



# Treasury Policy Brief

Direktorat Jenderal Perbendaharaan

Direktorat Sistem Perbendaharaan

Edisi Nomor 4, November 2017

## *Francophone Treasury*

*Francophone* adalah istilah untuk negara-negara yang menggunakan bahasa Prancis sebagai bahasa negara. Terminologi ini juga muncul dalam sistem *treasury* yang mengacu pada *public expenditure management* (PEM) yang diterapkan di Prancis pada tahun 1960-an. Salah satu hal yang menjadi kunci dalam PEM Prancis adalah pembedaan antara pihak yang memerintahkan pembayaran dan pihak yang menangani pembayaran.

### **Pembelajaran *Treasury* Indonesia**

Visi baru Direktorat Jenderal Perbendaharaan (2015-2025) adalah untuk menjadi pengelola perbendaharaan yang unggul di tingkat dunia. Untuk dapat mewujudkan visi tersebut, DJPb harus mampu mengadopsi dan mengadaptasi manajemen modern dalam pengelolaan keuangan negara yang efektif dan efisien.

Praktik-praktik *treasury* di berbagai negara maju telah banyak dipelajari dan diadopsi ke dalam sistem *treasury* di Indonesia. Direktorat Jenderal Perbendaharaan pernah melakukan studi literatur tentang *treasury* Meksiko dan Korea Selatan yang difokuskan pada hubungan antara persiapan dan pelaksanaan anggaran, khususnya terkait dengan pengukuran kinerja dan penerapan anggaran berbasis kinerja. Di samping itu DJPb juga pernah mempelajari perbandingan penerapan *treasury* di Rusia, Prancis, dan Britania Raya.

Secara umum, sistem *treasury* dapat dikategorikan menjadi dua yaitu sistem *Francophone* yang dianut oleh negara-negara yang berbahasa Prancis, dan sistem *Anglophone* yang dianut oleh negara-negara persemakmuran Inggris. Meski sama-sama menganut pemisahan kewenangan antara *comptabel* dan *ordonnateur*, ada perbedaan penerapan dalam sistem *Francophone* dengan *Anglophone*.

Konsep perbendaharaan dalam *Anglophone* meliputi fungsi keuangan inti dari pemerintah pusat. Dengan kata lain, *ministry of treasury* adalah Kementerian Keuangan itu sendiri. Sementara itu, konsep perbendaharaan dalam *Francophone* memiliki arti yang lebih luas dan berhubungan dengan dua unit administratif, yakni *La Direction da Tresor* yang berwenang atas pembiayaan pemerintah pusat melalui pengelolaan likuiditas dan utang, dan *La Tresor Public* atau jaringan agen-agen perbendaharaan publik.

### ***Francophone Treasury***

*Francophone Treasury* adalah sistem *treasury* yang banyak digunakan di berbagai negara yang menggunakan bahasa Prancis terutama di negara-

negara Afrika. Sistem ini mengacu pada sistem manajemen keuangan yang digunakan di Prancis pada tahun 1960-an. Namun, penerapan beberapa elemen dalam *treasury framework* telah mengalami perubahan dan penyesuaian sesuai dengan kondisi institusi dan ekonomi yang berbeda.

Salah satu isu yang ada dalam sistem *Francophone* adalah pemisahan tegas antara pihak yang berwenang memerintahkan pembayaran dengan pihak yang berwenang melakukan pencairan dana. Selain itu, isu sentralisasi dana menjadi perhatian besar dalam sistem perbendaharaan ini.

Pembedaan antara pihak yang memerintahkan pembayaran dan pihak yang menanganinya merupakan kunci dalam sistem keuangan negara Prancis. Dalam sistem pembelanjaan negara Prancis, masing-masing kementerian/lembaga melakukan belanja berdasarkan alokasi anggarannya. Untuk memastikan adanya transparansi dan menghindari penyalahgunaan serta kesalahan, pihak yang membuat keputusan untuk berbelanja (*l'ordonnateur*) harus tidak berhubungan dengan pihak akuntan yang secara efektif memproses pembayaran (*le comptable*). Pihak akuntan dilindungi oleh sebuah statuta spesifik yang memastikan independensinya dari *ordonnateur*.

Melihat konsepsi Pejabat Perbendaharaan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Indonesia juga menganut pemisahan kewenangan tersebut dalam pembedaan peran *Chief Financial Officer* (CFO) dan *Chief Executive Officer* (COO). Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara adalah CFO dan Menteri Teknis/Kepala Lembaga adalah COO.

Konsepsi yang diterapkan di Indonesia cenderung mengarah ke sistem *Anglophone*. Pada sistem *Francophone*, baik *comptabel* dan *ordonnateur* berada di bawah Kementerian Keuangan, namun unitnya dipisahkan. Kementerian Keuangan pun memiliki sistem pengendali pada kementerian teknis dengan melakukan *ex-ante check*.

Prinsip pembedaan kewenangan tersebut bertujuan untuk meminimalisasi kecurangan dan penyalahgunaan uang pembayar pajak serta meningkatkan kepatuhan pegawai publik pada perundangan anggaran. Prinsip tersebut melambangkan tanggung jawab khusus pada masing-masing fungsi.

Pihak *ordonnateur* adalah penyelenggara dana yang tugas-tugasnya biasanya melampaui di luar dari peran ini. Meski sebenarnya bukan pemegang dana, pihak *ordonnateur* mempunyai tanggung jawab memutuskan pendapatan dan/atau pembelanjaan. Pihak *comptable* mempunyai peran yang lebih pasif yakni mengendalikan keteraturan tindakan yang dilakukan *ordonnateur* dan menangani dana tanpa adanya hak untuk membuat keputusan tentang penggunaan atau pengelolaan dana tersebut oleh *ordonnateur* (kecuali jika aturan tersebut dilanggar).

Pihak *comptable* umumnya bukan bawahan dari pihak *ordonnateur* (dan sebaliknya). Pengaturan ini diperlukan karena *comptable* secara pribadi (dan finansial) bertanggung jawab atas kasus ketidakwajaran atau defisit yang terjadi.

Di Prancis, perbedaan pemisahan tugas tersebut kini tidak lagi vital dalam hal pendapatan dalam sengketa: warga negara atau perusahaan apapun bisa menggugat negara berkat sistem yuridis dan hukum yang berfungsi dengan baik. Untuk pengeluaran masalahnya tidak terlalu jelas dan pihak *comptable*, yang akunnnya akhirnya akan diperiksa dan divalidasi oleh Pemeriksa/Auditor Umum (*la Cour des comptes*), mungkin memang memainkan peranan yang berguna untuk menjaga agar kegiatan pihak *ordonnateur* terkendali. Namun, meningkatnya komputerisasi dalam proses pembelanjaan sangat mengurangi terjadinya penyelewengan, dan ini seringkali memperkecil tanggung jawab *comptable* menjadi seorang kasir; tugas-tugas ini dapat juga diotomatisasi.

Perbedaan mendasar antara *Francophone* dan *Anglophone* terjadi pada tingkat sentralisasi. Tingkat sentralisasi yang tinggi adalah karakteristik utama pengelolaan keuangan di Prancis. Sentralisasi pengelolaan keuangan di Prancis dilakukan dengan menempatkan akuntan publik sebagai wakil Kementerian Keuangan di tingkat satker. Para akuntan publik ini melakukan pekerjaan yang terkait dengan akuntansi, pengelolaan *database* dan perencanaan kas. Dalam hal ini, Indonesia mengikuti *Anglophone treasury*, yakni tugas-tugas akuntansi tersebut dikerjakan di masing-masing satker melalui

penerapan prinsip desentralisasi (*let the managers manage*).

### Sistem Pengendali pada *Treasury Prancis*

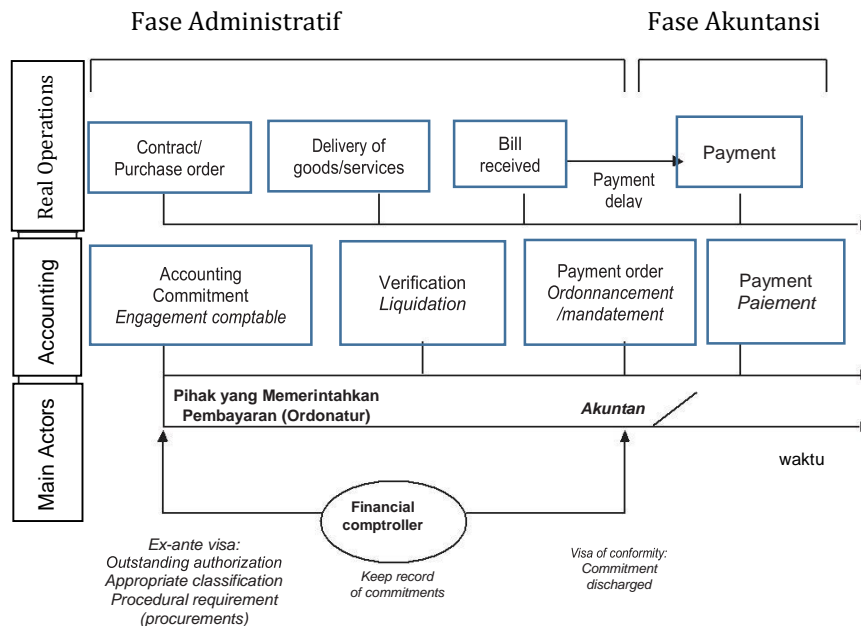
Sistem Prancis bergantung pada dua rangkaian pengendali. Dua titik pengendali yang menyertai dua tahap dalam proses pembelanjaan. Pada tahap komitmen, pengawas keuangan, seorang pegawai Kementerian Keuangan yang berada di kementerian teknis, mempunyai dua peran: *i)* memeriksa keteraturan komitmen sebelum munculnya hak dan kewajiban (dengan demikian secara efektif mengendalikan keteraturan komitmen dengan apropriasi anggaran); dan *ii)* membuat catatan komitmen yang dilakukan.

Persetujuan dari pengawas keuangan diperlukan bagi *ordonnateur* untuk melanjutkan suatu pembelanjaan pada tahap komitmen. Persetujuan kedua dari pengawas keuangan juga diperlukan pada tahap perintah pembayaran meskipun persetujuan tersebut kemudian terbatas pada komitmen sebelumnya dan pencatatan pengeluaran selanjutnya. Pada tahap pembayaran, pihak akuntan menjalankan kendali *ex ante* pada perintah pembayaran tersebut sebelum berlanjut ke pembayaran.

Prinsipnya, kedua rangkaian kendali tersebut menjamin keteraturan kegiatan finansial tersebut. Untuk memfasilitasi rekonsiliasi antara komitmen dan pembayaran, kendali-kendali ini diberi beberapa peraturan *akuntansi* tambahan: *i)* Komitmen ditutup sebelum akhir tahun dan tambahan dua bulan dibolehkan setelah akhir tahun untuk memproses dan mencatat transaksi kas; dan *ii)* untuk kegiatan investasi dan pengadaan besar-besaran yang mencakup lebih dari satu tahun, komitmennya dikontrol dan dicatat berdasarkan *autorisations de programme* yang spesifik, yang diappropriasi dalam anggaran, bahkan jika tidak melibatkan transaksi kas apapun dalam tahun tersebut.

Adanya berbagai poin kendali juga menjadi kunci dalam hal pelacakan dan pembagian kekuasaan dalam struktur tersebut. Kendali awal memungkinkan adanya catatan lengkap tentang komitmen, dan kemudian adanya perbandingan untuk komitmen yang dikeluarkan dan pembayarannya, agar mempunyai penilaian lengkap akan stok tunggakan dan komitmen yang belum terselesaikan; serta kendali-kendali ini jelas memperkuat peran Kementerian Keuangan dalam proses pembelanjaan melalui pengawas keuangan dan akuntan.

**Gambar Proses Belanja Negara untuk Barang dan Jasa dalam *Francophone Treasury***



Sumber: Leruth (2003)

#### Referensi:

- Direktorat Jenderal Perbendaharaan. 2009. *Meninjau Perbendaharaan ke Empat Penjuru Dunia* diakses melalui <http://www.djpbn.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/129-nasional/503-meninjau-perbendaharaan-ke-empat-penjuru-dunia.html> pada 29 November 2017.
- Leruth, L, et.al. 2003. *How Do Treasury System Operate in Sub-Saharan Francophone Africa?*. OECD Journal on Budgeting Vol. II No.4.
- Lienert, Ian. (2003). *A Comparison Between Two Public Expenditure Management System in Africa*. International Monetary Fund (WP/03/2).

#### TIM TREASURY POLICY BRIEF

##### Pengarah

RM Wiwieng Handayaningsih

Direktur Sistem Perbendaharaan

##### Pemimpin Redaksi

Windraty Ariane Siallagan

Kasubdit Penelitian dan Pengembangan, dan Kerjasama Kelembagaan

##### Redaksi

Moch. Abdul Kobir  
Agung Hartoyo  
Laurentius Ade Wida Kurniawan  
Yanstenly Yudhistira  
Agus Triyono  
Pringadi Abdi Surya  
Faruq Al Amin  
Luqman Elhakim  
Heru Prabowo

Kasi Penelitian dan Pengembangan Sistem Perbendaharaan I  
Kasi Penelitian dan Pengembangan Sistem Perbendaharaan II  
Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan  
Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan  
Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan  
Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan  
Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan  
Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan

#### DISCLAIMER/ LEGAL NOTICE

*Treasury Policy Brief* adalah rekomendasi kebijakan yang disusun oleh Subdit. Penelitian dan Pengembangan, dan Kerjasama Kelembagaan, Direktorat Sistem Perbendaharaan berdasarkan hasil kajian/publikasi Litbang Perbendaharaan. Opini dan pendapat yang dimuat tidak merefleksikan pandangan resmi instansi. Sekretariat: Gedung Prijadi Praptosuhardjo III Lt. 4 Jl. Budi Utomo No. 6, Jakarta Pusat (10710), email:tpb.litbangdsp@kemenkeu.go.id