

TRANSFORMASI BUDAYA AKUNTABILITAS ANGGARAN BERBASIS KINERJA DI LINGKUNGAN POLRI

Oleh : IGM Nurdjana^{*)}

“Perubahan sistem anggaran yang berlaku di lingkungan Polri merupakan icon kebijakan transformasi budaya yang dimaknai dengan penerapan akselerasi akuntabilitas anggaran berbasis kinerja di lingkungan Polri. Kondisi tersebut sejak bergulirnya reformasi sesuai amanat Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia, maka lembaga Polri menjadi setingkat dengan Kementerian dan sebagai lembaga Polisi Sipil (Cipil Police) dengan pengelolaan anggaran untuk mendukung tugas pokok Polri mandiri yang terpisah dengan Hankam/ TNI. Sedangkan sistem anggaran yang berlaku di lingkungan Polri menyesuaikan pada Undang-Undang No. 7 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dengan menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja”.

Penyelenggaraan kinerja (A. Dale Timpe, *Seri Manajemen SDM Kinerja Performance*, 2000) dengan model sistem anggaran dan kinerja lama melalui Program Kerja atau Proja Tahunan dengan melaksanakan Program Kegiatan yang masih bersifat umum pada mata anggaran Kamtibmas Polri meliputi dukungan anggaran untuk Program Pembinaan Kekuatan, Program Penggunaan Kekuatan dan Program Operasional Kepolisian.

Jika dikaji pertelahaan anggaran Proja Satker yang digunakan untuk mendukung tugas pokok Polri maka besaran mata anggaran yang dialokasikan pada Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Belanja Modal masih dalam skala yang sangat terbatas. Khususnya pelayanan pelaksanaan tugas, fasilitas, materiil dan kesejahteraan bagi anggota Polri masih di bawah standar minimal atau kurang dari 50%.

Sebelum berlakunya sistem anggaran berbasis kinerja di lingkungan Polri maka dukungan anggaran untuk melaksanakan Proja Satker masih program oriented artinya ditetapkan cenderung task oriented ada atau kurang dana tugas harus selesai, sedangkan pagu (batasan) anggaran terlalu kecil. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri dari DUK (Daftar Usulan Kegiatan) dan DUP (Daftar Usulan Pembangunan) yang diajukan Satker Polri setiap tahun kerja dicapai rata-rata 37% dari rencana kebutuhan riil untuk mendukung pelaksanaan program kerja Polri.

Hasil studi dan analisis dari lembaga Universitas Indonesia yang bekerjasama Polri dengan Partnership Police Reform tahun 2002 terdapat beberapa rekomendasi sehubungan dengan sistem anggaran yang berlaku di lingkungan Polri sebagai berikut :

1. Kebutuhan anggaran yang riil atau obyektif untuk mendukung dan melaksanakan Program Kerja

Polri, mencerminkan lemahnya kemampuan Polri dibidang anggaran kinerja, karena hanya mencapai di bawah standar minimal dan tergolong terendah di Asia Tenggara.

2. Posisi anggaran Polri secara total mengalami kondisi transisi, sejak pemisahannya dengan TNI (materi lokakarya Polri-ICITAP Kemitraan untuk Reformasi, 2006:3) atau lepas dari sistem anggaran Hankam/ TNI dan menyesuaikan dengan sistem anggaran kinerja atau anggaran yang berbasis kinerja (performance by budgeting system).

3. Arah bijak anggaran berbasis kinerja yang dialokasikan kepada Polri sangat dibatasi oleh kemampuan APBN. Kecilnya anggaran dukungan tugas dan kesejahteraan anggota Polri menjadi sangat potensial penyimpangan. Dampak penyimpangan yang tergolong positif adalah berusaha *survival* untuk memenuhi kebutuhan dukungan berkerja dari partisipasi masyarakat dan dampak negatif dengan cara kolusi yang mengarah kepada perbuatan pidana

Sebagai langkah awal mengatasi kondisi anggaran Polri yang transisi, setiap tahun diambil langkah-langkah persuasif dan progresif melalui rakernis penyusunan DUK/ DUP Polri dengan menyertakan seluruh unsur perencanaan Satuan Kerja di lingkungan Polri. Dengan berlakunya sistem anggaran yang baru maka Renja sebagai pengganti Proja secara bertahap anggarannya meningkat untuk mencapai di atas standar minimal. Harapan masyarakat dengan hasil kinerja Polri semakin meningkat kualitas dan kauntitas

^{*) Penulis: Kombes Pol DR. IGM Nurdjana, SH, MHum, Sderembang Polri}

terutama pada sektor penegakan hukum dan pelayanan masyarakat (pelayanan publik).

Perubahan Budaya Anggaran dan Kinerja

Pembaharuan sistem anggaran di lingkungan Polri dimulai dengan pembenahan organisasi (Sekp Kapolri No. 54/ 2003) disertai dengan penetapan Satuan Kerja (Satker) di tingkat pusat dan kewilayahan. Struktur anggaran lama yang program oriented, diganti dengan menjadi struktur mengatur perubahan sistem tersebut antara lain UU No. 17/ 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1/ 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 15/ 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara dan Keppres 80/ 2003, Keppres 61/ 2004 tentang Pengadaan Barang dan Jasa.

Pengaturan sistem manajemen dibidang anggaran dan keuangan (Mardiasna, *Reformasi Sistem Manajemen Anggaran Berbasis Kinerja*, 2005) dilakukan penyusunan anggaran secara terpadu, komperhensif dan bottom up dan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan anggaran pada tiap Satker Polri (sebagai sistem dari lembaga/ kementerian), pembuatan RKA-KL (Rencana Kinerja Anggaran Kementerian Lembaga), DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran) untuk mendukung Renja (Rencana Kerja) Satuan Kerja setiap tahun anggaran.

Model anggaran berbasis kinerja di lingkungan Polri merupakan transformasi budaya dibidang anggaran dan kinerja yang dituntut penyelenggaraan tugas Polri atas program kegiatan secara transparan dan akuntabel untuk mendukung kebutuhan kinerja Polri dengan kualifikasi penggunaan belanja sampai ketinggian unit atau Satker/ Sub Satker misalnya untuk tingkat Satker di lingkungan Polri sampai ditingkat Polres, Kabag, Kasatfung, Polsek dan Pos Pol dan semua jenis belanja yang digunakan meliputi; Belanja Pegawai: Gaji Tunjangan jabatan, Tunjangan anak/ isteri dsb; Belanja Barang: Biaya Operasional, Pelayanan Masyarakat, Harkamtibmas, Penegakan Hukum dsb; Belanja Modal: Pembangunan Fasilitas, Sarana prasarana dan Materil, Alut, Alsus Polri.

Prinsip anggaran berbasis kinerja yang berbeda dengan model sebelumnya yaitu anggaran yang program oriented atau task oriented program adalah: Anggaran Kinerja (Bambang Sasmito, *Musrenbang Polri* 2005) merupakan sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (produk) dari alokasi bidang operasional biaya yang telah dianggarkan. Sebagai contoh, produk penyelidikan, penyidikan, pengamanan (pengaturan, penjagaan, patroli), kegiatan operasi kepolisian lainnya. Bidang Pembinaan: Pembuatan telaahan staf, penyelesaian Renja, rapat staf, rapat koordinasi dan selanjutnya diperhitungkan dengan indek. Maka distribusi anggaran didukung dengan produk atau hasil kerja sebagai pertanggungjawaban (akuntabilitas). Sedang pada pro-

gram oriented akuntabilitas kinerja sangat lemah cenderung fiktif dan manipulatif, karena sering terjadi anggaran baru turun, ketika kinerja telah lama selesai.

Program pada Renja

Dalam penyelenggaraan keamanan negara perlu Tugas pokok Polri dilaksanakan berdasarkan pada Rencana Kerja (renja) yang didukung dengan anggaran kinerja sesuai kebutuhan lembaga/ instansi Polri. Penyusunan Renja pada tiap Satker di lingkungan Polri diatur sesuai PP Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/ Lembaga. Rujukan penyusunan Renja didasarkan pada pelaksanaan produk Renstra Satker dan pelaksanaan Jakstra Kapolri meliputi 10 program kebijakan

1. *Program Pengembangan Sumber Daya Manusia*, mengembangkan sumber daya manusia yang mampu mengemban tugas Polri dan mencukupi baik segi kualitas maupun kuantitas dalam rangka menciptakan Polri yang profesional.
2. *Program Sarana dan Prasarana Kepolisian*, meningkatkan kemampuan profesionalisme dari aspek kelembagaan dan terwujudnya pemeruhan kebutuhan serta pemberdayaan meteril, fasilitas dan jasa.
3. *Program Kerjasama keamanan dan Ketertiban*, memperluas kerjasama bidang keamanan, pendidikan dan pelatihan dengan instansi terkait meliputi:
 - a. Program dibidang keamanan dengan lembaga, instansi terkait (Pemda) dengan melakukan MOU, pengamanan obyek vital, pengamanan PLN, Telkom, Pariwisata, Pendidikan Satpol PP, PPNS, Jagawana dan Penjaga LP.
 - b. MOU lingkup kampus dibidang keamanan dengan penyelenggara kampus dan pendidikan, penyelenggaraan seminar, koordinasi yang mendukung tugas Kepolisian.
 - c. Melakukan kerjasama dengan Luar Negeri: Pendidikan terorisme, study banding Polisi Luar Negeri.
4. *Program Pengembangan Strategi Keamanan dan Ketertiban*, mengembangkan langkah-langkah strategi mulai dari mencegah suatu ancaman menjadi kenyataan sampai penanggulangan sumber penyebab kejahatan
5. *Program Pemberdayaan Potensi Keamanan*, mendekatkan Polisi dengan basis komunitas agar masyarakat terdorong bekerjasama dengan Polri secara proaktif dan saling membantu tugas Kepolisian guna memelihara keamanan dan ketertiban (*Community Policing*).
6. *Program Pemeliharaan Kamtibmas*, memelihara dan meningkatkan kondisi Kamtibmas agar mampu melindungi seluruh warga masyarakat dalam beraktifitas melalui kegiatan operasional Kepolisian, Opsus, Ops Mandiri Kepolisian.

7. *Program Penyidikan dan Penyelidikan Tindak Pidana*, menangani kejahatan konvensional, kejahatan transnasional, kejahatan kekayaan negara dan kejahatan kontijensi dengan melalui kegiatan operasional Kepolisian, Opsus, Ops Mandiri Kewilayahan.
8. *Program Keamanan Dalam Negeri*, meningkatkan dan memantapkan keamanan dan ketertiban wilayah terutama di garis pantai, zone ekonomi eksklusif dan menanggulangi illegal logging dan kejahatan lingkungan hidup, pelanggaran HAM dan pelanggaran hukum lainnya.
9. *Program Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba*, mewujudkan masyarakat terbebas dari narkoba melalui program terpadu dengan Badan Narkoba Propinsi.
10. *Program di Bidang Hukum* (Perencanaan, pembentukan hukum, peningkatan kinerja lembaga hukum, peningkatan kesadaran hukum dan HAM serta pelayanan publik:
 - a. Mengikutsertakan bidang hukum (Bidkum) dalam penyusunan Peraturan Perundang-Undangan termasuk Perda dibidang keamanan dan ketertiban ditingkat pemerintahan daerah.
 - b. Berperan aktif pada penyelenggaraan seminar, lokakarya dengan tim penyusun legislasi bekerja sama dengan Lembaga Hukum dan HAM setempat.
 - c. Tercapainya dibidang kesadaran hukum dan HAM, penyelenggaraan sosialisasi hukum dan HAM di jajaran Satker Mabes Polri dan Kewilayahan (Polda, Polres, Polsek) dan menjadi materi Hanjar pada lembaga Diklat di lingkungan Polri: SPN, AKPOL, SESPI, dan lain sebagainya..

Akselerasi dan Akuntabilitas

Seluruh pelaksanaan kebijakan strategi Kepolisian dijabarkan dalam Rencana Kerja dan anggaran Satker yang dalam satu tahun kegiatan didukung dengan RKA-KL, POK (Petunjuk Operasional Kegiatan) dan DIPA Satker masing-masing. Sebagai pertanggungjawaban (akuntabilitas) Satker, sekaligus sebagai evaluasi atas kinerja yang telah didukung dengan anggaran pada DIPA maka setiap Satker membuat Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) sesuai kriteria Surat Keputusan Kapolri No. Pol. : Skep/ 762/ X/ 2004 tanggal 5 Oktober 2004, Inpres No. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) dengan penggunaan anggaran dan hasil kinerja setiap tahun berjalan. Akuntabilitas kinerja juga sewaktu-waktu siap diaudit atau siap menerima Wasrik (Pengawasan Pemeriksaan) oleh lembaga kontrol internal atau external Polri.

Perspektif kedepan lembaga Polri dengan sistem anggaran berbasis kinerja diharapkan tercapai kapasitas pembangunan (Capacity Building) dan pembangunan kepercayaan (Trust Building) dengan visi, misi dan 8 program kebijakan secara konsisten sehingga hasil kinerja akan lebih efektif dan *Clean Government*.

Guna akselerasi dan akuntabilitas anggaran berbasis kinerja di lingkungan Polri maka sesuai Surat Keputusan Kapolri No. Pol. : Skep/ 37/ X/ 2008 tanggal 27 Oktober 2008 tentang Proja Akselerasi Transformasi Polri menuju Polri yang Mandiri, Profesional dan Dipercaya Masyarakat, yang dituangkan dalam program 18 untuk melakukan tata kelola anggaran percepatan pelaksanaan berbagai program kerja untuk dapat menyerap anggaran :

1. Mengikuti sertakan anggota pada Program Percepatan Akuntabilitas Keuangan Pemerintah (PPAKP), Bendahara.
2. Melakukan pelatihan terhadap para calon Kepala Bagian Perencanaan/ Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Administrasi dengan materi pembuatan produk-produk perencanaan, penyusunan LAKIP.
3. Menyelenggarakan pelatihan manajemen anggaran.
4. Membentuk tim pengkaji sistem tata kelola anggaran.
5. Menyiapkan naskah tata cara penandatanganan.
6. Melakukan monitoring, supervisi (sistem pelaporan) program dan anggaran termasuk realisasi daya serap anggaran.

Anggaran berbasis kinerja telah definitif sesuai RKA-KL, POK dan DIPA yang berlaku di lingkungan Polri, kesediaan anggaran bagi para Kasatker pada lembaga/ instansi Polri dari tingkat Mabes Polri, Polda, Polwil/ Tabes, Polres/ Polsek-Polsek diharapkan pelaksanaan tugas pokok Polri lebih optimal yang dipertanggungjawabkan dengan akuntabilitas anggaran berbasis kinerja setiap tahun dengan pembuatan LAKIP. Adapun sumber pendataan dalam penyusunan LAKIP diperoleh dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA) Satker setiap bulan dan dan evaluasi pelaksanaan perencanaan pembangunan masing-masing Satker setiap triwulan sesuai PP 39 Tahun 2006.

Pelaksanaan anggaran berbasis kinerja yang perlu dijadikan atensi para Kasatker sebagai berikut: *Pertama*, Rancangan Renja yang didasarkan kebutuhan secara bottom up dengan pagu indikatif setelah menjadi Renja, untuk dipedomani dalam pembuatan Rencana Kegiatan (Rengiat) Satker/ Sub Satker disesuaikan dengan proses mencapai pagu sementara dan indikatif yang di tetapkan menjadi RKA-KL, POK dan DIPA Satker. *Kedua*, RKA-KL, POK dan DIPA sebagai pedoman pelaksanaan Program Kinerja, dengan penetapan kinerja para Kasatker dan pelaksanaan kegiatan