujuan dari penyusunan SOP adalah untuk (1) kepastian dan keseragaman (2) transparansi dan kejelasan (3) kelancaran dan kemudahan dalam pengendalian (4) mempertegas tanggung jawab (5) meningkatkan daya guna dan hasil guna.⁷³

Sebagai upaya untuk memberikan layanan publik yang sebaik-baiknya, maka dilakukan monitoring dan pengawasan terhadap pelaksanaan SOP untuk kemudian dilakukan perbaikan-perbaikan yang dirasa perlu agar dapat tercapai pelayanan publik sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat. Salah satu contoh penyempurnaan SOP pencairan SP2D untuk petugas *front office* yang telah dilakukan adalah sebagai berikut :

Tahun 2007	Tahun 2010
a. Menerima SPM dan dokumen pendukung berikut Arsip Data Komputer (ADK) dari satker	a. Menerima Nomor antrian, KIPS dan SPM dan dokumen pendukung berikut Arsip Data Komputer (ADK) dari satker
b. Meneliti kelengkapan	b. Memeriksa sanksi thd laporan

⁷² SOP disusun sebagai upaya untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik melalui penyederhanaan tahapan yang baku dalam proses bisnis, agar ada transparansi dan kejelasan waktu penyelesaian suatu layanan sehingga diharapkan akan dapat mencegah dan mengikis adanya praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme.

⁷³ Data pada subbagian umum KPPN Medan II

<p>dokumen;</p> <p>c. Melakukan penayangan ADK untuk dicocokkan dengan hard copy SPM;</p> <p>d. Melakukan penayangan data pagu, kontrak, spesimen tanda tangan dan data UP/TUP;</p> <p>e. Melakukan pengujian substantif dan formal, serta menguji jumlah pengajuan SPM GUP minimal telah mencapai 75% dari dana UP yang diterima;</p> <p>f. Melakukan pengembalian SPM dan dokumen pendukung kepada satker apabila berdasarkan pengujian tidak memenuhi persyaratan dengan menyampaikan formulir pengembalian, dan menyarankan untuk berkonsultasi dengan petugas CSO guna mendapatkan bimbingan/konseling;</p> <p>g. Mentransfer ADK ke dalam sistem aplikasi SP2D, mencetak dan menyampaikan tanda terima kepada satker apabila SPM memenuhi persyaratan;</p> <p>h. Meneruskan SPM dan dokumen pendukungnya</p>	<p>keuangan, LPJ Bendahara dan Perencanaan Kas</p> <p>c. Scanning KIPS</p> <p>d. Pencocokan spesimen tanda tangan SPM –PPSPM</p> <p>e. Memastikan bukti setor lampiran SPM telah dikonfirmasi.</p> <p>f. Pengujian kebenaran pembebanan kategori dan porsi atas SPM BLN.</p> <p>g. Meneliti kelengkapan dokumen;</p> <p>h. Melakukan penayangan ADK untuk dicocokkan dengan hard copy SPM;</p> <p>i. Melakukan penayangan data pagu, kontrak, spesimen tanda tangan dan data UP/TUP;</p> <p>j. Melakukan pengujian substantif dan formal, serta menguji jumlah pengajuan SPM GUP minimal telah mencapai 75% dari dana UP yang diterima;</p> <p>k. Melakukan pengembalian SPM dan dokumen pendukung kepada satker apabila berdasarkan pengujian tidak memenuhi persyaratan dengan menyampaikan formulir pengembalian, dan</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>beserta lembar ke-2 tanda terima kepada pelaksana seksi perbendaharaan</p>	<p>menyarankan untuk berkonsultasi dengan petugas CSO guna mendapatkan bimbingan/konseling;</p> <p>l. Mentransfer ADK ke dalam sistem aplikasi SP2D, mencetak dan emnyampaikan tanda terima kepada satker apabila SPM memenuhi persyaratan;</p> <p>m. Meneruskan SPM dan dokumen pendukungnya beserta lembar ke-2 tanda terima kepada pelaksana seksi perbendaharaan</p>
-------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Sumber: SOP pencairan dana KPPN Percontohan tahun 2007 dan 2010

Dari tabel di atas dapat dilihat perbandingan SOP yang harus dijalankan oleh petugas di *front office*. Dalam SOP tahun 2010 terlihat tahapan-tahapan prosedur yang lebih panjang sebagai wujud dari penyempurnaan SOP tahun 2007. Prinsip kehati-hatian tampak lebih menonjol dalam SOP tahun 2010, sebagaimana dapat dibaca pada tahap b. sampai dengan f. pada tabel di atas. Petugas *front office* harus memastikan bahwa satker telah lebih dahulu menunaikan kewajibannya untuk membuat LPJ Bendahara dan Perencanaan Kas sebelum meminta pencairan dana berikutnya. Petugas melakukan scanning atas KIPS petugas pengantar SPM untuk menjamin bahwa SPM memang dibawa oleh orang yang bertugas untuk itu. Pencocokan spesimen tanda tangan SPM - PPSPM dilakukan untuk memastikan bahwa SPM dibuat oleh pejabat yang diberi wewenang untuk membuatnya, Dalam memeriksa berkas-berkas kelengkapan SPM petugas *front office* harus memastikan bahwa bukti setor lampiran SPM telah dikonfirmasi, dan menguji kebenaran pembebanan kategori dan porsi

atas SPM BLN. Namun demikian, adakalanya petugas *front office* melakukan juga kelalaian dalam melaksanakan tugasnya. Sebagai contoh adalah ketika petugas *front office* kurang cermat dalam memeriksa SPM yang diajukan sehingga sejumlah besar uang akhirnya bisa dicairkan oleh pihak yang tidak berwenang/tidak berhak. Akibatnya petugas *front office* tersebut kemudian dituduh telah melakukan tindak pidana korupsi.

Prof. Dr. Muhsan, S.H. (Mantan Hakim Agung, Professor Hukum Administrasi Negara, Pendamping Ahli Tim Penyusunan paket UU Bidang Keuangan Negara), berpendapat bahwa Menteri Teknis merupakan *lastgevers* (pemberi mandate/ perintah) yang memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan Menteri Keuangan yang merupakan *lasthebbbers* (penerima mandat/perintah). Oleh sebab itu, semua perintah Menteri Teknis beserta jajarannya dalam hal pengeluaran Negara yang diwujudkan dalam bentuk surat perintah membayar (SPM), sepanjang sesuai persyaratan administratif yang ditentukan, harus dilaksanakan pencairan dananya. Hal ini, harus dilakukan karena semua tanggungjawab terhadap keputusan yang dilakukan merupakan tanggungjawab Kementerian Teknis/satker yang bersangkutan. Kalaupun pihak KPPN harus melakukan pengujian hanyalah pengujian administratif dan bersifat pengulangan (*recheck*), bukan bersifat pengujian materiil (substentif).⁷⁴

Untuk melindungi para pegawai khususnya yang bertugas di *front office*, kiranya sudah waktunya SOP memuat juga perlindungan hukum untuk para pegawai yang melaksanakan SOP tersebut agar para pegawai tersebut bisa bekerja dengan rasa aman dan tetap bertanggung jawab atas hasil kerjanya.

Berkaitan dengan antisipasi terhadap tindak penyimpangan prosedur pengajuan dan pengambilan dokumen pencairan dana, KPPN menerapkan mekanisme pemberian identitas kepada petugas pengantar/pengambil SPM dan SP2D yang dapat dipindai secara elektronik (*system barcode*). Melalui

⁷⁴ <http://ekonomi.kompasiana.com/moneter/2012/01/10/solidaritas-untuk-ujung-tombak-penyerapan-apbn/>, diakses pada tgl. 10-01-2012

mekanisme ini diharapkan pengajuan dokumen pencairan dana benar-benar dilakukan oleh yang berhak.

SPM yang telah melalui pengujian oleh *front office* dan tidak ditemukan masalah akan langsung diproses menjadi SP2D dalam waktu satu jam. Proses tersebut menjadi tanggung jawab dari fungsi *middle office*, yang di dalamnya terdiri dari seksi perbendaharaan, seksi bank dan sub.bagian umum. SP2D akan diterbitkan dalam rangkap tiga, yang setiap lembarnya akan diserahkan kepada bank operasional (lembar-1), kepada satuan kerja penerbit SPM dengan dilampiri SPM bersangkutan (lembar-2) dan kepada Seksi Verifikasi dan Akuntansi (lembar-3) dengan dilengkapi SPM lembar pertama dan dokumen pendukungnya sebagai pertinggal KPPN. Seksi Verifikasi dan Akuntansi adalah pelaksana fungsi *back office*, dengan salah satu outputnya adalah Laporan Arus Kas.

KPPN Medan II melayani berbagai kalangan antara lain:

- 1) Satuan kerja sebagai Kuasa Pengguna Anggaran dapat memperoleh pelayanan pencairan dana yang bersumber dari APBN melalui dokumen DIPA.
- 2) Para pembeli rumah dinas yang memerlukan surat keterangan lunas atas dasar perjanjian kontrak sewa beli dengan Negara yang telah memenuhi jatuh tempo.
- 3) Pegawai Negeri Sipil/TNI yang dimutasikan ke wilayah KPPN lain dapat segera mendapat pengantar/pengesahan SKPP yang diterbitkan oleh masing-masing Satker berkenaan.
- 4) Kantor Pelayanan Pajak Madya/Pratama di wilayah Medan dapat mendapatkan informasi data penerimaan pajak per kelompok NPWP.
- 5) PT. Taspen, PT. Askes dalam hal mendapatkan informasi mengenai besarnya iuran wajib Pegawai Negeri Sipil dan besarnya asuransi kesehatan per satker per bulan dan per kabupaten/kota.

Selain pelayanan-pelayanan sebagaimana disebutkan di atas, dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan KPPN Medan II juga melakukan

beberapa inovasi dan pemanfaatan teknologi dalam melaksanakan tugas pelayanannya, diantaranya adalah :

- 1) Pengiriman ADK penerimaan dari Bank melalui e-mail untuk mempercepat pemrosesan data penerimaan Negara.
- 2) Memperbaiki NPWP Bendahara atau pihak ketiga yang salah pada SPM sebelum diproses dalam E-pay point untuk mendapatkan Nomor Transaksi Penerimaan Negara (NTPN).
- 3) Pelayanan rekonsiliasi melalui fasilitas e- mail.
- 4) Melaksanakan pembuatan kartu identitas bagi petugas satker dalam pengajuan SPM, pengambilan SP2D lembar 2, petugas rekonsiliasi, petugas validasi surat setoran serta urusan lain yang berhubungan dengan KPPN Medan II, untuk mengantisipasi adanya pemalsuan dokumen oleh pihak yang tidak bertanggungjawab.
- 5) Pembuatan webservice dan sms center untuk menatausahakan pelaksanaan Peran (Perencanaan Kas).

Dalam melaksanakan SOP, KPPN Medan II menjalankan Sistem Aplikasi KPPN yang dibuat oleh kantor pusat Direktorat Jenderal Perbendaharaan, aplikasi KPPN terdiri dari beberapa modul sebagai berikut :

- 1) Modul SP2D, modul ini untuk memproses SPM dari mitra kerja (satker) yang outputnya berupa SP2D.
- 2) Modul Bendahara Umum, modul ini untuk memproses transaksi melalui kas negara yang outputnya berupa advise (daftar penguji SP2D), laporan pertanggungjawaban bendum dan laporan kebutuhan dana (melalui aplikasi ekirana).
- 3) Modul Verifikasi dan Akuntansi, modul ini digunakan untuk merekonsiliasi data-data transaksi satuan kerja baik realisasi pengeluaran maupun penerimaan, output dari modul ini adalah laporan keuangan pemerintah pusat tingkat kuasa BUN dan berita acara rekonsiliasi dengan satuan kerja.
- 4) Aplikasi informasi dan layanan informasi berbasis web, Sebagai bentuk transparansi atas pengelolaan Keuangan Negara maka disediakan suatu

aplikasi yang dapat memberikan informasi kepada satuan kerja antara lain:

- a. Pengawasan penyelesaian SP2D, per satker, per kegiatan secara detil.
- b. Pengawasan realisasi penggunaan dana.
- c. Pengawasan penggunaan pagu.
- d. Laporan keuangan tingkat KPPN.
- e. Peraturan perundang-undangan.

4.2.3. Peningkatan SDM (Sumber Daya Manusia)

Sumber daya manusia adalah salah satu modal utama dalam sebuah organisasi. Ketika dihadapkan pada tuntutan pelayanan publik yang prima, maka peningkatan manajemen sumber daya manusia harus menjadi salah satu agenda pokok dalam penataan organisasi.

Seluruh fungsi yang terdapat di KPPN Percontohan, baik itu *front office*, *middle office* maupun *back office* haruslah dilaksanakan oleh pegawai yang memiliki kompetensi, baik *softskill* (motivasi, keinginan, dan karakteristik kepribadian) maupun *hardskill* (pengetahuan dan keterampilan teknis). Untuk itu, perlu dikembangkan Manajemen SDM berbasis kompetensi. Manajemen SDM berbasis kompetensi mengisyaratkan perlunya ketersediaan informasi yang berkaitan dengan kompetensi. Dalam hal ini dua pilar utamanya adalah kompetensi yang dipersyaratkan oleh jabatan, lazim disebut dengan Standar Kompetensi Jabatan dan kompetensi yang dimiliki oleh pegawai.⁷⁵

Untuk menyusun Standar Kompetensi Jabatan dan mengidentifikasi kompetensi pegawai, diperlukan suatu sistem pengukuran tertentu. Dalam era reformasi, keterbukaan dan transparansi, dimana prinsip-prinsip akuntabilitas dijunjung tinggi, sistem pengukuran kompetensi yang digunakan haruslah sistem yang fair dan objektif sehingga bisa diterima oleh organisasi, pimpinan organisasi maupun pegawainya. Untuk itu, pada tahun

⁷⁵ Pembangunan Assessment Center, dalam <http://www.reform.depkeu.go.id/mainmenu.php?module=assessment>

2007 Kementerian Keuangan membangun Assessment Center sebagai salah satu program Reformasi Birokrasi di bidang SDM.

Assessment Center adalah suatu proses sistematis untuk menilai kompetensi perilaku individu yang dipersyaratkan bagi keberhasilan dalam pekerjaan, dengan menggunakan beragam metode dan teknik evaluasi, serta dilaksanakan oleh beberapa assessor, serta diterapkan kepada lebih dari 1 orang assessee. Sebagai suatu metode penilaian yang berbasis perilaku dan melibatkan beragam teknik evaluasi dan bermacam alat ukur, Assessment Center dinilai sebagai suatu sistem yang memiliki akurasi cukup tinggi dalam menilai kompetensi pegawai. Hasil Assessment Center diharapkan dapat memberikan informasi yang objektif mengenai profil kompetensi pegawai baik untuk kepentingan manajemen maupun pimpinan.

Proses *assesment* yang dilaksanakan dalam rangka menyeleksi pegawai KPPN Percontohan meliputi dua unsur, yaitu:⁷⁶

- 1) *Can-Do Factor*, yang merupakan unsur-unsur bahwa seseorang itu mampu untuk melakukan sesuatu (*technical/ hard competency*), terdiri dari pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*), dan kemampuan untuk menerima/ mendapatkan pengetahuan/ keterampilan (*aptitude*).
- 2) *Will-Do Factor*, merupakan unsur-unsur yang mendorong seseorang untuk melakukan sesuatu dengan lebih baik (*soft competency*), terdiri dari motivasi (*motivation*), keinginan (*interests*), dan karakteristik kepribadian.

Untuk memperoleh SDM dengan performa yang bagus, dua unsur di atas merupakan satu kesatuan yang harus dipenuhi. Jadi, pegawai yang ideal untuk mengisi formasi personalia KPPN Percontohan adalah pegawai yang mempunyai pengetahuan dan keahlian yang bagus, sekaligus keinginan dan motivasi yang kuat.

⁷⁶ Herry Purnomo, "KPPN Percontohan adalah sebuah model layanan ideal yang dikembangkan untuk menjadikan Direktorat Jenderal Perbendaharaan sebagai mitra prima bagi para stakeholder", diambil dari http://www.reform.depkeu.go.id/data/news/file/KPPN_Percontohan.htm

Dengan kriteria yang cukup lengkap tersebut, tidak mengherankan apabila dari hasil seleksi peserta, rata-rata kelulusan hanya dibawah 30%. Dari hasil seleksi tersebut dapat disimpulkan bahwa tidak semua pegawai mempunyai kapasitas yang memadai untuk turut serta dalam melakukan perubahan. Hal itu antara lain disebabkan karena ada pegawai yang sudah menjadikan kebiasaan-kebiasaan yang tidak baik sebagai budaya, dan itu telah berurat-akar.

Disadari sepenuhnya bahwa pegawai-pegawai dengan kompetensi yang hebat adalah aset organisasi, sehingga untuk meningkatkan performanya, mereka harus diberikan pelatihan dan diperlihatkan contoh kerja yang baik. Membuat kantor pelayanan percontohan merupakan bagian dari strategi yang dilakukan agar semua orang dapat melihat cara kerja yang baik, yang selanjutnya akan mengubah semuanya secara simultan.

Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara sebagai bagian dari Kementerian Keuangan yang melaksanakan fungsi perbendaharaan negara sebagai pemberi layanan langsung kepada pemangku kepentingan, tentu saja menghadapi tuntutan publik yang sangat tinggi akan profesionalisme birokrasi. Oleh karena itu harus ada upaya peningkatan disiplin pegawai. Lebih dari itu, harus juga ada proses pengelolaan kinerja pegawai. Kedua hal tersebut dituangkan dalam Kode Etik Pegawai dan Pedoman Manajemen Kinerja Direktorat Jenderal Perbendaharaan.

Berdasarkan amanat Peraturan Menteri Keuangan nomor 29/PMK.01/2007 tentang Pedoman Peningkatan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Departemen Keuangan, disusunlah Peraturan Menteri Keuangan nomor 48/PM.5/2007 tentang Kode Etik Pegawai Direktorat Jenderal Perbendaharaan. Kode etik ini memuat nilai-nilai dasar pribadi, kewajiban dan larangan, sanksi, serta mekanisme penjatuhan sanksi yang harus dipedomani oleh seluruh pegawai Direktorat Jenderal Perbendaharaan dalam setiap tindakannya. Dengan demikian, mestinya setiap tindakan

pegawai selalu diarahkan dalam kerangka organisasi, publik luas, dan hubungan ilahiah.

Dalam penerapan disiplin, setiap pegawai Kementerian Keuangan diharuskan melakukan absen sebanyak dua kali dalam sehari, yaitu sebelum masuk jam kerja dan setelah jam pulang kerja. Bagi pegawai yang terlambat datang (TL) ataupun pulang sebelum waktunya (PSW) akan dikenakan sanksi pemotongan TKPKN. Bagi pegawai yang terlambat atau pulang sebelum waktunya mulai dari 1-31 menit akan dikenakan pemotongan tunjangan sebesar 0,5%. TL atau PSW selama 31-61 menit akan dipotong sebesar 1%. Untuk pegawai yang TL atau PSW selama 61-91 menit dikenakan 1,25% dan lebih dari 91 menit dikenakan sebesar 2,5%. Jumlah menit terlambat dan pulang sebelum waktunya akan diakumulasikan di akhir tahun dengan perhitungan satu hari kerja sama dengan 7 ½ jam. Jika jumlah akumulasi menit tersebut sebanding dengan tidak masuk bekerja selama empat hari, maka pegawai tersebut akan diberi peringatan tertulis dan dipotong tunjangannya sebesar 10% pada bulan berikutnya setelah diterbitkannya Peringatan Tertulis.

Apabila setelah diberi peringatan tertulis pegawai tersebut masih melakukan hal yang sama hingga memenuhi akumulasi lima hari tidak bekerja, maka pegawai tersebut akan dikenakan hukuman disiplin berdasarkan Peraturan Pemerintah tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil.⁷⁷

Manajemen Kinerja adalah proses pengelolaan kinerja dengan maksud untuk meningkatkan prestasi kerja dan kompetensi pegawai serta unit-unit di lingkungan Direktorat Jenderal Perbendaharaan dalam rangka meningkatkan kinerja Direktorat Jenderal Perbendaharaan secara keseluruhan dengan mengacu kepada visi dan misi organisasi. Manajemen Kinerja bertujuan untuk memacu agar para pegawai memiliki kinerja yang

⁷⁷ Peraturan Menteri Keuangan Nomor 41 /Pmk01/2011 Tentang Penegakan Disiplin Dalam Kaitannya Dengan Pemberian Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara Kepada Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Kementerian Keuangan tanggal 4 Maret 2011

tinggi dan mengoptimalkan potensi dan kompetensi pegawai guna mendukung pencapaian sasaran kinerja Direktorat Jenderal Perbendaharaan.

Selain melalui proses *assessment center* dan penegakan disiplin, penataan sumber daya manusia dilakukan juga melalui prosedur mutasi pegawai, dengan tujuan agar tercapai pemerataan kualitas sumber daya manusia dan menutup peluang untuk melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Dukungan Sumber Daya Manusia pada KPPN Medan II berjumlah 33 pegawai yang terdiri dari 1 orang Kepala Kantor (eselon IIIA), 4 orang Kepala Seksi (eselon IVA), 28 pelaksana dan 4 orang tenaga honorer.

Keadaan Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan Pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Medan II

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah (orang)	Persentase (%)
1.	SD	0	0
2.	SLTP / SMP	0	0
3.	SLTA / SMA	4	12,1
4.	Diploma I	5	15,1
5.	Diploma III	6	18,2
6.	Diploma IV	2	6,1
7.	Sarjana (S 1)	15	45,5
8.	Pasca Sarjana (S 2)	1	3,0
Jumlah		33	100%

Sumber : Subbag. Umum KPPN Medan II

Keadaan Pegawai Berdasarkan Pangkat dan Golongan Ruang Pada
Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Medan II

No	Pangkat	Golongan Ruang	Jumlah (orang)
1.	Juru Muda	I/a	0
2.	Juru Muda Tingkat I	I/b	0
3.	Juru	I/c	0
4.	Juru Tingkat I	I/d	0
5.	Pengatur Muda	II/a	0
6.	Pengatur Muda Tingkat I	II/b	4
7.	Pengatur	II/c	5
8.	Pengatur Tingkat I	II/d	6
9.	Penata Muda	III/a	6
10.	Penata Muda Tingkat I	III/b	6
11.	Penata	III/c	1
12.	Penata Tingkat I	III/d	4
13.	Pembina	IV/a	0
14.	Pembina Tingkat I	IV/b	1
15.	Pembina Utama Muda	IV/c	0
16.	Pembina Utama Madya	IV/d	0
17.	Pembina Utama	IV/e	0
Jumlah			33

Sumber : Subbag. Umum KPPN Medan II

Keadaan Pegawai Berdasarkan Jenis Kelamin Pada Kantor
Pelayanan Perbendaharaan Negara Medan II

No	Jenis Kelamin	Jumlah (orang)
1.	Laki-laki	27
2.	Perempuan	6
Jumlah		33

Sumber : Subbag. Umum KPPN Medan II

4.2.4. Perbaikan Remunerasi

Perbaikan sistem remunerasi adalah perbaikan terhadap penghasilan pegawai Departemen Keuangan berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan No. 289/KMK.01/02007 yang menetapkan besaran tunjangan khusus pembinaan keuangan negara dengan sistem peringkat. Perbaikan penghasilan ini dimaksudkan untuk menambah motivasi pegawai dalam bekerja sebagai konsekuensi penerapan reformasi birokrasi Departemen Keuangan.

Dalam upaya melakukan perbaikan remunerasi, langkah pertama yang dilakukan adalah melakukan analisis jabatan. Analisis jabatan dilakukan melalui dua tahap, yaitu *job description* (uraian jabatan) dan *job specification* (spesifikasi pekerjaan). Dari jabatan-jabatan yang telah dibuat uraiannya lalu ditentukan spesifikasi jabatannya untuk menduduki jabatan berdasarkan pangkatnya. Misalnya untuk pangkat minimal tertentu dengan pendidikan minimal tertentu dalam *range* yang tertentu juga apakah memerlukan pengetahuan tertentu atau memerlukan beberapa pelatihan tertentu untuk dapat menduduki suatu jabatan tertentu.

Sesuai dengan Keputusan Menteri Keuangan, ditetapkan bahwa seluruh jabatan yang ada di Kementerian Keuangan terdiri dari 27 (dua puluh tujuh) peringkat. Berdasarkan peringkat tersebut kemudian ditetapkan besarnya remunerasi yang akan diterima oleh jabatan tertentu. Jabatan yang berada pada peringkat yang lebih tinggi akan mendapat gaji dan tunjangan yang lebih tinggi juga daripada jabatan-jabatan yang berada pada peringkat di bawahnya.

Reformasi birokrasi mensyaratkan adanya penataan organisasi atau kelembagaan, perbaikan tata laksana, peningkatan sumber daya manusia (SDM), serta pembenahan sistem pengawasan. Perbaikan sistem remunerasi

atau kesejahteraan adalah bagian dari manajemen SDM yang diawali sejak rekrutmen, pembinaan karier, hingga pensiun.⁷⁸

4.2. PENERAPAN PRINSIP-PRINSIP TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM REFORMASI BIROKRASI PADA KPPN MEDAN II

4.2.1. Asas Kepastian Hukum

Dalam melaksanakan kegiatan operasional pelayanannya, asas kepastian hukum dapat terlihat dalam tahap-tahap proses penyelesaian SP2D sebagaimana yang telah diatur oleh SOP KPPN. Petugas pada *front office* melakukan pengujian terhadap SPM belanja non pegawai yang diajukan oleh satuan kerja, kemudian menetapkan apakah tagihan yang diajukan dalam SPM itu dapat atau tidak dapat dibayarkan. Apabila *front office* memutuskan SPM tersebut dapat diproses lebih lanjut, maka dalam waktu paling lama satu jam sejak tanda terima SPM dicetak, SP2D harus sudah diselesaikan oleh *middle office*. Penerapan asas kepastian hukum dalam pelayanan di KPPN

Penerapan asas kepastian hukum lainnya terdapat dalam mekanisme pengaduan. Mekanisme ini memberikan perlindungan terhadap hak satuan kerja untuk mendapatkan pelayanan yang baik. Hak tersebut meliputi pengajuan keberatan (pengaduan) oleh satuan kerja terhadap pelayanan yang tidak sesuai dengan SOP yang sudah dibuat. Keberatan (pengaduan) dapat dilakukan dengan membuat surat keberatan lalu memasukkannya ke dalam kotak pengaduan yang disediakan di ruang tunggu KPPN, atau bisa juga dengan cara langsung menemui kepala kantor untuk menyampaikan pengaduan.

4.2.2. Asas Keterbukaan

Penerapan asas keterbukaan (transparansi) dapat dilihat dari pengaturan persyaratan dan kejelasan informasi yang disediakan oleh KPPN Medan II bagi satker/pemangku kepentingan, di antaranya adalah dengan cara

⁷⁸ Diambil dari www.depkeu.go.id.

menempatkan papan pengumuman di dekat pintu masuk KPPN. Dalam papan pengumuman itu dimuat peraturan-peraturan yang berhubungan dengan pencairan dana, kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan kelancaran proses berurusan di KPPN, serta berita-berita terbaru mengenai masalah keuangan, perbendaharaan, ataupun KPPN.

Di dalam ruang tunggu terdapat bagan prosedur pelayanan, bagan alir SP2D, serta jam kerja dan jam pelayanan yang digantung/ditempelkan pada dinding ruangan. Selain itu terdapat juga banner petunjuk mekanisme pencairan dana dan rekonsiliasi dan LCD yang menayangkan monitoring penyelesaian SP2D. KPPN juga menyediakan web KPPN Medan II yang dapat diakses oleh satuan kerja kapan saja.

4.2.3. Asas Akuntabilitas

Penerapan asas akuntabilitas pada KPPN Medan II dapat dilihat pada kegiatan-kegiatan rekonsiliasi KPPN dengan satuan kerja (pemangku kepentingan). Mekanisme rekonsiliasi ini merupakan bentuk verifikasi data antara realisasi anggaran yang ada dalam pembukuan satuan kerja dengan pembukuan KPPN sebagai kuasa bendahara umum negara.

Asas akuntabilitas lainnya dapat dilihat dari laporan-laporan yang disusun oleh KPPN, di antaranya adalah Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), Laporan Kas Posisi (LKP), dan Laporan Pertanggungjawaban Penerimaan dan Pengeluaran Negara Melalui Bendahara Umum. Semua bentuk laporan itu akan disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan di Medan.

4.2.4. Asas Profesionalitas

Penerapan asas profesionalitas pada KPPN Medan II dapat dilihat dari kode etik dan kemampuan pegawai dalam memberikan pelayanan kepada pemangku kepentingan. Melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 48/PM.5/2007 Tentang Kode Etik Pegawai Direktorat Jenderal Perbendaharaan yang memuat nilai-nilai dasar pribadi, kewajiban dan larangan, sanksi serta mekanisme penjatuhan sanksi yang harus dipedomani

oleh seluruh pegawai, maka diharapkan seluruh tingkah laku dan etika pegawai tidak bertentangan dengan nilai-nilai dasar dalam peraturan tersebut. Di samping itu KPPN juga menempatkan pengumuman larangan memberi dan menerima gratifikasi di ruang tunggu (sesuai Surat Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor S-4554/PB/2008 tanggal 23 Juni 2008 tentang Penegasan Larangan Perbuatan Gratifikasi).

Profesionalitas pegawai juga terlihat dalam berbagai inovasi pelayanan yang diberikan oleh KPPN Medan II, seperti pengiriman ADK penerimaan dari Bank melalui e-mail untuk mempercepat pemrosesan data penerimaan Negara, melakukan perbaikan NPWP Bendahara atau pihak ketiga yang salah pada SPM sebelum diproses dalam E-pay point untuk mendapatkan Nomor Transaksi Penerimaan Negara (NTPN), melakukan layanan rekonsiliasi melalui fasilitas e-mail, pembuatan kartu identitas bagi petugas satuan kerja yang datang baik untuk mengantarkan SPM, mengambil SP2D lembar ke-2, melakukan rekonsiliasi, validasi surat setoran, serta urusan lain yang berhubungan dengan KPPN Medan II;

4.3. ANALISIS KENDALA-KENDALA YANG DIHADAPI OLEH KPPN MEDAN II DALAM MELAKSANAKAN REFORMASI BIROKRASI DAN UPAYA YANG DILAKUKAN UNTUK MENGATASINYA

Sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelum ini, dalam pelaksanaan tugas sehari-hari di KPPN Medan II masih terdapat beberapa kendala yang sering mengganggu kelancaran penyelesaian pekerjaan. Agar dapat menentukan upaya apa yang sebaiknya dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala tersebut, maka sebelumnya akan dicoba untuk terlebih dahulu menganalisis apa penyebab dari timbulnya semua kendala tadi.

1) Perubahan *mind set*

Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPBN) Departemen Keuangan Republik Indonesia telah membuktikan dirinya menjadi instansi yang paling aktif mengkampanyekan anti suap dan gratifikasi dalam aktivitas pelayanannya kepada *stakeholder* (pemangku kepentingan). Hal ini telah mendapatkan pengakuan dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan diberikannya Penghargaan Inisiatif Anti Korupsi (PIAK) sebagai instansi

dengan inisiatif pencegahan terbaik di Indonesia. Namun demikian, dengan menerima penghargaan tersebut bukan berarti jajaran Ditjen Perbendaharaan menjadi berpuas diri dan berhenti melakukan upaya-upaya untuk mewujudkan *good governance* dan *clean government*. Masih ada pihak-pihak yang belum percaya bahwa KPPN sedang melakukan reformasi birokrasi dengan mengedepankan prinsip-prinsip layanan yang cepat, akurat, transparan, akuntabel, dan bebas biaya.

Mengapa masih banyak orang yang berpendapat bahwa reformasi birokrasi di KPPN hanyalah *lip service* belaka, ternyata tidak lain adalah akibat dari 'kenakalan' kawan mereka sendiri. Beberapa CPNS yang pembayaran gajinya berada dalam kewenangan KPPN Medan II menginformasikan bahwa gaji pertama yang mereka terima telah dipotong sekian persen oleh juru bayar di instansinya dengan alasan untuk memenuhi persyaratan di KPPN. Demikian juga halnya yang terjadi pada beberapa orang pensiunan yang datang ke KPPN untuk meminta surat pengantar SKPP-nya yang menurut mereka tidak kunjung selesai dikerjakan oleh pegawai KPPN, padahal mereka telah menitipkan sejumlah uang melalui bendahara kantor mereka untuk disampaikan kepada pegawai KPPN yang memproses surat-surat mereka dengan tujuan agar surat-surat tersebut bisa segera disiapkan oleh KPPN. Untuk merespon *complain* dari para pensiunan tersebut, KPPN kemudian mencari berkas yang mereka maksud untuk diproses secepatnya. Tetapi ternyata berkas tersebut bahkan belum pernah dimasukkan oleh bendahara ke KPPN.

Menganalisa beberapa kejadian tersebut di atas, terlihat bahwa masih ada oknum-oknum yang berusaha mengambil keuntungan pribadi dengan mengatasnamakan KPPN, sehingga orang-orang yang tidak pernah berurusan langsung ke KPPN berpendapat bahwa pelayanan di KPPN adalah pelayanan yang memakan waktu lama, berbelit-belit, dan harus membayar. Menurut mereka, spanduk-spanduk dan pengumuman mengenai perubahan *mind set* KPPN hanyalah sekedar slogan basa-basi karena tidak sesuai dengan kenyataan yang mereka alami.

Untuk mengantisipasi semakin berkembangnya pendapat yang tidak betul tersebut, KPPN mengambil kebijakan untuk lebih mensosialisasikan perubahan *mind set* KPPN kepada satker dengan membuat banner, slogan-slogan anti

grafifikasi yang ditempatkan pada dinding yang mudah dilihat oleh pengunjung KPPN, serta menambahkan catatan kaki pada setiap surat keluar yang isinya adalah tekad KPPN untuk memberikan layanan yang cepat, akurat, transparan, akuntabel dan bebas biaya.

- 2) Kemajuan teknologi informasi sangat membantu dalam mempercepat proses penyelesaian pekerjaan di KPPN. Maka ketika satu saja dari sekian banyak komputer yang dipergunakan oleh petugas *front office* mengalami masalah sehingga tidak dapat digunakan seperti biasa, maka akan memperlambat proses penyelesaian SP2D dan memperpanjang antrian satker yang akan memasukkan SPMnya. Berdasarkan analisis dari beberapa kali peristiwa seperti itu, kerusakan komputer yang terjadi ternyata disebabkan oleh adanya virus yang merusak semua data program dan aplikasi yang ada dalam komputer berkenaan. Setelah dicermati, disimpulkan bahwa virus-virus pengganggu tersebut berasal dari *flashdisk* satker yang berisi arsip data komputer (ADK). Virus tersebut berpindah ketika petugas *front office* melakukan transfer ADK satker.

Untuk mengantisipasi agar kerusakan yang sama tidak terjadi lagi, maka KPPN kemudian menyediakan satu buah komputer dan menempatkan satu orang pegawai untuk mengoperasikan komputer tersebut. Setiap *flash disk* yang akan dipakai untuk transfer ADK terlebih dahulu harus diserahkan kepada petugas tersebut untuk *discan* dan dinyatakan bersih dari virus.

- 3) Setiap pergantian bendahara pada satuan kerja tidak selalu diikuti dengan *transfer knowledge* dari bendahara yang lama kepada bendahara yang baru. Akibatnya, banyak satuan kerja (pemangku kepentingan) yang kurang memahami tata cara pengajuan SPM sehingga SPM tersebut kemudian ditolak oleh petugas di *front office* dan belum dapat diproses sebelum berkas SPM yang dikembalikan tadi diperbaiki oleh satker.

Untuk mengurangi terjadinya pengembalian SPM sebagaimana disebutkan di atas, maka KPPN pun mengadakan aneka sosialisasi dan pelatihan kepada bendahara satuan kerja secara berkala agar dapat meningkatkan pemahaman mengenai seluk-beluk mekanisme pencairan dana.

- 4) Seharusnya mekanisme pengembalian SPM hanya terjadi di *front office*, namun kenyataannya masih terjadi pengembalian SPM oleh *middle office* (seksi perbendaharaan) dengan alasan berkas yang dikirim masih belum lengkap. Bila dianalisis lebih jauh hal tersebut kemungkinan terjadi karena terlalu banyaknya pengujian yang harus dilakukan oleh *front office* dan tidak tersedianya mekanisme *recheck* ataupun *crosscheck* atas pengujian *front office* sehingga kemungkinan lolosnya berkas SPM yang sebenarnya belum lengkap ke *middle office* selalu ada.

Untuk mengupayakan agar hal tersebut tidak sering terjadi, maka pimpinan KPPN mengambil kebijakan untuk secara rutin mengadakan pergantian petugas yang duduk di kursi *front office*. Kebijakan tersebut diambil dengan pertimbangan untuk menghindarkan petugas *front office* dari rasa bosan yang pada akhirnya bisa mengakibatkan petugas tersebut tidak mampu untuk konsentrasi pada pekerjaannya. Di samping itu diupayakan juga untuk selalu melakukan *crosscheck* dengan cara membandingkan SPM yang ada di dalam ADK dengan SPM fisik yang dimintakan pembayarannya.

- 5) Adanya pimpinan satker yang menganggap mudah pekerjaan mengantar SPM ataupun menjemput SP2D, sehingga ia merasa tidak perlu mengangkat seorang yang profesional untuk tugas itu. Sebagai akibatnya, banyak petugas pengantar SPM yang datang ke KPPN seringkali tidak memiliki pengetahuan yang cukup, sehingga sering melakukan kekeliruan dalam menyampaikan aturan-aturan terbaru kepada atasannya. Mengantisipasi hal tersebut KPPN kemudian berinisiatif untuk membuat kartu identitas bagi utusan satuan kerja yang bertugas mengantar SPM, mengambil SP2D lembar ke-2, melakukan rekonsiliasi, melakukan validasi surat setoran serta urusan lain yang berhubungan dengan KPPN Medan II, dengan tujuan agar para petugas itu mau untuk bertanggung jawab terhadap setiap pekerjaannya. Di samping itu KPPN menyediakan juga petugas *customer service* yang harus selalu siap untuk memberi penjelasan dan membantu para *stakeholder* (pemangku kepentingan) mengatasi masalah-masalah yang mereka hadapi dalam pelaksanaan pencairan dana di KPPN. Petugas *customer service* dituntut untuk menguasai semua pekerjaan pelayanan di KPPN, bukan hanya pekerjaan

perbendaharaan atau verifikasi dan akuntansi saja, tetapi akan sangat baik apabila ia menguasai semuanya.

- 6) Menanggapi keluhan dari beberapa satker mengenai petugas *front office* yang menurut mereka terlalu serius dan kurang ramah dalam memberikan pelayanan, maka kebijakan untuk mengganti petugas *front office* secara rutin setiap satu bulan bisa menjadi solusinya. Hal tersebut karena kemungkinan besar sikap yang menurut satker terlalu serius itu disebabkan petugas *front office* takut melakukan kekeliruan, sehingga ia ingin berkonsentrasi ketika melaksanakan tugasnya. Demikian juga halnya dengan sikap kurang ramah yang dirasakan oleh satker kemungkinan adalah akibat dari keseriusan mereka dalam mengerjakan apa yang menjadi tanggung jawabnya sehingga mereka jadi 'lupa' untuk tersenyum.

Upaya lain yang dilakukan oleh pimpinan untuk meminimalisir kendala-kendala yang mungkin timbul dalam pelaksanaan tugas, secara internal Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Medan II akan senantiasa menerapkan kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan perkembangan jaman untuk meningkatkan kinerja para pegawainya demi mewujudkan pelayanan yang prima kepada satuan kerja (pemangku kepentingan) yang antara lain diwujudkan dengan program-program sebagai berikut :

- 1) Pemberian Penghargaan (*Reward*)

Penghargaan (*reward*) yang diberikan oleh KPPN Medan II dalam rangka meningkatkan dan membangkitkan semangat kerja pegawainya adalah melalui promosi jabatan untuk menduduki jabatan tertentu. Promosi jabatan yang diberikan kepada seorang pegawai merupakan suatu bentuk penghargaan atas prestasi kerja yang ditunjukkannya selama mengabdikan dan bekerja pada organisasi dimana pegawai tersebut ditempatkan. Promosi juga merupakan bentuk pengembangan karir yang disertai dengan tugas dan tanggung jawab yang lebih berat dan penuh resiko.

- 2) Pemberian sanksi (*punishment*)

Pemberian sanksi (*punishment*) diberlakukan kepada pegawai yang melanggar peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh suatu organisasi maupun peraturan-

peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Tujuan pemberian sanksi adalah untuk meningkatkan kedisiplinan pegawai dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diembannya. Secara tidak langsung, penetapan sanksi yang tegas akan sangat berpengaruh terhadap motivasi pegawai dalam bekerja. Motivasi ini timbul karena dorongan rasa takut akan peraturan atau ketentuan yang mempunyai kekuatan hukum.

Penerapan sanksi (*punishment*) yang diberikan oleh KPPN Medan II kepada pegawai yang melakukan pelanggaran disesuaikan dengan tingkat kesalahan atau pelanggaran yang dilakukan oleh pegawai bersangkutan. Pada umumnya, pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pegawai KPPN Medan II hanya berbentuk pelanggaran ringan, misalnya terlambat masuk kantor, tidak masuk kantor tanpa izin, dan sebagainya. Hukuman yang diberikan oleh Kepala Kantor hanya bersifat teguran lisan kepada pegawai yang bersangkutan. Namun begitu, teguran lisan ini diharapkan akan mampu mendorong pegawai untuk merubah sikap, dan akhirnya tidak akan mengulangi kesalahan yang sama.

- 3) Memberikan kesempatan kepada pegawai untuk mengikuti program pendidikan dan pelatihan (Diklat)

Pendidikan dan pelatihan merupakan salah satu bentuk upaya pembinaan terhadap pegawai KPPN Medan II disamping upaya-upaya lainnya. Pendidikan dan pelatihan dilaksanakan sebagai proses belajar mengajar dalam rangka peningkatan kemampuan sumber daya manusia yang profesional dan berkualitas dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dari sekian banyak Diklat yang diikuti oleh pejabat atau staf KPPN Medan II diharapkan akan dapat meningkatkan pengetahuan dan keterampilan pegawai dalam melaksanakan tugasnya masing-masing.

- 4) Pengiriman pegawai untuk mengikuti program tugas belajar

Dalam rangka meningkatkan sumber daya pegawai KPPN Medan II, maka telah diberikan kesempatan kepada beberapa orang pegawai KPPN Medan II untuk mengikuti program sarjana di Universitas Airlangga dan Universitas Brawijaya, dan program pascasarjana pada Universitas Indonesia.

Bahkan ada juga pegawai yang mengikuti program pendidikan pascasarjana di luar negeri, misalnya Australia.

Semua dana yang dibutuhkan selama menyelesaikan program pendidikan tersebut ditanggung oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan dengan harapan nantinya setelah para pegawai tersebut berhasil menyelesaikan program pendidikannya mereka akan dapat menerapkan teori-teori maupun pengetahuan yang diperolehnya selama mengikuti program pendidikannya masing-masing, sehingga upaya untuk mewujudkan sosok seorang pegawai yang profesional dan mempunyai prestasi kerja yang baik dapat tercapai.

5) Penempatan pegawai pada tempat yang tepat

Untuk mencapai hasil kerja yang maksimal, maka perlu penempatan pegawai pada tempat atau posisi yang sesuai dengan tingkat kemampuan dan pengetahuan yang dimiliki atas suatu tugas dan pekerjaan yang akan menjadi tanggungjawabnya. Kesalahan penempatan pegawai akan sangat berpengaruh terhadap pencapaian tujuan organisasi. Namun begitu, dalam rangka menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas, yang selalu siap sedia dalam setiap keadaan, maka pimpinan tetap menerapkan kebijaksanaan mutasi antar seksi di lingkungan KPPN. Hal tersebut di samping untuk memperluas wawasan pegawai mengenai pekerjaan yang digelutinya, juga untuk memberi penyegaran sehingga diharapkan para pegawai dapat senantiasa mengerjakan tugas-tugasnya dengan penuh semangat.

6) Penegakan peraturan-peraturan untuk meningkatkan disiplin kerja pegawai.

Disiplin merupakan faktor pengikat yang dapat memaksa pegawai untuk mematuhi peraturan serta prosedur kerja yang telah disepakati dan telah ditentukan oleh organisasi agar tujuan organisasi dapat tercapai. Upaya yang dilakukan oleh KPPN Medan II dalam meningkatkan disiplin kerja pegawai adalah dengan mengefektifkan pelaksanaan absen pagi dan sore yang dilakukan setiap hari kerja. Masuk kantor jam 07.30 dan pulang kantor jam 17.00, dan seluruh pegawai wajib untuk mengikutinya.

7) Pola pengambilan keputusan yang melibatkan seluruh pegawai

Satu kiat yang terbukti ampuh dalam meningkatkan kinerja sumber daya pegawai ialah penerapan gaya manajemen yang partisipatif melalui proses demokratisasi dalam kehidupan berorganisasi. Artinya mengikutsertakan para pegawai dalam proses pengambilan berbagai keputusan, terutama yang menyangkut nasib kariernya, penghasilannya, dan mutu pekerjaannya. Mengikutsertakan pegawai dalam proses pengambilan berbagai keputusan akan memberikan suatu rangsangan kepada para pegawai karena merasa dihargai dan diberdayakan untuk bisa mengeluarkan ide-ide, gagasan, dan pernyataan-pernyataan yang mungkin sangat berarti bagi perkembangan organisasi.

Berdasarkan pengamatan penulis, pimpinan KPPN Medan II selalu melibatkan para pegawainya dalam pengambilan kebijakan melalui diskusi ataupun rapat, dan di KPPN Medan II sendiri selalu diadakan Gugus Kendali Mutu (GKM) yang dilaksanakan setiap hari Kamis pukul 14.00 s/d 15.30 yang bertujuan untuk menampung segala permasalahan-permasalahan yang dihadapi KPPN Medan II dan mencari solusi terbaik dalam memecahkan masalah tersebut.

BAB 5 PENUTUP

5.1. KESIMPULAN

Dari pembahasan dan analisa terhadap reformasi birokrasi yang dilakukan oleh KPPN Medan II sebagaimana diuraikan pada bab-bab sebelum ini, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1) Tujuan reformasi birokrasi pada Kementerian Keuangan adalah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat (termasuk pemberantasan korupsi), serta meningkatkan kinerja pengelolaan keuangan negara dan kekayaan negara, termasuk pasar modal secara terencana dan bertahap.

Dalam jangka pendek, reformasi birokrasi pada Kementerian Keuangan difokuskan pada tujuan peningkatan pelayanan prima yang secara langsung menyentuh kepentingan masyarakat umum. Untuk itu maka dilakukan langka-langkah sebagai berikut:

- a. Meningkatkan transparansi sekaligus memotong jalur birokrasi yang tidak perlu atas proses bisnis di lingkungan Kementerian Keuangan.
- b. Menyederhanakan proses bisnis di lingkungan Departemen Keuangan.
- c. Menghindari sejauh mungkin penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) oleh aparat.
- d. Menyiapkan aparat yang profesional dan kompeten.

Dengan membangun Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) percontohan yang memberikan layanan perbendaharaan yang semakin profesional (layanan prima). Selain petugas yang semakin profesional, pada kantor-kantor tersebut dilengkapi juga dengan teknologi yang mendukung proses bisnis yang lebih efisien. Dengan demikian para pemangku kepentingan akan mendapatkan layanan yang lebih baik dengan dukungan aparatur yang profesional dan infrastruktur modern.

- e. Menghindari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

- 2) Melalui reformasi birokrasi, KPPN Percontohan berusaha memberikan layanan prima kepada satuan-satuan kerja (pemangku kepentingan) yang berada dalam lingkup pembayarannya, sebagaimana salah satu tujuan dari reformasi birokrasi yaitu kepuasan yang dirasakan oleh publik sebagai dampak dari hasil kerja birokrasi yang profesional, berdedikasi dan memiliki standar nilai moral yang tinggi dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, utamanya dalam memberikan layanan yang prima kepada publik dengan sepenuh hati dan rasa tanggung jawab. KPPN Percontohan terus berupaya melakukan Reformasi birokrasi dalam pelayanan yang diberikannya, yaitu berupa (1) penyederhanaan organisasi, dengan melakukan penataan pegawai (*rightsizing*) dan pemanfaatan teknologi informasi; (2) penyederhanaan proses pelayanan melalui penyusunan *standard operating procedure (SOP)* yang mencakup transparansi proses bisnis internal, menetapkan dan/atau mempersingkat norma waktu penyelesaian layanan, informasi kepastian biaya dan persyaratan administrasi layanan, serta meningkatkan kualitas hasil layanan; (3) peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui pelaksanaan *assessment center*. Semua bentuk reformasi itu dilakukan untuk peningkatan efektivitas dan efisiensi dari pelayanan yang diberikan, demi memenuhi kepuasan masyarakat penerima layanan.
- 3) Pelayanan prima KPPN diarahkan kepada terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik, karena bila dibandingkan dengan kinerja pelayanan pada masa sebelum dimulainya reformasi birokrasi, kinerja KPPN pada masa reformasi birokrasi ini terlihat lebih bercirikan prinsip-prinsip good governance (tata kelola pemerintahan yang baik), yaitu dengan dipenuhinya unsur-unsur kepastian hukum, transparansi, akuntabilitas, dan profesionalitas.
- 4) Dalam melaksanakan langkah-langkah reformasi birokrasi, beberapa kendala kemudian muncul baik yang berasal dari faktor eksternal menyangkut penataan organisasi yang telah dilakukan oleh Ditjen Perbendaharaan khususnya pada KPPN Percontohan, di mana masih banyak publik yang berpendapat bahwa perubahan *mind set* KPPN hanyalah *lip service* belaka disebabkan masih dijumpainya praktik-praktik pelayanan seperti sebelum dilakukan reformasi.

Kendala dari faktor internal antara lain muncul dalam penerapan SOP di lapangan, baik yang berhubungan dengan ketentuan dalam SOP itu sendiri maupun dengan kualitas SDM pegawai yang menjalankan SOP tersebut.

Untuk mengatasi kendala-kendala tersebut, Ditjen Perbendaharaan telah melakukan beberapa langkah penyempurnaan, antara lain:

- a. Mensosialisasikan konsep pelayanan prima KPPN kepada masyarakat yang dilayani baik melalui forum, melalui spanduk-spanduk dan banner, serta perilaku aparatnya sendiri yang harus senantiasa mencerminkan perubahan *mind set* KPPN. Kepada masyarakat dihimbau agar melaporkan segala bentuk perbuatan yang menyimpang dari tujuan pelaksanaan reformasi birokrasi, baik melalui kotak pengaduan yang disediakan di KPPN maupun langsung kepada kepala kantor.
- b. Ditjen Perbendaharaan secara rutin melakukan monitoring atas pelaksanaan SOP KPPN dengan harapan agar dapat dilakukan langkah-langkah penyempurnaan yang tepat, demikian juga dengan pemanfaatan teknologi informasi yang secara berkesinambungan terus dilakukan melalui pengembangan berbagai aplikasi yang dapat mempermudah dan memperlancar kerja pelayanan di KPPN.
- c. Secara terus-menerus melakukan usaha-usaha meningkatkan kualitas SDM pegawai melalui berbagai diklat dan *assessment* yang dilakukan secara berkesinambungan agar bisa tercipta aparat yang mampu memberikan layanan prima kepada masyarakat dengan sepenuh hati dan bertanggung jawab.

5.2. SARAN

Sesuai dengan cita-cita reformasi birokrasi dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik melalui peningkatan kinerja pelayanan publik kepada masyarakat, maka dapat disampaikan beberapa saran sebagai berikut :

- 1) Dalam rangka memberikan pelayanan prima kepada para pemangku kepentingan yang berhubungan dengannya, KPPN Medan II perlu secara berkala mengevaluasi kinerja para pegawainya terutama yang bertugas di *front office*, sehingga dapat menghadirkan pelayanan yang selalu prima,

efisien, dan representatif. Evaluasi tersebut dilakukan oleh kepala kantor dengan cara memonitor apakah para pegawai melaksanakan SOP dengan benar

- 2) KPPN Medan II perlu meningkatkan pengetahuan para pegawainya secara komprehensif agar setiap pegawai siap dan mampu bekerja dan melayani pada setiap posisi, baik di *front office*, *middle office*, maupun *back office*. KPPN secara aktif mengikutsertakan pegawai-pegawainya dalam diklat-diklat yang berhubungan dengan pelaksanaan tugas di perbendaharaan, di samping secara rutin mengikuti *assessment* untuk menilai kompetensi masing-masing pegawai.
- 3) *Standard Operating Procedure* (SOP) yang telah diterapkan oleh KPPN Medan II hendaknya dipertahankan agar dapat terus memberikan pelayanan yang prima kepada satuan kerja atau para pemangku kepentingan. Demikian juga halnya sosialisasi SOP yang diterapkan oleh KPPN hendaknya tetap dilakukan, agar masyarakat mengetahui bahwa telah ada reformasi birokrasi di KPPN.
- 4) Pola pengambilan keputusan yang melibatkan seluruh pegawai sebaiknya terus dilakukan, karena setiap pegawai dengan profesionalitasnya masing-masing akan memberikan pandangan ataupun masukan/gagasan yang mungkin bermanfaat bagi kemajuan dan perkembangan organisasi.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU, KAMUS, DAN LAIN-LAIN

- Atmadja, Arifin P. Soeria. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*. Jakarta: PT. Gramedia, 1986.
- _____. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik, dan Praktik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009.
- Budiardjo, Miriam. *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat*, Bandung: Mizan, 1998.
- Chalid, Hamid. *Reformasi Birokrasi Peta Masalah dan Alternatif Solusi*. Jakarta: Masyarakat Transparansi Indonesia, 2010.
- Daniri, Mas Achmad. “Sambutan Ketua Komite Nasional Kebijakan Governance”, dalam Konsep Pedoman Umum *Good Public Governance*. KNKG: Jakarta, 2008
- Dwiyanto, Agus. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2006.
- Effendi, Sofyan. “Agenda Reformasi Birokrasi Pemerintahan Yang Responsif, Efisien, dan Efektif”, dalam Seminar Nasional Reformasi Birokrasi: Agenda Pembangunan Nasional 2010-2014 yang diselenggarakan oleh Kedeputian Polhukam, BAPPENAS pada 2 Juni 2009.
- Garner, Bryan A.. *Black’s Law Dictionary* (8th ed.). Texas: Thompson West, 2004.
- Hamidi. *Metode Penelitian Kualitatif: Pendekatan Praktis Penulisan Proposal dan Laporan Penelitian*. Malang: UPT Penerbitan Universitas Muhammadiyah, 2008.
- Handoko, Rukiah. “Prinsip-Prinsip Hukum Governance Publik Yang Baik”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 2. April-Juni 2002.
- Islamy, M. Irfan. “Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara”, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Kebijakan Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi. Malang: Universitas Brawijaya, Agustus 1998.

- Kamaroesid, Herry, Muhammad Sutarsa. *Pembuat Komitmen, Wewenang, dan Tanggungjawabnya Dalam Pelaksanaan APBN/APBD*. Jakarta: Mitra Wacana Media, 2010.
- Komite Nasional Kebijakan Governance. “*Public Governance*”, Proceeding Diskusi Panel dan Workshop Konsep Pedoman Umum. Jakarta: Penerbit Salemba, 2008.
- Mahmudi, *Manajemen Kinerja Sektor Publik* (edisi kedua). Yogyakarta: STIM YKPN, 2010.
- Manan, Bagir. *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Makalah dalam Seminar Nasional Ikatan Senat Mahasiswa Hukum Indonesia, Semarang, 29 Juni 1999.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2007.
- Moeljono, Djokosantoso. *Good Corporate Culture Sebagai Inti dari Good Corporate Governance*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2006),
- Mufiz, Ali. *Pengantar Administrasi Negara*. Jakarta: Universitas Terbuka, 1986.
- Mullins, Daniel R. *Public Sector Governance And Accountability Series: Local Budgeting*. New York: World Bank, 2007.
- Nugraha, Safri. *Reading Material: Birokrasi & Good Governance*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- _____, et. al., *Hukum Administrasi Negara* (cet. 1). Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. *Mewirauahakan Birokrasi: Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1992.
- Santosa, Pandji. *Administrasi Publik: Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: PT. Reflika Aditama, 2008.
- Simatupang, Dian Puji N. “*Kebijakan Anggaran Negara sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat*”, dalam Modul: Hukum Anggaran Negara. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.

Soekanto, Soerjono, Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Press., 2009.

Suminto, “*Pengelolaan APBN dalam Sistem Manajemen Keuangan Negara*”, Makalah sebagai bahan penyusunan *Budget in Brief* 2004. Jakarta: Ditjen Anggaran, 2004.

Sutedi, Adrian. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Thoha, Miftah. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: PT. Raya Grafindo Persada, 2003.

Tjokroamidjojo, Bintoro. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES. 1987

Widodo, Joko. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Bayu Media, 2008.

W.J.S., Poermadarminta. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1987.

Direktorat Jenderal Perbendaharaan. “*Standard Operating Procedures*” makalah dalam treasury seminar I tahun 2011 tgl. 13 April 2011.
 _____*.Annual Report 2011*

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Peraturan Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. Per/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi,

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 48/PMK.5/2007 tentang Kode Etik Pegawai Direktorat Jenderal Perbendaharaan.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 41/PMK.01/2011 Tentang Penegakan Disiplin Dalam Kaitannya Dengan Pemberian Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara Kepada Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Kementerian Keuangan tanggal 4 Maret 2011

Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-66/PB/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan Atas Beban APBN..

Keputusan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor KEP-297/PB/2007 tentang Standar Prosedur Operasi,.

Peraturan Pemerintah Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. No. 24 Tahun 2005, LN No. 49 Tahun 2005, TLN No. 4503.

Undang-undang Tentang Perbendaharaan Negara. No. 1 Tahun 2004, LN No. 5 Tahun 2004, TLN No. 4355.

Undang-undang Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. No. 15 Tahun 2004, LN No. 66 Tahun 2004, TLN No. 4400.

Undang-undang Tentang Keuangan Negara. No. 17 Tahun 2003, LN No. 47 Tahun 2003, TLN No. 4286.

Undang-undang Tentang Keterbukaan Informasi Publik. No. 14 tahun 2008, LN No. 61 Tahun 2008, TLN No. 4846.

Undang-undang Tentang Pelayanan Publik. No. 25 Tahun 2009, LN No. 112 Tahun 2009, TLN No. 5038.

Undang-undang Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian. No. 43 Tahun 1999, LN No. 169 Tahun 1999, TLN No. 3890.

C. INTERNET

Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Kementerian Keuangan. “Teori Manajemen Perbendaharaan Pemerintahan”. [http:// www.bppk.depkeu.go.id /index.php /download-document/327-teoriperbendaharaan.html](http://www.bppk.depkeu.go.id/index.php/download-document/327-teoriperbendaharaan.html), diakses pada tgl. 30-10-2011.

Bappenas. "Good Public Governance". <http://www.goodgovernance-bappenas.go.id/sekretariat.htm>., diakses pada tgl. 01-07-2011.

UNESCAP. "What is Good Governance?", [http://www.unescap.org/pdd/prs/Project Activities/Ongoing/gg/governance.asp](http://www.unescap.org/pdd/prs/Project%20Activities/Ongoing/gg/governance.asp), diakses pada tgl. 01-05-2011

Herry Purnomo,"*KPPN Percontohan adalah sebuah model layanan ideal yang dikembangkan untuk menjadikan Direktorat Jenderal Perbendaharaan sebagai mitra prima bagi para stakeholder*", http://www.reform.depkeu.go.id/data/news/file/KPPN_Percontohan.htm, diakses pada tgl. 19-11-2011

"*Solidaritas Untuk Ujung Tombak Penyerapan APBN*", <http://ekonomi.kompasiana.com/moneter/2012/01/10/solidaritas-untuk-ujung-tombak-penyerapan-apbn/>, diakses pada tgl. 10-01-2012

"Pembangunan Assessment Center", <http://www.reform.depkeu.go.id/mainmenu.php?module=assessment>, diakses pada tgl.19-11-2011

