PERSPEKTIF

Available online <http://ojs.uma.ac.id/index.php/perspektif>

Implementasi Kebijakan Sertifikasi Bendahara di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Medan II

The Implementation Of Treasurer Certification Policy In The State Treasury Service Office Medan II

Asnal Lubis¹, Badaruddin², & Nina Siti Salmaniah Siregar^{1*}

¹ Magister Administrasi Publik, Universitas Medan Area, Indonesia

²Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sumatera Utara, Indonesia

Diterima: 07 Juni 2021; Direview: 07 Juni 2021; Disetujui: 29 November 2021

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan sertifikasi bendahara pada satuan kerja pengelola APBN dan faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan sertifikasi bendahara pada satuan kerja pengelola APBN di KPPN Medan II. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (observasi, wawancara, dan dokumentasi) dan dianalisis dengan metode yang terdiri dari reduksi data, penyajian data, verifikasi dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan sertifikasi bendahara satuan kerja pengelola APBN telah dikomunikasikan dengan baik dan didukung oleh sumber daya yang mencukupi baik secara kualitas maupun kuantitas. Sikap pelaksana kebijakan mendukung implementasi kebijakan sertifikasi dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensi yang memadai. Struktur birokrasi didukung dengan Unit Penyelenggara dan Unit Pelaksana Sertifikasi sehingga dapat menjangkau peserta sertifikasi bendahara yang lebih luas. Namun, bendahara selaku sasaran program belum sepenuhnya mendapat dukungan dari kepala satuan kerja, insentif bendahara belum memadai, serta jenjang karir bendahara yang belum jelas. Faktor-faktor lainnya yang memengaruhi implementasi kebijakan sertifikasi bendahara adalah tingkat kepatuhan Bendahara Negara Tersertifikasi (BNT) dalam mengikuti Pendidikan Profesional Berkelanjutan (PPL) yang masih rendah, independensi bendahara dalam melaksanakan tugas, dan kondisi pandemi COVID-19.

Kata kunci: Implementasi; Sertifikasi; Bendahara.

Abstract

Therefore, this study aims to analyze the implementation of the treasurer certification program in the working units and the factors that influence the implementation itself in KPPN Medan II. This study uses a qualitative approach. Data were collected by using the triangulation technique (observation, interview, and documentation) and analyzed by using the method of data reduction, data display, verification, and conclusion. This study indicates that the treasurer certification program in the APBN working units has been well communicated and supported by sufficient resources both in quality and quantity. Moreover, the policy executors also give their full support in implementing the certification program with adequate skills, capabilities, and competencies. Furthermore, this program also run both by the Organizing Unit and the Certification Implementing Unit (UPS) across the nation in order to reach broader participants. However, there are some factors that influence the implementation of certification program for the treasurers such as low supports from the head of the spending units, insufficient incentives, and unclear career path. Other factors that exist are also the low compliance of the Certified State Treasurer (BNT) in continuing the Professional Education for the treasurers, the low level of independency for the treasurer in performing tasks, and the uncertainty caused by COVID-19 pandemic.

Keywords: Implementation; Certification; Treasurer; State Budget

How to cite: Lubis, A Badaruddin, & Siregar, N.S.S. (2022) Implementasi Kebijakan Sertifikasi Bendahara di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Medan II. PERSPEKTIF, 11 (1) : 98-106

*Corresponding author:

E-mail: ninasitisalmaniah@staff.uma.ac.id

ISSN 2085-0328 (Print)

ISSN 2541-5913 (online)

PENDAHULUAN

Reformasi pengelolaan keuangan negara diawali dengan terbitnya paket undang-undang (UU) dibidang pengelolaan keuangan negara, yaitu UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 1 Tahun 2004 dan UU Nomor 15 Tahun 2004. Salah satu perubahan mendasar dalam ketentuan pengelolaan keuangan negara adalah adanya pemisahan antara pemegang kewenangan administratif pada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku *Chief Operational Officer (COO)* dengan pemegang kewenangan kebendaharaan pada Menteri Keuangan selaku *Chief Financial Officer (CFO)* dengan tujuan untuk menjamin terselenggaranya saling-uji (*check and balance*).

Menurut Denny Indrayana (dalam Ristriawan dan Dewi Kania Sugiharti, 2017), pemisahan kewenangan selain dilakukan antara lembaga-lembaga negara, *checks and balances* juga dilakukan internal lembaga negara (*internal checks and balances*), yaitu antara pemegang kewenangan administratif pada Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dan pemegang kewenangan kebendaharaan pada Bendahara Pengeluaran. Oleh karena itu, diperlukan Bendahara Pengeluaran yang memiliki kompetensi yang cukup sehingga dapat melaksanakan kewenangannya secara profesional. Saputra (2016) juga menyatakan bahwa salah satu hal baru yang diatur dalam paket undang-undang keuangan negara adalah jabatan bendahara sebagai jabatan fungsional. Fungsionalisasi jabatan bendahara menunjukkan peran pentingnya bendahara dalam pengelolaan keuangan negara.

Bendahara adalah setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara, menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara (Pasal 1 ayat 14 UU No 1 Tahun 2004). Dalam perspektif perbendaharaan negara, untuk melaksanakan tugas kebendaharaan pada kantor/satuan kerja bendahara terdiri dari Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran/Bendahara Pengeluaran Pembantu.

Peran bendahara dalam pengelolaan APBN menjadi sangat penting karena sebagian volume APBN dikeluarkan melalui bendahara dalam bentuk uang persediaan (UP) untuk kelancaran pelaksanaan tugas satuan kerja Kementerian Negara/ Lembaga (K/L). Pada

periode tahun anggaran 2017 s.d. 2020, jumlah belanja negara yang dikelola oleh Bendahara Pengeluaran lingkup KPPN Medan II cukup signifikan dan cenderung mengalami peningkatan dengan rata-rata realisasi belanja negara melalui mekanisme UP sebesar 7,7% dari total pagu belanja satuan kerja K/L. Namun, tingkat kepatuhan bendahara dalam pengelolaan UP masih belum optimal dengan capaian rata-rata pada 3 (tiga) tahun terakhir sebesar 89,83%. Harjowiryo (2020) menyatakan bahwa ketidakpatuhan terhadap peraturan dan regulasi merupakan salah satu risiko yang timbul dari bendahara yang tidak memiliki standar kompetensi yang baik.

Hendrawan (2016) mengungkapkan bahwa kenyataan di lapangan menunjukkan masih banyak Bendahara dengan kompetensi yang tidak seragam dan Bendahara yang tidak paham atas aturan-aturan hukum tentang kebendaharaan. Oleh karena itu, Untuk memastikan bendahara memiliki kompetensi yang cukup perlu dilakukan sertifikasi.

Dalam rangka pelaksanaan sertifikasi bendahara, Presiden RI telah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2016 tentang Sertifikasi Bendahara pada Satuan Kerja Pengelola APBN dengan masa peralihan selama 4 (empat) tahun (paling lambat tanggal 20 Januari 2020). KPPN Medan II merupakan salah satu UPS yang melaksanakan sertifikasi bendahara pada masa peralihan sejak tahun 2016. Namun, sampai dengan berakhirnya masa peralihan kebijakan sertifikasi bendahara pada tahun 2020 capaian sertifikasi bendahara pada KPPN Medan II hanya mencapai 91,2% (186 bendahara dari 204 bendahara yang seharusnya tersertifikasi). Hal ini menunjukkan bahwa kondisi ideal sebagaimana tercantum dalam dokumen kebijakan sertifikasi bendahara belum tercapai.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi sertifikasi bendahara satuan kerja pengelola APBN di KPPN Medan II serta untuk mengetahui faktor penyebab belum tercapainya target sertifikasi bendahara.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Menurut Sugiyono (2018), metode penelitian kualitatif digunakan untuk meneliti pada kondisi

objek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (observasi, wawancara, dan dokumentasi), data yang diperoleh cenderung data kualitatif, analisis data bersifat kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif bersifat untuk memahami makna, dan mengkonstruksi fenomena implementasi kebijakan sertifikasi bendahara. Informan penelitian ini terdiri dari 5 orang pejabat/pegawai pada KPPN Medan II dan 40 orang bendahara lingkup KPPN Medan II sebagai sasaran program. Informan dipilih secara *purposive sampling* (sengaja) yang didasarkan atas informan yang menguasai permasalahan, memiliki data, dan bersedia memberikan informasi. Data penelitian ini terdiri dari data primer yang diperoleh langsung oleh peneliti dari subjek penelitian melalui observasi dan wawancara. Selanjutnya, data sekunder diperoleh dari sumber-sumber tertentu seperti dokumentasi pelaksanaan sertifikasi bendahara, laporan penelitian, jurnal dan lain-lain. Analisis data dilakukan dengan menggunakan model Miles dan Huberman (dalam Ahmad, 2015), yang terdiri dari *data reduction*, *data display*, dan *conclusion/drawing/verification*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Lokasi Penelitian dan Kebijakan Sertifikasi Bendahara

KPPN Medan II merupakan instansi vertikal DJPb yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Provinsi Sumatera Utara dengan tugas antara lain melaksanakan kewenangan Perbendaharaan dan Bendahara Umum Negara (BUN). Dalam melaksanakan tugas tersebut, salah satu fungsi yang diselenggarakan oleh KPPN Medan II adalah pelaksanaan dukungan penyelenggaraan sertifikasi bendahara.

Pada tahun anggaran 2021, KPPN Medan II mengelola 174 Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) satuan kerja K/L dengan dengan total pagu belanja sebesar Rp.5.776.676.513.000 (Data KPPN Medan II per 23 Februari 2021). Dalam rangka

pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja Negara pada satuan kerja K/L tahun anggaran 2021 di KPPN Medan II, Menteri/Pimpinan Lembaga atau Kepala Satuan Kerja atas pendelegasian dari Menteri/Pimpinan Lembaga telah mengangkat 237 bendahara yang terdiri dari 213 bendahara (89,87%) Bendahara Negara Tersertifikasi (BNT) dan 24 bendahara lainnya (10,13%) belum memiliki sertifikat bendahara.

Implementasi Kebijakan Sertifikasi Bendahara di KPPN Medan II

Sertifikasi Bendahara adalah proses penilaian karakter, kompetensi, dan kemampuan atas keahlian dan ketrampilan untuk menjadi Bendahara yang dilakukan secara sistematis dan obyektif melalui ujian sertifikasi. Sertifikasi bendahara dilakukan oleh Menteri Keuangan yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb) c.q. Direktorat Sistem Perbendaharaan sebagai Unit Penyelenggara Sertifikasi. Selanjutnya Unit Penyelenggara menetapkan Unit Pelaksana Sertifikasi (UPS) yang terdiri dari Kantor Wilayah DJPb, KPPN, dan Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan/ Balai Diklat Keuangan di Lingkungan Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (PMK No 126/PMK.05/2016 sebagaimana telah diubah dengan PMK No 128/PMK.05/2017).

Kebijakan publik dapat diartikan sebagai jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Oleh karena itu, kebijakan publik mudah dipahami karena maknanya adalah “hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan” dan kebijakan publik mudah diukur karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh (Nugroho, 2004). Kebijakan publik memiliki karakteristik, yaitu (1) adanya tujuan tertentu yang ingin dicapai, yaitu pemecahan masalah publik; (2) adanya tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan; (3) merupakan fungsi pemerintah sebagai pelayan publik; dan (4) adakalanya berbentuk ketetapan pemerintah yang bersifat negative (tidak melakukan tindakan apa-apa) (Agustino, 2020; Sore dan Sobirin, 2017).

Implementasi kebijakan merupakan kegiatan untuk mendistribusikan output kebijakan oleh para implementer kepada kelompok sasaran sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan (Purwanto dan

Sulistyastuti, 2015; Winarno, 2012; Afifudin et al., 2020; Purba et al., 2019; Herlina et al., 2020; Manalu et al., 2020; Dwika et al., 2020; Elu et al., 2021; Hakim et al., 2019). Berdasarkan data dan fakta di lapangan, implementasi kebijakan sertifikasi bendahara pada KPPN Medan II s.d. Bulan Februari 2021 belum seluruhnya bendahara yang menjabat memiliki sertifikat bendahara sesuai dokumen kebijakan atau hanya tercapai 89,87%. Sesuai dengan teori George C. Edward III (dalam Agustino, 2020 dan Winarno, 2012) terdapat 4 faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Pemilihan teori ini disebabkan oleh George C. Edward III membahas konsep implementasi jauh lebih dalam dan operasional dengan dengan faktor-faktor yang lebih sederhana (Anggara, 2014).

Komunikasi. Komunikasi merupakan salah satu faktor penting yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Komunikasi kebijakan yang efektif sangat ditentukan oleh bagaimana setiap keputusan/kebijakan serta peraturan/petunjuk pelaksanaannya ditransmisikan kepada pelaksana kebijakan (implementor) secara cepat, tepat, akurat, jelas dan konsisten. Dalam implementasi kebijakan sertifikasi bendahara, hubungan komunikasi dengan implementasi dapat dilihat dari 3 (tiga) indikator yaitu: transmisi, kejelasan dan konsistensi.

Berdasarkan analisis terhadap hasil wawancara serta didukung dengan hasil observasi, dan dokumentasi, bahwa implementasi kebijakan sertifikasi bendahara telah dilengkapi dengan dasar hukum, petunjuk pelaksanaan, dan petunjuk teknis yang jelas sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2016, PMK Nomor 126/PMK.05/2016 sebagaimana telah diubah dengan PMK Nomor 128/PMK.05/2017, dan Perdirjen Perbendaharaan Nomor PER-37/PB/2016 sebagaimana telah dicabut dan diganti dengan Perdirjen Perbendaharaan Nomor PER-23/PB/2017. Dalam pelaksanaannya juga dilengkapi dengan buku panduan dan manual aplikasi untuk memudahkan unit pelaksana maupun bendahara sebagai sasaran program.

Proses transmisi kebijakan dari Unit Penyelenggara Sertifikasi (Direktorat Sistem Perbendaharaan) kepada KPPN Medan II selaku Unit Pelaksana Sertifikasi telah dilaksanakan sejak tahun 2016 melalui berbagai sarana komunikasi antara lain: naskah dinas (nota dinas, surat dinas, dan pengumuman), pelatihan dan sosialisasi. Informasi kebijakan sertifikasi bendahara tersebut dikomunikasikan secara internal pada KPPN Medan II dalam bentuk *sharing session*, kegiatan Gugus Kendali Mutu, dan kegiatan *one day one information*. Selanjutnya, KPPN Medan II menyampaikan informasi tersebut kepada para bendahara/calon bendahara selaku sasaran program sertifikasi bendahara melalui kegiatan sosialisasi, *Focus Group Discussion*, maupun melalui naskah dinas (Surat Dinas dan Pengumuman). Proses transmisi kebijakan tersebut telah mampu menghilangkan hambatan-hambatan dalam transmisi kebijakan, antara lain (1) pertentangan pendapat antara para pelaksana /implementor; (2) distorsi perintah-perintah pelaksanaan kebijakan karena melewati berlapis-lapis birokrasi; dan (3) persepsi selektif dan ketidakmampuan pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan (Winarno, 2012).

Konsistensi perintah-perintah pelaksanaan kebijakan menentukan efektifitas implementasi. Sesuai ketentuan pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2016, bahwa paling lambat tanggal 20 Januari 2020 seluruh bendahara harus memiliki sertifikat bendahara. Namun, dalam rangka pelaksanaan anggaran tahun 2020 serta pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelaksanaan anggaran khususnya di masa darurat COVID-19, Direktorat Jenderal Perbendaharaan memberikan diskresi bagi satuan kerja yang belum memiliki bendahara negara tersertifikasi pada saat implementasi penuh (pasca 20 Januari 2020) masih dapat menggunakan Bendahara yang sedang menjabat dengan menyampaikan Surat Pernyataan dari Kepala Satuan Kerja kepada KPPN yang menyatakan kesanggupan Kepala Satker untuk Bendaharanya mengikuti sertifikasi bendahara pada kesempatan pertama.

Diskresi merupakan keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam

penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan (Pasal 1 ayat 9 UU No 30 Tahun 2014). Diskresi atas kewajiban bendahara memiliki sertifikat bendahara bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan. Namun, diskresi ini juga mengakibatkan inkonsistensi dalam implementasi kebijakan sertifikasi bendahara karena Kepala Satuan kerja tidak seluruhnya memenuhi komitmen dalam surat pernyataan kesanggupan untuk Bendaharanya mengikuti sertifikasi bendahara pada kesempatan pertama. Hal ini sejalan dengan Pandangan Ripley dan Franklin (dalam Akib, 2010) bahwa untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan perlu didasarkan pada tiga aspek, yaitu: tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya, kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah, dan pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program terarah.

Sumber Daya. Sumber daya merupakan faktor penting kedua dalam implementasi kebijakan. Untuk dapat menerjemahkan kebijakan diperlukan sumber daya manusia (*staff*) yang memadai dan memiliki keahlian dan ketrampilan dalam melaksanakan kebijakan, informasi yang lengkap dan akurat, wewenang yang bersifat formal serta fasilitas yang lengkap.

Berdasarkan analisis terhadap hasil wawancara, observasi serta didukung dengan dokumentasi, KPPN Medan II telah didukung oleh sumber daya manusia (SDM) yang memadai baik secara kualitas dan kuantitas. Secara kuantitas jumlah SDM telah terpenuhi 97,06% dari beban kerja atau 33 pegawai dari jumlah seharusnya 34 pegawai. Dari sisi kualitas seluruh pegawai pelaksana telah memenuhi nilai *Job Person Match* (JPM) yang mencukupi berdasarkan hasil *assessment soft competency* maupun *hard competency*. Sedangkan para pejabat pengawas dan administrator telah terlebih dahulu mengikuti manajemen talenta yang dilaksanakan berdasarkan sistem merit dengan mempertimbangkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja.

Dukungan informasi dalam implementasi kebijakan terdiri dari (1) informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan

kebijakan; dan (2) informasi tentang data kepatuhan pelaksana terhadap peraturan atau regulasi yang telah ditetapkan (Winarno, 2012). Informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan telah secara jelas diuraikan pada faktor komunikasi. Sedangkan informasi terkait kepatuhan pelaksana terhadap peraturan atau regulasi yang telah ditetapkan dapat dilihat dari dua sisi yaitu KPPN selaku UPS dan Bendahara selaku sasaran program.

Berdasarkan Laporan Hasil Pembinaan dan Supervisi Pelaksanaan Tugas KPPN tidak terdapat temuan/ketidaksesuaian dalam pelaksanaan sertifikasi bendahara pada KPPN Medan II. Sedangkan dari sisi Bendahara tingkat kepatuhan terhadap regulasi dapat dilihat dari 3 (tiga) indikator yaitu: (1) kepatuhan bendahara dalam mengikuti sertifikasi bendahara dengan capaian sebesar 89,87% (s.d. Februari 2021); (2) kepatuhan bendahara dalam pengelolaan uang persediaan (UP) dengan capaian rata-rata 89,83% dalam 3 tahun terakhir (TA 2018 s.d. 2020); dan (3) kepatuhan bendahara dalam penyampaian Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Bendahara dengan capaian rata-rata 99,71 dalam 3 tahun terakhir (TA 2018 s.d. 2020).

Kewenangan KPPN Medan II dalam pelaksanaan sertifikasi tertuang dalam PMK Nomor 262/PMK.05/2016 yang menyatakan bahwa salah satu fungsi yang diselenggarakan oleh KPPN Medan II dalam pelaksanaan tugasnya sebagai BUN adalah pelaksanaan dukungan penyelenggaraan sertifikasi bendahara. Selanjutnya, KPPN Medan II juga ditetapkan sebagai Unit Pelaksana Sertifikasi oleh Unit Penyelenggara sesuai dengan ketentuan PMK Nomor 126/PMK.05/2016 sebagai mana telah diubah dengan PMK Nomor 128/PMK.05/2017.

Dalam implementasi kebijakan sertifikasi bendahara, KPPN Medan II juga didukung fasilitas yang memadai sehingga dapat mewujudkan layanan publik sesuai dengan azas pemerintahan yang baik. Fasilitas, sarana dan prasarana yang berada pada KPPN Medan II telah sesuai dengan Standar Pelayanan Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan sebagaimana telah ditetapkan dalam Keputusan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Kep-650/PB/2018. Sedangkan untuk pelaksanaan ujian sertifikasi, telah tersedia fasilitas antara lain (1) Ruang

pertemuan (2) Meja dan kursi; (3) LCD Projector; (4) PC/Laptop untuk presentasi; dan (5) Jaringan internet yang dapat mengakomodir internet untuk seluruh peserta;

Disposisi. Efektifitas implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh dukungan dari para pelaksana kebijakan dan *stakeholder* lainnya dalam implementasi kebijakan. Berdasarkan analisis terhadap hasil wawancara, observasi serta didukung dengan dokumentasi menunjukkan bahwa seluruh pejabat/pegawai pada KPPN Medan II mendukung pelaksanaan sertifikasi bendahara. Hal ini dibuktikan dengan kesediaan pejabat/pegawai menjadi panitia lokal dalam pelaksanaan ujian serta menjadi narasumber dalam kegiatan *refreshment* peserta ujian sertifikasi. Persepsi bendahara atas urgensi kewajiban sertifikasi bendahara yang menunjukkan bahwa mayoritas bendahara yang menjadi informan menyatakan setuju terkait kewajiban Bendahara memiliki sertifikat bendahara. Hasil wawancara ini sejalan dengan penelitian Harjowiryo (2020) bahwa terhadap mayoritas bendahara menyatakan setuju atas kewajiban bendahara untuk memiliki sertifikat bendahara.

Namun, dukungan dari Kepala Satuan kerja dalam pelaksanaan sertifikasi bendahara belum maksimal. Hal ini dapat dilihat dari dokumentasi pelaksanaan sertifikasi serta hasil wawancara yang menyatakan bahwa terdapat bendahara yang tidak bersedia mengikuti sertifikasi, namun belum dilakukan pergantian oleh Kepala Satuan kerja. Disamping itu, Kepala Satuan kerja juga belum sepenuhnya memenuhi komitmen yang tertuang dalam surat pernyataan kesanggupan untuk Bendaharanya mengikuti sertifikasi bendahara pada kesempatan pertama.

Dalam pelaksanaan sertifikasi bendahara, KPPN Medan II telah melakukan pengaturan birokrasi dengan penunjukan dan pengangkatan pejabat/ pegawai sesuai dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensinya. Selain itu, pengaturan birokrasi juga dalam rangka peningkatan sistem pelayanan publik dan penilaian kinerja pejabat/pegawai. Sejalan dengan indikator staf/sumber daya manusia, seluruh SDM pada KPPN Medan II telah memenuhi kualifikasi kompetensi dalam pelaksanaan tugas. Hasil dokumentasi terkait pelaksanaan test penguasaan kompetensi teknis para pegawai pelaksana sesuai dengan

bidang tugas/*job desk*-nya pada tahun 2020 diperoleh nilai rata-rata sebesar 93,01 (nilai maksimal 100). Selanjutnya, berdasarkan dokumentasi hasil survei kepuasan pengguna layanan pada KPPN Medan II diperoleh indeks kepuasan satker terhadap layanan KPPN Medan II tahun 2020 sebesar 4,64 (skala 5).

Saputra (2016) menyatakan bahwa salah satu kesulitan yang dihadapi oleh bendahara dalam pelaksanaan tugas adalah tidak adanya *reward*/imbalan yang memadai kepada bendahara sehingga dapat memicu pada tindakan yang bertentangan dengan etika. Saat ini para bendahara telah menerima honorarium, namun sebuah jabatan tidak hanya semata-mata karena honorarium tetapi juga menyangkut penghargaan, kemandirian, dan jenjang karir.

Hasil wawancara juga menunjukkan bahwa masih ditemukan bendahara yang tidak bersedia untuk mengikuti sertifikasi bendahara karena alasan jenjang karir dan insentif. Oleh karena itu, menurut peneliti dari sisi bendahara sebagai sasaran program, insentif masih menjadi salah satu faktor penghambat dalam implementasi sertifikasi bendahara.

Struktur Birokrasi. SOP adalah serangkaian instruksi tertulis yang dibakukan mengenai berbagai proses penyelenggaraan administrasi pemerintahan, bagaimana dan kapan harus dilakukan, serta dimana dan oleh siapa dilakukan (PMK Nomor 131/PMK.01/2015 Pasal 1 ayat 8). Sedangkan menurut Edward III (dalam Agustino, 2020) SOP adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan seperti aparatur, administrasi atau birokrat) untuk melaksanakan kegiatannya pada setiap harinya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Hasil wawancara peneliti dengan responden serta hasil telaah dokumentasi pelaksanaan sertifikasi bendahara pada KPPN Medan II, bahwa tidak ditemukan SOP khusus dalam pelaksanaan sertifikasi. Pelaksanaan sertifikasi bendahara hanya berpedoman pada petunjuk pelaksanaan yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan dan Petunjuk Teknis yang diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan. Disamping itu, pelaksanaan sertifikasi juga berpedoman pada buku panduan serta manual penggunaan Aplikasi SIMSERBA yang diterbitkan oleh

Direktorat Sistem Perbendaharaan selaku Unit Penyelenggara.

Fragmentasi bertujuan untuk menyebar tanggung jawab berbagai aktifitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Fragmentasi dapat memberikan dampak positif dalam implementasi kebijakan karena implementasi kebijakan akan lebih efektif dengan dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel (Agustino, 2020). Namun, fragmentasi dapat memberikan dampak negatif karena dapat menghambat koordinasi (Winarno, 2012).

Hasil wawancara dan telaah dokumen pelaksanaan sertifikasi, struktur organisasi pelaksanaan sertifikasi bendahara terdiri dari Unit Penyelenggara Sertifikasi dan Unit Pelaksana Sertifikasi. Unit Penyelenggara adalah Direktorat Sistem Perbendaharaan, sedangkan Unit Pelaksana Sertifikasi (UPS) terdiri dari Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan, KPPN, dan Pusdiklat AP/BDK di lingkungan BPPK.

Fragmentasi organisasi dalam pelaksanaan sertifikasi berdampak positif dalam implementasi kebijakan. Dengan terfragmentasinya struktur birokrasi, implementasi sertifikasi bendahara dapat dilaksanakan dengan lebih efektif dan jangkauan peserta yang lebih luas. Organisasi yang ditetapkan sebagai UPS merupakan organisasi yang kompeten dan kapabel serta koordinasi antar UPS tetap terjaga.

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Sertifikasi Bendahara

Selain 4 faktor krusial yang mempengaruhi implementasi kebijakan pada model implementasi Edward III, peneliti juga menemukan faktor-faktor lainnya yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Sabatier (dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2015) mengemukakan ada enam faktor yang dianggap mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi, yaitu: tujuan kebijakan yang jelas dan konsisten, dukungan teori dalam merumuskan kebijakan, dasar hukum yang jelas, komitmen dan keahlian para pelaksana kebijakan, dukungan *stakeholder*, serta stabilitas kondisi sosial, ekonomi dan politik.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tujuan atau sasaran kebijakan yang jelas dan konsisten, dukungan teori yang kuat dalam merumuskan kebijakan, dasar hukum yang jelas, serta komitmen dan keahlian para pelaksana kebijakan menjadi faktor pendukung keberhasilan implementasi kebijakan

Sedangkan faktor lainnya yang menjadi penghambat implementasi sertifikasi bendahara adalah tingkat kepatuhan BNT dalam mengikuti Pendidikan Profesional Berkelanjutan (PPL) minimal sekali dalam 2 tahun yang masih rendah. Hal ini menyebabkan tujuan sertifikasi dalam memelihara, meningkatkan, dan mengembangkan kompetensi profesional bendahara tidak tercapai. Disamping itu, bendahara akan terkendala dalam melakukan perpanjangan masa berlaku sertifikat sehingga akan mempengaruhi keberlangsungan sertifikasi bendahara.

Selanjutnya, salah satu alasan bendahara tidak bersedia mengikuti sertifikasi bendahara adalah karena tidak bersedia menjadi bendahara selamanya. Ketika ditelusuri lebih lanjut, hal ini disebabkan oleh risiko yang diemban oleh bendahara atas kesalahan pembayaran yang dilakukan merupakan tanggung jawab pribadi bendahara. Namun, dalam pelaksanaan tugasnya bendahara belum bisa melaksanakan tugasnya secara independen. Hal ini sejalan dengan temuan Saputra (2016) yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya bendahara masih belum mampu untuk menolak perintah bayar yang tidak memenuhi persyaratan dari KPA. Hal yang sama juga ditemukan oleh Ristriawan dan Sugiharti (2017) bahwa kewajiban dan tanggung jawab bendahara belum bisa dilaksanakan secara efektif karena kewenangan mengangkat dan memberhentikan bendahara masih merupakan kewenangan dari Kepala satuan kerja. Dalam praktiknya, pada sebagian besar satuan kerja kepala satuan kerja secara *ex officio* merupakan KPA.

Kondisi pandemi COVID-19 juga mempengaruhi pelaksanaan sertifikasi bendahara dan pelaksanaan PPL. Hasil observasi dan dokumentasi menunjukkan bahwa sejak masa pandemi COVID-19 seluruh kegiatan ujian sertifikasi bendahara dan PPL dilaksanakan secara *online* dengan berbasis *e-*

learning dan *microlearning*. Hasil wawancara dengan informan menunjukkan bahwa pelaksanaan *e-learning* dan *microlearning* tidak sepenuhnya efektif karena ketika bendahara mengikuti kegiatan secara *online* bendahara tetap dibebani pelaksanaan tugas sehari-hari. Disamping itu, koneksi internet/jaringan masih menjadi kendala yang dihadapi oleh bendahara ketika mengikuti sertifikasi bendahara maupun PPL secara *online*.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian tentang implementasi kebijakan sertifikasi bendahara di KPPN Medan II, peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan sertifikasi bendahara satuan kerja pengelola APBN telah dikomunikasikan dengan baik dan didukung oleh sumber daya yang mencukupi baik secara kualitas maupun kuantitas. Sikap pelaksana kebijakan mendukung implementasi kebijakan sertifikasi dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensi yang memadai. Struktur birokrasi didukung dengan Unit Penyelenggara dan Unit Pelaksana Sertifikasi sehingga dapat menjangkau peserta sertifikasi bendahara yang lebih luas. Namun, dari sisi bendahara selaku sasaran program belum sepenuhnya mendapat dukungan dari kepala satuan kerja, insentif bendahara belum memadai, serta jenjang karir bendahara yang belum jelas. Faktor-faktor lainnya yang mempengaruhi implementasi kebijakan sertifikasi bendahara adalah tingkat kepatuhan Bendahara Negara Tersertifikasi (BNT) dalam mengikuti Pendidikan Profesional Berkelanjutan (PPL) yang masih rendah, independensi bendahara dalam melaksanakan tugas, dan kondisi pandemi COVID-19.

DAFTAR PUSTAKA

Afifudin, A., Kadir, A., & Isnaini, I. (2020). Implementasi Kebijakan Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap di Kabupaten Mandailing Natal. *Strukturasi: Jurnal Ilmiah Magister Administrasi Publik*, 2(1), 59-69.

Agustino, L. (2020). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (Edisi Revisi ke-2). Bandung: CV. Alfabeta

Ahmad, J. (2015). *Metode Penelitian Administrasi Publik Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Gava Media

Akib, H. (2010). "Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana". *Jurnal*

Administrasi Publik, Volume I Nomor I Thn 2010. Hal. 1-11

Anggara, S. (2014). *Kebijakan Publik*. Bandung: CV Pusataka Setia

Direktorat Sistem Perbendaharaan. (2018). *Buku Panduan ujian Sertifikasi Bendahara IBT dan CBT Terintegrasi dengan Refreshment (Penyegaran) untuk UPS Versi 2.0*

Direktorat Sistem Perbendaharaan. (2018). *Buku Panduan ujian Sertifikasi Bendahara IBT dan CBT Terintegrasi dengan Refreshment (Penyegaran) untuk UPS Versi 2.0*

Dwika, S., Kismartini, K., & Dwimawanti, I. (2020). Implementasi Kebijakan Retribusi Pelayanan Pasar di Pasar Adiwerna Kabupaten Tegal. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 2(3), 561-572. doi:https://doi.org/10.34007/jehss.v2i3.112

Elu, A., Yuwono, T., Yuningsih, T., & Afrizal, T. (2021). Partisipasi Masyarakat Dalam Implementasi Kebijakan Desentralisasi Administratif di Sub Distrik Pante-Makassar. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 4(2), 968-973. doi:https://doi.org/10.34007/jehss.v4i2.781

Hakim, M., Kusmanto, H., & Isnaini, I. (2019). Implementasi Kebijakan Peraturan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2015. *Strukturasi: Jurnal Ilmiah Magister Administrasi Publik*, 1(2), 131-137

Harjowiryo, M. (2020). "Determinan Kepatuhan Bendahara Pemerintah Dalam Menyetorkan Penerimaan Pajak". *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik*, 5(4), 285-310.

Hendrawan, S.D. (2016). "Sertifikasi Bendahara: Meningkatkan Kompetensi, Mengoptimalkan Kualitas Pengelolaan Keuangan Negara", *Majalah Treasury Indonesia*, 2016, hal. 9

Herlina, H., Warjio, W., & Siregar, N.S.S. (2020). Implementasi Program Keluarga Harapan Di Kelurahan Sumber Sari Kecamatan Sei Tualang Raso Kota Tanjungbalai. *Strukturasi: Jurnal Ilmiah Magister Administrasi Publik*, 2(2), 153-161. doi:https://doi.org/10.31289/strukturasi.v2i2.55

Manalu, S., Kadir, A., & Siregar, N.S.S., (2020). Implementasi Peraturan Menteri Agama Tentang Pendidikan Agama Islam Pada Sekolah Dalam Kinerja Pengawas Pendidikan Agama Islam. *Strukturasi: Jurnal Ilmiah Magister Administrasi Publik*, 2(2), 168-177. doi:https://doi.org/10.31289/strukturasi.v2i2.57.

- Nugroho, R.D., (2004). Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Purba, J.F. Tarigan, U. & Nasution, I. & Suharyanto, A. (2019). Implementasi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan dalam Pengurusan Kartu Tanda Penduduk Elektronik. *PERSPEKTIF*, 8 (2): 77-83.
- Purwanto, E.A., dan Sulistyastuti, D.R.. (2015). Implementasi Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gava Media
- Putra, F dan Sanusi, A. (2019). Analisis Kebijakan Publik Neo-Institusionalisme. Depok: LP3ES
- Ristriawan, H dan Sugiharti, D.K. (2017). "Penguatan Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Mekanisme Checks and Balances System". *Jurnal Konstitusi*, 14(3). 601-619
- Saputra, F. (2016). "Kedudukan Bendahara Pasca UU No 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara". *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara Dan Kebijakan Publik*, 1(3). 19-33
- Sore, U.B. dan Sobirin. (2017). Kebijakan Publik. Makassar: CV Sah Media
- Sugiyono. (2018). Metode Penelitian Evaluasi. Bandung: CV. Alfabeta.
- Winarno, B. (2012). Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus). Yogyakarta: CAPS
- Keputusan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor KEP-650/PB/2018 tentang Standar Pelayanan Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan
- Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Tentang Petunjuk Teknis Sertifikasi Bendahara pada Satuan Kerja Pengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Perdirjen Perbendaharaan Nomor Per-23/PB/2017
- Peraturan Menteri Keuangan RI Tentang Pedoman Penyusunan Proses Bisnis, Kerangka Pengambilan Keputusan dan Standar Operasional Prosedur, PMK Nomor 131/PMK.01/2015.
- Peraturan Menteri Keuangan RI Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 126/PMK.05/2016 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Sertifikasi Bendahara pada Satuan Kerja Pengelola Anggaran dan Pendapatan dan Belanja Negara, PMK Nomor 128/PMK.05/2017
- Peraturan Menteri Keuangan Tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan, PMK No 262/PMK.02/2016
- Peraturan Menteri Keuangan Tentang Tata Cara Pelaksanaan Sertifikasi Bendahara pada Satuan Kerja Pengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, PMK Nomor 126/PMK.05/2016
- Peraturan Presiden Tentang Sertifikasi Bendahara pada Satuan Kerja Pengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Perpres No 7 Tahun 2016, LN No 13 Tahun 2016
- Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan, UU No 30 Tahun 2014, LN No 292 Tahun 2014, TLN No. 5601
- Undang-undang tentang Keuangan Negara, UU No 17 Tahun 2003, LN No 47 Tahun 2003, TLN No 4286
- Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara, UU No 1 Tahun 2004, LN No 5 Tahun 2004, TLN No. 4355.