

KAJIAN AKADEMIK TENTANG PEMOTONGAN GAJI PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG SEDANG MENEMPUH TUGAS BELAJAR DI LINGKUNGAN KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL DALAM SISTEM KEUANGAN NEGARA

Oleh:

Indrawati dan Herini Siti Aisyah*

SUMMARY

There are many various efforts have been taken by the Government to improve the quality of education in Indonesia, one of them with empowerment and improving the quality of teachers and lecturers as professional educators must have the academic qualifications, competence, education certificates, and have the ability to achieve national education goals. However, as consequences Government cut the student salaries component included basic salary and allowances, and only receive the benefits of the family. The existing laws concerning the financial management of state budget allocations, especially civil servants salaries that are taking education in the Ministry of National Education in Indonesia that are incompatible with the principles of good governance. While the principle of state financial accountability contained in Article 23 art (1) of UUD 1945 that is "responsible for the greatest prosperity of the people". The dimensions of financial accountability, not judged merely from the final report submitted, but from the beginning of the design process, discussion, and ratification, and implementation

Key words: education, payroll deduction, regulation, good governance, accountability.

LATAR BELAKANG

Pembangunan nasional di bidang pendidikan mempunyai tujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dengan harapan agar generasi penerus Indonesia mampu menghadapi persaingan yang semakin ketat dengan bangsa lain di dunia. Hal ini sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan selanjutnya diatur pula dalam Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada dasarnya pendidikan itu bukan hanya tanggung jawab dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah, namun juga masyarakat. Oleh karenanya berbagai macam upaya telah ditempuh oleh Pemerintah untuk meningkatkan kualitas pendidikan

* Dosen Fakultas Hukum Universtas Airlangga

di Indonesia, salah satunya dengan pemberdayaan dan peningkatan mutu guru dan dosen secara terencana, terarah, dan berkesinambungan. Dalam hal ini guru dan dosen sebagai tenaga pendidik profesional wajib mempunyai **kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik**, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

Pada umumnya reformasi menjadi isu besar jika dilakukan holistik menyentuh seluruh aspek dalam kegiatan pendidikan dan didasari pada argumen yang mendasar. Dalam hal ini reformasi pendidikan tidak cukup hanya perbaikan dan perubahan dalam sektor kurikulum, baik struktur maupun prosedur perumusannya, serta pengelolaan sekolah, tetapi juga erat kaitannya dengan pengembangan tenaga pendidik, hal ini sebagaimana tertuang dalam Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Sejalan dengan hal tersebut euforia reformasi pendidikan menghantarkan banyak tenaga pendidik untuk melanjutkan pendidikannya ke jenjang yang lebih tinggi baik ke dalam negeri maupun ke luar negeri, dan para tenaga pendidik tersebut diberikan cuti tugas belajar. Hal ini dipertegas pula dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemberian Tugas Belajar Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional.

Namun demikian cuti tugas belajar ini mempunyai konsekuensi dipotongnya komponen gaji pegawai pelajar (Pegawai Negeri Sipil di lingkungan kementerian yang diberi tugas belajar) yakni meliputi gaji pokok dan tunjangan jabatan, dan hanya menerima tunjangan keluarga yang ditinggalkan.

Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961 tentang Pemberian Tugas Belajar

Pasal 7

- (1) Gaji aktif pegawai pelajar di luar negeri dibayarkan sampai tanggal keberangkatan ke tempat belajar dan tunjangan belajar serta uang bantuan untuk keluarganya dibayarkan mulai tanggal keberangkatannya.
- (2) Gaji Aktif pegawai pelajar di luar negeri mulai dibayar lagi setelahnya di Indonesia, dengan ketentuan, bahwa pegawai pelajar itu wajib segera melaporkan diri pada instansi Pemerintah yang bersangkutan.
- (3) Pembayaran tunjangan belajar dan uang bantuan keluarga dihentikan mulai saat pembayaran gaji aktif.

Dari pasal di atas dapat ditafsirkan bahwa pegawai pelajar di luar negeri tidak berhak menerima gaji pokok dan tunjangan setelah pegawai pelajar yang bersangkutan berangkat ke luar negeri (ke tempat melaksanakan pendidikan). Pegawai pelajar yang bersangkutan hanya berhak menerima tunjangan belajar serta uang bantuan untuk keluarga.

Namun demikian saat pemotongan gaji pegawai pelajar dimulai terdapat perbedaan perlakuan bagi pegawai pelajar yang melanjutkan pendidikan di dalam negeri dan di luar negeri. Hal ini sebagaimana tertuang dalam surat edaran Menteri Pendidikan Nasional yakni sebagai berikut:

Surat Edaran Menteri Pendidikan Nasional No. 4159/A4.3/KP/2010 tertanggal 27 Januari 2010 menyatakan bahwa,

..2. Pemberhentian tunjangan jabatan bagi:

- a. Pegawai Pelajar Dosen biasa yang melaksanakan tugas belajar di dalam negeri dilakukan pada bulan keenam dan di luar negeri dilakukan pada saat yang bersangkutan dibebaskan sementara dari tugas jabatan fungsionalnya.
- b. Pegawai Pelajar yang menduduki jabatan fungsional lainnya selain dosen biasa dilakukan pada saat yang bersangkutan dibebaskan sementara dari tugas jabatan fungsionalnya;

- c. Pegawai pelajar yang menduduki jabatan struktural, dilakukan pada saat yang bersangkutan diberhentikan dari jabatan strukturalnya.

Adapun besaran komponen gaji pegawai pelajar ini sebagaimana diatur lebih lanjut dalam,

Keputusan Menteri Pertama No. 224/MP/1961 tentang Peraturan Pelaksanaan Tentang Pemberian Tugas Belajar Di dalam dan Di luar negeri

Pasal 3 ayat (2)

Uang bantuan untuk keluarga tersebut dalam ayat (1) pasal ini berjumlah 100% dari gaji bersih pegawai pelajar yang bersangkutan atau berjumlah 100% dari satu gaji yang tertinggi pegawai pelajar suami/istri apabila keduanya mendapat tugas belajar.

Pasal 4

Ayat (1)

Uang bantuan keluarga juga diberikan kepada:

- a. Pegawai pelajar wanita/pria bujangan;
- b. Pegawai pelajar wanita/pria yang kawin dan tidak menjadi pencari nafkah buat keluarganya.

Ayat (2)

Uang bantuan tersebut dalam ayat (1) pasal ini berjumlah 50% dari gaji bersih pegawai pelajar yang bersangkutan.

Ketentuan diatur lebih lanjut dalam,

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemberian Tugas Belajar Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional.

Pasal 11 Ayat (3)

Tunjangan kepada keluarga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b berjumlah:

- a. 100% (seratus persen) dari gaji bersih pegawai pelajar atau 100% (seratus persen) dari satu gaji bersih yang tertinggi pegawai pelajar suami istri apabila kedua-duanya mendapat tugas belajar; atau

- b. 50% (lima puluh persen) dari gaji bersih pegawai pelajar yang bujangan atau yang kawin dan tidak menjadi pencari nafkah untuk keluarganya.

Atas hal tersebut ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut terdapat perbedaan perlakuan terutama bagi pegawai pelajar yang menempuh jenjang pendidikan di dalam negeri dan di luar negeri, serta perlakuan dalam pemberian tunjangan keluarga bagi pegawai pelajar yang telah berkeluarga dan belum berkeluarga.

Ketentuan pemotongan gaji pegawai pelajar tersebut di atas tidak selaras dengan amanah konstitusi yang mengamanatkan pemberdayaan profesi guru atau pemberdayaan profesi dosen diselenggarakan melalui pengembangan diri yang dilakukan secara demokratis, berkeadilan, tidak diskriminatif, dan berkelanjutan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, kemajemukan bangsa, dan kode etik profesi.

Sejalan dengan hal tersebut di atas ketentuan yang mengatur mengenai cuti tugas belajar dan pemotongan gaji pegawai pelajar di lingkungan Kementerian Pendidikan Nasional tersebut ternyata tidak selaras dengan Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen terutama mengenai pengaturan cuti tugas belajar. Hal ini sebagaimana dinyatakan sebagai berikut:

Pasal 76

- (1) Dosen memperoleh cuti sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dosen memperoleh cuti untuk studi dan penelitian atau untuk pengembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni dengan memperoleh hak gaji penuh.

Atas hal tersebut nyatalah ketentuan yang mengatur mengenai pemotongan gaji pegawai pelajar sebagaimana tersebut di

atas terdapat konflik norma yang seharusnya segera untuk diluruskan.

Pada sisi yang lain berkaitan dengan pengembangan potensi akademik guru dan dosen tersebut pemerintah menaikkan alokasi anggaran beasiswa.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan tahun 2010, pemerintah menaikkan anggaran pendidikan Rp 11,9 triliun dari Rp 209,5 triliun menjadi Rp 221,4 triliun, tetapi biaya pendidikan terus meningkat, akibatnya belanja pendidikan yang tidak tepat sasaran. Berdasarkan data Badan Pusat Statistika, kenaikan biaya pendidikan pada Juli 2009 dibandingkan dengan tahun 2000 mencapai 227 persen. Pada tahun 2000, indeks harga biaya pendidikan berada di level 100, sedangkan pada 2009 mencapai 327. Kenaikan itu berada jauh di atas kenaikan harga secara umum yang mencapai 115 persen dan kenaikan harga pangan sebesar 122 persen.¹

Dalam hal ini yang menjadi permasalahan adalah besaran alokasi anggaran pendidikan yang ditetapkan oleh pemerintah yakni untuk anggaran pendidikan sebesar 20% dan anggaran untuk gaji guru dan dosen dari APBN. Ketentuan ini sebagaimana diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan di bawah ini,

Pasal 31 UUD 1945

Ayat (4)

Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 47 Tahun 2009

Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010

Pasal 21 Ayat (2)

Persentase anggaran pendidikan adalah sebesar 20,0% (dua puluh koma nol persen), yang merupakan perbandingan alokasi anggaran pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terhadap total anggaran belanja negara sebesar Rp1.126.146.476.312.000,00 (satu kuadriliun seratus dua puluh enam triliun seratus empat puluh enam miliar empat ratus tujuh puluh enam juta tiga ratus dua belas ribu rupiah).

Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Pasal 49

- (1) Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal **20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)** pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
- (2) **Gaji guru dan dosen yang diangkat oleh Pemerintah dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2008 Tentang Pendanaan Pendidikan

Pasal 80

- (1) Anggaran belanja untuk melaksanakan fungsi pendidikan pada sektor pendidikan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara setiap tahun anggaran sekurang-kurangnya dialokasikan 20% (dua puluh perseratus) dari belanja negara.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai alokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur oleh Menteri Keuangan.

Dalam hal ini apabila proporsi besaran anggaran gaji pendidik telah dialokasikan sebagaimana tersebut di atas, dan dikaitkan

¹ [LOV/D-11/W-12], *Anggaran Terus Naik, Pendidikan Kian Mahal*, <http://www.suarapembaruan.com/index.php?detail=News&id=14366#>, 2010-03-12

dengan ketentuan hukum mengenai pemotongan gaji pegawai pelajar tentunya dapat dibayangkan banyak dana yang tidak terserap untuk peningkatan kualitas pendidikan, sehingga dapat dibayangkan berapapun kenaikan anggaran pendidikan dalam APBN tahun berjalan tidak akan sesuai dengan sasaran.

Pada sisi yang lain pengaturan pengelolaan keuangan negara di Indonesia merupakan implementasi dari asas negara hukum, asas legalitas dan asas kepastian hukum. Oleh karenanya salah satu upaya untuk mewujudkan *transparansi* dan *akuntabilitas* pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum (Penjelasan UU 17 Tahun 2003 Butir 9).

Berdasarkan hal tersebut di atas dengan terus dinaikannya anggaran pendidikan dalam APBN berjalan tentunya akan membawa pengaruh positif bagi pengembangan dunia pendidikan dan peningkatan kesejahteraan Guru dan Dosen khususnya yang sedang menempuh tugas belajar. Oleh karenanya sebagai realisasi dari penerapan asas *good governance*, maka pengaturan pengelolaan keuangan negara pada Kementerian Pendidikan Nasional yang erat kaitannya pemotongan gaji Pegawai Negeri Sipil yang sedang menempuh tugas belajar sebagaimana diatur dalam sejumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia harus selaras dengan prinsip transparansi dan prinsip akuntabilitas dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

PERMASALAHAN

Adapun titik tolak permasalahan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah pengaturan pemotongan gaji Pegawai Negeri Sipil yang sedang menempuh tugas belajar di lingkungan Kementerian Pendidikan Nasional telah bertumpu pada prinsip transparansi dan prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan negara?
2. Bagaimana mekanisme pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara tersebut?

PRINSIP-PRINSIP *GOOD GOVERNANCE* DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA KHUSUSNYA DALAM PENGALOKASIAN ANGGARAN BELANJA GAJI PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG SEDANG MENEMPUH TUGAS BELAJAR DI LINGKUNGAN KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL DI INDONESIA

Realisasi dari asas negara hukum dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan negara yakni dengan mendasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*. Hal mana dikarenakan asas-asas pengelolaan keuangan dalam kaitannya dengan alokasi belanja rutin gaji Pegawai Negeri Sipil yang tersebut sedasar dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (konsep *good governance*).

Pengaturan hukum nasional maupun di daerah yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan seyogyanya diformulasikan sesuai dengan makna *good governance* sebagai tema yang paling mengemukakan dalam administrasi negara atau administrasi publik (birokrasi pemerintahan) kontemporer.²

² Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Akuntabilitas dan Good Governance, Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Jakarta, 2000, hal. 7.

Good Governance dalam Pengelolaan Keuangan Negara

Pada dasarnya prinsip-prinsip pengelolaan keuangan Negara sedasar dengan prinsip-prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karenanya pengkajian prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara tersebut ditelaah dari konsep-konsep prinsip-prinsip *good governance*.

Sebelum kita mengkaji prinsip-prinsip *good governance* kita kaji terlebih dahulu keselarasan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Konsep Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara

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 Undang-Undang Dasar.

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, terdapat asas-asas yang bersifat baru dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain sebagai berikut:

1. **Asas akuntabilitas** berorientasi pada hasil adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. **Asas proporsionalitas** adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak

dan kewajiban pengelolaan keuangan negara.

3. **Asas profesionalitas** adalah asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. **Asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara** adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. **Asas pemeriksaan keuangan** oleh Badan Pemeriksaan yang bebas dan mandiri adalah asas yang memberikan kebebasan bagi badan pemeriksaan keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapa pun.³

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Pasal 3

- (1) Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, **efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.**

Atas hal tersebut bahwa pengelolaan keuangan negara sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi perlu kiranya bersandar pada asas akuntabilitas, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara, asas pemeriksaan keuangan secara efisien, ekonomis, efektif dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

³ Nasution, Mulia. P., Reformasi Manajemen Keuangan Negara dalam Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep dan Implementasi, Kompas, Februari, 2004, hal. 16-17.

Konsep Prinsip-prinsip *Good Governance*

Sebelum membahas mengenai pengertian *good governance*, sebaiknya dikaji terlebih dahulu pengertian *governance*, menurut Lembaga Administrasi Negara, *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and public services*.⁴ Pengertian *good governance*, menurut Lembaga Administrasi Negara, adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efektif dan efisien, dengan menjaga "kesinergisan" interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat (*society*).⁵

Atas hal tersebut dari pengertian *governance* dan *good governance* dapat ditarik kesimpulan bahwa masalah *good governance* adalah masalah yang tidak hanya berada dalam lingkup negara, namun juga berkaitan dengan sektor-sektor yang lain (swasta dan masyarakat), selain itu *good governance* mengatur masalah penyelenggaraan atau aktivitas dari penyelenggara pemerintahan.

Atas hal tersebut kunci utama memahami *good governance* adalah memahami prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip *good governance* akan didapatkan tolok ukur kinerja suatu pemerintahan, untuk itu baik buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance*.

Dalam hal ini prinsip *good governance* dapat dikaji dari berbagai macam perspektif. Berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara, maka perlu kiranya kita juga mengkajinya dari perspektif hukum administrasi.

Menurut **Van Wijk Konijnenbelt** hukum administrasi merupakan instrumen yuridis bagi penguasa untuk secara aktif terlibat dengan masyarakat, dan pada sisi yang lain hukum administrasi merupakan hukum yang memungkinkan anggota masyarakat mempengaruhi penguasa dan memberikan perlindungan terhadap penguasa.⁶ Berkaitan dengan konsep negara hukum kemasyarakatan (*social rechtsstate*) hukum administrasi sebagai instrument yuridis yang memungkinkan pemerintah mengendalikan kehidupan masyarakat dan pada sisi lain memungkinkan berpartisipasi dalam pengendalian (pemerintahan) tersebut.⁷

Dalam hal ini wujud nyata dari pengelolaan keuangan Negara yang bertumpu pada tatanan *good governance* (yang dewasa ini telah menjadi pola dinamik penyelenggaraan negara di seantero dunia yang digolongkan menuju kemantapan demokrasi) adalah pengelolaan keuangan negara yang bernuansa: solid, bertanggung jawab, efisien, dan efektif, serta diselenggarakan secara partisipatif.⁸

Dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi, asas yang diketengahkan dalam *good governance* dan asas tata

⁴ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Op. Cit., hal. 1.

⁵ Ibid., hal. 8.

⁶ Hadjon, Philipus M., et. al, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, hal. 27.

⁷ Soekarwo, Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-prinsip Good Financial Governance, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, hal. 70.

⁸ Hadjon Philipus M., dan Sri Djatmiati Tatiek, Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi) paper disampaikan dalam Seminar Nasional Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Rangka Pemantapan Otonomi Luas, Nyata dan Bertanggung jawab, diselenggarakan oleh Universitas Warmadewa Denpasar, Mei 2002, hal. 3.

pemerintahan yang baik, pada dasarnya bertumpu pada 2 (dua) landasan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi, yaitu **negara hukum dan demokrasi**.⁹ Landasan negara hukum berkaitan dengan jaminan perlindungan hukum terhadap kekuasaan pemerintahan antara lain:

- Asas legalitas dalam pelaksanaan pemerintahan (*wetmatigheid van bestuur*: soal kewenangan, prosedur dan substansi);
- Perlindungan Hak Asasi (*grondrechten*: hak klasik dan hak sosial);
- Pembagian kekuasaan di bidang pemerintahan (*machtverdeling* antara lain melalui desentralisasi fungsional maupun teritorial);
- Pengawasan oleh pengadilan (*rechterlijke control*).¹⁰

Adapun landasan demokrasi yang melandasi hukum administrasi sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon,

Landasan demokrasi terutama berkaitan dengan prosedur dan substansi dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik berupa pengambilan keputusan maupun berupa perbuatan-perbuatan nyata. Prinsip-prinsip demokrasi adalah sebagai berikut:

- Kedudukan badan perwakilan rakyat.
- Asas bahwa tidak ada jabatan seumur hidup.
- Asas keterbukaan dalam pemerintahan (aktif dan pasif)
- Peran serta.¹¹

Atas hal tersebut dapat disimpulkan bahwa kajian *good governance* dalam lingkup hukum administrasi ada 3 (tiga) hal, *pertama good governance* dapat

dipadankan dengan fungsi mengendalikan kehidupan masyarakat (*sturen*), dan *kedua* terbukanya peluang atau kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengendalian tersebut, serta *ketiga* perlindungan hukum bagi masyarakat. Ketiga hal tersebut didasarkan pada prinsip negara hukum dan prinsip demokrasi. Di dalam **prinsip negara hukum** bertumpu pada **asas legalitas dan perlindungan hak asasi**, sedangkan **prinsip demokrasi** berdasarkan pada **asas keterbukaan dan peran serta masyarakat**.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka prinsip-prinsip *good governance* selaras dengan asas-asas pengelolaan keuangan negara, maka pengelolaan keuangan negara khususnya dalam pengalokasian anggaran belanja gaji Pegawai Negeri Sipil yang sedang menempuh tugas belajar di lingkungan Kementerian Pendidikan Nasional di Indonesia tersebut erat berkait dengan **prinsip negara hukum dan prinsip demokrasi** yang merupakan landasan dalam hukum administrasi.

Implementasi Prinsip-prinsip Good Governance dalam Peraturan Perundang-undangan

Sebelum kita kaji lebih lanjut dipahami terlebih dahulu bahwa peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam pembahasan ini adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu,

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

⁹ Ibid, hal 7

¹⁰ Hadjon Philipus M., Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1993, hal. 3.

¹¹ Ibid.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah

Adapun implikasi prinsip-prinsip *good governance* dalam peraturan perundang-undangan khususnya yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan negara khususnya dalam pengalokasian anggaran belanja gaji Pegawai Negeri Sipil yang sedang menempuh tugas belajar di Lingkungan Kementerian Pendidikan Nasional di Indonesia adalah sebagai berikut:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

➤ **Pembukaan Undang-undang Dasar 1945**

Dalam Pembukaan UUD 1945 khususnya alinea keempat mengandung prinsip-prinsip demokrasi, prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi.

➤ **Batang Tubuh Undang-undang Dasar 1945**

Adapun ketentuan dalam UUD 1945 yang mengatur mengenai **prinsip-prinsip *good governance*** adalah sebagai berikut:

a. Prinsip Demokrasi

Ketentuan UUD 1945 yang mengatur prinsip demokrasi dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan negara adalah Pasal 23 dan Pasal 31 Ayat (4). Prinsip demokrasi dalam ketentuan Pasal 23 bahwa APBN dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, selain itu RUU APBN diajukan dan dibahas bersama DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD. Sedangkan Pasal 31 UUD 1945 menyatakan

bahwa secara terbuka dinyatakan dalam konstitusi bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (duapuluh persen) dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara.

b. Prinsip Negara Hukum dan Perlindungan Hak Asasi

Ketentuan UUD 1945 yang mengatur prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan negara khususnya dalam pengalokasian anggaran belanja sebagaimana berikut:

➤ **Prinsip Negara Hukum**

Dalam ketentuan pasal UUD 1945 prinsip negara hukum ini terkandung dalam Pasal 23E ayat (1), (2), dan (3) mempunyai makna bahwa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara berada di tangan Badan Pemeriksaan Keuangan, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah sesuai dengan kewenangan yang dipunyainya sebagaimana diatur dalam undang-undang.

➤ **Perlindungan Hak Asasi**

Prinsip perlindungan hak asasi dalam ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 sebagaimana tersebut di atas dinyatakan bahwasanya penetapan APBN setiap tahun dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Atas hal tersebut nyata bahwa ketentuan dalam konstitusi tersebut memuat prinsip demokrasi, prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi yang merupakan penopang dari prinsip-prinsip *good governance*.

Undang-undang

Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Adapun ketentuan Undang-undang No. 28 Tahun 1999 yang memuat prinsip-prinsip *good governance* adalah Pasal 1 angka 6 dan Pasal 3 yang memuat asas-asas umum penyelenggaraan negara.

➤ **Prinsip Demokrasi**

Adapun ketentuan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 yang merupakan implikasi dari prinsip demokrasi yang bersumber dari asas keterbukaan dan peran serta masyarakat adalah ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 9 ayat (1) yang mengatur mengenai bentuk pelaksanaan peran serta.

Undang-undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian

➤ **Prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi**

Dalam hal ini ketentuan dalam Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 yang mengandung asas negara hukum dan perlindungan hak asasi adalah sebagaimana diatur dalam Ketentuan Umum angka 7. Oleh karenanya pengaturan mengenai "pegawai negeri berhak untuk memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja dan tanggung jawabnya" merupakan salah satu dari implementasi asas *good governance* yakni asas keadilan, asas proporsionalitas, profesionalitas dan kepastian hukum.

Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Adapun ketentuan Undang-undang No. 17 Tahun 2003 yang memuat prinsip-prinsip *good financial governance* sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1), yang meliputi: Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Asas-asas

tersebut selaras dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Dalam hal ini Undang-undang No. 20 Tahun 2003 mengandung prinsip negara hukum (Pasal 2), prinsip perlindungan hak asasi manusia (Pasal 40 ayat (1), Penjelasan Pasal 40 Ayat (1) huruf a) diimplementasikan dalam jaminan pemberian kesejahteraan bagi pendidik dan tenaga kependidikan. Selain itu prinsip demokrasi (Pasal 4 ayat (1), ayat (2), Pasal 48 ayat (1), ayat (2), Pasal 49 ayat (1), ayat (2)) dituangkan dalam bentuk bahwa sistem pendidikan, pengelolaan dana pendidikan, pengelolaan dana pendidikan dan alokasi besaran gaji guru dan dosen disandarkan pada prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik.

Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Ketentuan hukum Pasal 1 angka 7 UU No. 15 Tahun 2004 mengandung prinsip negara hukum yakni pengelolaan keuangan negara merupakan tanggung jawab pemerintah yang dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan, hal ini sedasar dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen

Prinsip Negara Hukum dan perlindungan hak asasi tersirat dalam ketentuan Pasal 76 ayat (1) dan ayat (2) undang-undang ini terutama yakni dosen memperoleh cuti untuk studi dan penelitian dengan memperoleh hak gaji penuh sesuai

dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini sedasar dengan asas profesional, proporsionalitas, dan asas kepastian hukum yang merupakan bagian dari asas *good governance*.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 47 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010

Ketentuan Pasal 21 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) undang-undang ini mengandung prinsip negara hukum dan demokrasi di mana besaran alokasi anggaran pendidikan telah diatur secara transparan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendaan Pendidikan

Ketentuan Pasal 58, Pasal 59, Pasal 60 ayat (1), Pasal 80 ayat (1) dan ayat (2) undang-undang ini menganut asas-asas *good governance* yakni bahwasanya pengelolaan dana pendidikan dan besaran alokasi anggaran pendidikan didasarkan pada prinsip keadilan; prinsip efisiensi; prinsip transparansi; dan prinsip akuntabilitas publik.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2009 tentang Dosen

Prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi tersirat dalam ketentuan Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) ketentuan hukum ini terutama yakni dosen memperoleh cuti untuk studi dan penelitian dengan memperoleh hak gaji pokok, tunjangan yang melekat pada gaji serta

penghasilan lainnya berupa tunjangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini sedasar dengan asas profesional, proporsionalitas, dan asas kepastian hukum yang merupakan bagian dari asas *good governance*.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan

Ketentuan Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) ketentuan hukum di atas mengandung prinsip negara hukum dan demokrasi di mana besaran alokasi anggaran pendidikan telah diatur secara transparan.

Peraturan Presiden

Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961 tentang Pemberian Tugas Belajar

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1), ayat (2), ayat (3) ketentuan hukum tersebut di atas dapat ditafsirkan bahwa pegawai pelajar yang melanjutkan studi ke luar negeri **tidak berhak menerima gaji pokok dan tunjangan** setelah pegawai pelajar yang bersangkutan berangkat (ke tempat melaksanakan pendidikan). Pegawai pelajar yang bersangkutan hanya berhak menerima **tunjangan belajar serta uang bantuan untuk keluarga**, ketentuan ini tidak sedasar dengan amanah konstitusi yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak untuk mendapatkan pendidikan dan penghidupan yang layak. Ketentuan hukum ini sangat tidak sedasar dengan prinsip proporsionalitas, prinsip keadilan, prinsip *equity*, dan prinsip kepastian hukum yang merupakan bagian dari asas-asas *good governance*.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemberian Tugas Belajar Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional.

Menurut Pasal 11 Ayat (3) ketentuan hukum tersebut di atas dinyatakan bahwa besaran tunjangan keluarga yang diterima oleh pegawai pelajar dengan perbedaan bagi mereka yang menikah dan belum menikah. Bagi pegawai pelajar yang menikah mendapatkan 100% (seratus persen) dari gaji bersih pegawai pelajar, sedangkan bagi yang belum nikah mendapatkan gaji 50% (lima puluh persen) dari gaji bersih pegawai pelajar yang bujangan atau yang kawin. Ketentuan hukum ini sangat tidak sedasar dengan prinsip proporsionalitas, prinsip keadilan, prinsip *equity*, dan prinsip kepastian hukum yang merupakan bagian dari asas-asas *good governance*.

Surat Edaran Menteri Pendidikan Nasional No. 4159/A4.3/KP/2010 tertanggal 27 Januari 2010 menyatakan bahwa

- ...2. Pemberhentian tunjangan jabatan bagi:
- a. Pegawai Pelajar Dosen biasa yang melaksanakan tugas belajar **di dalam negeri** dilakukan pada bulan **keenam** dan **di luar negeri** dilakukan **pada saat yang bersangkutan dibebaskan sementara dari tugas jabatan fungsionalnya**.
 - b. Pegawai Pelajar yang menduduki jabatan fungsional lainnya selain dosen biasa dilakukan pada saat yang bersangkutan dibebaskan sementara dari tugas jabatan fungsionalnya;
 - c. Pegawai pelajar yang menduduki jabatan struktural, dilakukan pada saat yang bersangkutan diberhentikan dari jabatan strukturalnya.

Berdasarkan ketentuan hukum di atas bahwa saat pemberhentian tunjangan jabatan dilakukan yakni bagi pegawai

pelajar yang melaksanakan tugas belajar di dalam negeri dilakukan pada bulan keenam dan di luar negeri dilakukan pada saat yang bersangkutan dibebaskan sementara dari tugas jabatan fungsional. Ketentuan hukum ini sangat tidak selaras dengan prinsip proporsionalitas, prinsip keadilan, prinsip *equity*, dan prinsip kepastian hukum yang merupakan bagian dari asas-asas *good governance*.

Keputusan Menteri Pertama No. 224/MP/1961 tentang Peraturan Pelaksanaan Tentang Pemberian Tugas Belajar di dalam dan di luar Negeri

Menurut ketentuan Pasal 3 ayat (2), Pasal 4 Ayat (1), Ayat (2) Keputusan Menteri Pertama tersebut di atas dinyatakan bahwa besaran tunjangan keluarga yang diterima oleh pegawai pelajar dengan perbedaan bagi mereka yang menikah dan belum menikah. Bagi pegawai pelajar yang menikah atau pegawai pelajar suami isteri apabila kedua-duanya mendapat tugas belajar mendapatkan 100% (seratus persen), sedangkan bagi yang belum nikah mendapatkan gaji 50% (lima puluh persen) dari gaji bersih pegawai pelajar yang bujangan atau yang kawin. Ketentuan hukum ini sangat tidak sedasar dengan prinsip proporsionalitas, prinsip keadilan, prinsip *equity*, dan prinsip kepastian hukum yang merupakan bagian dari asas-asas *good governance*.

Berkaitan dengan hal tersebut nyatalah tidak semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan negara khususnya pengalokasian anggaran belanja gaji Pegawai Negeri Sipil yang sedang menempuh pendidikan di Kementerian Pendidikan Nasional di Indonesia memuat prinsip-prinsip negara hukum, prinsip demokrasi dan prinsip perlindungan hukum, sehingga oleh karenanya beberapa ketentuan

hukum yang tidak selaras dengan prinsip-prinsip *good governance* tersebut perlu kiranya untuk segera ditinjau kembali. Hal mana dikarenakan dalam beberapa ketentuan hukum tersebut selain terjadi konflik norma dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, juga muatannya tidak sedasar dengan prinsip-prinsip *good governance*.

**MEKANISME
PERTANGGUNGJAWABAN
PENGELOLAAN KEUANGAN
NEGARA KHUSUSNYA DALAM
PENGALOKASIAN BELANJA RUTIN
GAJI PEGAWAI NEGERI SIPIL
YANG SEDANG MENEMPUH STUDI
DI LINGKUNGAN KEMENTERIAN
PENDIDIKAN NASIONAL**

Berbicara mengenai mekanisme pertanggungjawaban keuangan negara, hal ini tentu erat kaitannya dengan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan suatu negara.

Akuntabilitas dan pertanggungjawaban ibaratnya dua sisi yang tidak bisa terpisahkan. Akuntabilitas menyediakan ruang sebagai tuntutan terhadap organisasi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan apa yang telah dilakukan, dan akuntabilitas menjamin perilaku pejabat agar sesuai dengan etika yang telah dilakukan. Dalam mekanisme pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara tentu erat kaitannya dengan pemeriksaan keuangan negara dan pengawasan keuangan negara.

Pengelolaan Keuangan Negara

Pengelolaan Keuangan Negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban (Pasal 1 angka 6 Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara).

Berbicara pengelolaan keuangan negara tentu erat kaitannya dengan hukum keuangan negara,

Menurut Nisyar S, pengertian keuangan negara ialah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang maupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan hak-hak tersebut.¹²

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, keuangan negara terdiri dari keuangan negara dalam arti luas dan keuangan negara dalam arti sempit. Keuangan negara dalam arti yang luas meliputi APBN, APBD, Unit Usaha Negara, hakikatnya seluruh kekayaan negara. Sedangkan kekayaan negara dalam arti sempit meliputi APBN.¹³

Dari pengertian itu dapat dilihat luasnya arti keuangan negara, yakni meliputi hak milik negara atau kekayaan negara, yang terdiri dari hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang apabila hak dan kewajiban itu dilaksanakan.¹⁴

Dalam hal ini skop penelitian ini membahas mengenai ruang lingkup keuangan negara yang dikelola langsung oleh negara yakni Anggaran Pendapatan Negara dan Anggaran Belanja Negara.

¹² Nisyar S., Karhi, Aplikasi Akuntansi Pemerintahan di Indonesia, Bandung, Mandar Maju, 1998 (Lihat juga Zainul Basri, Yuswar & Subri, Mulyadi, Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hal.1).

¹³ Atmadja, Arifin P. Soeria, Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara, PT. Gramedia, Jakarta, 1986, hal. 52.

¹⁴ Bohari, Hukum Anggaran Negara, Jakarta, Rajawali Pers, 1995, hal. 9.

Berbicara mengenai Anggaran Pendapatan Negara tentunya erat kaitannya dengan sumber-sumber pendapatan negara baik dari penerimaan negara dari sektor migas, non migas, pajak (PNP) dan non pajak (PNBP). Sedangkan Anggaran Belanja Negara erat kaitannya suatu perkiraan mengenai batas pengeluaran tertinggi keuangan negara bagi pembiayaan pelaksanaan kegiatan operasi pemerintah untuk masa satu tahun, yang terdiri dari belanja untuk pembangunan dan belanja rutin.

Dalam penyusunan anggaran tersebut agar seimbang tentunya harus memperhatikan beberapa fungsi anggaran agar tercipta keseimbangan baik untuk pemasukan dan pengeluaran negara.

Menurut Musgrave ada 3 fungsi utama dari suatu anggaran, yaitu¹⁵

- a. Fungsi alokasi
Adalah fungsi pemerintah yang mengadakan alokasi terhadap sumber-sumber dana untuk mengadakan barang-barang kebutuhan perseorangan dan sarana yang dibutuhkan untuk kepentingan umum. Semuanya itu diarahkan agar terjadi keseimbangan antara uang yang beredar dan barang serta jasa dalam masyarakat.
- b. Fungsi distribusi
Adalah fungsi pemerintah untuk menyeimbangkan, menyesuaikan pembagian pendapatan dan mensejahterakan masyarakat.
- c. Fungsi stabilisasi
Adalah fungsi pemerintah untuk meningkatkan kesempatan kerja serta stabilisasi harga barang-barang kebutuhan masyarakat dan menjamin selalu

meningkatnya pertumbuhan ekonomi yang mantap.

1.4.2. Pertanggungjawaban Keuangan Negara

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, menyatakan sebagaimana halnya pengertian pertanggungjawaban keuangan negara dalam arti luas, maka pengertian pertanggungjawaban keuangan negara dalam arti sempit inipun terikat dengan penafsiran pengertian keuangan negara pada Pasal 23 ayat (5) UUD 1945.¹⁶

Pertanggungjawaban keuangan negara dalam arti luas maksudnya pertanggungjawaban yang dilakukan oleh Pemerintah pun adalah tanggung jawab keuangan negara dalam arti luas yang meliputi APBN, APBD, Unit Usaha Negara, hakikatnya seluruh kekayaan negara. Sedangkan pertanggungjawaban keuangan negara dalam arti sempit meliputi pertanggungjawaban sebatas APBN saja.¹⁷

Tanggung Jawab Keuangan Negara adalah *kewajiban Pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan* (Pasal 1 angka 7 UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara).

Dalam hal ini prinsip pertanggungjawaban yang terkandung dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 mengenai Pengelolaan Keuangan Negara yakni "bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Selanjutnya

¹⁵ Musgrave, Richard. A dan Peggy B., *Public Finance, In Theory and Practice*, fifth Edition, Mc. Graw Hill Book Company, Singapura, 1989. (Lihat juga Zainul Basri, Yuswar & Subri, Mulyadi, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hal. 33-34).

¹⁶ Atmadja, Arifin P. Soeria, *Op.cit*, hal.51

¹⁷ *Ibid*, hal 52-53.

dimensi pertanggungjawaban keuangan, bukan dinilai sekadar dari laporan akhir disampaikan, namun sejak awal proses perancangan, pembahasan, dan pengesahan, serta pelaksanaan. Di samping itu pertanggungjawaban keuangan bukan sekadar dari sisi formalitas prosedur, melainkan secara substantif juga harus memenuhi unsur pertanggungjawaban.

Dalam kaitannya dengan pengalokasian anggaran belanja rutin gaji PNS yang sedang menempuh tugas belajar di Kementerian Pendidikan Nasional di mana pimpinan Kementerian menerapkan suatu kebijakan untuk melakukan pemotongan gaji terhadap pegawai pelajar baik yang sekolah ke luar negeri maupun sekolah di dalam negeri, baik pegawai pelajar yang telah menikah maupun yang masih bujang. Hal ini sangatlah tidaklah berdasar dan tidak ditemukan logika hukum yang tepat karena setiap tahun Pemerintah menaikkan alokasi dana pendidikan termasuk alokasi belanja rutin gaji pendidik. Selain itu besaran alokasinya sudah ditetapkan secara transparan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Atas hal tersebut dapat kita asumsikan apabila pengalokasian belanja rutin gaji pendidik yang terus naik setiap tahunnya, sedangkan realitanya pengeluaran untuk belanja rutin tersebut tidak maksimal terserap karena kebijakan pemotongan gaji pegawai pelajar tersebut tentunya akan terjadi keadaan yang surplus di Kementerian Pendidikan Nasional.

Selanjutnya yang menjadi pertanyaan adalah apakah surplus anggaran tersebut *equivalent* dengan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Karena kita pahami tujuan pengelolaan keuangan negara adalah "bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Pada sisi yang lain pemotongan gaji pegawai pelajar tentunya sebagai bentuk mengebiri hak asasi pegawai

pelajar yang sedang melaksanakan tugas negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Atas hal tersebut sangatlah tidak tepat dan berlogika hukum kebijakan pemotongan gaji bagi pegawai pelajar yang sedang melaksanakan tugas negara tersebut.

Pada sisi yang lain kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara berada di tangan Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan Negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Selanjutnya kekuasaan tersebut dikuasakan kepada:

a. Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;

b. Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya;

c. Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

d. tidak termasuk kewenangan di bidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.

(Pasal 6 ayat 2 UU No. 17 Tahun 2003).

Berkaitan dengan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara di Kementerian pendidikan Nasional, maka yang mempunyai kewajiban untuk melakukan pertanggungjawaban apabila terjadi kondisi surplus anggaran dan dana tidak terserap maksimal adalah Menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya yakni Menteri Pendidikan Nasional.

Pengawasan

Dalam hal ini berbicara mengenai pengawasan dalam pengelolaan keuangan negara ini tentunya erat kaitannya dengan suatu proses pemeriksaan. Halmana dikarenakan pemeriksaan itu pada hakikatnya adalah bagian dari pengawasan yang keduanya saling berhubungan.

Pengawasan adalah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui hasil apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah atau tujuan kebijaksanaan yang telah ditentukan. Adapun bentuk pengawasan, yakni:

1. **Pengawasan preventif**, berupa ketentuan-ketentuan yang berlaku atau prosedur-prosedur yang harus dilalui dalam menyelenggarakan pekerjaan.
2. **Pengawasan represif**, berupa tindakan membandingkan apakah pekerjaan yang sedang/tidak dilaksanakan menurut kenyataan telah sesuai dengan ketentuan-ketentuan atau prosedur-prosedur yang berlaku/ditetapkan.¹⁸

Sedangkan **Pemeriksaan** adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan professional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara (Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara).

Selanjutnya **ruang lingkup pemeriksaan** meliputi:

- (1) Pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan

negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara.

- (2) BPK melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

(Pasal 2 Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara).

Pengawasan tersebut realitanya tidak hanya dilakukan oleh BPK, namun juga dilakukan oleh DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) yang memegang fungsi *budgeting* dan fungsi pengawasan keuangan negara dalam menindaklanjuti laporan hasil pemeriksaan BPK. Bila laporan hasil pemeriksaan BPK tidak dijadikan bahan oleh DPR dalam melaksanakan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan keuangan negara yang dilaksanakan oleh pemerintah, maka sesempurna apapun pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK tidak akan banyak berarti untuk mengurangi praktek-praktek penyimpangan keuangan negara dan melakukan perubahan sistem pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif dan efisien.

Kementerian Keuangan sebagai kementerian teknis yang mengurus penerimaan dan pengeluaran negara. Kementerian Keuangan ini juga merupakan Bendahara Negara yang tidak saja bertugas dan berwenang mengurus uang negara, tetapi juga aset-aset negara lainnya. Hal ini sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

¹⁸ Zainul Basri, Yuswar & Subri, Mulyadi, Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, Loc.cit

Apabila Kementerian Keuangan tugas pokoknya melakukan kegiatan pengelolaan, pencatatan dan pelaporan keuangan negara, maka Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 31 Tahun 1983 melakukan tugas pokok pengawasan keuangan internal pemerintah.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas pengelolaan keuangan negara mempunyai ruang lingkup meliputi keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Pengelolaan keuangan negara tersebut harus didasarkan pada asas-asas umum pengelolaan keuangan negara yang sedasar dengan asas-asas *good governance*. Dalam hal ini kewenangan untuk melakukan pengalokasian anggaran rutin belanja PNS yang sedang menempuh tugas belajar di lingkungan Kementerian Pendidikan Nasional berada di tangan Menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinya. Oleh karenanya apabila terjadi surplus anggaran yang tidak *equivalent* dengan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara adalah Menteri Pendidikan Nasional sebagaimana diatur dalam Undang-undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

KESIMPULAN

Bahwa nyatalah tidak semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan negara khususnya pengalokasian anggaran belanja gaji Pegawai Negeri Sipil yang sedang menempuh pendidikan di Kementerian

Pendidikan Nasional di Indonesia memuat prinsip-prinsip negara hukum, prinsip demokrasi dan prinsip perlindungan hukum, sehingga oleh karenanya beberapa ketentuan hukum yang tidak selaras dengan prinsip-prinsip *good governance* perlu kiranya untuk segera ditinjau kembali. Hal mana dikarenakan dalam beberapa ketentuan hukum tersebut selain terjadi konflik norma dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, juga muatannya tidak sedasar dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Bahwa pengelolaan keuangan negara mempunyai ruang lingkup meliputi keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Pengelolaan keuangan negara tersebut harus didasarkan pada asas-asas umum pengelolaan keuangan negara yang sedasar dengan asas-asas *good governance*. Kewenangan untuk melakukan pengalokasian anggaran rutin belanja PNS yang sedang menempuh tugas belajar di lingkungan Kementerian Pendidikan Nasional berada di tangan Menteri Pendidikan Nasional. Selanjutnya instansi yang berwenang untuk melakukan pengawasan keuangan negara adalah BPK (Badan Pemeriksaan Keuangan), DPR, dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 31 Tahun 1983 melakukan tugas pokok pengawasan keuangan internal pemerintah. Sejalan prinsip pertanggungjawaban keuangan negara yang terkandung dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yakni "bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Dimensi pertanggungjawaban keuangan, bukan dinilai sekadar dari laporan akhir disampaikan, namun sejak awal proses perancangan, pembahasan, dan pengesahan, serta pelaksanaan. Di samping itu pertanggungjawaban keuangan

bukan sekadar dari sisi formalitas prosedur, melainkan secara substantif juga harus memenuhi unsur pertanggungjawaban.

DAFTAR BACAAN

Literatur:

Atmadja, Arifin P. Soeria, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, PT. Gramedia, Jakarta, 1986.

Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 1995.

Hadjon, Philipus M., et.al, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002

Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Akuntabilitas dan Good Governance, Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Jakarta, 2000

Musgrave, Richard. A dan Peggy B., *Public Finance, In Theory and Practice*, fifth Edition, Mc. Graw Hill Book Company, Singapore, 1989.

Nasution, Mulia.P., *Reformasi Manajemen Keuangan Negara dalam Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep dan Implementasi*, Kompas, Februari, 2004

Nisyar S., Karhi, *Aplikasi Akuntansi Pemerintahan di Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, 1998.

Soekarwo, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-prinsip Good Financial Governance*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005.

Zainul Basri, Yuswar & Subri, Mulyadi, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.

Makalah:

Hadjon Philipus M., dan Sri Djatmiati Tatiek, Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi) paper disampaikan dalam Seminar Nasional Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Rangka Pemantapan Otonomi Luas, Nyata dan Bertanggung jawab, diselenggarakan oleh Universitas Warmadewa Denpasar, Mei 2002.

Hadjon Philipus M., Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1993.

Internet:

LOV/D-11/W-12], *Anggaran Terus Naik, Pendidikan Kian Mahal*, <http://www.suarapembaruan.com/index.php?detail=News&id=14366#>, 2010-03-12

Peraturan perundang-undangan:

Undang-undang Dasar 1945;

Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;

UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;

Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;

- Undang-undang No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;
- Undang-undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan;
- Undang-undang No. 16 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2008;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010;
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan;
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan;
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2009 tentang Dosen;
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan;
- Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961 tentang Pemberian Tugas Belajar;
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemberian Tugas Belajar Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional;
- Keputusan Menteri Pertama No. 224/MP/1961 tentang Peraturan Pelaksanaan Tentang Pemberian Tugas Belajar Di dalam dan Di luar negeri;
- Surat Edaran Menteri Pendidikan Nasional No. 4159/A4.3/KP/2010 tertanggal 27 Januari 2010.