



**KETUA  
BADAN PEMERIKSA KEUANGAN  
REPUBLIK INDONESIA**

Nomor : 125/S/I/10/2018  
Lampiran : 1 (satu) berkas  
Hal : Pendapat BPK

Jakarta, 3 Oktober 2018

Kepada Yth.  
**Presiden Republik Indonesia**  
**Bapak Ir. H. Joko Widodo**  
di  
Jakarta

Sehubungan dengan upaya perbaikan tata kelola Kementerian Pertahanan sebagai salah satu entitas yang laporan keuangannya terkonsolidasi dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), perkenan kami untuk menyampaikan hal-hal sebagai berikut :

1. Bahwa anggaran yang dikelola Kementerian Pertahanan besarnya cukup signifikan dalam memengaruhi opini (kewajaran penyajian) LKPP. Dengan kata lain temuan pemeriksaan Laporan Keuangan Kementerian Pertahanan (LK Kemhan), khususnya yang terkait dengan kepatuhan terhadap perundang-undangan tidak saja memengaruhi LK Kemhan, tetapi juga beresiko memengaruhi kewajaran penyajian LKPP.
2. Bahwa berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas LK Kemhan, sejak tahun 2015 opini LK Kemhan adalah Wajar Dengan Pengecualian (WDP), yang pada intinya disebabkan karena permasalahan tata kelola keuangan yang bersifat sistemik, sebagai berikut :
  - a. Kebijakan pelaksanaan belanja Kemhan tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan APBN;
  - b. Alokasi anggaran belanja pada Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Petikan Satuan Kerja (Satker) Pusat dan DIPA Petikan Satker Daerah tidak berbasis kinerja;
  - c. Pelaksanaan belanja pada DIPA Petikan Satker Pusat yang menggunakan mekanisme uang persediaan dan otorisasi berjenjang menimbulkan resiko ketidaktepatan dan menghambat pelaksanaan anggaran, dan
  - d. Pertanggungjawaban dan realisasi belanja pada DIPA Petikan Satker Pusat yang bersumber dari Uang Persediaan tidak selaras dengan bukti pertanggungjawaban.
3. Bahwa sesuai dengan wewenang konstitusionalnya BPK telah memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara Kemhan untuk mengungkap dan memberikan rekomendasi guna mengatasi berbagai permasalahan yang timbul sebagai akibat dari persoalan sistemik sebagaimana diuraikan pada butir 2 di atas.

4. Bahwa saat ini, atas inisiatif Badan Pemeriksa Keuangan, Kementerian Pertahanan dan Kementerian Keuangan sedang melakukan koordinasi dalam rangka menyusun piranti regulasi yang dibutuhkan untuk mengatasi permasalahan sistemik tata kelola keuangan di Kementerian Pertahanan.
5. Bahwa dalam rangka memperkuat upaya perbaikan sistem sebagaimana dimaksud, sesuai ketentuan Pasal 11 huruf a Undang-undang (UU) Nomor 15 Tahun 2006, selain rekomendasi yang dihasilkan dari pemeriksaan, BPK dapat menyampaikan **pendapat** kepada pemerintah agar dapat diambil langkah-langkah yang lebih komprehensif untuk mengatasi permasalahan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, sebagai berikut :
  - a. Mencabut atau meninjau ulang Peraturan Bersama Menteri (PBM) dan peraturan pelaksana lainnya yang mengganggu transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan anggaran di lingkungan Kemhan dan TNI. Diantaranya adalah Permenhan Nomor 16 Tahun 2014, yang mengatur mengenai: DIPA Petikan Satker Pusat, mekanisme otorisasi berjenjang, dan penggunaan Uang Persediaan untuk belanja yang seharusnya dilakukan dengan pembayaran langsung (LS).
  - b. Menyelaraskan peraturan mengenai pengelolaan keuangan di lingkungan Kemhan dan TNI dengan peraturan pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan oleh Pemerintah (dalam hal ini, Menteri Keuangan).
  - c. Menerapkan prinsip penganggaran berbasis kinerja dalam mengalokasikan anggaran dalam DIPA Satker di lingkungan Kemhan dan TNI.

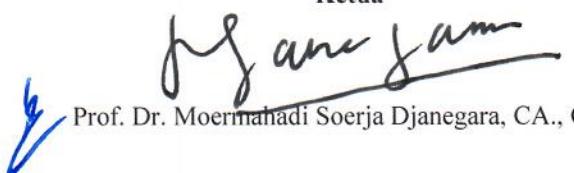
Untuk keperluan tersebut di atas, bersama surat ini kami lampirkan Bahan Pendapat BPK yang memuat rincian masalah pengelolaan dan pertanggungjawaban Kemhan dilengkapi kajian akademisnya.

Kami berharap pendapat ini dapat dimanfaatkan pemerintah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik serta transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional.

Demikian disampaikan, atas perhatian dan perkenan Bapak Presiden, kami ucapan terimakasih.

BADAN PEMERIKSA KEUANGAN  
REPUBLIK INDONESIA

Ketua



Prof. Dr. Moermahadi Soerja Djanegara, CA., CPA.

Tembusan disampaikan kepada Yth.:

1. Menteri Pertahanan
2. Panglima TNI
3. Menteri Keuangan

BADAN PEMERIKSA KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA

KEMENTERIAN PERTAHANAN  
REPUBLIK INDONESIA

**PENDAPAT BPK**  
PELAKSANAAN  
DAN PERTANGGUNGJAWABAN  
ANGGARAN BELANJA PADA  
KEMENTERIAN PERTAHANAN DAN TNI

BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN

Jakarta  
Tahun 2018



# PENDAPAT BPK

---

## PELAKSANAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN ANGGARAN BELANJA PADA KEMENTERIAN PERTAHANAN DAN TNI

### A. Latar Belakang

Aktivitas keuangan Kementerian Pertahanan (Kemhan) mendapatkan porsi yang sangat besar dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pada tahun 2017, Kemhan merealisasikan belanja sebesar Rp117,3 triliun, atau 9% dari total realisasi belanja Pemerintah Pusat (untuk seluruh Kementerian/Lembaga). Realisasi belanja fungsi pertahanan ini adalah terbesar kedua setelah fungsi pelayanan umum. Berdasarkan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2017 (*audited*), nilai persediaan Kemhan sangat material, yaitu sebesar Rp48,62 triliun atau 57% dari nilai seluruh persediaan Pemerintah Pusat. Demikian pula dengan nilai aset tetap Kemhan yang material sebesar Rp451,9 triliun atau 22% dari nilai seluruh aset tetap Pemerintah Pusat.

Nilai aset Kemhan material diantaranya nilai persediaan Kemhan 57% dari persediaan Pemerintah Pusat

Selama tiga tahun berturut-turut, yaitu tahun 2015, 2016 dan 2017, Laporan Keuangan Kemhan mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). ‘Pengecualian’ atas laporan keuangan Kemhan pada umumnya dipengaruhi oleh permasalahan berulang dalam pengelolaan persediaan dan aset. Selain hal tersebut, permasalahan lain yang juga signifikan dalam pengelolaan keuangan Kemhan antara lain adalah pengelolaan kas dan pekerjaan yang belum dapat diselesaikan sampai dengan akhir tahun anggaran. Meskipun setiap tahun BPK memberikan rekomendasi untuk memperbaikinya,

‘Pengecualian’ atas kewajaran LK Kemhan dipengaruhi permasalahan persediaan dan aset, sebagai dampak DIPA Petikan Satker Pusat

permasalahan tersebut terus berulang. Semua permasalahan itu merupakan dampak dari pelaksanaan anggaran melalui mekanisme yang berbeda dengan praktik di kementerian/lembaga lain, diantaranya adalah penerapan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Petikan Satker Pusat.

Permasalahan DIPA Petikan Satker Pusat ini juga menjadi catatan penting dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) Tahun 2017. Meskipun LKPP Tahun 2017 mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) memberikan penekanan khusus pada mekanisme pelaksanaan anggaran Kemhan yang bersumber dari DIPA Petikan Satker Pusat sebesar Rp73,98 triliun. Mekanisme pelaksanaan anggaran pada DIPA Petikan Satker Pusat ini tidak selaras dengan ketentuan mengenai pelaksanaan APBN, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan APBN. Kompleksitas pelaksanaan anggaran melalui mekanisme DIPA Petikan Satker Pusat ini menimbulkan masalah transparansi dan akuntabilitas pengelolaan anggaran dan keuangan Kemhan.

Dalam rangka mendorong penyelesaian permasalahan yang signifikan dalam pelaksanaan anggaran belanja Kemhan, BPK perlu memberikan pendapat kepada Pemerintah. Pemberian pendapat BPK ini diatur dalam Undang-Undang (UU) Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Pasal 11 huruf (a)<sup>1</sup>.

---

1 UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Pasal 11 huruf (a) menyatakan bahwa BPK dapat memberikan pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lain, BankIndonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya.



## B. POKOK MASALAH

Pokok masalah yang menjadi fokus dalam pendapat BPK tentang pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran belanja pada Kemhan dan TNI adalah:

1. Kebijakan anggaran belanja Kemhan dan TNI tidak sesuai dengan PP Nomor 45 Tahun 2013;
2. Alokasi anggaran belanja pada DIPA Petikan Satker Pusat dan DIPA Petikan Satker Daerah tidak berbasis kinerja;
3. Pelaksanaan belanja pada DIPA Petikan Satker Pusat melalui penggunaan Uang Persediaan (UP) dan Otorisasi berjenjang menimbulkan risiko ketidaktepatan penggunaan dan menghambat efektivitas pelaksanaan anggaran; dan
4. Pertanggungjawaban dan realisasi Belanja pada DIPA Petikan Satker Pusat yang bersumber dari UP tidak selaras dengan bukti pertanggungjawaban.

## C. PEMBAHASAN

### 1. Kebijakan anggaran belanja Kemhan dan TNI tidak sesuai dengan PP Nomor 45 Tahun 2013

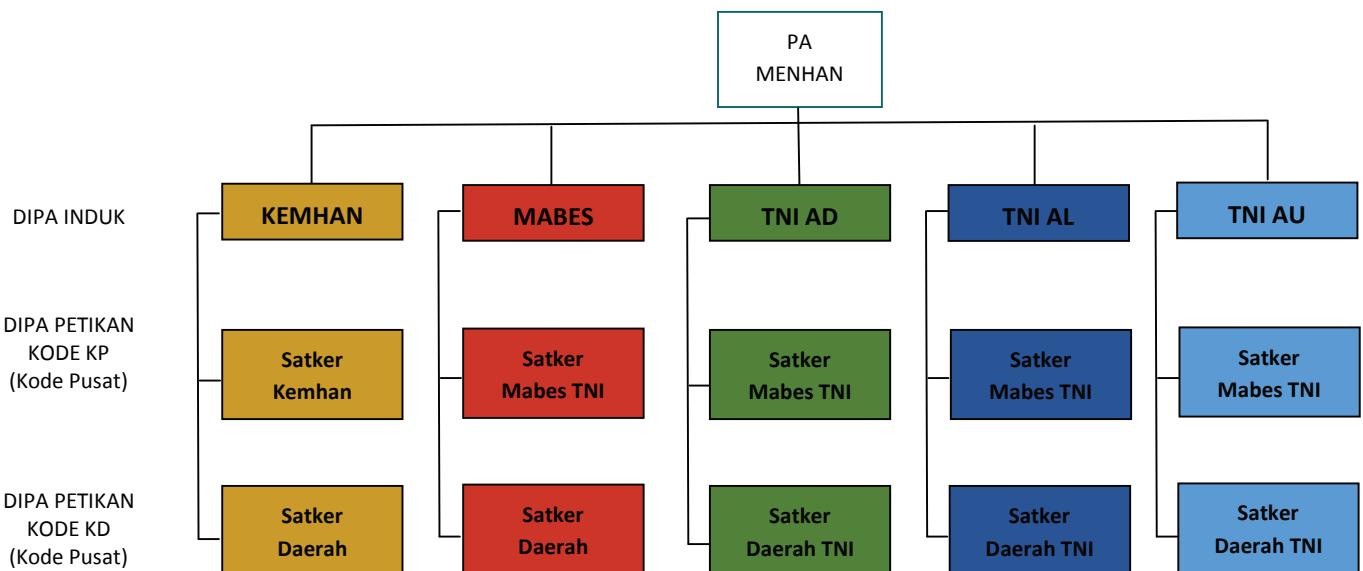
#### a. Ketentuan pelaksanaan anggaran belanja Kemhan dan TNI tidak sejalan dengan ketentuan pelaksanaan APBN

Kemhan dan TNI terdiri dari lima unit organisasi (UO) Eselon I, yaitu UO Kemhan, UO Mabes TNI, UO TNI AD, UO TNI AL, dan UO TNI AU. Pelaksanaan anggaran belanja di lingkungan Kemhan dan TNI mengacu pada Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Pertahanan Nomor 67/PMK.05/2013 dan Nomor 15 tahun 2013 tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara di Lingkungan Kementerian Pertahanan dan Tentara Nasional Indonesia (selanjutnya disebut PBM). Menurut peraturan ini, pelaksanaan anggaran belanja

PBM mengatur dua jenis DIPA Petikan

dilakukan melalui DIPA Induk<sup>2</sup> pada Kemhan, yang kemudian terbagi menjadi DIPA Petikan Satker Pusat dan DIPA Petikan Satker Daerah<sup>3</sup>. Gambar 1 menunjukkan struktur organisasi pengelola anggaran pada Kemhan.

**Gambar 1. Struktur Organisasi Pengelola Anggaran Kemhan**



Sumber: diolah dari Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 4 Tahun 2016, Lampiran

Adanya dua jenis DIPA Petikan merupakan wujud ‘kekhususan’ pelaksanaan anggaran

Pelaksanaan anggaran melalui dua jenis DIPA ini dimaksudkan untuk mengakomodasi kekhususan pelaksanaan anggaran di lingkungan Kemhan dan TNI. Ruang ‘kekhususan’ ini telah disediakan dalam Keputusan Presiden (Keppres) No. 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN.

Dengan diterbitkannya UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara maka pelaksanaan APBN tidak lagi mengacu pada Keppres Nomor 42 Tahun 2002. Untuk melaksanakan UU Nomor 1 Tahun 2004, Pemerintah telah menerbitkan PP Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan APBN. PP Nomor 45 Tahun 2013 ini menggantikan Keppres Nomor 42 Tahun 2002.

2 DIPA Induk adalah akumulasi DIPA per Satker yang disusun oleh Pengguna Anggaran (dhi. Menteri Pertahanan) menurut Unit Eselon I Kemhan dan TNI (*sumber: Permenhan Nomor 16 Tahun 2014*).

3 DIPA Petikan adalah DIPA per Satker yang dicetak secara otomatis melalui sistem, digunakan sebagai dasar pelaksanaan kegiatan Satker dan pencairan dana/pengesahan bagi Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara Umum Negara yang merupakan kesatuan yang tidak terpisahkan dari DIPA Induk (*sumber: Permenhan Nomor 16 Tahun 2014*).

PP Nomor 45 Tahun 2013 mengatur pelaksanaan APBN secara profesional, transparan, dan akuntabel, sehingga program/ kegiatan pemerintah dan dana yang digunakan dapat dikelola secara efektif dan efisien. Berbeda dengan Keppres Nomor 42 Tahun 2002, PP Nomor 45 Tahun 2013 ini tidak lagi mengatur kekhususan pelaksanaan anggaran di lingkungan Kemhan dan TNI. Dengan demikian, PBM yang memberikan kekhususan dalam pelaksanaan anggaran Kemhan dan TNI tidak sejalan dengan PP Nomor 45 Tahun 2013 yang mengatur sistem pelaksanaan anggaran yang sama untuk seluruh kementerian/ lembaga.

PBM yang memberikan 'kekhususan' pelaksanaan anggaran tidak sejalan dengan PP No. 45/2013

**b. DIPA Petikan Satker Pusat menerapkan mekanisme otorisasi dan penyaluran dana secara berjenjang yang tidak dikenal dalam pelaksanaan APBN**

Dalam pelaksanaannya, terdapat perbedaan mekanisme antara DIPA Petikan Satker Pusat dan DIPA Petikan Satker Daerah. Pelaksanaan anggaran melalui DIPA Petikan Satker Pusat memberlakukan mekanisme otorisasi<sup>4</sup> dan penyaluran uang secara berjenjang pada setiap tingkatan Badan Keuangan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Pertahanan (Permenhan) Nomor 16 Tahun 2014 tentang Sistem Program dan Anggaran Pertahanan Negara.<sup>5</sup> Mekanisme otorisasi dan penyaluran uang secara berjenjang<sup>6</sup> ini tidak ada dalam pelaksanaan anggaran melalui DIPA Petikan Satker Daerah maupun pelaksanaan anggaran pada kementerian/lembaga lain.

Pada DIPA Petikan Satker Daerah, dasar pelaksanaan anggaran adalah DIPA dan pencairan anggaran dapat dilakukan secara langsung oleh Satker ke Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN). Pencairan anggaran dilakukan dengan pengajuan Surat Perintah Pembayaran (SPP), Surat Perintah Membayar (SPM), dan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D).

---

4 Otorisasi adalah suatu perwujudan kewenangan yang diberikan kepada pejabat tertentu dalam rangka pengurusan umum keuangan negara untuk mengambil tindakan yang berakibat pengeluaran dan/atau penerimaan bagi negara (*sumber: Permenhan Nomor 16 Tahun 2014*).

5 Permenhan Nomor 16 Tahun 2014 merupakan peraturan turunan dari PBM.

6 Mekanisme ini sebelumnya pernah digunakan dalam SKB Menkeu dan Menhan Tahun 2004 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Belanja Pegawai, Belanja Barang, Belanja Modal, dan Belanja Lain-Lain di Dephan dan TNI. Namun praktik ini telah direkomendasikan oleh BPK untuk diubah sehingga dikeluarkanlah PBM.

Sementara itu, pada DIPA Petikan Satker Pusat, dasar pelaksanaan anggaran bukan hanya DIPA, melainkan juga terdapat mekanisme permintaan/rekuisisi untuk mendapatkan persetujuan pencairan anggaran dalam bentuk otorisasi berjenjang. Otorisasi ini dilakukan oleh badan-badan perencanaan, sedangkan penyaluran dana dilakukan secara bertingkat oleh badan-badan keuangan. Perbandingan mekanisme pelaksanaan anggaran melalui kedua jenis DIPA Petikan tersebut dapat dilihat pada *Lampiran*.

Kompleksitas otorisasi dan penyaluran dana secara berjenjang pada DIPA Petikan Satker Pusat menyebabkan hambatan dan permasalahan dalam pelaksanaan dan pertanggungjawaban belanja barang/belanja modal (pengadaan barang). Beberapa permasalahan dalam pelaksanaan anggaran tersebut antara lain adalah: 1) pengadaan/pekerjaan tidak dapat diselesaikan tepat waktu; 2) penumpukan dana akhir tahun; 3) ketidaksesuaian pencatatan akuntansi pada satker DIPA Pusat dengan satker DIPA Daerah; 4) kesenjangan antara realisasi belanja dengan penambahan jumlah persediaan aset tetap.

### c. Kebijakan penggunaan UP tidak tepat

Ketentuan  
penggunaan UP  
yang diatur dalam  
Permenhan No.  
16/2014 tidak  
sesuai dengan PP  
No. 45/2013

Menurut Permenhan Nomor 16 Tahun 2014 tentang Sistem Program dan Anggaran Pertahanan Negara, mekanisme pembayaran dengan menggunakan UP dilakukan untuk keperluan jenis dana disalurkan. ‘Dana disalurkan’ tersebut meliputi seluruh jenis belanja, bukan hanya untuk kegiatan operasional sehari-hari, melainkan banyak digunakan untuk belanja barang dan belanja modal yang kontraktual (seperti pengadaan alutsista, serta konstruksi jalan dan bangunan). Kebijakan penggunaan UP tersebut tidak sesuai dengan PP Nomor 45 Tahun 2013 yang mengatur bahwa uang persediaan digunakan untuk membiayai kegiatan operasional sehari-hari satker atau membiayai pengeluaran yang tidak mungkin dilakukan melalui mekanisme pembayaran langsung.





Di samping itu, ketentuan mengenai jumlah UP yang diatur dalam Permenhan Nomor 16 Tahun 2014 tidak sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 Pasal 43 ayat (3) yang antara lain menetapkan bahwa pembayaran dengan UP kepada penyedia barang/jasa paling banyak sebesar Rp50 juta (kecuali untuk pembayaran honorarium dan perjalanan dinas). Sementara, menurut Permenhan Nomor 16 Tahun 2014 Pasal 74 ayat 3 huruf (a), UP dapat digunakan untuk pembayaran kepada penyedia barang/jasa melampaui Rp50 juta.

Ketentuan jumlah maksimal UP yang diatur dalam Permenhan No. 16/2014 tidak sejalan dengan PBM

## 2. Alokasi anggaran belanja pada DIPA Petikan Satker Pusat dan DIPA Petikan Satker Daerah tidak berbasis kinerja

Kemhan dan TNI terdiri dari 491 satker, yaitu 5 satker pusat dan 486 satker daerah. Meskipun satker pusat hanya sebagian kecil dari keseluruhan satker, anggaran belanja didominasi oleh DIPA Petikan Satker Pusat, yaitu mencakup 99% anggaran belanja modal dan 94% anggaran belanja barang. Perbedaan yang signifikan antara alokasi anggaran DIPA Petikan Satker Pusat dengan DIPA Petikan Satker Daerah dapat dilihat pada *Tabel 1*.

**Tabel 1. Alokasi Belanja Barang dan Modal pada DIPA Pusat dan DIPA Daerah (dalam triliun rupiah)**

DIPA Petikan	TA 2016				TA 2017			
	Belanja Barang		Belanja Modal		Belanja Barang		Belanja Modal	
	Pagu	%	Pagu	%	Pagu	%	Pagu	%
Satker Pusat	25,41	84,73	40,10	98,74	42.01	93,51	37.62	99,35
Satker Daerah	4,58	15,37	0,51	1,26	2.91	6,49	0,24	0,65
Total	29,99	100	40,61	100	44.92	100	37.86	100

Sumber: diolah dari Laporan Keuangan Kemhan TA 2016 dan TA 2017

Alokasi anggaran belanja antara DIPA Petikan Satker Pusat dan DIPA Petikan Satker Daerah tidak proporsional sesuai dengan kebutuhan dana untuk melaksanakan program/kegiatan satker. Alokasi anggaran tersebut ditentukan dengan pendekatan ‘akun’, dimana jumlah akun yang boleh dianggarkan dalam DIPA Petikan Satker Daerah masih terbatas pada akun-akun belanja yang nilainya tidak signifikan. Hal ini menunjukkan bahwa penganggaran belanja tidak berbasis kinerja, sebagaimana dipersyaratkan dalam PP Nomor 45 Tahun 2013.

Menurut Keputusan Menteri Pertahanan (Kepmenhan) Nomor KEP/345/M/III/2015 tentang Kegiatan Rencana Aksi Anggaran Belanja Negara di Lingkungan Kemhan dan TNI Tahun 2015 sampai dengan Tahun 2019, alokasi anggaran DIPA Pusat akan dikurangi secara bertahap. Namun, Kepmenhan hanya mengatur pengurangan alokasi penganggaran belanja DIPA Pusat berdasarkan jenis belanja (akun) tanpa mengatur pembagian proporsi anggaran belanja.

**3. Pelaksanaan belanja pada DIPA Petikan Satker Pusat melalui penggunaan UP dan otorisasi berjenjang menimbulkan risiko ketidaktepatan penggunaan dan menghambat efektivitas pelaksanaan anggaran**

**a. Sebagian besar UP digunakan untuk mendanai kegiatan yang seharusnya dilakukan dengan pembayaran langsung (LS)**

Sebagaimana kementerian/lembaga lainnya, terdapat dua mekanisme pencairan uang atau pembayaran belanja pada Kemhan dan TNI, yaitu pembayaran langsung dan pembayaran dengan UP. Pembayaran LS dilakukan langsung oleh KPPN kepada Bendahara Pengeluaran atau penerima hak lainnya (rekanan atau pihak ketiga). Sedangkan pembayaran dengan UP dilakukan oleh Bendahara Pengeluaran untuk membiayai operasional sehari-hari satker atau pengeluaran yang menurut sifat dan tujuannya tidak mungkin dilakukan melalui pembayaran LS.

Pada DIPA Petikan Satker Pusat, pembayaran LS hanya digunakan untuk pembayaran pengadaan yang berasal dari pinjaman dalam/luar negeri, serta untuk pembayaran tagihan pemakaian bahan bakar minyak dan pelumas, listrik, telepon, gas, dan air. Sementara itu pembayaran

UP digunakan juga untuk pengadaan barang, termasuk alutsista

dengan UP, selain digunakan untuk operasional sehari-hari juga digunakan untuk pengadaan barang (berupa persediaan dan aset tetap, termasuk alutsista) yang mendukung program masing-masing satker, selain yang berasal dari pinjaman dalam/luar negeri.

Berdasarkan Laporan Keuangan Tahun 2017, pembayaran belanja secara langsung pada DIPA Petikan Satker Pusat hanya sebesar Rp22,52 triliun, sementara pembayaran belanja dengan menggunakan UP sebesar Rp94,77 triliun, dimana dalam satu kali pencairan UP dapat mencapai Rp600 miliar untuk masing-masing UO. Praktik umum di kementerian/lembaga lain, umumnya UP adalah sebesar Rp50 juta sampai dengan Rp500 juta, dan digunakan hanya untuk kegiatan operasional sehari-hari satker.

Penggunaan UP untuk melakukan pembayaran yang seharusnya dilakukan dengan mekanisme LS mengakibatkan penumpukan uang pada badan-badan keuangan, yang menimbulkan risiko penyalahgunaan uang kas serta ketidaksesuaian penggunaan uang dengan rencana yang telah ditetapkan.

**b. Proses otorisasi berjenjang menghambat efektivitas pelaksanaan anggaran**

Dalam mekanisme DIPA Petikan Satker Pusat, panjangnya proses otorisasi dan penyaluran dana secara berjenjang menghambat pelaksanaan pekerjaan secara tepat waktu. Beberapa pekerjaan yang dijadwalkan selesai dalam satu tahun anggaran harus diselesaikan lintas tahun.

Permasalahan ini telah terjadi selama beberapa tahun, meskipun BPK telah memberikan rekomendasi perbaikan, permasalahan ini terus berulang. LHP LK Kemhan Tahun 2017 mengungkapkan permasalahan

Pada 2017, belanja dengan UP sebesar Rp94,77 triliun dimana satu kali pencairan dapat mencapai Rp600 miliar untuk masing-masing UO.



pelaksanaan pekerjaan pada Kemhan dan TNI yang belum dapat diselesaikan sampai dengan akhir TA 2017 sebesar Rp8,72 triliun. Diantara jumlah ini, terdapat 16 pekerjaan senilai Rp148,5 miliar (dengan masa kontrak 1 tahun) yang tidak selesai sampai dengan akhir tahun 2017 dikarenakan panjangnya proses otorisasi internal pada mekanisme DIPA Petikan Satker Pusat.

Penumpukan dana Rp8,73 triliun diantaranya 16 pekerjaan senilai Rp148,5 miliar tidak selesai sampai akhir tahun 2017 karena otorisasi yang panjang pada DIPA Pusat

Anggaran untuk pekerjaan tersebut telah dicairkan seluruhnya oleh Kemhan dan ditampung dalam rekening atas nama rekanan. Rekening tersebut hanya bisa dicairkan dengan persetujuan dari Pejabat Pembuat Komitmen/Pekas/Perwira Keuangan. Praktik ini mengakibatkan kewajaran substansi realisasi belanja barang dan belanja modal dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) Kemhan diragukan. Belanja barang dan belanja modal yang sudah direalisasikan 100% seharusnya telah menghasilkan persediaan dan aset tetap yang dapat digunakan dalam operasional Kemhan dan TNI. Faktanya, persediaan dan aset tetap dimaksud belum sepenuhnya terealisasi per 31 Desember 2017 senilai Rp8,72 triliun.

PPKerumitan juga bertambah dengan adanya Peraturan Panglima (Perpang) Nomor 23 Tahun 2012 Jo Perpang Nomor 33 Tahun 2017 tentang Ketentuan Pengelolaan Kontrak Tahun Tunggal yang Tidak Dapat Diselesaikan pada Akhir Tahun Anggaran Berkenaan di Lingkungan TNI. Perpang tersebut tidak sesuai dengan PMK Nomor 194/PMK.05/2014 tentang Pelaksanaan Anggaran dalam Rangka Penyelesaian Pekerjaan yang Tidak Terselesaikan sampai dengan Akhir Tahun Anggaran, sebagaimana terakhir diubah dengan PMK Nomor 243/PMK.05/2015.

#### **4. Pertanggungjawaban dan realisasi belanja pada DIPA Petikan Satker Pusat yang bersumber dari UP tidak selaras dengan bukti pertanggungjawaban**

##### **a. Pengisian UP tidak didasarkan pada dokumen pertanggungjawaban belanja**

Baik Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran dalam Rangka Pelaksanaan APBN<sup>7</sup> maupun

7 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 pasal 52 ayat 2.

Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Pertahanan Nomor 67/PMK.05/2013 dan Nomor 15 tahun 2013 tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara di Lingkungan Kemhan dan TNI<sup>8</sup> mengatur bahwa pengisian kembali UP harus didasarkan pada dokumen pertanggungjawaban belanja. Namun demikian, dalam pelaksanaannya pengisian UP di lingkungan Kemhan dan TNI tidak didasarkan pada dokumen pertanggungjawaban belanja, melainkan berdasarkan dokumen perencanaan dalam bentuk dokumen otorisasi<sup>9</sup>. Hal ini disebabkan kompleksitas pertanggungjawaban keuangan pada Satker DIPA Pusat, dimana pertanggungjawaban keuangan pada lima Satker DIPA Pusat harus dikumpulkan dari 486 satker DIPA Daerah (yang melaksanakan dan mendokumentasikan pertanggungjawaban belanja DIPA Pusat). Pengumpulan bukti pertanggungjawaban dari 486 satker DIPA Daerah tersebut sulit dilakukan. Permasalahan ini menambah kelemahan pelaksanaan anggaran di Kemhan yang menggunakan UP sebagaimana telah dijelaskan di butir 3.a.

Dengan pembayaran melalui mekanisme UP yang signifikan di tahun 2017, yaitu sebesar Rp94,77 triliun, terdapat risiko kesulitan dalam menelusuri rincian pertanggungjawaban belanja barang dan belanja modal DIPA Petikan Satker Pusat. Hal ini dapat memengaruhi kewajaran penyajian realisasi Belanja Barang dan Belanja Modal dalam LRA Kemhan. Praktik ini juga menunjukkan pengelolaan anggaran yang kurang transparan di Kemhan.

### **b. Ketidakselarasan antara pencairan dan pertanggungjawaban keuangan**

Sebagaimana penjelasan di butir 2.a, alur penyaluran dana dan otorisasi yang kompleks ini menciptakan ketidakselarasan antara pencairan dan pertanggungjawaban keuangan. Pencairan uang hanya terdokumentasikan pada Badan Keuangan tingkat I (yaitu Pusat Keuangan Kemhan), sementara pertanggungjawaban keuangan terdokumentasikan pada Badan Keuangan tingkat IV (satker daerah).

---

8 PBM Nomor 67/PMK.05/2013 dan Nomor 15 tahun 2013 Pasal 48 ayat 4.

9 Dokumen otorisasi dimaksud berupa Keputusan Otorisasi Menteri (KOM) dan Keputusan Otorisasi Pelaksanaan (KOP). Dokumen otorisasi tersebut diakui sebagai realisasi belanja dan digunakan sebagai dasar pengajuan Surat Perintah Pembayaran Ganti Uang Persediaan (SPP-GUP). Berdasarkan SPP-GUP tersebut, Pejabat Penandatangan Surat Perintah Membayar(PPSPM) menerbitkan Surat Perintah Membayar(SPM)-GUP.

Penyaluran UP dari Bendahara Pengeluaran (Baku I) secara berjenjang kepada Bendahara Pengeluaran Pembantu (Baku IV) dilaksanakan melalui Nota Pemindahbukuan.

Mekanisme tersebut menciptakan kompleksitas sistem pertanggungjawaban keuangan Kemhan dan TNI. Pertanggungjawaban keuangan pada DIPA Pusat harus dikumpulkan dari 486 satker daerah yang melaksanakan kegiatan dengan uang yang disalurkan dari DIPA Pusat.

**c. Ketidakselarasan antara realisasi belanja dengan penambahan persediaan/aset tetap**

Dalam pengadaan barang dengan sumber dana DIPA Petikan Satker Pusat, terdapat ketidakselarasan antara realisasi belanja modal dengan penambahan aset tetap, serta realisasi belanja barang dengan penambahan persediaan (lihat penjelasan butir 2.a di atas). Kesenjangan ini terjadi karena permasalahan dalam rekonsiliasi antara ‘realisasi belanja barang/modal’ (yang dicatat dalam Sistem Akuntansi Instansi Berbasis Akrual atau SAIBA) dengan pengakuan ‘persediaan/aset tetap’ (yang dicatat dalam Sistem Informasi Manajemen dan Akuntansi Barang Milik Negara atau SIMAK-BMN). Satker Pusat harus mempertanggungjawabkan realisasi belanja dan barang hasil pengadaan. Mengingat pengguna barang adalah satker daerah (sub satker), maka catatan akhir barang terdapat pada satker daerah yang berjumlah 1.331 sub satker (pada 486 satker). Untuk memperoleh nilai realisasi belanja dan nilai barang (hasil pengadaan) yang andal maka harus dilakukan rekonsiliasi antara belanja barang/modal yang dilakukan oleh Satker Pusat (lima UAKPA) dengan penambahan persediaan/aset tetap yang ada di satker daerah (1.331 UAPKPB). Namun demikian, Kemhan tidak melakukan rekonsiliasi tersebut, melainkan hanya melakukan rekonsiliasi internal di satker pusat, yaitu antara nilai aset pada Neraca SAIBA dengan nilai aset pada SIMAK BMN.

Kemhan tidak melakukan rekonsiliasi antara belanja barang/modal di Satker Pusat dan penambahan persediaan/aset tetap di Satker Daerah

Kompleksitas rekonsiliasi tersebut menimbulkan permasalahan yang material dalam pertanggungjawaban keuangan Kemhan, terutama terkait keandalan penyajian nilai persediaan dan aset tetap, seperti kelebihan dan kekurangan pencatatan SIMAK BMN, serta kesalahan klasifikasi pencatatan aset. Sebagaimana diungkapkan pada bagian awal, permasalahan pencatatan persediaan menjadi salah satu penyebab ‘pengecualian’ dalam opini atas LK Kemhan TA 2017.

## D. SIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Ketentuan yang mendasari pelaksanaan anggaran belanja di lingkungan Kemhan dan TNI, yaitu PBM dan aturan pelaksanaannya, tidak sesuai dengan peraturan mengenai pelaksanaan APBN, yaitu PP Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan APBN;
2. Pengalokasian anggaran belanja antara DIPA Petikan Satker Pusat dan DIPA Petikan Satker Daerah tidak sesuai dengan kebutuhan dana untuk melaksanakan program/kegiatan atau tidak berbasis kinerja;
3. Pelaksanaan belanja pada DIPA Petikan Satker Pusat dengan mekanisme pembayaran belanja melalui UP dan otorisasi berjenjang berimplikasi terjadinya penumpukan dana akhir tahun dan keterlambatan penyelesaian pekerjaan dan; dan
4. Terdapat masalah pertanggungjawaban belanja pada DIPA Petikan Satker Pusat, yaitu pengisian UP tidak didasarkan pada dokumen pertanggungjawaban belanja, ketidakselarasan antara pencairan dan pertanggungjawaban keuangan, serta kesenjangan antara realisasi belanja dengan penambahan persediaan dan aset tetap.

Hal tersebut mengakibatkan permasalahan dalam transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan anggaran dan pelaporan keuangan Kemhan, serta mengandung risiko penyimpangan dalam tata kelola keuangan, sehingga Laporan Keuangan Kemhan selama tiga tahun berturut-turut, yaitu tahun 2015, 2016, dan 2017 mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dari BPK.

Pada 14 Mei 2018, atas inisiatif BPK telah dilaksanakan pertemuan tripartit yang dihadiri oleh Ketua BPK, Menteri Pertahanan dan Menteri Keuangan. Dalam pertemuan tersebut, Menteri Pertahanan dan Menteri Keuangan menyepakati untuk meningkatkan koordinasi guna memperbaiki permasalahan sistem DIPA di Kemhan yang tidak selaras dengan PP Nomor 45 Tahun 2013. Hasil kesepakatan tersebut telah ditindaklanjuti oleh Kemkeu dan Kemhan dengan membahas Rancangan Peraturan Menteri Keuangan sebagai Pengganti Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Pertahanan Nomor 67/PMK.05/2013 dan Nomor 15 tahun 2013, dan sampai saat ini masih dalam proses pembahasan.

## E. PENDAPAT

Berdasarkan simpulan tersebut, BPK berpendapat bahwa pemerintah harus segera:

1. Mencabut PBM dan peraturan pelaksana lainnya yang mengganggu transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan anggaran di lingkungan Kemhan dan TNI. Diantaranya adalah Permenhan Nomor 16 Tahun 2014 yang mengatur mengenai DIPA Petikan Satker Pusat, mekanisme otorisasi berjenjang, dan penggunaan UP untuk belanja yang seharusnya dilakukan dengan pembayaran LS;
2. Menyelaraskan peraturan pengelolaan keuangan di lingkungan Kemhan dan TNI dengan peraturan pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan oleh Pemerintah; dan
3. Menerapkan prinsip penganggaran berbasis kinerja dalam mengalokasikan anggaran pada DIPA Satker di lingkungan Kemhan dan TNI.

# DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan APBN.

Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 tentang Tata Cara Pelaksanaan APBN.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 171/PMK.02/2013 tentang Petunjuk Penyusunan dan Pengesahan DIPA, sebagaimana telah diubah dengan Permenkeu Nomor 208/PMK.02/2014.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pembayaran APBN, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2010 tentang Perubahan Kedua atas Keppres Nomor 42 Tahun 2002.

Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Pertahanan Nomor 67/PMK.05/2013 dan Nomor 15 tahun 2013 Nomor 67/PMK.05/2013 dan Nomor 15 Tahun 2013 tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara di Lingkungan Kemhan dan TNI.

Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 16 Tahun 2014 tentang Sistem Program dan Anggaran Pertahanan Negara.

Keputusan Menteri Pertahanan Nomor KEP/345/M/III/2015 tentang Kegiatan Aksi Rencana Anggaran Belanja Negara di Lingkungan Kemhan dan TNI Tahun 2015 sampai dengan Tahun 2019.

Surat Edaran Direktur Jenderal Perencanaan Pertahanan Nomor SE/23/IX/2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan PBM Nomor 67/PMK.05/2013 dan Nomor 15 Tahun 2013 tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara di Lingkungan Kemhan dan TNI.

Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2017 (Audited).

Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia atas Kinerja Pelaksanaan Anggaran Belanja Tahun 2013 dan 2014 pada Kemhan dan TNI Nomor 21/HP/XIV/01/2015. Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia atas Laporan Keuangan Kementerian Pertahanan Nomor 9a/HP/XIV/05/2018 tanggal 18 Mei 2018.

Evaluasi dan Umpam Balik Pelaksanaan PBM oleh Dirjen Perbendaharaan pada Forum Akuntabilitas Bidang Pertahanan pada 28 April 2015.





— AUDITORAT UTAMA KEUANGAN NEGARA I —  
BADAN PEMERIKSA KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA