

**UPAYA MEMBANGUN AKUNTABILITAS
PENGELOLAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN
KEUANGAN NEGARA DI LINGKUNGAN MILITER
MENUJU TERCIPTANYA GOOD GOVERNANCE
TANTANGAN DAN HARAPAN**

oleh

I Gde Artjana

Dipaparkan dalam FGD SSR Propatria, tanggal 27 Februari 2004

1. Good governance menghendaki pemerintahan dijalankan dengan mengikuti prinsip-prinsip pengelolaan yang baik, seperti transparansi (keterbukaan), akuntabilitas, partisipasi, keadilan, dan kemandirian, sehingga sumber daya negara yang berada dalam pengelolaan pemerintah benar-benar mencapai tujuan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kemajuan rakyat dan negara. Penerapan prinsip-prinsip good governance dalam penyelenggaraan negara tak lepas dari masalah akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan negara, karena aspek keuangan negara menduduki posisi strategis dalam proses pembangunan bangsa, baik dari segi sifat, jumlah maupun pengaruhnya terhadap kemajuan, ketahanan, dan kestabilan perekonomian bangsa.
2. UUD 1945 perubahan ketiga, UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara dan RUU tentang Pemeriksaan Tanggungjawab Keuangan Negara merupakan produk legislasi sebagai wujud dari kehendak untuk melaksanakan reformasi di bidang keuangan negara sekaligus menuntut suatu transformasi dan perubahan mendasar (change) di bidang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, juga di lingkungan militer. Reformasi dan transformasi tersebut menuntut profesionalitas pengelolaan keuangan negara yang akan mendorong akuntabilitas dan transparansi mengingat adanya suatu keharusan untuk hal-hal sebagai berikut :
 - a. Laporan keuangan pemerintah termasuk TNI dihasilkan melalui proses akuntansi;
 - b. Laporan keuangan pemerintah termasuk TNI disajikan sesuai dengan standar akuntansi keuangan pemerintahan, yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, dan Laporan Arus Kas disertai dengan catatan atas laporan keuangan;
 - c. Laporan keuangan disajikan sebagai wujud pertanggungjawaban setiap entitas. Laporan ini meliputi laporan keuangan pemerintah pusat, laporan keuangan kementerian negara/Dephan/TNI/lembaga, dan laporan keuangan pemerintah daerah;
 - d. Laporan keuangan pemerintah pusat/daerah/TNI disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat/ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran yang bersangkutan berakhir;
 - e. Laporan keuangan pemerintah pusat diaudit oleh lembaga pemeriksa ekstern yang independent dan professional sebelum disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk maksud tersebut BPK selaku eksternal auditor dan internal auditor perlu meningkatkan kerjasama dan meningkatkan profesionalisme di bidang standar pemeriksaan pemerintah.
Selanjutnya, laporan keuangan pemerintah ini dapat menghasilkan statistic keuangan yang mengacu kepada statistic keuangan pemerintah (Government Finance Statistics/GFS) sehingga dapat memenuhi analisis kebijakan dan kondisi fiscal, pengelolaan dan analisis

perbandingan antar negara (cross country studies), kegiatan pemerintahan, dan penyajian statistic keuangan pemerintah.

3. Usaha untuk melakukan reformasi di segala bidang telah membuahkan dasar-dasar perubahan di bidang manajemen pemerintahan. Hal tersebut antara lain diwujudkan dalam TAP MPR No. XI/MPR/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas KKN dan UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dari KKN, yang menegaskan tekad bangsa Indonesia untuk senantiasa bersungguh-sungguh mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan Negara yang mempunyai dua tugas pokok yaitu penyelenggaraan pemerintahan umum dan tugas pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip good governance. Dan untuk dapat mencapai penyelenggaraan pemerintahan Negara yang memenuhi kriteria good governance tersebut, diperlukan adanya pengawasan, baik pengawasan internal maupun pengawasan eksternal. Di dalam praktek-praktek internasional kedudukan dan peran APIP selaku internal auditor yang dalam hal ini Itjen TNI seyogyanya jauh lebih kuat dibanding eksternal auditor yang dalam hal ini BPK-RI. Internal auditor yang berwibawa dan profesional harus mampu memberikan tindakan-tindakan preventif untuk mencegah terjadinya KKN di lingkungan entitasnya

4. Sebagaimana diketahui bahwa fungsi manajemen dalam beberapa literature ada empat fungsi, yaitu Planning, Organizing, Actuating, dan Controlling (Pengawasan). Controlling (Pengawasan) adalah salah satu fungsi manajemen yang sangat dibutuhkan terlebih apabila rentang kendali pimpinan sudah sedemikian luas. Good Governance mensyaratkan adanya pengawasan yang dilakukan secara internal dan eksternal. Pengawasan internal dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di bawah lingkup organisasi yang bersangkutan, sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh unit pengawasan di luar organisasi yang bersangkutan.
Dalam mendukung good governance, maka fungsi pengawasan internal pemerintah dan fungsi pemeriksa eksternal pemerintah harus berjalan pada fungsi masing-masing, namun tetap terkoordinasi sehingga mencapai pemeriksaan dan pengawasan keuangan negara yang efisien dan efektif, bermanfaat bagi auditee dalam mewujudkan program dan tujuan yang telah ditetapkan secara efektif, efisien dan ekonomis.

5. Akuntabilitas dan transparansi keuangan negara merupakan tujuan penting dari reformasi sektor publik mengingat secara definitive kualitas pemerintahan yang baik (Good governance) ditentukan oleh kedua hal tersebut ditambah dengan peran serta masyarakat dan reformasi hukum. Yang dimaksud dengan Akuntabilitas publik keuangan negara adalah pemberian informasi dan pengungkapan (disclosure) atas aktivitas dan kinerja keuangan negara kepada semua pihak yang berkepentingan (stakeholder). Sehingga hak-hak public, yaitu hak untuk tahu (right to know), hak untuk diberi informasi (right to be kept informed), dan hak untuk didengar aspirasinya (right to be heard and to be listened to), dapat dipenuhi. Oleh karena itu, transparansi atas aktivitas pengelolaan keuangan negara kepada piha-pihak yang membutuhkan informasi sangat diperlukan. Dimensi akuntabilitas public yang perlu dilakukan meliputi :
 - a. Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran
 - b. Akuntabilitas Manajerial
 - c. Akuntabilitas Program
 - d. Akuntabilitas Kebijakan
 - e. Akuntabilitas Finansial

6. Identifikasi masalah sebagai suatu tantangan dan harapan

- a. KKN merupakan suatu tantangan yang terbesar dalam upaya menciptakan clean government dan good governance, termasuk di lingkungan militer. Cukup banyak informasi yang menunjukkan bahwa praktek-praktek KKN dinegara kita cenderung semakin meluas. Pemerintah kita telah menunjukkan adanya niat politik yang sungguh-sungguh untuk pemberantasan KKN. Hal ini terlihat dari berbagai produk peraturan perundang-undangan serta lembaga yang dibentuk khusus dibidang pemberantasan KKN. Kenyataan menunjukkan bahwa usaha pemerintah tersebut kurang membuahkan hasil terutama disebabkan oleh lemahnya pengawasan internal. Beberapa temuan penyimpangan oleh BPK selama lima tahun terakhir menunjukkan bahwa penaggulangan serta tindak lanjut dari temuan yang berulang belum dapat dilaksanakan secara optimal. Penyimpangan-penyimpangan yang dimaksud antara lain praktek mark up, penetapan standar harga terlalu tinggi, pengaturan pemenang lelang, berita acara tidak benar, denda tidak dilaksanakan, kegiatan mendahului otorisasi. Dilihat dari aspek pemeriksaan maka hampir 80% penyimpangan tersebut dikarenakan tidak taat terhadap peraturan perundang-undangan dan administrasi keuangan. Ketidaktaatan dimaksud bisa disebabkan peraturannya itu sendiri tidak mungkin untuk dilaksanakan atau peraturannya sudah baik namun pelaksana kurang memahami atau sengaja melakukan pelanggaran. Oleh karenanya harapan kita sebagai salah satu solusi adalah perlu ada evaluasi menyeluruh sebab terjadinya penyimpangan yang berulang setiap tahun sehingga peran dan fungsi internal control tidak sekedar sebagai watch dog yang hanya sekedar memberikan koreksi namun yang terpenting adalah melakukan pencegahan (prefentif). Disamping itu peran dan fungsi benadahara harus dapat dijamin baik profesi maupun kemandiriannya sebagaimana kehendak UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- b. Derajat perencanaan anggaran di lingkungan militer masih rendah. Proses penyusunan anggaran kurang diselaraskan dengan perencanaan strategis dibidang pembangunan, pembinaan dan pembangunan kekuatan. Demikian pula halnya DPR sebagai pengemban hak budget kurang memiliki kemampuan dalam mempertimbangkan perencanaan strategik militer. Kita mengharapkan sebagai salah satu solusi bahwa dilingkungan militer perlu diterapkan PPBS secara benar. Sistim ini mampu menyelaraskan proses perencanaan, pemrograman dan penganggaran setelah melakukan risk assessment dengan memperhatikan ancaman serta keterbatasan anggaran. Dengan demikian setiap anggaran yang diajukan oleh militer akan selalu menyajikan analisa risks trade off, apabila anggaran tidak disetujui akan memudahkan DPR untuk mengambil keputusan yang tepat.
- c. Keterbatasan anggaran yang mengakibatkan menurunnya kemampuan operasional militer (anggaran militer di Indonesia rata-rata 0,8% PDB, 4% dari APBN). Negara manapun di dunia selalu dihadapkan pada masalah keterbatasan anggaran militer. Tantangan saat ini adalah menentukan skala prioritas yang tepat, kemampuan mengendalikan anggaran agar dana terbatas yang tersedia menghasilkan output dan outcome yang optimal. Kita mengharapkan sebagai salah satu solusi bahwa seluruh pihak yang terlibat dalam pengadaan barang dan jasa harus memenuhi prinsip-prinsip pertanggungjawaban keuangan negara dan harus mematuhi etika pengadaan antara lain keharusan menghindari dan mencegah pemborosan dan kebocoran keuangan negara. Sebagai pembanding apa yang dilakukan oleh Departemen Pertahanan di Amerika yaitu adanya dua buah laws yang melindungi kepentingan pemerintah yaitu :
- 1) Competition in Contracting Act (CICA) yang memastikan pemerintah mendapatkan harga yang wajar dan mengurangi terjadinya KKN dalam hal markup.

- 2) Truth in Negotiations Act (TINA) yang memungkinkan pemerintah untuk mereview contractor records untuk menentukan data harga yang wajar terkadang untuk barang-barang yang harga pasarnya tidak tersedia.
 - 3) Penerapan supply chain management dalam sistem logistic di US Armed Forces. Relationship antara manufacturer/vendor, supplier, retailer dan end user dalam suatu rantai distribusi materiel begitu kuat sehingga menjamin ketersediaan suku cadang alutsista secara tepat waktu, dengan harga yang wajar dan kualitas terjamin dan dapat menekan biaya inventory.
- d. Derajat akuntabilitas keuangan negara yang dikelola militer belum memadai sehingga dapat menjadi potensi suburnya praktek KKN. Sudah banyak dilakukan langkah-langkah reformasi di lingkungan militer terutama perubahan struktural pasca orde baru namun mengubah budaya organisasi dan perilaku dalam pertanggungjawaban publik terutama untuk memenuhi UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 tahun 2004 tentang Perebendaharaan Negara masih belum memadai. Kita mengharapkan sebagai salah satu solusi bahwa di lingkungan militer harus tunduk terhadap kebijaksanaan publik sebagaimana amanat UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, dan kedua UU tersebut diatas (wujud dari pada civilian control over military).
Akuntabilitas publik di lingkungan militer dapat dibangun atas dasar empat komponen, yaitu adanya sistem pelaporan keuangan, adanya sistem pengukuran kinerja, dilakukannya pengauditan sektor publik dan berfungsinya saluran akuntabilitas public.
- e. Lemahnya kualitas SDM baik dibidang pengelolaan keuangan negara, panitia pengadaan, tenaga operator maupun tenaga pemeliharaan Alutsista. Hal ini dapat dipahami mengingat masih lemahnya program diklat, kaderisasi personil dan semakin tua usia Alutsista sehingga menghambat proses transfer of knowledge dan teknologi. Khusus tenaga-tenaga yang menangani keuangan negara sebaiknya diambil personil yang tidak rentan oleh mobilitas mutasi, oleh karenanya lebih tepat dipilih tenaga-tenaga sipil yang berkualifikasi keuangan negara dan perbendaharaan. Rencana kerja dan program kerja diharapkan telah tersusun yang mengarah kepada akuntabilitas yang berorientasi pada hasil, dengan demikian key performance indicator serta indikasi kinerja tergambar dengan jelas.
- f. Sistem pengendalian internal yang masih lemah. Tantangan yang dihadapi adalah membangun sistem pengendalian internal yang handal yang meliputi unsur-unsur organisasi, kebijaksanaan, prosedur, personalia, perencanaan, pembukuan, pelaporan dan pengawasan intern. Kita mengharapkan sebagai salah satu solusinya adalah meningkatkan kualitas pemantauan dan mendorong pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan/pemeriksaan, serta memberikan pemahaman kepada pimpinan organisasi bahwa tindak lanjut hasil pengawasan merupakan wewenang dan tanggung jawab pimpinan objek pemeriksaan, karena mereka memiliki wewenang untuk mengambil langkah dan tindakan korektif serta penerapan sanksi administrative terhadap aparat yang melanggar aturan. Dalam keadaan normal, sistem pengendalian internal disuatu negara dilakukan dalam tiga lapis yaitu lapis terdalam (lapisan satu) oleh bendaharawan, lapis ke dua aparat pemeriksa internal pemerintah dan lapis ke tiga adalah pemeriksa eksternal yang dalam hal ini BPK. Bila hal ini dapat dilakukan dengan baik dan saling bersinergi dan masing-masing berpegang kepada tugas dan fungsi asasinya maka pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang selama ini terkesan saling bertumpang tindih maka akan dapat dihindari.

7. Semoga bermanfaat