Laporan Penelitian

Meningkatkan Kualitas Penanganan Perkara Melalui Penganggaran Berbasis Kinerja (BPK) di Kejaksaan RI

Studi Kasus Di 6 Wilayah:
Kejati Dki Jakarta, Kejati Jawa Timur, Kejati Kalimantan Barat, Kejati Maluku Utara, Kejati Sumatera Utara, Dan Kejati Papua.

Oleh:
Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas FITRA) &
Indonesia Judicial Research Society (IJRS)

DAFTAR ISI

	Hlm
Daftar Isi	i
Daftar Tabel	ii
Daftar Grafis	iii
BAB I Pendahuluan	**1**
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan Penelitian	6
1.3 Pertanyaan Penelitian	6
1.4 Metodologi	6
1.5 Limitasi Penelitian	7
BAB II Kajian Pustaka	**8**
2.1 Teori Anggaran Berbasis Kinerja	8
2.1.1 New Public Management (NPM)	8
2.1.2 Perubahan *Money Follow Function* menjadi *Money Follow Program*	9
2.1.3 Penganggaran Berbasis Kinerja	10
2.2 Peraturan Perundang-undangan terkait	14
2.3 Hukum Acara Pidana	20
2.3.1 Prinsip-Prinsip dalam Hukum Acara Pidana	21
2.3.2 Proses dalam Hukum Acara Pidana	22
2.3.3 Proses Penuntutan	23
2.3.4 Upaya Hukum	25
2.4 Eksekusi Putusan Pengadilan	26
2.5 Penuntutan dalam Tindak Pidana Umum	27
2.6 Penuntutan dalam Tinak Pidana Khusus	30
2.7 PBK dan Kejaksaan	33
2.8 Anggaran Kejaksaan yang belum mendukung *Restorative Justice*	34
BAB III Implementasi PBK di Kejaksaan	**35**
3.1 Analisis Anggaran Kejaksaan	35
3.1.1 Serapan Anggaran Belum Optimal	35
3.1.2 *Miss-Allocation* Anggaran	38
3.2 Perenancaan Anggaran Kejaksaan RI	40
3.2.1 Perencanaan Anggaran Belum mengacu pada Dokumen Renstra dan Renja	40
3.2.2 Infleksibilitas Kelembagaan dalam Perencanaan Penganggaran	42
3.2.3 Lemahnya Sistem Pengawasan Internal	43
3.3. Menelisik Anggaran Penanganan Perkara	44
3.3.1 Lemahnya Perencanaan Anggaran Penanganan Perkara	45
3.3.2 Inkonsistensi Penganggaran Biaya Perkara	46
3.3.3 Tidak optimalnya Mekanisme Revisi Anggaran	50
3.3.4 Anggaran Penanganan Perkara Tidak Responsif terhadap Perempuan & Anak	56
3.3.5 Laporan Pertanggungjawaban Anggaran Kejaksaan RI	58
BAB IV Kesimpulan dan Rekomendasi	**63**
4.1 Kesimpulan	63
4.2 Rekomendasi	63
Daftar Singkatan	89
Referensi	71
Lampiran	74

DAFTAR TABEL

	Hlm
I.1 Tabel Kinerja Penangan Perkara kejaksaan di seluruh Indonesia	2
III.1 Tabel Program di Pidana Umum dan Pidana Khusus	35
III.2 Tabel Rekapitulasi Penanganan Perkara Pidana Umum Tahun 2017	36
III.3 Tabel Rekapitulasi Penanganan Perkara Pidana Khusus tahun 2017	36
III.4 Tabel Tren Realisasi Kinerja dan Anggaran Pidana Umum Kejaksaan	45
III.5 Tabel Anggaran Penanganan Perkara Tipikor Tahun 2017 (Dalam Ribu Rp)	49
III.5 Tabel Anggaran Penanganan Perkara Tipikor Tahun 2017	51
III.6 Tabel Temuan BPK RI 2017	59
III.7 Tabel Jumlah Anggaran, SDM Jaksa, dan Perkara.	62

DAFTAR GRAFIS

	Hlm
I.1 Grafik, Proses Penerapan RPJP kedalam RAPBN	1
I.3 Grafis Biaya Penanganan Per Perkara	5
II.1 Grafis Kerangka PBK ditingkat K/L	12
II.2 Grafik Kerangka Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK)	13
II.3 Grafik Komponen Penganggaran Berbasis Kinerja	15
II. 4 Alur Perkaa Pidana Proses Persidangan	24
III.1 Grafik Tren Realisasi Anggaran Program Pidum dan Program Pidsus	37
III.2 Grafis Gambaran Struktur Vertikal Kejaksaan	42
III.3 Grafik Contoh Perbandingan RKK di Satker	46
III.4 Grafis Ruang Lingkup Revisi Anggaran	50
III.5 Grafis Tahapan Revisi Anggaran di DJA Kementrian Keuangan RI	51
III.6 Grafis Tahapan Revisi Anggaran di DJPN Kementrian Keuangan RI	52
III.7 Tahapan Revisi Anggaran di Kantor perwakilan di DJPN Kementrian Keuangan RI	52
III.8 Grafis Tahapan Revisi Anggaran di Level KPA	53
III.9 Grafik Jumlah penanganan Perkara yang Tidak Sesuai dengan Ketentuan	60
III.10 Grafik Jumlah Anggaran Kejaksaan Berdasarkan Pidum dan Pidsus (Juta Rp).	63
IV.1 Grafik Simpilikasi Program	68

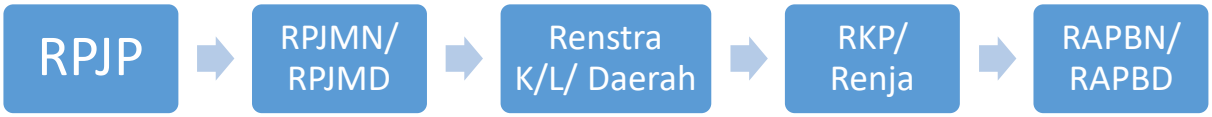
BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan di Indonesia dicapai dengan mengacu pada instrument perencanaan pembangunan dalam bentuk RPJPN (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional) selama priode 20 tahun, telah diatur dalam Undang-Undang No 17 Tahun 2007 yang mana pelaksanaan RPJPN dimulai dari tahun 2005-2025. Turunan dari RPJPN yang dibagi setiap lima tahun adalah RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional) untuk level pemerintah pusat dan RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) untuk level pemerintah daerah .

RPJPN memiliki maksud untuk memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa di dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan. Sedangkan RPJMN merupakan turunan dari RPJPN sebagai pedoman bagi kementerian/lembaga dalam menyusun Rencana Strategis Kementerian/ Lembaga (Renstra-KL) dan menjadi pedoman juga bagi pemerintah baik pusat dan daerah dalam menyusun rencana kerja yang berorientasi pada pembangunan nasional.

I.1 Grafik, Proses Penerapan RPJP kedalam RAPBN



Penegakan Hukum merupakan salah satu prioritas pembangunan, karena penegakan hukum bukan hanya merupakan perangkat norma yang mewadahi nilai-nilai sosial dan aturan berperilaku, tetapi juga merupakan suatu instrumen untuk menggerakkan dan mengarahkan dinamika sosial untuk mewujudkan tujuan negara. Dalam dokumen RPJP priode 2005-2025, visi pemerintah dalam bidang hukum yaitu: Tegaknya supremasi hukum dengan didukung oleh sistem hukum nasional yang mantap dan mencerminkan kebenaran dan keadilan, serta memperoleh legitimasi yang kuat dari masyarakat luas.[1]

Di dalam RPJMN ke III tahun 2015-2019 salah satu agenda pembangunan nasional dibidang hukum adalah “Memperkuat Kehadiran Negara Dalam Melakukan Reformasi Sistem dan Penegakan Hukum yang Bebas Korupsi, Bermartabat dan Terpercaya.” Agenda hukum tersebut kemudian diturunkan kedalam 6 (enam) sub agenda prioritas sebagai berikut (1) Meningkatkan Penegakan Hukum yang Berkeadilan; (2.) Mencegah dan Memberantas Korupsi; (3.) Memberantas Tindakan Penebangan Liar, Perikanan Liar, dan Penambangan Liar; (4.) Memberantas Narkoba dan Psikotropika; (5.) Menjamin Kepastian Hukum Hak Kepemilikan Tanah; dan (6.) Melindungi Anak, Perempuan, dan Kelompok Marjinal. Sedangkan RPJMN ke IV tahun 2020-2024 terdapat 4 (empat) agenda pembangunan nasional

[1] RPJP 2005-2025, Visi (III) Bidang Pembangunan Hukum dan Penyelenggaraan Negara.

dibidang hukum yaitu; penataan regulasi, perbaikan sistem peradilan, optimalisasi upaya anti korupsi, dan peningkatan akses terhadap keadilan.

Salah-satu APH (Aparan Penegak Hukum) yang menjalankan fungsi ketertiban dan keamanan adalah Kejaksaan RI. **Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum secara umum memiliki tugas dan wewenang yang diatur dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI yang mana Tugas dan Fungsinya melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan**.[2] Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut untuk lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan Hak Asasi Manusia (HAM), serta pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).[3]

Secara Fungsi, Kejaksaan masuk dalam Kementerian Lembaga (K/L) dalam rumpun fungsi ketertiban dan keamaman. Selain Kejaksaan, terdapat juga Polri, KPK, Mahkamah Agung dan lainya. Kejaksaan pun harus mampu terlibat sepenuhnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bidang ketertiban dan keamanan berkaitan dengan upaya pemerintah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesiadan mengamankan pelaksanaan pembangunan nasional untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila,

Berdasarkan laporan Kinerja Kejaksaan RI Tahun 2017, dapat dilihat kontribusi Kejaksaan RI dalam pembangunan nasional penangan perkara **tindak pidana korupsi** di seluruh Indonesia pada tahun 2016 dengan jumlah penuntutan sebesar Rp 331 miliar dan USD 263.929, uang pengganti yang disetor ke kas negara sebesar Rp 197,3 miliar, dan pada tahun 2017 keberhasilan yang diselamatkan pada **bidang perdata dan tata usaha negara** sebesar Rp 447,4 miliar, USD 79.774, dan tanah seluas 83.330 $m^{2,}$ dengan rincian sebagai berikut:

I.1 Tabel Kinerja Penangan Perkara kejaksaan di seluruh Indonesia

Tahun	Penyelamatan keuangan negara pada tahap penyidikan dan penuntutan penanganan perkara tindak pidana korupsi		Penyelamatan dan pemulihan keuangan negara Perdata dan Tata Usaha			Uang pengganti yang disetor ke kas negara
	Rp	USD	Rp	USD	Tanah	
2017			Rp. 4.306 miliar	USD. 577.774	83.330 meter	
2016	Rp. 331 miliar	USD 263.929	Rp. 21,143 miliar		7.902 meter	Rp. 197 miliar
2015	Rp. 642 miliar		Rp. 1.152 miliar			Rp. 137 miliar
2014	Rp. 390 miliar	USD 8.100.000	Rp. 505 miliar			Rp. 294 miliar
2013	Rp. 403 miliar	USD 500	Rp. 1.364 miliar		13.250 meter	

Sumber: Laporan Tahunan Kejaksaan RI (data olah Fitra)

Dilihat dari table di atas, Kejaksaan memiliki peranan penuntutan yang utama bagi penegakan hukum di Indonesia. Untuk mendukung upaya dan kinerja Kejaksaan RI maka setiap tahunnya pemerintah Pusat melalui APBN menganggarkan anggaran pada Kejaksaan. Misalnya pada tahun 2018, anggaran untuk Kejaksaan mencapai 6,3 Triliun untuk membiayai 8 program Kejaksaan RI.

[2] UU 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, Pasal 2.

[3] UU 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, Ketentuan Umum.

Dalam rapat Komisi III DRP RI dengan Kejaksaan Agung, anggaran kejaksaan RI dinilai belum ideal untuk mencapai target kinerja. banyak jaksa penuntut yang mengeluhkan anggaran yang minim. Padahal para jaksa diberi tanggungjawab kasus yang banyak untuk diselesaikan.[4]

Persoalan yang dihadapi oleh Kejaksaan RI tidak hanya anggaran yang minim. Namun juga bagaimana realisasi anggaran yang kurang optimal, namun di sisi lain yang ironis justru penanganan perkara melebihi target dalam perencanaan.

Temuan permasalahan tersebut diperkuat dengan Laporan Tahunan Kejaksaan RI pada tahun 2017, Masalah tidak optimalnya penyerapan anggaran disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu:

1) Kurang optimalnya peran Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dala pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran.
2) Kurang optimalnya APIP (Aparat Pengawas Intern Pemerintah) dalam melakukan revisi dan penyusunan perencanan, pelaksanaan, dan laporan keuangan;
3) Pelaporan penyerapan anggaran dan capaian kinerja meliputi Realisasi anggaran dan capaian *output* kinerja melalui *e-monev* belum dilakukan secara maksimal oleh masing-masing satuan kerja sehingga akan berpengaruh terhadap pelaporan secara nasional;

Dari gambaran temuan permasalahan internal di Kejaksaan RI diakibatkan karena peran dari actor-aktor yang terlibat dalam mulai penyusunan perencanaan anggaran, pelaksaan anggaran dan pertanggungjawaban anggaran yang perannya masih belum optimal.

Dari aspek hasil audit BPK, Kinerja Kejaksaan pada tahun 2015 mendapatkan banyak temuan dari BPK karena dianggap belum sesuai dengan prinsip audit. Dalam penerapan SBK, kerap kali timbul permasalahan ketika pemeriksaan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK), contohnya ditemukan adanya biaya konsumsi ekspose perkara dalam satu hari dicairkan untuk lebih dari satu perkara, dengan peserta ekspose yang sama, mengenai biaya antar jemput terdakwa dan biaya ekspose serta satker yang bersebelahan dengan Pengadilan Negeri juga tidak dapat diberikan transport bagi Jaksa yang bersidang dan ditemukannya biaya pengawalan tahanan untuk sidang dan transport Jaksa Penuntut Umum (JPU) yang pencairan setiap harinya berdasarkan jumlah perkara yang disidangkan.

Sebelum tahun 2017, Kejaksaan pernah menerapkan Standar Biaya Keluaran (SBK), sehingga setiap satu perkara telah ditentukan sub-sub kegiatannya dengan besaran biayanya. Dalam pelaksanaannya, realisasi anggaran dilakukan dengan mengalikan jumlah perkara yang ditangani dengan sub kegiatan yang ada di dalam SBK dicairkan seluruhnya. Secara sederhana, sistem SBK menerapkan alokasi anggaran penanganan perkara secara

Berdasarkan pengalaman tersebut maka Pada TA 2017 melalui surat Jaksa Agung Pembinaan nomor: B-283/C/Cr.2/09/2016 tanggal 05 September 2016 perihal Penyusunan Biaya Penanganan Perkara Kejaksaan RI TA 2017, Kejaksaan RI tidak lagi menggunakan Standar Biaya Keluaran (SBK) untuk membiayai penanganan perkara Tindak Pidana Umum tetapi menggunakan Rincian Anggaran Biaya (RAB) yang disusun oleh masing-masing satker. Hal ini disebabkan agar tidak terjadi lagi temuan BPK. Selain itu RAB berguna untuk memenuhi

[4] http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/24912/t/Anggaran+Kejagung+dan+Polri+Belum+Ideal di akses pada juli 2019

kebutuhan-kebutuhan biaya penanganan perkara yang belum terakomodir. Seluruh satker diwajibkan menyusun Rincian Anggaran Biaya (RAB) penanganan perkara melalui.

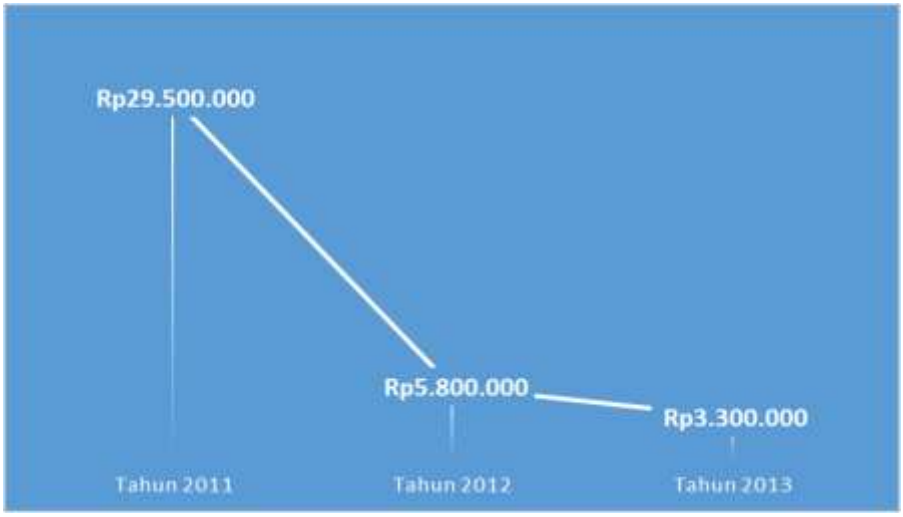
Berdasarkan hasil penelitian MaPPI khususnya terkait Pidum pada tahun 2014, ditemukan beberapa permasalahan pokok:

1) Kejaksaan merupakan salah satu lembaga yang memiliki posisi yang sangat strategis dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Pada tahun 2011, angka penuntutan yang berhasil dilakukan oleh Kejaksaan mampu mencapai angka 96.488 perkara pidana umum. Akan tetapi pada tahun yang sama, alokasi anggaran tindak pidana umum hanya untuk 10.100 perkara. Ini berarti kejaksaan mampu melakukan penuntutan sebanyak 955.32% dari anggararan yang tersedia. Hal ini terjadi karena sistem penganggaran di Kejaksaan dilakukan berdasarkan target perkara yang akan dituntut tiap tahunnya. Selaku lembaga yang berada di bawah Presiden, Kejaksaan perlu mengikuti target kebijakan yang ditentukan Pemerintah. Dalam hal penegakan hukum, Kejaksaan ditargetkan untuk menyelesaikan perkara pidum sebanyak 132 ribu perkara pada tahun 2016-2019.
2) Berangkat dari permasalahan realisasi yang melebihi target pada tahun 2011 tersebut, kebijakan yang diambil adalah dengan menaikkan jumlah perkara yang dianggarkan untuk tahun anggaran 2012. Kejaksaan menaikan jumlah perkara yang ditangani menjadi 112.422 perkara. Angka ini 102.322 lebih banyak dari perkara yang dianggarkan pada tahun 2011. Kebijakan ini pada akhirnya belum mampu menjadi solusi jangka panjang yang tepat untuk penanganan perkara tindak pidana umum di Kejaksaan. Hal ini terbukti dengan adanya permasalahan serupa yang terjadi pada tahun 2014, yakni realisasi penangan perkara pidana umum yang mencapai 131%.
3) Kebijakan lain yang ditempuh ketika terdapat keterbatasan anggaran negara, yakni dengan mengurangi besaran anggaran per perkara. Jika pada tahun 2011, diberikan Rp. 29,5 juta per perkara, maka pada tahun 2012 berkurang menjadi Rp. 5,8 juta per perkara, dan kembali mengalami pengurangan menjadi Rp. 3,3 juta pada tahun 2013.

Hal ini juga diperparah dengan banyaknya tahapan dalam penanganan perkara yang ternyata tidak dibiayai oleh anggaran negara. Seperti contoh di pra penuntutan anggaran untuk koordinasi dengan penyidik dan penyerahan tahap dua tidak dibiayai. Sedangkan dalam persidangan anggaran pengamanan sidang, saksi ahli, juru Bahasa, pengelolaan barang bukti tidak di biayai. Hal yang sama pada kegiatan, upaya hukum yang juga belum dibiayai secara maksimal.

Dalam penanganan perkara, Kejaksaan RI seharusnya juga memperhatikan konsep ***Restorative Justice*** sehingga penanganan perkara tidak harus diselesaikan melalui proses persidangan. Proses persidangan seringkali justru membutuhkan proses yang panjang, membutuhkan anggaran dan memakan waktu. Selain itu implementasi restorative justice lebih menekankan pada keberimbangan keadilan antarpara pihak yang berperkara. Konsep restorave justice selaras dengan konsep Penganggaran Berbasis Kinerja, karena tujuannya memperhatikan efesiensi, efektivitas dan tujuan yang tercapai.

I.2 Grafik Biaya Penanganan Per Perkara



Sumber: Data olah MaPPI Tahun 2014

Pada tahun 214, menggunakan sistem SBK, Kejaksaan mengalokasikan anggaran penanganan perkara pidana umum yang didasarkan pada dua kategori, yakni sebesar 3 juta rupiah untuk Kejaksaan yang satu wilayah dengan Pengadilan Negeri, dan 6 juta rupiah untuk yang tidak satu wilayah. Penganggaran seperti ini kemudian dapat membawa implikasi terhadap perkara-perkara yang sulit pembuktiannya. Misalnya penanganan perkara *illegal fishing* yang merupakan salah satu prioritas program kerja Jokowi, tentu akan membutuhkan biaya yang tidak sedikit dalam penanganannya, yang tentu akan berbeda dengan penanganan perkara ringan. **Sehingga Kejaksaan perlu menentukan pembedaan dan pengkategorian perkara dari sulitnya pembuktian hingga kondisi geografis**. Sehingga anggaran yang disusun nantinya akan sesuai dengan kebutuhan dari jenis perkara yang ditangani.

Komisi Kejaksaan menyatakan bahwa permasalahan anggaran penanganan perkara pidana umum ini antara lain disebabkan oleh belum adanya kajian yang menjelaskan alasan perbedaan besaran anggaran, serta identifikasi *sub-output* dengan *output* penanganan dan penyelesaian perkara pidum. Akibatnya, anggaran biaya per perkara Kejaksaan tidak sesuai dengan beban perkara.

Kedepannya Kejaksaan mencanangkan program pembaruan di sistem anggaran perkara. Hal tersebut terlihat di dalam profil Kejaksaan hingga tahun 2025, dimana salah satu indikatornya adalah anggaran berbasis kinerja[6]. Dalam melakukan penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA), terdapat tiga instrumen yang perlu diperhatikan, yaitu menggunakan instrumen indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja. Standar biaya yang dimaksud sebelumnya, merupakan satuan biaya yang ditetapkan baik berupa standar biaya masukan maupun biaya keluaran. Komponen tersebut digunakan sebagai acuan untuk menghitung kebutuhan anggaran dalam RKA-K/L[7].

[6] Kejaksaan RI, *Profil Kejaksaan 2025* dikutip dari https://www.kejaksaan.go.id/reformasi_birokrasi.php?section=8&idkat=8 diakses pada tanggal 21 April 2016, pukul 10.27 WIB

[7] Komisi Kejaksaan, *Laporan Penelitian Biaya Penanganan Perkara Pidum,* (Jakarta: Komisi Kejaksaan, 2013), Hlm. 12

Berdasarkan permasalahan yang diuraikan, Penelitian ini dilakukan untuk melihat efektivitas penganggaran berbasis kinerja yang telah diterapkan di Kejaksaan serta mencari pola penganggaran yang sesuai dengan kerja kejaksaan demi optimalisasi penanganan perkara.

1.2 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah merumuskan sistem atau model Perencanaan anggaran, realisasi anggaran dan laporan pertanggungjawaban yang sesuai dengan kebutuhan Kejaksaan RI melalui penguatan sistem penganggaran dan peningkatan (Sumber Daya Manusia) SDM di Kejaksaan RI untuk melakukan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK). Harapannya Kejaksaan RI dapat mengimplementasikan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) sehingga dapat meningkatkan kinerja pada bidang Pidana Umum dan Pidana Khusus yang merupakan fungsi utama dari Kejaksaan sesuai dengan perundang-undangan.

1.3 Pertanyaan Penelitian

1) Bagaimana proses perencanaan dan penganggaran di Kejaksaan Agung?
2) Bagaimana pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) diterapkan dalam menangani kasus pidana umum dan kasus pidana khusus?
3) Bentuk Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) seperti apa yang dapat digunakan untuk mendukung kinerja Kejaksaan RI dalam menangani kasus pidana umum dan kasus kriminal khusus?

1.4 Metodologi

Sebagai upaya memahami secara mendalam paraktik penggunaan anggaran berbasis kinerja di kejaksaan maka metode yang digunakan dalam kajian ini adalah kualitatif dengan melakukan studi kasus ke beberapa kejaksaan tinggi dan negeri yang memiliki karakteristik penanganan kasus dan kewilayahan yang berbeda-beda. Tujuannya adalah untuk mendapatkan gambaran pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja yang berbeda-beda berdasarkan tipologi masing-masing kejaksaan tinggi dan negeri.

Creswell (2009) mengartikan pendekatan kualitatif sebagai instrumen untuk mengeksplorasi dan memahami makna individu atau kelompok terhadap suatu persoalan. Penelitian kualitatif melalui studi kasus dapat memberikan hasil yang lebih rinci, mendalam, komprehensif dan bervariasi dibandingkan metode lain (Neuman, 2014:42).

Untuk mendapatkan kedalaman hasil kajian maka pada penelitian ini dokumen-dokumen terkait dengan perencanaan anggaran biaya Kejaksaan sampai dengan penggunaan anggaran tersebut menjadi hal utama yang terlebih dahulu dikaji. Pada tahapan ini tim peneliti melakukan analisa dokumen, yaitu dengan mengumpulkan semua dokumentasi perencanaan, anggaran dan kinerja kejaksaan yang ada untuk dijadikan temuan awal dan menjawab pertanyaan pertama penelitian. Metode berikutnya adalah dengan melakukan wawancara mendalam dengan para eksekutor anggaran Kejaksaan di lapangan, pada tahap ini juga digali terkait dengan hambatan dan efektivitas penggunaan anggaran di lapangan serta mencari tau tentang pengaruh situasi tersebut dengan kinerja Kejaksaan.

1.5 Limitasi Penelitian

Batasan penelitian dalam kajian ini terfokus pada proses penggunaan anggaran dan kinerja yang berkaitan dengan bidang pidana khusus dan pidana umum. Kedua bidang ini merupakan inti dari pekerjaan kejaksaan agung dalam melaksanakan tugasnya menangani perkara mulai dari proses penuntutan hingga eksekusi putusan persidangan. Lokasi penelitian yang menjadi fokus pengumpulan data dengan mempertimbangkan keterwakilan regional barat, tengah dan timur. Selain pertimbangan keterwakilan regional, juga ditemukan bahwa keenam lokasi tersebut memiliki karakteristik perkara yang berbeda-beda. Enam lokasi tersebut adalah Jakarta, Maluku Utara, Papua, Jawa Timur, Sumatera, dan Kalimantan Barat baik di level Kejati (provinsi) dan juga tiga Kejari/ Cabjari di masing-masing Kejati (Provinsi).

BAB II
KAJIAN PUSTAKA

2.1 Teori Anggaran Berbasis Kinerja

2.1.1 New Public Management (NPM)

Pemerintah mendorong pengelolaan lembaga negara dari level pusat dan daerah dilaksanakan dengan menekankan prinsip efesiensi, efektivitas kinerja yang berdampak pada peningkatan pelayanan publik dan mendorong birokrasi yang modern. Setelah krisis ekonomi tahun 1998, terjadi reformasi juga pada wilayah penganggaran dengan lebih pada pendekatan teori *New Public Management* (NPM). NPM merupakan konsep *manajemen public* yang menerapkan praktik kerja sektor privat ke sektor publik untuk menciptakan efesiensi dan efektivitas kinerja yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat. Konsep NPM menghendaki adanya desentralisasi, devoluasi (pendelegasian), dan pemberian kewenangan yang lebih besar kepada bawahan (pemerintah daerah/Satuan Kerja atau istilah lainnya) yang bertujuan menciptakan organisasi yang lebih efisien. Di Indonesia konsep NPM dapat dilihat dari diberlakukannya desentralisasi daerah dengan memberikan otonomi daerah. di Level Kementerian dan Lembaga Negara, adanya kewenangan Satuan Kerja (Satker) dalam menyusun rencana anggaran sendiri dengan asusmsi bahwa Satker di daerah lebih memahami kebutuhan riilnya sehingga anggaran yang direncanakan mampu secara efektif terserap dan berdampak pada pelayanan public.

Konsep NPM pada awalnya dikenalkan oleh Christopher Hood tahun 1991. Apabila dilihat dari perspektif historis, pendekatan manajemen modern di sektor publik pada awalnya muncul di Eropa tahun 1980-an dan 1990-an, sebagai reaksi terhadap tidak memadainya model administrasi publik tradisional. Sistem penganggaran tradisional lebih mengacu pada cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan *incrementalism* dan struktur dan susunan anggaran yang bersifat *line-item*, penyusunannya tidak terkait dengan jangka panjang.[10] Dapat disimpulkan bahwa NPM berorientasi pada kinerja dan capaiannya (*outcomes*) dengan menjaga prinsip efesiensi dan efektivitas, berbeda dengan sistem penganggaran tradisional yang sebelumnya diterapkan di Indonesia.

NPM diyakini mempunyai peran yang efektif bagi reformasi sektor publik. Ini terlihat dari peningkatan jumlah negara yang mengintroduksikan prinsip-prinsip NPM di dalam pemerintahan mereka. IMF dan World Bank adalah beberapa badan keuangan dunia yang sekaligus merupakan pembela paradigma NPM ini.

NPM di Indonesia sebenarnya sudah dimulai sejak tahun 1999 dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Implementasi NPM dalam perencanaan anggaran di Indonesia kemudian dituangkan pada **sistem Penganggaran Berbasis Kinerja**. Implementasi NPM membawa pada perubahan mendasar sistem perencanaan anggaran kemudian meliput beberada bidang antara lain:[11]

a. *A New Legal Framework for Budgeting* (Kerangka Kerja Anggaran yang Baru)
   Sebelum krisis, di Indonesia tidak ada kerangka hukum yang efektif untuk sistem penyusunan anggaran. Dengan lahirnya UU no 17 Tahun 2003 tentang keuangan

[10]Tabel Perbandingan Anggaran Tradisional dengan Anggaran Berbasis NPM yang dapat diakses di https://www.coursehero.com/file/p7inbq7/Tabel-Perbandingan-anggaran-tradisional-dengan-anggaran-berbasis-NPM-Anggaran/

[11] Ibid hal 19

negara, UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

b. *A Unified and More Comprehensive Bud*get (Anggaran yang Unified dan Lebih Komprehensif)
   Unified budget dibentuk untuk meningkatkan fungsi perencanaan dan anggaran. Hal ini dilakukan untuk menghilangkan duplikasi dan efesiensi.
c. *Massive Fiscal Decentralisation and Empowerment of Local Government* (Desentalisasi Fiskal dan Otonomi Pemerintah Daerah)
d. Transformasi ketiga yang dilakukan Indonesia yang disebut "*big bang*" program desentralisasi yang dimulai tahun 2001. Daerah telah diberi wewenang pada fungsi yang signifikan oleh pemerintah pusat

Melalui transformasi mendasar dalam sektor keuangan maka berdampak pula pada proses perencanaan anggaran. Dipertegas dalam Undang-Undang Keuangan, dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik adalah penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK), kemudian sistem penganggaran berbasis kinerja diperkuat agar mengjangkau perencanaan secara teknis dengan dituangkan dalam Peraturan pemerintah (PP) No 20 tahun 2014 tentang Rencana Kerja Pemerintah, sebagai pedoman penyusunan RAPBN, RKP juga disusun dengan mengikuti pendekatan baru dalam penganggaran sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang Keuangan Negara tersebut. Pendekatan baru tersebut mencakup 3 (tiga) hal[12]: penerapan kerangka pengeluaran jangka menengah, penerapan penganggaran terpadu, dan penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja. PBK juga diterapkan dalam pembahasan RKA KL yang diatur dalam Pasal 7 PP no 21 Tahun 2004 tentang penyusunan RKA KL. Kemudian PP No 20 Tahun 2004 diganti dengan PP no 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Perencaan Pembangunan Nasional, dalam PP tersebut Penyusunan perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dilakukan dengan pendekatan penganggaran berbasis program *(money follow program)* melalui penganggaran berbasis kinerja.[13]

2.1.2 Perubahan *Money Follow Function* menjadi *Money Follow Program*

Dalam PP 17 tahun 2017 juga terjadi transformasi yang mendasar, perencanaan anggaran yang awalnya berbasis *Money Follow Function* berubah menjadi *Money Follow Program* dengan pengalokasian anggaran untuk mendanai suatu kegiatan didasarkan pada tugas dan fungsi dari masing-masing satuan kerja (satker)/unit sesuai dengan amanat undang-undang.[14]

Alasannya pertama diterapkan *Money Follow Function*, untuk menghindari terjadi-nya *overlapping* tugas dan fungsi, serta kegiatan yang dilakukan. Kadang-kadang, satker/unit kerja mengusulkan kegiatan, yang disadari atau tidak, sebenarnya bukan merupakan tugas dan fungsinya. Apabila kegiatan-kegiatan ini dialokasikan anggarannya, maka bisa saja terjadi duplikasi kegiatan yang *output* dan *outcome*-nya sama. Maka alasan kedua, *money follow function* akan mengefisienkan pengalokasian anggaran, karena dapat

[12] Penjelasan PP No 20 Tahun 2004 tentang RKP

[13] Pasal 3 PP 17 Tahun 2017.

[14] Artikel "*Money Follow Function* dalam Penganggaran Berbasis Kinerja" di website DJA Kemenkeu yang dapat diakses di http://www.anggaran.kemenkeu.go.id/dja/edef-konten-view.asp?id=247

dihindari *overlapping* tugas/fungsi/kegiatan.[15] Sedangkan *Money Follow Program* adalah pendekatan perencanaan pembangunan yang lebih holistik, integratif, tematik dan spasial, dari berbagai program prioritas yang sejalan dengan visi misi presiden. Sistem *Money Follow Program* dapat diterjemahkan sebagai langkah sistematis dalam menurunkan program-program prioritas nasional yang menjadi visi dan misi Presiden untuk diterjemahkan pada program kementerian dan lembaga sehingga pelaksaan program yang dibuat oleh setiap Kementerian dan Lembaga, dari level pusat dan daerah bisa saling bersinergi pada program prioritas nasional. Konsep *money follow program* menegaskan perlunya pendekatan penganggaran yang berdasarkan pada bobot program/ kegiatan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan oleh pemerintah

Baik *money follow function* ataupun *money follow program* menerapkan sistem Penganggaran Berbasis Kinerja karena prinsip efesiensi, efektivitas, mengacu pada *outcomes* dan kesesuain pendanaan pada tujuan. Perubahan menjadi *Money Follow Program*, karena dianggap konsep sebelumnya masih menjadi penyebab terjadinya *inefisiensi* dalam penganggaran, karena melalui pendekatan ini maka semua fungsi-fungsi pemerintahan harus didanai walaupun tidak semuanya termasuk dalam program-program prioritas dan melemahkan koordinasi antar sektor-sektor pembangunan, karena banyaknya program/kegiatan yang jalan sendiri-sendiri yang mengakibatkan tidak terkoordinasi satu sama lainnya.[16]

Konsep *money follow function* pada prinsipnya memberikan keleluasaan bagi K/L untuk mengusulkan program-program untuk kebutuhan K/L terkait. Untuk kemudian usulan K/L diakomodir oleh Bappenas dan Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) Kementerian Keuangan.[17] Proses tersebut memiliki risiko program yang diusulkan oleh K/L belum tentu berkontribusi pada prioritas pembangunan nasional dan tersinkorinisasi dengan K/L yang lainnya. Oleh karena itu, Presiden menginginkan perubahan paradigma dalam perencanaan anggaran. Anggaran dialokasikan pada program-program K/L yang memiliki tujuan pada program prioritas nasional. **Dampaknya K/L dalam menyusun perencaaan program dan kegiatan yang berimplikasi pada anggaran harus mengacu pada program prioritas nasiona**l yang dicanangkan oleh Bappenas. Program prioritas tersebut mengacu pada visi dan misi presiden.

2.1.3 Penganggaran Berbasis Kinerja

Berdasarkan pendapat Abdul Halim[18] (2007) mendefinisikan anggaran berbasis kinerja sebagai metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapain hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kinerja. Sedangkan Mardiasmo, Anggaran berbasis kinerja merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur atau indikator kinerja sebagai instrument untuk mencapai tujuan dan sasaran program yang telah di rencanakan dan merupakan sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada

[15] ibid

[16] Analisis Kebijakan *"Money Follow Function" Menjadi "Money Follow Program"* **dapat diakses di** https://www.bastamanography.id/analisis-kebijakan-money-follow-function-menjadi-money-follow-program/

[17] Apa itu Money Follow Program dapat diakses di http://presidenri.go.id/artikel-terpilih/apa-itu-money-follows-program.html

[18] http://theorykeuangandaerah.blogspot.com/2015/12/anggaran-berbasis-kinerja.html

pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti juga berorientasi pada kepentingan publik.

Masih menurut Mardiasmo, penganggaran berbasis kinerja memiliki manfaat bagi pemerintahan, yaitu: (1) anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat, (2) anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), pilihan (*choice*), dan *trade offs*, (3) anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap masyarakat.

Patut untuk dipertegas bahwa Penganggaran berbasis kinerja dirancang untuk menciptakan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas dalam pemanfaatan anggaran belanja publik dengan *output* dan *outcome* yang jelas sesuai dengan prioritas nasional sehingga semua anggaran yang dikeluarkan dapat dipertangung jawabkan secara transparan.

Dalam rangka penerapan PBK, Kementerian Keuangan selaku *Chief Financial Officer* (CFO) menerbitkan beberapa peraturan tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran lingkup K/L yang berorientasi kinerja. **Sampai saat ini, penerapan PBK lingkup K/L masih dalam tahap pengenalan (presentasional)**. **Pengalokasian anggaran telah menggunakan informasi kinerja namun belum menunjukan keterkaitan yang kuat antara alokasi anggaran dan kinerjanya**. Upaya perbaikan terus dilakukan oleh Kementerian Keuangan selaku CFO, salah satunya melalui penataan arsitektur dan informasi kinerja. Penataan yang dilakukan tersebut bertujuan memperkuat pondasi sistem penganggaran berbasis kinerja.

Selain berperan sebagai CFO, Kementerian Keuangan selaku *Chief Operational Officer* (COO) juga terus berupaya mengimplementasikan PBK dalam proses perencanaan dan penganggaran. Dalam rangka penerapan PBK secara ideal, Kementerian Keuangan melakukan *benchmarking* terkait penerapan reformasi pengelolaan keuangan publik untuk mendapatkan *best practices* yang berstandar internasional. Selain itu, sejalan dengan usaha penerapan PBK dan KPJM, penerapan *Balanced Scorecard* (BSC) sebagai strategic managerial tools menjadi nilai tambah dalam penetapan indikator kinerja. Harmonisasi yang terus menerus antara PBK dan BSC terus dilakukan agar tercipta perencanaan dan penganggaran yang berkualitas.

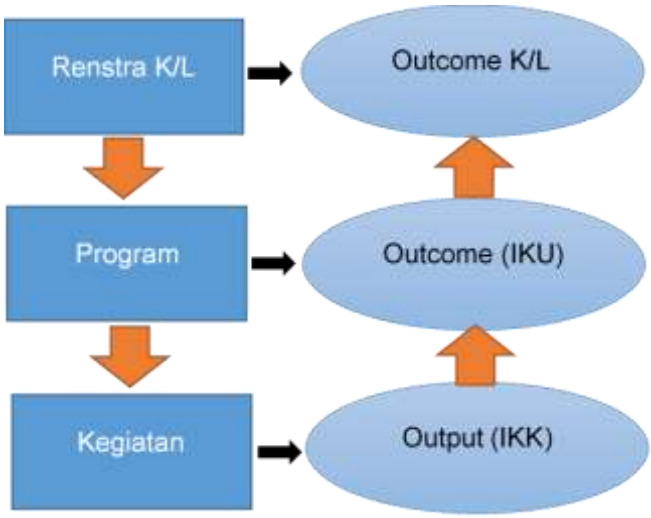
Untuk mengatasi beberapa kelemahan tersebut, dimulai pada tahun 2003 pemerintah melakukan upaya reformasi dibidang keuangan negara. Reformasi tersebut bertujuan untuk memperbaiki sistem perencanaan dan penganggaran agar menjadi lebih efektif, efisien, dan akuntabel. Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2004 menegaskan bahwa Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Kementerian/Lembaga harus mengacu kepada tiga pendekatan dalam penyusunan anggaran, yaitu:

1) Anggaran Terpadu (*unified budget*).
2) Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah biasa disebut KPJM (*medium term expenditure framework*).
3) Penganggaran Berbasis Kinerja atau PBK (*Performance Based Budget*).[19]

[19] Buku Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja, Kementerian Keuangan, 2009. Hlm 1.

Dalam penelitian ini, peneliti akan fokus pada sistem Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK). Mengacu pada Peraturan Pemerintah No 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan RKA KL, istilah penganggaran adalah suatu sistem yang mengatur proses dan mekanisme penyiapan kebijakan anggaran pendapatan dan belanja negara. Sedangkan istilah kinerja adalah suatu hasil pada sebuah fungsi pekerjaan atau aktivitas selama periode tertentu dengan kuantitas dan kualitas yang terukur untuk mencapai tujuan organisasi. Istilah Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) adalah suatu pendekatan dalam sistem perencanaan penganggaran belanja negara yang menunjukan secara jelas keterkaitan antara alokasi pendanaan dan kinerja yang diharapkan atas alokasi belanja tersebut serta memperhatikan efisiensi dalam pencapaian kinerja.[20] Ciri utama Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) adalah anggaran yang disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*), dan hasil yang diharapkan (*outcomes*), sehingga dapat memberikan informasi tentang efektivitas dan efisiensi kegiatan.[21]

Grafik II.1 Kerangka PBK ditingkat K/L



Sumber: Buku Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja, Kemenkeu, 2009.

Kerangka Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) tingkat Kementerian/Lembaga (K/L) dan hubungan masing-masing tingkatan kinerja secara rinci dalam rangka pencapaian *outcome*, sebagai berikut:

1) K/L melaksanakan Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja) dan menghasilkan *outcome* K/L beserta indikator kinerja utama.
2) Renstra dijabarkan dalam program yang menjadi tanggung jawab Unit Eselon I K/L dan menghasilkan *outcome* program.
3) Selanjutnya program dijabarkan dalam kegiatan-kegiatan yang menjadi tanggung jawab Unit Eselon II-nya dan menghasilkan *output* kegiatan beserta indikator kinerja.

Jika mekanisme penganggaran dihubungkan dengan kerangka Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) tersebut, maka keterkaitannya adalah sebagai berikut:

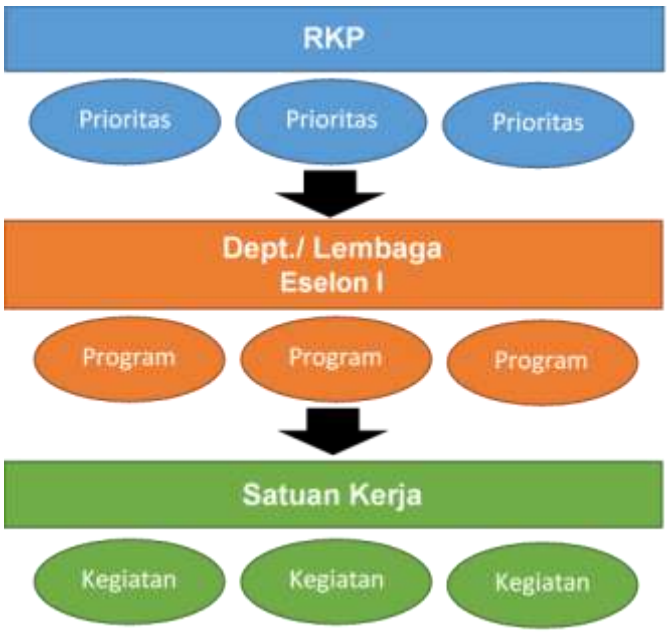
[20] *Better Practice Guide*; Penganggaran Berbasis Kinerja oleh Kementerian Keuangan 2014.
[21] ibid

1) Pada tingkat nasional, pengalokasian anggaran didasarkan pada target kinerja sesuai prioritas pembangunan nasional serta pemenuhan kewajiban sesuai konstitusi.
2) Target kinerja sesuai prioritas dan fokus prioritas selanjutnya dijabarkan dalam kegiatan-kegiatan prioritas.
3) Pada tingkat K/L, pengalokasian anggaran mengacu pada Program dan Kegiatan masing-masing unit kerja sesuai dengan tugas dan fungsinya, termasuk kebutuhan anggaran untuk memenuhi angka dasar (*baseline*) serta alokasi untuk kegiatan prioritas yang bersifat penugasan.
4) Penghitungan kebutuhan anggaran untuk masing-masing kegiatan mengacu pada standar biaya dan target kinerja yang akan dihasilkan.
5) Rincian penggunaan dana menurut jenis belanja, dituangkan dalam dokumen anggaran hanya pada level jenis belanja (tidak dirinci sampai dengan kode akun).

Berdasarkan kerangka Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) dan mekanisme penganggaran tersebut, dapat dikemukakan adanya dua sudut pandang dalam melihat proses perencanaan dan penganggaran, yaitu:

1) Sudut pandang perencanaan melihat bahwa PBK bersifat *top-down*, artinya perencanaan dirancang oleh pengambil kebijakan tertinggi di pemerintahan untuk dilaksanakan sampai dengan unit kerja terkecil (satuan kerja). Mengenai cara/metode melaksanakan kegiatan menjadi kewenangan Satker.
2) Kedua, sudut pandang penganggaran melihat bahwa PBK bersifat *bottom-up*, artinya anggaran dialokasikan untuk mendukung pelaksanaan kegiatan yang menghasilkan keluaran. Dan secara bersama keluaran-keluaran kegiatan tersebut mendukung pencapaian sasaran program sesuai rencana. Pada akhirnya sasaran program tersebut diharapkan menghasilkan manfaat yang sebesar-besarnya kepada rakyat.

II.2 Grafik Kerangka Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK)



Sumber: Buku Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja, Kemenkeu, 2009.

Dengan demikian, maka informasi mengenai kinerja pada berbagai tingkatan (program/kegiatan) menduduki peran penting dalam penilaian berupa:

1) Ukuran keberhasilan pencapaian *outcome* program
2) Ukuran keberhasilan keluaran kegiatan yang mendukung program (dari sisi efektivitas)
3) Tingkat efisiensi pengalokasian anggarannya

Sedangkan prinsip-prinsip yang digunakan dalam Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) meliputi:

1) Alokasi Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) atau *output and outcome oriented,* Alokasi anggaran disusun dalam dokumen rencana kerja dan anggaran dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang efisien. Dalam hal ini, program/kegiatan harus diarahkan untuk mencapai hasil dan keluran yang telah ditetapkan dalam rencana (program prioritas).
2) Fleksibilitas pengelolaan anggaran untuk mencapai hasil dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*et the manager manages*). Prinsip tersebut menggambarkan keleluasaan *manager unit* kerja dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai keluaran sesuai rencana. Keleluasaan tersebut meliputi penentuan cara dan tahapan suatu kegiatan untuk mencapai keluaran dan hasilnya pada saat pelaksanaan kegiatan, yang memungkinkan berbeda dengan rencana kegiatan. Cara dan tahapan kegiatan beserta alokasi anggaran pada saat perencanaan merupakan dasar dalam pelaksanaan kegiatan. Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara seorang manager unit kerja bertanggung jawab atas penggunaan dana dan pencapaian kinerja yang telah ditetapkan (*outcome*).
3) *Money follow function,. Money follow function* merupakan prinsip yang menggambarkan bahwa pengalokasian anggaran untuk mendanai suatu kegiatan didasarkan pada tugas dan fungsi unit kerja sesuai maksud pendiriannya (biasanya dinyatakan dalam peraturan perundangan yang berlaku). Namun berdasarkan Peraturan **Pemerintah No 17 Tahun 2017** Tentang Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan Nasional, Prinsip *Money Follow Function* **telah digantikan** dengan ***Money Follow Program***, **yang mana pendekatan perencanaan pembangunan yang lebih holistik, integratif, tematik dan spasial, dari berbagai program prioritas yang sejalan dengan visi misi presiden**.[22]

sebagaimana dijelaskan pada-PMK no 94 tahun 2017, Agar penerapan PBK tersebut dapat dioperasionalkan, PBK rnenggunakan instrurnen sebagai berikut:

1) Indikator Kinerja merupakan alat ukur untuk menilai keberhasilan suatu program atau kegiatan. Dalam buku panduan ini Indikator Kinerja yang digunakan terdiri dari *Key Performance Indicator* (KPI) diterjemahkan sebagai Indikator Kinerja Utama Program (IKU Program) untuk menilai kinerja program, Indikator Kinerja Kegiatan (IK Kegiatan) untuk menilai kinerja kegiatan, dan Indikator Keluaran untuk menilai subkegiatan (tingkatan di bawah kegiatan).

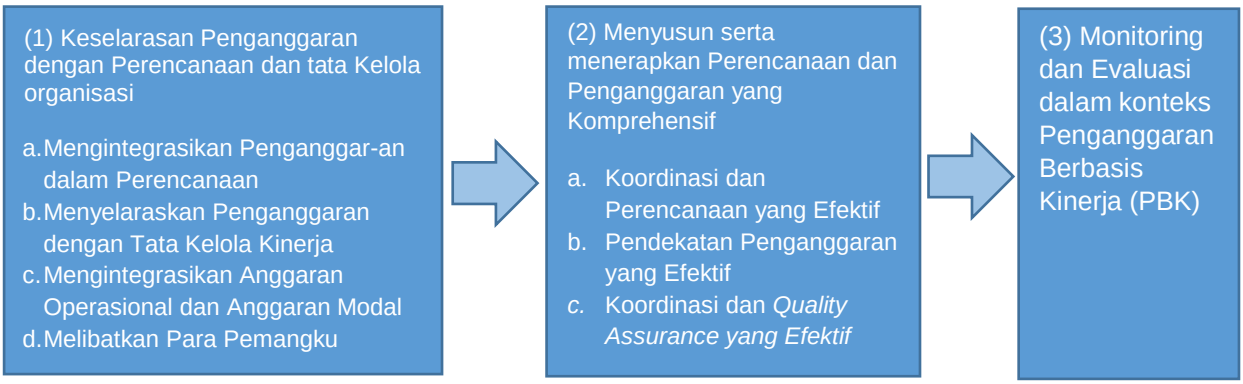
[22] Didetailkan pada PMK no 94 tahun 2017 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelahaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksana Anggaran

2) Standar biaya yang digunakan merupakan standar biaya masukan pada awal tahap perencanaan anggaran berbasis kinerja, dan nantinya menjadi standar biaya keluaran. Pengertian tersebut diterjemahkan berupa Standar Biaya Umum (SBU) dan Standar Biaya Khusus (SBK). SBU digunakan lintas kementerian negara/lembaga dan/atau lintas wilayah, sedangkan SBK digunakan oleh Kementerian Negara/Lembaga tertentu dan/atau di wilayah tertentu. Dalam konteks penerapan PBK di Indonesia, standar biaya mempunyai peran unik. Standar biaya tidak dikenal oleh negara-negara yang telah terlebih dahulu menerapkan PBK. PBK menggunakan standar biaya sebagai alat untuk menilai efisiensi pada masa transisi dari sistem penganggaran yang bercorak *input base* kepenganggaran yang bercorak "*output base*.
3) Evaluasi kinerja merupakan proses penilaian dan pengungkapan masalah implementasi kebijakan untuk memberikan umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja, baik dari sisi efisiensi dan efektivitas dari suatu program/kegiatan. Cara pelaksanaan evaluasi dapat dilakukan dengan cara membandingkan hasil terhadap target (dari sisi efektivitas) dan realisasi terhadap rencana pemanfaatan sumber daya (dilihat dari sisi efisiensi). Hasil evaluasi kinerja merupakan umpan balik (*feed back*) bagi suatu organisasi untuk memperbaiki kinerjanya.

Informasi kinerja yang dicantumkan tidak hanya keluaran dan hasil pada tingkatan program/kegiatan tetapi juga menjelaskan hubungan erat antar tingkatan tersebut. Keterkaitan tersebut terlihat sejak dari perumusan Visi dan Misi K/L yang selanjutnya diterjemahkan dalam program beserta alokasi anggarannya. Tingkatan di bawah program merupakan penjelasan lebih rinci dari program yang memuat antara lain: nama kegiatan, bagian atau tahapan kegiatan yang dilaksanakan, alokasi anggaran untuk masing-masing tahapan, bahkan rincian item biayanya.

Sedangkan dalam buku *Better Practice Guide*; Penganggaran Berbasis Kinerja oleh Kementerian Keuangan tahun 2014. Pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) dibagi menjadi 3 tahapan, yaitu:

II.3 Grafik Komponen Penganggaran Berbasis Kinerja



1) Keselarasan Penganggaran dengan Perencanaan dan tata Kelola organisasi
   Sebuah organisasi akan lebih mudah mencapai tujuannya apabila organisasi tersebut melakukan integrasi antara penganggaran dengan perencanaan strategis dan mengalokasikan sumber daya sesuai dengan prioritas. Dengan adanya integrasi tersebut, penganggaran tahun berjalan dan tahun-tahun berikutnya akan sejalan dengan tujuan dan prioritas organisasi. Selain itu, integrasi akan memberikan pemahaman yang lebih baik antar pimpinan organisasi terkait kegiatan dan anggaran yang mendukung tugas dan fungsi organisasi.

2) Menyusun serta menerapkan Perencanaan dan Penganggaran yang Komprehensif.
   Menyusun dan melaksanakan proses penganggaran adalah langkah utama pada sebagian besar organisasi. Proses penyusunan dilakukan secara berkesinambungan sepanjang tahun dengan melibatkan pemangku kepentingan. Dengan demikian, agar proses penganggaran berjalan dengan efektif maka dibutuhkan langkah-langkah sebagai berikut:
   - Perencanaan yang efektif, termasuk mendefinisikan tujuan yang diharapkan dan asumsi yang jelas, penyusunan jadwal kegiatan koordinasi, serta kebijakan dan prosedur yang telah dikomunikasikan/disosialisasikan.
   - Pendekatan penganggaran yang efektif melalui penerapan metodologi penganggaran yang digunakan.
   - Koordinasi dan *quality assurance* yang efektif yang melibatkan pimpinan, pejabat dan pelaksana yang dilakukan secara ketat dan teliti.

3) Monitoring dan Evaluasi dalam konteks Penganggaran Berbasis Kinerja.
   Sebagai tahapan akhir dari Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) monitoring dan evaluasi merupakan satu rangkaian yang tidak terpisahkan dengan proses perencanaan dan penganggaran, dimana kegiatan ini dimaksudkan sebagai *check and balance* atas pelaksanaan rencana dan anggaran serta kinerja yang telah ditetapkan. Hal ini merupakan bagian dari *quality management process*, dimana monitoring dan evaluasi berguna untuk memastikan bahwa pelaksanaan suatu program/kegiatan tetap berjalan sesuai dengan jalur yang semestinya. Dalam pelaksanaannya, kegiatan monitoring dan evaluasi harus mempertimbangkan prosesperencanaan (*plan*), pelaksanaan (*process*) dan kontrol (*control*) atas kualitas dan kuantitas pelaksanaan program/kegiatan tersebut.

   Secara lebih spesifik, manfaat dari adanya monitoring dan evaluasi adalah untuk mengetahui perkembangan realisasi pencapaian target anggaran dan kinerja, serta menilai apakah program/kegiatan tersebut berjalan dengan efektif dan efisien. Berikut adalah karakteristik penganggaran efesien:
   - Mengintegrasikan penganggaran dalam perencanaan.
   - Menyelaraskan penganggaran dengan tata kelola kinerja organisasi dan arsitektur anggaran.
   - Mengintegrasikan anggaran operasional dan anggaran modal.
   - Melibatkan para pemangku kepentingan dalam proses perencanaan dan penganggaran.

- Melakukan koordinasi dan perencanaan yang efektif.
- Menggunakan pendekatan penganggaran yang efektif.
- Melakukan koordinasi dan quality assurance yang efektif.
- Monitoring dan evaluasi dalam rangka pengambilan kebijakan
- Melaksanakan kegiatan monitoring dan evaluasi untuk mengetahui tingkat efektivitas dan efisiensi pencapaian target anggaran dan kinerja

Selain itu, monitoring dan evaluasi dapat digunakan untuk mengetahui apakah strategi dalam pelaksanaan program/kegiatan sudah benar, cara yang ditempuh sudah tepat, apakah adacara lain yang lebih baik yang dapat ditempuh untuk meningkatkan pencapaian target, serta sebagai *lesson learned* bagi pelaksanaan program/kegiatan selanjutnya.

Kerangka PBK terdiri atas kerangka PBK tingkat nasional dan tingkat K/L. Kerangka PBK pada tingkal K/L menggambarkan kinerja K/L sebagai penjabaran RKP dan dilaksanakan oleh unit kerja di lingkungannya. Secara bersama kinerja K/L mendukung pencapaian dampak nasional (*national outcome*) berupa perubahan kondisi kesejahteraan rakyat menjadi lebih baik sesuai prioritas. Sementara itu, kerangka PBK pada tingkat nasional menggambarkan jenjang RKP secara rinci beserta kinerjanya dalam rangka pencapaian outcome nasional. Sedangkan kerangka PBK pada tingkat K/L menggambarkan kinerja K/L dijabarkan oleh unit-unit kerja di lingkungannya yang secara bersama mencapai sasaran strategis K/L (*outcome* K/L).[23]

Standar Biaya Keluaran yang difungsikan sebagai tulang punggung penerapan PBK juga mengalami beberapa perubahan, antara lain sebagai berikut:

1) Pengalokasian anggaran berdasarkan rencana pencapaian keluaran (*output*) / sub keluaran (*sub output*) kegiatan
2) Fleksibilitas dalam memilih sumber daya guna mencapai efisiensi dengan tetap menjaga akuntabilitas (*let the manager manage*)
3) Orientasi pada capaian keluaran sesuai hasil yang diinginkan (*output and outcome oriented*); dan
4) Fokus pada maksimalisasi hasil atas penggunaan dana.

Dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja, Kementerian Negara/Lembaga melaksanakan evaluasi untuk mengukur capaian kinerja. **Tujuan Evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) terhadap rencana dan standar. Evaluasi kinerja dilakukan oleh internal K/L melalui pengawas internal**.[24] Pimpinan K/L melakukan evaluasi kinerja terhadap kegiatan satuan kerja K/L setiap tahunnya yang didasarkan pada sasaran dan/atau

[23] Departemen Keuangan Republik Indonesia dan Kementrian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja,* (Jakarta: Departemen Keuangan Republik Indonesia dan Kementrian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2009), hlm. 8-9.

[24] Pasal 1 Peraturan Pemeritah no 39 tahun 2006

standar kinerja kegiatan yang telah ditetapkan dalam Rencana Kerja (Renja) K/L. Evaluasi dilakukan terhadap pelaksanaan RPJM Nasional dan Renstra-KL untuk menilai efisiensi, efektivitas, manfaat, dampak, dan keberlanjutan dari suatu program.[25]

Selanjutnya, Kementerian Negara/Lembaga melakukan evaluasi kinerja program sekurang-kurangnya sekali dalam 5 (lima) tahun berdasarkan sasaran dan/atau standar kinerja yang telah ditetapkan.[26] Laporan kinerja tersebut menjadi masukan dan bahan pertimbangan bagi analisis dan evaluasi usulan anggaran tahun berikutnya yang diajukan oleh Kementerian Negara/Lembaga yang bersangkutan.[27]

Sedangkan untuk evaluasi antarK/L melibatkan:

a. Bappenas untuk evaluasi yang berkaitan dengan capaian kinerja yang berkontribusi pada pembangunan nasional;
b. MenPAN menerbitkan laporan tahunan akuntabilitas pada lembaga pemerintah (LAKIN)
c. DJPB melakukan spending review; dan
d. DJA untuk melalukan evaluasi penganggaran.

Selain perbaikan sistem anggaran Kementrian/ Lembaga, penerapan PBK didukung juga dengan perbaikan sistem pengawasan eksternal. Sejak reformasi keuangan negara, pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Untuk pemeriksaan kinerja, BPK melakukan pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasikan hal-hal yang perlu menjadi perhatian Dewan Perwakilan Rakyat). Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien, serta memenuhi sasarannya secara efektif.[30]

2.2 Peraturan Perundang-undangan terkait

Kepemerintahan yang baik (good governance) merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. *Good governance* erat kaitannya dengan *New Public Management* (NPM). NPM dipandang sebagai suatu bentuk reformasi manajemen, depolitisasi kekuasaan, atau desentralisasi wewenang yang mendorong demokrasi

[25] Pasal 12 ayat (2) Peraturan Pemerintah no 39 tahun 2006

[26] Pasal 8 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementrian Negara / Lembaga.

[27] Pasal 9 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah.

[30] Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

NPM merupakan sistem manajemen administrasi publik yang paling aktual di seluruh dunia dan sedang direalisasikan di hampir seluruh negara maju. *New Public Management* merupakan fenomena global, yang mempunyai tujuan memperbaiki efisiensi dan efektivitas, meningkatkan responsivitas, dan memperbaiki akuntabilitas manajerial organisasi publik.[31]

Pengelolaan keuangan negara di Indonesia mengalami perubahan mendasar pada tahun 2003 dan 2004, yaitu dengan keluarnya peraturan perundang-undangan yang baru bidang pengelolaan keuangan negara untuk menggantikan peraturan perundang-undangan yang lama, yaitu:

1) **Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003** tentang Keuangan Negara yang menggantikan *Indische Comptabiliteitswet* (ICW), *Staatsblad* Tahun 1925 Nomor 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968, *Indische Bedrijvenwet* (IBW) *Staatsblad* Tahun 1927 Nomor 419 jo. *Staatsblad* Tahun 1936 Nomor 445; dan Reglement voor het Administratief Beheer (RAB) Staatsblad Tahun 1933 Nomor 38. Undang-undang ini mengamanatkan penerapan PBK untuk meningkatkan kualitas APBN;[32]
2) **Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004** tentang Perbendaharaan Negara yang menggantikan ICW;
3) **Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004** tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
4) **Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004** tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
5) **Peraturan Pemerintah No 90 tahun 2010 tentang** Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.
6) **Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 2017** tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.

Peraturan Pemerintah no 17 Tahun 2017 menjadi transformasi dalam perencanaan anggaran, perubahan yang paling signifikan dari konsep money follow function menjadi money follow program. Selain itu, PP 17 menekankan pada sinkronisasi dalam proses perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional. Kemenkeu dan Bappenas, sesuai fungsinya masing-masing melakukan evaluasi untuk penyusunan Pagu indikatif K/L. Sehingga pembangunan nasional bisa lebih tepat sasaran, efektif dan efesien. Evaluasi kinerja pun dilakukan sebagai persiapan perumusan perencancanan dan penganggaran yang dilaksanakan oleh Kementerian

[31] Ari Eko Widyantoro, "Implementasi Performance Based Budgeting: Sebuah Kajian Fenomenologis (Studi Kasus pada Universitas Diponegoro)," Tesis Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 12-13.

[32] Direktorat Jenderal Anggaran Kementrian Keuangan Republik Indonesia, "Beberapa Hal Baru Dalam Kebijakan Standar Biaya," http://www.anggaran.kemenkeu.go.id/dja/edef-konten-view.asp?id=1053, diakses pada 21 Februari 2019.

Keuangan dan Bappenas. Hasil evaluasi dibahas bersama untuk penyusunan tema, sasaran, arah kebijakan, dan Prioritas pembangunan tahunan yang direncanakan.

Sebagai panduan dalam melaksanakan ketentuan UU, Peraturan Pemerintah No 21/2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) sebagai peraturan pelaksanaan dari UU No. 17 Tahun 2003. Selain itu, dilengkapi pula dengan Peraturan Pemerintah Nomor 39/2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan dan Peraturan Pemerintah Nomor 40/2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional yang menekankan pada perencanaan dan penganggaran yang berbasis kinerja (Performance Based Budgeting), berjangka menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) dan system penganggaran terpadu (*Unified Budgeting*).[33]

2.3 Hukum Acara Pidana

Moelyatno mengemukakan bahwa hukum formil (hukum acara) adalah serangkaian aturan hukum yang mengatur mengenai tata cara mempertahankan hukum pidana materiil (hukum pidana). Di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana sendiri tidak diatur secara tegas mengenai pengertian atau definisi dari hukum acara pidana itu sendiri, akan tetapi disebutkan mengenai beberapa bagian dari hukum acara pidana seperti proses penyelidikan dan penyidikan, penuntutan, mengadili, praperadilan, penangkapan, penahanan, dan lain-lain. Lebih jauh R. Soesilo mengemukakan bahwa hukum acara pidana atau hukum pidana fromil adalah sekumpulan peraturan-peraturan hukum yang memuat ketentuan-ketentuan mengatur soal-soal sebagai berikut:[35]

1) cara bagaimana harus diambil tindakan-tindakan jika terdapat praduga telah terjadi suatu tindak pidana, cara bagaimana mencari kebenaran-kebenaran tentang tindak pidana apa yang telah dilakukan (penyelidikan)
2) setelah diketahui ada tindak pidana yang terjadi, siapa dan cara bagaimana harus mencari dan menyidik orang-orang yang disangka bersalah telah melakukan tindak pidana itu, cara menangkap, menahan, dan memeriksa orang tersebut; (penyidikan)
3) cara bagaimana mengumpulkan barang-barang bukti, memeriksa, menggeledah badan, dan tempat-tempat lain, serta penyitaan benda-benda demi pembuktian kesalahan tersangka; (upaya paksa)
4) cara bagaimana pemeriksaan di dalam persidangan terhadap terdakwa oleh hakim sampai pada dijatuhkannya pidana; (pemeriksaan di pengadilan)
5) oleh siapa dan dengan cara bagaimana putusan pidana harus dilaksanakan. (Eksekusi putusan pengadilan)

Pada intinya, hukum acara pidana adalah hukum yang mengatur tentang cara bagaimana mempertahankan atau menyelenggarakan hukum pidana materiil, sehingga diperoleh

---

[33] Departemen Keuangan Republik Indonesia dan Kementrian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Pedoman Restrukturisasi Program dan Kegiatan,* (Jakarta: Departemen Keuangan Republik Indonesia dan Kementrian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2009), hlm. 1.

[35] R. Soesilo, *Hukum Acara Pidana: Prosedur Penyelesaian Perkara Pidana menurut KUHAP bagi Penegak Hukum*, (Bogor: Politeia, 1982), hlm. 3

keputusan hakim dan cara melaksanakan putusan tersebut.[36] Uraian-uraian di atas kemudian dapat mengarah kepada tiga fungsi dan tujuan pokok dari hukum acara pidana itu sendiri, yakni:[37]

1) mencari dan mendapatkan atau setidak-tidaknya mendekati kebenaran meteriil, yakni kebenaran yang selengkap-lengkapnya dari suatu perkara tindak pidana dengan menerapkan ketentuan hukum acara pidana secara jujur dan tepat;
2) mencari pelaku untuk kemudian diperiksa di pengadilan dan dijatuhi putusan dengan menerapkan hukum berdasarkan keadilan;
3) melaksanakan putusan pengadilan.

2.3.1 Prinsip-Prinsip dalam Hukum Acara Pidana

Terdapat beberapa prinsip dalam pelaksanaan hukum acara pidana di Indonesia, yaitu:[38]

1) Prinsip Legalitas

   Prinsip ini tercermin di dalam KUHAP, yang berbunyi," bahwa negara Republik Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjunjung tinggi hak asasi manusia serta yang menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."
2) Prinsip Keseimbangan

   Penegakan hukum – sebagaimana konsideran KUHAP—harus berlandasakan prinsip keseimbangan yang serasi antara lain dengan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia dan perlindungan terhadap kepentingan dan ketertiban masyarakat.[39]
3) Prinsip Unifikasi

   Dalam konsiderans KUHAP huruf b. bahwa demi pembangunan di bidang hukum sebagaimana termaktub dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MR/1978) perlu mengadakan usaha peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional dengan mengadakan pembaharuan kodifikasi serta unifikasi hukum dalam rangkuman pelaksanaan secara nyata dari Wawasan Nusantara.
4) Prinsip Diferensiasi Fungsional

   Prinsip ini merupakan penjelasan dan penegasan pembagian tugas dan wewenang masing-masing antara jajaran aparat penegak hukum secara instansional.
5) Prinsip Saling Koordinasi

   Pengawasan dilaksanakan berdasarkan struktur oleh masing-masing instansi menurut jenjang pengawasan oleh atasan kepada bawahan.

2.3.2 Proses dalam Hukum Acara Pidana

Penyelidikan merupakan serangkaian tindakan penyelidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya

---

[36] *Ibid*.

[37] Andi Sofyan, *Hukum Acara Pidana: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Rangkang Education, 2013), hlm. 8

[38] *Ibid*., hlm. 19

[39] Lihat KUHAP poin menimbang huruf c.

dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur oleh undang-undang.[40] Sedangkan yang dimaksud dengan penyelidik di sini ialah pejabat polisi negara Republik Indonesia yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk melakukan penyelidikan.[41] Dalam rangka melaksanakan fungsi penyelidikan, penyelidik memiliki wewenang :[42]

1) Karena kewajibannya:
   - menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
   - mencari keterangan dan barang bukti;
   - menyuruh berhenti seorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
   - mengadakan tindakan lain menurut hukum.
2) Atas perintah penyidik:
   - penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledahan, dan penahanan;
   - pemeriksaan dan penyitaan surat;
   - mengambil sidik jari dan memotret seorang;
   - membawa dan menghadapkan seorang pada penyidik.

Setelah diketahui bahwa sebuah tindakan merupakan tindak pidana, kemudian dilakukanlah upaya penyidikan. Penyidikan diartikan sebagai serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.[43] Aktor yang berperan dalam melakukan upaya penyidikan ini ialah pejabat poisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.[44] Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) KUHAP, bahwa penyidik karena kewajibannya mempunyai wewenang, yaitu:

- Menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
- melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;
- menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
- melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
- melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- mengambil sidik jari dan memotret seorang;
- memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- mengadakan penghentian penyidikan;
- mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab.
- Penuntutan

[40] Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, LN 1981/76, TLN No. 3209, Ps. 1 angka 5.
[41] *Ibid*., Ps. 1 angka 4
[42] *Ibid*. Ps. 5 KUHAP
[43] *Ibid*., Ps. 1 angka 2
[44] *Ibid*., Ps. 1 angka 1

- Pemeriksaan di Persidangan

Setelah berkas perkara dinyatakan lengkap oleh Kejaksaan (P-21), Kejaksaan kemudian dapat melimpahkan perkara ke pengadilan yang nantinya akan disertaidengan nomor registrasi perkara.

2.3.3 Proses Penuntutan

Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara ke Pengadilan Negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur Undang-Undang dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh Hakim di sidang pengadilan.[45] Ketentuan ini dipertegas oleh Pasal 137 KUHAP, yang berbunyi "penuntut umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapapun yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke pengadilan yang berwenang mengadili." Makna dari ketentuan tersebut, yaitu:

- Bahwa hanya penuntut umum saja yang berwenang menuntut, atau melakukan penuntutan terhadap seseorang yang melakukan tindak pidana;
- Bahwa instansi lain atau pejabat lain di luar penuntut umum tidak mempunyai wewenang melakukan penuntutan terhadap siapa pun yang didakwa melakukan tindak pidana;
- Wewenang dan tindakan penuntut umum tersebut dilakukan dengan jalan melimpahkan perkaranya ke pengadilan yang berwenang untuk mengadilinya;
- Tindakan pelimpahan penuntut umum ini agar perkara tersebut diperiksa dan diputus oleh hakim dalam sidang pengadilan.

Sehingga, tindakan dan tanggung jawab penuntutan ini merupakan tahapan proses atas suatu tindak pidana yakni tingkat proses pemeriksaan dari proses penyidikan ke proses pemeriksaan pada sidang pengadilan.

Wirjono Prodjodikoro memberikan definisi penuntutan, namun perbedaannya bahwa KUHAP tidak menyebutkan secara tegas "terdakwa", sedangkan wirjono prodjodikoro. disebutkan secara tegas dalam bukunya Andi Sofyan dan Abdul Asis "Hukum Acara Pidana", lebih lengkapnya, yaitu "Menuntut seorang terdakwa di muka hakim pidana adalah menyerahkan perkara seorang terdakwa dengan berkas perkaranya kepada hakim dengan permohonan supaya hakim memeriksa dan kemudian memutuskan perkara pidana itu terhadap terdakwa.[46]

Kebijakan penegakan hukum terhadap marak terjadinya tindak pidana, dimaksudkan untuk melakukan penanggulangan tindak pidana yang terjadi melalui penuntutan sebagai wujud adanya perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, mengingat kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) pada hakekatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*)." Oleh karena itu, kebijakan adanya kewenangan

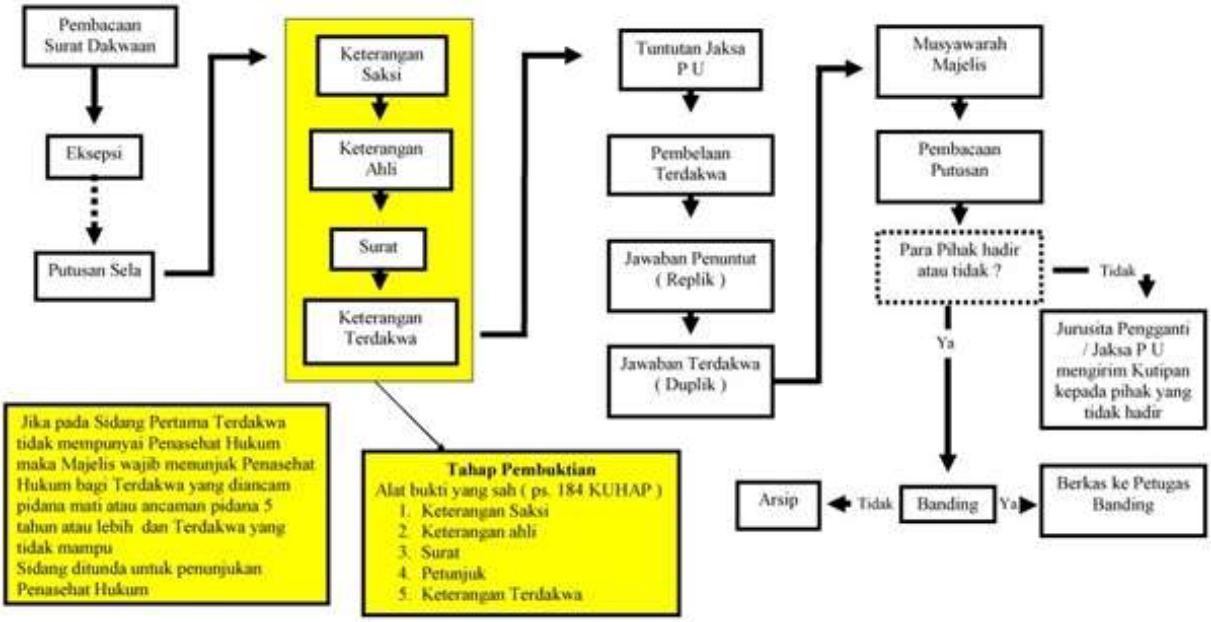
[45] Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia

[46] Achmad Sulchan dan Muchamad Gibson Ghani, "Mekanisme Penuntutan Jaksa Penuntut Umum Terhadap Tindak Pidana Anak," *Jurnal Studi dan Penelitian Hukum Islam* 1 (2017), hlm. 114.

dalam melakukan penuntutan juga merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) danvupaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).[47]

Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara dibidang penuntutan, sehingga menjadi satu-satunya lembaga yang mempunyai wewenang penuntutan pidana dibidang Peradilan. Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum yang mengemban kekuasaan negara dibidang penuntutan, maka didalam melaksanakan tugasnya bertindak mewakili negara. Artinya, substansi penuntutan harus bisa mengakomodasikan keadilan, Jaksa bertindak sebagai wakil negara dengan tetap memperhatikan kepentingan masyarakat dan pemerintah.[48]

II. 4 Alur Perkaa Pidana Proses Persidangan



Sumber: Data olah MaPPI FH UI Tahun 2014.

Dari rangkaian alur proses pemeriksaan sebagaimana tergambar dalam bagan di atas, proses yang sangat penting dan utama di sini ialah masalah pembuktian. Hal ini sebagaimana yang termuat di dalam Pasal 6 ayat (2) KUHAP yang menyatakan bahwa, "Tidak seorang pun dapat dijatuhi pidana, kecuali apabila pengadilan, karena alat pembuktian yang sah menurut undang-undang, mendapat keyakinan bahwa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah atas perbuatan yang didakwakan atas dirinya". Tujuan dari pembuktian sendiri adalah unutk dijadikan dasar dalam menjatuhkan putusan hakim kepada Terdakwa tentang bersalah atau tidaknya ia sebagaimana yang telah didakwakan oleh Penuntut Umum.

Di dalam Pasal 183 KUHAP disebutkan bahwa hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang, kecuali adanya keyakinan dari hakim yang didasarkan pada minimal dua alat bukti yang sah. Dari inti Pasal 183 tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa menurut teori sistem pembuktian, maka pembuktian pidana di dalam KUHAP menganut sistem pembuktian negatif

[47] Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002), hlm. 73.
[48] Kejaksaan Republik Indonesia, "Tentang Kejaksaan," https://www.kejaksaan.go.id/profil_kejaksaan. php?id=3 diakses 7 Desember 2018.

(*negatif-wettelijk bewijs*). Dengan demikian untuk membuktikan bersalah atau tidaknya Terdakwa dan untuk menjatuhkan pidana kepada Terdakwa maka: (1) kesalahannya terbukti dengan setidak-tidaknya dua alat bukti yang sah; (2) keyakinan hakim yang didasarkan pada alat bukti tersebut. Mengenai alat bukti yang sah sendiri, diatur di dalam Pasal 184 ayat (1) KUHAP, yakni:

1) Keterangan saksi;
2) Keterangan ahli;
3) Surat;
4) Petunjuk;
5) Keterangan Terdakwa.

2.3.4 Upaya Hukum

Sebelum membahas mengenai upaya hukum, perlu diketahui terlebih dahulu macam-macam putusan pengadilan. Putusan pengadilan dibedakan menjadi tiga, yaitu putusan bebas, putusan lepas (dari segala tuntutat hukum), dan putusan penghukuman.[49] Berdasarkan Pasal 190 ayat (1) KUHAP, jika pengadilan berpendapat bahwa dari hasil pemeriksaan di persidangan, perbuatan yang didakwakan kepadanya tidak terbukti secara sah dan meyakinkan, maka terdakwa diputus bebas. Sedangkan terdakwa diputus lepas, apabila hakim berpendapat bahwa perbuatan yang didakwakan terbukti tetapi perbuatan tersebut tidak merupakan suatu tindak pidana (Pasal 191 ayat (2) KUHAP).

Upaya hukum sendiri digolongkan menjadi dua yakni upaya hukum biasa dan upaya hukum luar biasa. Upaya hukum biasa adalah hak terdakwa dan penuntut umum untuk tidak menerima putusan pengadilan negeri atau tingkat pertama (judex factie), sehingga maksud dari upaya hukum dari terdakwa (terpidana) atau penuntut umum tidak puas atau tidak dapat menerima putusan tersebut, adalah:[50]

1) Untuk memperbaiki kesalahan yang dibuat oleh instansi yang sebelumnya.
2) Untuk kesatuan dalam pengadilan.
3) Sebagai perlindungan terhadap tindak sewenag-wenang hakim atau pengadilan.

Upaya hukum biasa ini terdiri dari upaya hukum banding dan upaya hukum kasasi. Upaya hukum banding merupakan upaya hukum yang diajukan ke Pengadilan Tinggi. Akan tetapi terdapat pengecualian dalam pengajuan upaya hukum ini. terdakwa atau penuntut umum dapat mengajukan upaya hukum banding ke pengadilan tinggi atas semua putusan pengadilan negeri (tingkat pertama), kecuali putusan bebas (Vrispraak), lepas dari segala tuntutan hukum yang menyangkut kurang tepatnya penerapan hukum; putusan pengadilan dalam acara cepat. Selain dimaksud tersebut di atas, terhadap pemeriksaan praperadilan yang tidak dapat dimintakan banding, sebagaimana menurut ketentuan Pasal 83 KUHAP, bahwa: (1) Terhadap putusan praperadilan dalam hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79, Pasal 80 dan Pasal 81 tidak dapat dimintakan banding; (2) dikecualikan dari ketentuan ayat (1) adalah putusan praperadilan

[49] Andi Sofyan, *Hukum Acara Pidana*, hlm. 288
[50] *Ibid*., hlm. 289

yang menetapkan tidak sahnya penghentian penyidikan atau penuntutan, yang untuk itu dapat dimintakan putusan akhir ke pengadilan tinggi dalam daerah hukum yang bersangkutan.[51]

Upaya Hukum luar bisa terdiri dari kasasi demi kepentingan hukum dan Peninjauan Kembali (PK). Kasasi demi kepentingan hukum hanya dapat diajukan oleh Jaksa Agung terhadap semua putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, dengan berdasar pada penyampaiandari pejabat kejaksaan yang menurut pendapatnya perlu untuk dimintakan kasasi demi kepentingan hukum. Hal yang perlu diperhatikan dalam upaya hukum ini adalah bahwa pengajuan oleh Jaksa Agung dimaksudkan untuk menjaga kepentingan terpidana. Permintaan kasasi demi hukum oleh Jaksa Agung, tidak lain dimaksudkan adalah membuka kemungkinan bagi perubahan atas putusan pengadilan di bawah keputusan Mahkamah Agung, yang dirasakan kurang tepat oleh Jaksa Agung, dengan kata lain putusan yang dijatuhkan oleh pengadilan negeri atau pengadilan tinggi terlalu berat yang tidak sesuai dengan tuntutan penuntut umum.[52]

Sedangkan peninjauan kembali merupakan upaya hukum terhadap putusan di semua tingkat pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali putusan bebas atau lepas.[53] Alasan diajukannya upaya hukum Peninjauan Kembali adalah:[54]

1) apabila terdapat keadaan baru yang menimbulkan dugaan kuat, bahwa jika keadaan itu sudah diketahui pada waktu sidang masih berlangsung, hasilnya akan berupa putusan bebas (*vrijspraak*) atau putusan lepas dari segala tuntutan hukum (*ontslag van alie rechtsvolging*) atau tuntutan penuntut umum tidak dapat diterima (*niet ontvvankelijk verklaring*) atau terhadap perkara itu diterapkan ketentuan pidana yang lebih ringan;
2) apabila dalam berbagai putusan terdapat pernyataan bahwa sesuatu telah terbukti, akan tetapi hal atau keadaan sebagai dasar dan alasan putusan yang dinyatakan telah terbukti itu, ternyata telah bertentangan satu dengan yang lain;
3) apabila putusan itu dengan jelas memperlihatkan suatu kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.

2.4 Eksekusi Putusan Pengadilan

Setelah pembacaan putusan oleh hakim dan apabila salah satu pihak tidak mengajukan upaya hukum, maka putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap dan dapat dilaksanakan eksekusi. Ketentuan mengenai eksekusi ini diatur di dalam UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi:

1. Pasal 54
   (1) Pelaksanaan putusan pengadilan dalam perkara pidana dilakukan oleh jaksa.
   (2) Pelaksanaan putusan pengadilan dalam perkara perdata dilakukan oleh panitera dan juru sita dipimpin oleh ketua pengadilan.
   (3) Putusan pengadilan dilaksanakan dengan memperhatikan nilai kemanusia-an dan keadilan.

[51] *Ibid*.
[52] *Ibid*., hlm 308
[53] KUHAP., Ps. 263 ayat (1).
[54] Andi Sofyan, *Hukum Acara Pidana*, hlm. 312-313.

2. Pasal 55
   (1) Ketua pengadilan wajib mengawasi pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
   (2) Pengawasan pelaksanaan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain Kejaksaan yang melakukan kewenangan penuntutan, lembaga lain di luar Kejaksaan juga melakukan tugas dan wewenang penuntutan seperti yang dilakukan oleh lembaga KPK dan Oditur Militer. Sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, Jaksa Agung adalah Penuntut Umum Tertinggi (ayat 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961); dan Jaksa Agung memimpin dan mengawasi para Jaksa dalam melakukan tugasnya. Instansi lain atau pejabat lain diluar kejaksaan yang melakukan tugas penuntutan harus dalam pengawasan dan pengendalian Jaksa Agung.[55]

2.5 Penuntutan dalam Tindak Pidana Umum

Kejaksaan dalam pelaksanaan tugas penuntutan didasarkan pada pedoman tuntutan pidana dan pengendalian penuntutan secara berjenjang menurut saluran hirarkis organisasi Kejaksaan. Jaksa Penuntut Umum dalam rangka menyusun surat tuntutan pidana (*requsitoir),* terutama dalam menetapkan jenis dan beratnya pidana dilakukan secara berjenjang, yaitu menyampaikan Rencana Tuntutan (rentut) terlebih dahulu kepada Kasi Pidum, Kepala Kejaksaan Negeri, Kepala Kejaksaan Tinggi, dan Jaksa Agung sesuai dengan tingkat keseriusan perkara dan tingkat pengendalian perkara.

Sebelum melakukan penuntutan suatu perkara pidana ke sidang pengadilan Jaksa Penuntut Umum harus mempelajari dan meneliti berkas perkara pidana yang diterima dari Penyidik, apakah cukup kuat dan terdapat cukup bukti-bukti bahwa tertuduh telah melakukan tindak pidana. Apabila menurut pendapatnya, berkas perkara tersebut kurang lengkap, maka Penuntut Umum segera mengembalikan berkas perkara tersebut kepada Penyidik untuk dilengkapi. Setelah diperoleh gambaran yang jelas dan pasti tentang adanya tindak pidana yang dilakukan oleh tertuduh maka atas dasar itu Jaksa membuat surat dakwaan. Selanjutnya untuk menyusun tuntutannya, Jaksa harus membuktikan surat dakwaan itu di sidang pengadilan. Apabila dakwaannya itu terbukti, barulah Jaksa menyusun tuntutannya.[56]

Penyusunan tuntutan didasarkan pada surat dakwaan yang harus dibuktikan di sidang pengadilan, maka isi dari surat tuntutan harus berisikan dakwaan yang terbukti di sidang pengadilan. Dalam hal membuktikan tindak pidana yang didakwakan oleh Jaksa adalah unsur-unsur dari tindak pidana tersebut.[57]

---

[55] Kejaksaan Republik Indonesia, "Eksistensi Kejaksaan Sebagai Lembaga Penuntutan Dalam Sistem Peradilan Pidana,"https://www.kejaksaan.go.id/unit_kejaksaan.php?idu=28&idsu=34&idke=0&hal=1&id=4172&bc= diakses 7 Desember 2018.

[56] Djoko Prakoso dan I Ketut Murtika, *Mengenal Lembaga Kejaksaan di Indonesia,* (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hlm 28.

[57] *Ibid.,* hlm. 37.

Jaksa Penuntut Umum dalam menjalankan tugasnya berkewajiban untuk membuat surat tuntutan pidana. Dalam prosesnya Jaksa Penuntut Umum harus mengikuti mekanisme yang berlaku sesuai dengan hirarkis keorganisasian Kejaksaan. Sebelum membuat surat tuntutan pidana, terlebih dahulu Jaksa Penuntut Umum akan membuat rencana tuntutan yang berpedoman pada pedoman tuntutan pidana dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan fakta hukum di persidangan, seperti:[58]

1) Keadilan, kepastian dan kemanfaatan.
2) Tujuan pidana dan pemidanaan.
3) Hal-hal yang meringankan dan memberatkan.
4) Perkembangan hukum dan masyarakat serta kearifan lokal.
5) Kepentingan perlindungan korban, masyarakat dan terdakwa secara seimbang.

Penyampaian rencana tuntutan diajukan sebelum pelaksanaan tuntutan, paling lambat tiga hari dalam pengendalian perkara yang dilakukan oleh Kepala Kejaksaan Negeri, empat hari dalam hal pengendalian perkara yang dilakukan oleh Kepala Kejaksaan Tinggi, lima hari dalam hal pengendalian perkara dilakukan oleh Jaksa Agung. Hal ini berdasarkan Pasal 37 Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor Per-036/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum dijelaskan sebagai berikut:

1) Setelah pemeriksaan terdakwa, Penuntut Umum segera membuat surat tuntutan pidana dan mengajukan rencana tuntutan pidana secara berjenjang sesuai hirarki kebijakan pengendalian penanganan perkara.
2) Penyampaian rencana tuntutan diajukan sebelum pelaksanaan sidang pembacaan tuntutan, paling lambat:
    a. Tiga hari dalam hal pengendalian perkara dilakukan oleh Kepala Kejaksaan Negeri.
    b. Empat hari dalam hal pengendalian perkara dilakukan oleh Kepala Kejaksaan Tinggi.
    c. Lima hari dalam hal pengendalian perkara dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum atau Jaksa Agung.
3) Petunjuk tuntutan harus sudah diberikan kepada pimpinan satuan kerja paling lambat 1 (satu) hari sebelum pelaksanaan sidang.
4) Dalam hal pengajuan tuntutan bebas, Penuntut Umum harus melakukan gelar perkara terlebih dahulu dihadapan pimpinan Kejaksaan sesuai hirarki kebijakan pengendalian penanganan perkara.
5) Dalam hal dipandang perlu, untuk perkara tertentu yang menarik perhatian publik, dengan memperhatikan perkembangan hukum, rasa keadilan, dan hati nurani sebelum mengajukan tuntutan Penuntut Umum melakukan gelar perkara sesuai dengan hirarki kebijakan pengendalian penanganan perkara.
6) Pengajuan rencana tuntutan dan petunjuk tuntutan dilaksanakan secara tertulis dan/atau secara elektronik dengan memperhatikan ketersediaan sarana teknologi informasi.
7) Petunjuk tuntutan harus dilaksanakan Penuntut Umum di persidangan.
8) Penuntut Umum bertanggungjawab terhadap pelaksanaan pengajuan tuntutan.

[58] Indah Triyanti, "Analisis Mekanisme Penuntutan Perkara Pidana Di Kejaksaan (Studi Pada Kejaksaan Negeri Bandar Lampung)," *Jurnal Poen*ale 2 (2015), hlm. 5.

9) Petugas Administrasi/ Tata Usaha bertanggungjawab terhadap administratif pelaksanaan pengajuan tuntutan.

Berdasarkan aturan hukum mengenai mekanisme penuntutan perkara pidana di Kejaksaan tersebut, penulis menganalisis pada Pasal 37 ayat (1) menjelaskan bahwa sebelum membuat surat tuntutan pidana Penuntut Umum membuat rencana tuntutan terlebih dahulu secara berjenjang. Hal ini dikarenakan Kejaksaan merupakan lembaga yang menganut asas *Een en Ondeelbaar*, yaitu satu dan tidak bisa dipisahkan, sehingga memiliki sistem hirarkis keorganisasian dalam melaksanakan penuntutan.

Setelah pembuatan rencana tuntutan selesai, dalam rangka menyusun surat tuntutan pidana Jaksa Penuntut Umum akan menyampaikan rencana tuntutan tersebut secara berjenjang berdasarkan hirarkis keorganisasian Kejaksaan. Pertama menyampaikan rencana tuntutan kepada Kasi Pidum, kemudian Kasi Pidum akan menyampaikan kepada Kepala Kejaksaan Negeri, selanjutnya Kepada Kepala Kejaksaan Tinggi dan Jaksa Agung sesuai dengan tingkat keseriusan perkara dan tingkat pengendalian perkara. Dalam Pasal 37 ayat 2 Standar Operasional Perkara Tindak Pidana Umum, tiga hari dalam pengendalian perkara dilakukan oleh Kepala Kejaksaan Negeri, empat hari dalam pengendalian perkara dilakukan oleh Kepala Kejaksaan Tinggi dan lima hari dalam hal pengendalian perkara dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum atau Jaksa Agung dimaksudkan untuk mempelajari berkas perkara pidana agar dalam menentukan berat atau ringannya tuntutan dilakukan secara adil dan bijaksana.

Jika terjadi ketidaksesuaian berat dan ringannya tuntutan antara Jaksa Penuntut Umum dengan atasannya, maka yang digunakan adalah tuntutan yang disarankan atasannya, bukan berdasarkan rencana tuntutan yang telah diajukan Jaksa Penuntut Umum. Agus Munasir juga menjelaskan apabila Jaksa Penuntut Umum tersebut tetap menuntut sesuai keinginannya dalam persidangan tanpa mengindahkan usulan tuntutan atasannya, maka Penuntut Umum itu akan mendapatkan sanksi yang berlaku sesuai dengan aturan birokrasi Kejaksaan.

Berdasarkan Pasal 37 ayat 3 Standar Operasional Prosedur Tindak Pidana Umum, paling lambat satu hari sebelum sidang petunjuk tuntutan harus sudah diberikan kepada pimpinan satuan kerja mengingat bahwa setiap rencana tuntutan yang sudah diterima harus dilaporkan secara berjenjang, misalnya jika mengajukan ke Kejaksaan Tinggi maka satu hari sebelum sidang harus lapor terlebih dahulu ke Kejaksaan Negeri setempat, setelah itu melaporkan lagi ke Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Agung. Hal ini dimaksudkan agar dalam penanganan pengendalian perkara tetap dilakukan secara berjenjang berdasarkan saluran hirarki.

Melalui Surat Edaran Jaksa Agung Nomor: SE-013/A/JA/12/2011 tentang Pedoman Tuntutan Pidana Perkara Tindak Pidana Umum, telah mendelegasikan kewenangan kepada para Kajari dalam melakukan pengendalian tuntutan perkara tindak pidana umum sehingga dengan

kewenangannya diharapkan para Kajati dan Kajari memiliki kemandirian fungsional, keberanian bersikap dan bertindak selaras dengan rasa tanggung jawab profesi yang tinggi.[59]

2.6 Penuntutan dalam Tinak Pidana Khusus

1) Korupsi

   Dalam kaitannya dengan tugas yang diemban oleh Jaksa Penuntut Umum sebelum mengajukan tuntutan Jaksa Penuntut Umum terlebih dahulu harus mengajukan rencana tuntutan kepada atasannya secara berjenjang Khusus untuk tindak pidana korupsi Kejaksaan Agung telah memberlakukan Surat Edaran Jaksa Agung Nomor: SE-003/A/JA/2010 tentang Pedoman Tuntutan Perkara Tindak Pidana Korupsi. Dalam aturan ini, Kejaksaan dalam menuntut terdakwa korupsi didasarkan pada tiga indicator utama, yakni besaran kerugian keuangan negara, besaran yang dinikmati oleh terdakwa, dan besaran pengembalian / penyelamatan kerugian keuangan negara. Adanya aturan ini dimaksudkan untuk mencegah atau menimalkan disparitas tuntutan pidana dalam kasus korupsi. Dalam rangka menyusun surat tuntutan pidana (*requsitoir*), terutama dalam menetapkan jenis dan beratnya pidana, dilakukan secara berjenjang, yaitu menyampaikan rencana tuntutan untuk meminta usul atau pendapat terlebih dahulu kepada Kasi PidSus, Kepala Kejaksaan Negeri, Kepala Kejaksaan Tinggi, dan Jaksa Agung sesuai dengan tingkat keseriusan perkara dan tingkat pengendalian perkara.[60]

2) Perlindungan Anak

   Penuntutan dalam Hukum Acara Pidana Anak mengandung pengertian tindakan Penuntut Umum Anak untuk melimpahkan perkara anak ke pengadilan anak dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim anak dalam persidangan anak. Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Pasal 41 ayat (1) menentukan bahwa "penuntutan terhadap perkara Anak dilakukan oleh Penuntut Umum yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Jaksa Agung atau pejabat lain yang ditunjuk oleh Jaksa Agung."

   Dalam Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Pasal 1 butir 1, adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih ada di dalam kandungan. Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak Pasal 1 ayat (3) anak yang berkonflik dengan hukum yang selanjutnya disebut anak adalah anak yang telah berumur 12 (dua belas) tahun, tetapi belum berumur 18 (delapan belas) tahun yang diduga melakukan tindak pidana. Syarat untuk dapat ditetapkannya sebagai

[59] Kejaksaan Agung Republik Indonesia, *Himpunan Petunjuk Teknis Penanganan & Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Umum 2012-2013*, (Jakarta: Kejaksaan Agung Republik Indonesia, 2013), hlm. 106.

[60] Willy Ariadi, Pelaksanaan Mekanisme Penuntutan Dalam Rencana Tuntutan Yang Diajukan Oleh Jaksa Penuntut Umum Terhadap Tindak Pidana Korupsi (Studi Surat Edaran Jaksa Agung Nomor: SE-003/A/JA/02/2010), Skripsi Sarjana Universitas Lampung, Lampung, 2016), hlm. 65.

Penuntut Umum Anak dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Pasal 41 ayat (2), yaitu:

- Telah berpengalaman sebagai penuntut umum;
- Mempunyai minat, perhatian, dedikasi, dan memahami masalah anak; dan
- Telah mengikuti pelatihan teknis tentang peradilan Anak.

Mengenai penuntutan terhadap anak tersebut haruslah dalam suasana kekeluargaan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia No. 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak menyebutkan bahwa, "dalam menangani perkara Anak, Anak Korban, dan/atau Anak Saksi, Pembimbing Kemasyarakatan, Pekerja Sosial Profesional dan Tenaga Kesejahteraan Sosial, Penyidik, Penuntut Umum, Hakim, dan Advokat atau pemberi bantuan hukum lainnya wajib memperhatikan kepentingan terbaik bagi Anak dan mengusahakan suasana kekeluargaan tetap terpelihara."

Dalam proses penuntutan pidana umum, setelah kejaksaan menerima berkas perkara tahap kedua dari penyidik polri langkah selanjutnya jaksa melimpahkan perkara tersebut ke pengadilan. Akan tetapi untuk kasus anak yang wajib diupayakan diversi, kejaksaan wajib mengupayakan diversi terlebih dahulu dengan maksud agar dapat menemukan kesepakatan antara kedua belah pihak anak orang tua/wali pelaku dengan anak orang tua/wali korban dan selain itu agar anak dapat dijauhkan dari persidangan. untuk anak yang dapat diupayakan diversi yaitu anak yang telah melakukan tindak pidana ringan, seperti anak dalam kasus pencurian biasa, perkelahian, dll. Apabila setelah hasil diversi tidak dapat menemukan kesepakatan antara kedua belah pihak di tingkat kejaksaan dan korban tetap meminta agar kasus tersebut dapat dilanjutkan sampai persidangan, maka tugas Jaksa Penuntut Umum adalah segera melimpahkan perkara tersebut ke Pengadian Negeri setempat. Namun untuk kasus perkara anak yang tidak dapat di upayakan diversi seperti contoh pembunuhan, penganiayaan, perampokan, yang tindak pidana penjaranya lebih dari 7 tahun, maupun yang pernah melakukan pengulangan tindak pidana maka kejaksaan mempunyai kewenangan untuk dapat langsung melimpahkan perkara tersebut di pengadilan tanpa harus mengupayakan diversi terlebih dahulu.[61]

3) Kehutanan

Penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan dalam perkara tindak pidana perusakan hutan dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku, dalam hal ini KUHAP, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 tentang

[61] Ahmad Sulchan dan Muchamad Gibson Ghani, "Mekanisme Penuntutan Jaksa Penuntut Umum terhadap Tindak Pidana Anak," *Jurnal Ulul Albab* 1 (Semarang: Sultan Agung Islamic University, 2017), hlm. 122-123.

Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Dalam perkara kehutanan, untuk kepentingan penuntutan, penuntut umum berwenang: [62]

- Meminta keterangan kepada bank tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa. Bahkan, penuntut umum berwenang meminta kepada bank untuk memblokir rekening simpanan milik tersangka atau terdakwa yang diduga sebagai hasil pembalakan liar selama proses penuntunan dan/atau pemeriksaan berlangsung.
- Meminta data kekayaan dan data perpajakan tersangka atau terdakwa kepada unit kerja terkait;
- Meminta bantuan kepada pusat pelaporan dan analisis transaksi keuangan untuk melakukan penyelidikan atas data keuangan tersangka;
- Meminta kepada instansi yang terkait untuk melarang seseorang berpergian ke luar negeri;
- Menetapkan seseorang sebagai tersangka dan dimasukkan dalam daftar pencarian orang;
- Meminta kepada pimpinan atau atasan tersangka untuk memberhentikan sementara tersangka dari jabatannya.

Kemudian, terdapat alat bukti tersendiri yang khusus diakui dalam perkara kehuatanan. Alat bukti pemeriksaan perbuatan perusakan hutan meliputi alat bukti sebagaimana dimaksud dalam KUHAP dan juga alat bukti lain berupa informasi elektronik, dokumen elektronik, dan/atau peta.[63]

Selain itu, terdapat perbedaan dalam hal durasi penuntutan. Penyidik wajib menyelesaikan dan menyampaikan berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 60 (enam puluh) hari sejak dimulainya penyidikan dan dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari. Kemudian, jika hasil penyidikan belum lengkap, penuntut umum wajib melakukan penyidikan paling lama 20 (dua puluh) hari dan dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari. Bila sudah lengkap, penuntut umum wajib melimpahkan perkara ke pengadilan paling lama 25 (dua puluh lima) hari terhitung sejak selesai penyidikan.[64]

4) Perikanan

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki ± 17.508 pulau, wilayahnya terbentang sepanjang 3.9777 mil antara Samudra Hindia dan Samudra Pasifik telah menjadi salah satu negara dengan kekayaan laut terbesar di dunia. Namun pemanfaatan sumber daya laut tersebut untuk kesejahteraan masyarakat ternyata

[62] Pasal 36 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Perusakan Hutan

[63] Pasal 37 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Perusakan Hutan

[64] Pasal 39 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Perusakan Hutan

belum optimal, Rp. 20 trilyun pertahun atau 75 % dari kekayaan laut hilang sebagai akibat *illegal fishing*.[65]

Upaya penanggulangan *illegal fishing* telah dilakukan dengan melahirkan Undang-undang No. 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan (UU Perikanan) pada tanggal 6 Oktober 2004 yang pokoknya mengatur tentang pengelolaan perikanan untuk meningkatkan kemakmuran dan keadilan guna pemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi kepentingan bangsa dan negara dengan tetap memperhatikan prinsip kelestarian sumber daya ikan dan lingkungannya serta kesinambungan pembangunan perikanan nasional. Penggunaan sarana pidana dalam undang-undang ini dilakukan dengan terlebih dahulu membentuk pengadilan perikanan pada lima pengadilan negeri, yaitu Jakarta Utara, Medan, Pontianak, Bitung dan Tual paling lambat pada tanggal 6 Oktober 2006, namun berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2006 pembentukan pengadilan perikanan telah ditangguhkan menjadi paling lambat sampai dengan 6 Oktober 2007.[66]

2.7 PBK dan Kejaksaan

Penganggaran Berbasis Kinerja telah diimplementasikan di setiap K/L karena dalam perencanaan penganggaran, pelaksaan anggaran hingga pertanggungjawaban anggaran telah menerapkan prinsip yang dituangkan dalam PBK melalui berbagai regulasi yang terkait dengan keuangan. Penerapan PBK di setiap K/L menjadi prinsip utama sebab PBK mengendapkan efesiensi, efektivitas dan kinerja yang berbasis pada tujuan. Pelaksaan PBK pun telah diterapkan di Kejaksaan RI namun implementasinya kurang maksimal. Proses Perencanaan Kejaksaan telah menerapkan prinsip PBK seperti partisipasi Sakter dalam menentukan anggaran sedangkan Kejagung sebagai pusat dari sakter menentukan indikator capaian kinerja. Namun, apakah indikator capaian kinerja tersebut mengacu pada dokumen perencanaan baik Renstra dan Renja, secara efektif masih belum digunakan sebagai acuan dalam penyusunan perencanaan anggaran sehingga capaian kinerja Kejaksaan RI belum berdampak secara signifikan pada program priortas nasional.

Begitu pula dalam implementasi pelaksaan program dan kegiatan, secara Undang-Undang bahwa fungsi utama Kejaksaan RI adalah penuntutan. Sehingga indikator kinerja yang paling utama lebih ditekankan pada penanganan perkara baik Pidana umum, perkara pidana khsusu dan Perkara Perdata dan TUN. Sehingga output dari penanganan perkara tersebut mayoritas diselesaikan melalui proses peradilan. Apabila mengacu pada konsep *Restorative Justice*, setiap perkara hukum tidak harus diselesaikan melalui proses peradila. Sehingga selain dapat mempersingkat waktu penyelesaian perkara juga dapat mengefesiensikan biaya penanganan perkara. konsep PBK dan Restorative Justice memiliki prinsip yang sama dengan menekankan pada efektivitas, efesiensi, dan tujuan kinerja. PKB diimplementasikan untuk wilayah anggaran sedangkan Restorative Justice untuk penanganan perkara.

---

[65] Hasanudin, "Hukum Acara Pengadilan Perikanan Dan Tindak Pidana Perikanan," http://pn-tilamuta.go.id/2016/05/23/hukum-acara-pengadilan-perikanan-dan-tindak-pidana-perikanan/ diakses 7 Desember 2018.

[66] *Ibid.*

2.8 Anggaran Kejaksaan yang belum mendukung *Restorative Justic*

Dewasa ini, pemerintah telah mendorong *restorative justice* dalam penegakan hukum Indonesia. Pendekatan *restorative justice* ini terselenggara dalam kerangka kerja yang melibatkan pelaku tindak pidana, korban, dan masyarakat.[67] Menurut Tony F. Marshall (Marlina, 2010:28), "*Restorative justice is a process whereby all the parties with a stake in a particular offence come together to resolve collectively how to deal with the aftermath of the offence and its implications for the future*". Artinya, *restorative justice* tidak berhenti kepada pertemuan semua pihak yang berkepentingan, tetapi mencari solusi bersama untuk menyelesaikan setiap kemungkinan akibat dari pelanggaran tersebut. Dalam konsep ini, diupayakan untuk meminimalisir keluarnya usaha, daya, ataupun dana di kemudian hari untuk menangani setiap akibat dari pelanggaran tersebut.[68] Konsep ini tentunya sejalan dengan konsep Anggaran Berbasis Kinerja yang hendak diterapkan dalam Kejaksaan. Tujuan penganggaran berbasis kinerja adalah untuk menunjukan keterkaitan antara pendanaan dan prestasi kinerja yang akan dicapai (*directly linkages between performance and budget*). Artinya, anggaran berbasis kinerja menekankan kepada efisiensi dalam penganggaran (*operational efficiency*).

Secara ekonomis, kerugian yang diderita akibat beberapa tindak pidana tidak terlalu signifikan dibanding dengan tindak pidana lainnya. Kasus-kasus yang kerugian dan korbannya kecil, seharusnya tidak sampai ke pengadilan yang memakan biasa besar.[69] Bekerjanya hukum pidana tidak dapat menghilangkan sebab-sebab tindak pidana yang terjadi melainkan penanggulangan sesuatu gejala. Dalam beberapa kasus, penerapan hukum pidana menimbulkan banyak kerugian yang akan dialami di pihak negara, pemborosan negara, dan pemborosan anggaran. Bahkan, stigmasisasi dan *labeling* terhadap terpidana tidak bisa dihindari.[70] Nyatanya, konsep ini belum tergambar secara nyata dalam penerapan sistem anggaran Kejaksaan saat ini. Saat ini, jumlah penuntutan yang dilakukan oleh Kejaksaan menjadi salah satu penilaian kinerja Kejaksaan. Ketika Kejaksaan tidak memenuhi target perkara yang dituntut dalam rencana anggaran, maka kinerja Kejaksaan dianggap rendah. Selama ini, jika kasus sudah dinyatakan lengkap (P21) oleh Kejaksaan, ada anggapan bahwa kasus tersebut harus ke pengadilan. Padahal, kalau melihat Pasal 140 KUHAP, Jaksa meneliti kembali layak atau tidaknya perkara itu dilimpahkan ke pengadilan. Jaksa memiliki kewenangan untuk menghentikan perkara di tahap pra penuntutan jikalau dirasa perkaara tersebut tidak layak atau tidak sepantasnya diajukan ke hadapan persidangan. Selain itu, anggaran kejaksaan saat ini belum mendukung upaya alternatif penyelesaian perkara di luar penuntutan ke peradilan. Sebagai contoh, belum dianggarkannya mekanisme diversi perkara pidana anak di setiap satker Kejaksaan. Bilapun ada, anggarannya belum mengakomodir seluruh kebutuhan dari pelaksanaan diversi. Hal ini menunjukkan belum optimalnya *restorative justice* dari sisi penganggaran kinerja Kejaksaan.

---

[67] Budi Suhariyanto, "R*estoratif Justice dalam Pemidanaan Korporasi Pelaku Korupsi demi Optimalisasi Pengembalian Kerugian Negara*," *Jurnal Rechtsvinding* 5 (Desember 2016), hlm. 423.

[68] Handar Subhandi, "*Pengertian Restorative Justice* (Keadilan Restoratif)," https://www.researchgate.net/publication/320557512_Pengertian_Restorative_Justice_Keadilan_Restoratif diakses pada 27 Agustus 2019.

[69] Anonim, "*Kasus Kecil Diharapkan Tidak Sampai Pengadilan*," https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f2f6e043cf4d/kasus-kecil-diharapkan-tidak-sampai-pengadilan/ diakses pada 27 Agustus 2019.

[70] Handar Subhandi, "Pengertian Restorative Justice (Keadilan Restoratif)," https://www.researchgate.net/publication/320557512_Pengertian_Restorative_Justice_Keadilan_Restoratif diakses pada 27 Agustus 2019.

BAB III
IMPLEMENTASI PBK DI KEJAKSAAN

3.1 Analisis Makro Anggaran Kejaksaan

3.1.1 Serapan Anggaran Belum Optimal

Pagu Anggaran di Kejaksaan RI setiap tahunnya mengalami peningkatan, meskipun penyerapan anggaran rendah, dan terdapat anggapan bahwa anggaran yang tersedia dirasa belum mampu memenuhi kebutuhan Kejaksaan RI secara maksimal[74]. Disaat anggaran Kejaksaan mengalami peningkatan, pada hal lain justru ditengah minimnya anggaran dan mininya serapan, capaian kinerja Kejaksaan RI dalam penanganan perkara justru melampaui target yang dituangkan dalam Renja Kejaksaan RI (Dapat dilihat di table III.2).

Kejaksaan RI sebagai salah satu lembaga penegak hukum di Indonesia yang mempunyai tugas dan fungsi sebagai penyidik pada tindak pidana tertentu, penuntut umum, pelaksana penetapan hakim, pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh penetapan hukum tetap, pidana pengawasan dan lepas bersyarat, bertindak sebagai pengacara negara, serta turut membina ketertiban dan ketentraman umum. Terkait tugas dan fungsi (tusi) Kejaksaan RI telah diatur dalam Pasal 30 Undang-undang No 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan RI. Penganggaran di Kejaksaan Agung telah mengacu pada *money follow program*, namun implementasinya belum maksimal. Program yang menjadi tusi utama Kejaksaan RI adalah penuntutan yang menjadi domain dari Program Penanganan dan Penyelesaian Perkara Pidana Umum dan Program Penanganan dan Penyelesaian Perkara Pidana Khusus, Pelanggaran HAM yang Berat dan Perkara Tindak Pidana Korupsi.

III.1 Tabel Program di Pidana Umum dan Pidana Khusus

PROGRAM	TAHUN 2014		TAHUN 2015		TAHUN 2016		TAHUN 2017		TAHUN 2018	
	PAGU	Realisasi	PAGU	Realisasi	PAGU	Realisasi	PAGU	Realisasi	PAGU	Realisasi
Program Pidana Umum	350,26	341,12	485,80	420,38	505,15	342,58	231,03	199,71	642,39	363,41
Program Pidana Korupsi Khusus	269,83	210,19	344,13	236,31	487,04	271,47	225.63	174,49	300.38	185.22

Sumber: Data olah Fitra

Anggaran untuk program Penanganan perkara Pidana Umum sejak tahun 2014 alokasi rata-ratanya sebesar 8,1% dari total anggaran Kejaksaan Agung, sedangkan untuk Program penanganan perkara Pidana Khusus alokasi rata-ratanya sebesar 6% dari total anggaran Kejaksaan RI. Porsi terbesar belanja Kejaksaan Agung diperuntukan untuk belanja pegawai dan Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya Kejaksaan RI, setiap tahun rata-ratanya sebesar 65,5% dari total anggaran Kejaksaan Agung. Contohnya, untuk Tahun Anggaran 2018, Kejaksaan Agung mendapatkan alokasi anggaran sebesar Rp. 6,7 Triliun untuk Program Dukungan dan Manajemen Dan Pelaksaan Tugas lainnya Kejaksaan RI,

[74] https://www.tribunnews.com/bisnis/2019/01/16/komisi-kejaksaan-mengeluh-anggaran-kurang Di akses pada juli 2019

alokasinya sebesar Rp. 4,1 Trilyun. Rendahnya serapan anggaran di Kejaksaan menjadi persoalan utama. **Serapan rendah ini bisa disebabkan karena perencanaan yang belum komperhensif sehingga alokasi anggaran tidak mampu terserap karena kegiatannya tidak terlaksana. Komperhensifitas perencanaan maksudnya adalah anggaran yang dialokasikan tidak berdasarkan kebutuhan actual yang ada di Satker sebagai pelaksana anggaran**. Jika ditelaah lebih jauh, sebenarnya Kejaksaan RI telah memiliki komitmen perencanaan dan penganggaran yang dituangkan dalam SOP, prosedur, keterlibatan aktor dalam perencanaan. Namun hal tersebut belum cukup signifikan dalam efektivitas perencanaan anggaran, pelaksaan hingga pertanggunjawaban tidak efektif terlaksana akibat ketimpangan pemahaman dari aktor-aktor yang terlibat.

Kemudian apabila melihat tusi kejaksaan RI dihubungkan dengan alokasi anggaran, maka tergambar bahwa alokasi anggaran lebih banyak diperuntukan bagi Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya Kejaksaan RI yang di dalamnya terdapat kegiatan seperti:

1) Layanan Dukungan Manajemen Eselon I: Layanan Internal Organisasi
2) Layanan Perkantoran: Gaji dan Tunjangan dan Operasional dan Pemeliharaan Kantor.

Sedangkan untuk penanganan perkara Pidana Umum dan Perkara Pidana Khusus belum tergambar keberpihakannya secara anggaran. Besarnya biaya belanja pegawai di Kejaksaan RI dapat dilihat dari jumlah pegawai Kejaksaan RI. Berdasarkan data Laporan Tahunan Kejaksaan RI Tahun 2018, jumlah Kejaksaan RI di seluruh Indonesia sejumlah 22.009 pegawai, yang terdiri dari Tata Usaha (TU) dan Jaksa. Dengan komposisi Jaksa sebanyak 10.784 pegawai dan TU sebanyak 11.261 pegawai. Sedangkan untuk penanganan perkara, Untuk Perkara Pidana Umum misalnya, rekapitulasi Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) sebanyak 161.007 SPDP ditambah 17.935 SPDP, tahun 2017 terdapat 178.942 SPDP. Perbandingan lengkpanya lihat table:

III.2 Tabel Rekapitulasi Penanganan Perkara Pidana Umum Tahun 2017

Uraian	Target	Realisasi	Presentase
Rekapitulasi SPDP		178.942 SPDP	
Rekapitulasi Penerimaan Berkas Perkara Tahap Pertama	62.821 perkara	162.157 perkara	258 %
Rekapitulasi Tahap Penuntutan Perkara Tindak Pidana Umum	58.078 perkara	145.370 perkara	250 %
Keberhasilan Eksekusi	60.266 perkara	130.883 perkara	217 %

III.3 Tabel Rekapitulasi Penanganan Perkara Pidana Khusus tahun 2017

Uraian	Tahapan	Target	Realisasi	Presentase
Kejaksaan Agung	Penyelidikan	50	56	112 %
	Penyidikan	75	81	108 %
Kejaksaan Tinggi, Kejaksaan Negeri, Cabang Kejaksaan Negeri	Penyelidikan	843	1.275	151 %
	Penyidikan	786	1.283	163 %

Discailmer: Dokumen Laporan Tahunan Kejaksaan Tahun 2017 digunakan sebagai gambaran pengelolaan anggaran Kejaksaan yang lebih mengutamakan program dukungan manajemen.

Dari tabel di atas tergambar bahwa Kejaksaan RI telah menjalankan Tusinya. Realisasi penanganan perkara Pidum dan Pidsus melampaui target kinerja. Di sisi yang lain, terpenuhinya kinerja penanganan perkara Kejaksaan RI tidak sebanding dengan besaran alokasi anggaran.

Pertanyaanya, apakah alokasi anggaran untuk penanganan perkara melebihi jumlah target penanganan perkara? atau memang Kejaksaan RI mengefesinesikan penggunaan anggaran dalam penanganan perkara?

Berdasarkan data catatan Rapat Kerja Komisi III DPR RI dengan Kejaksaan Agung, pada 5 Juni 2018 terkait pembahasan anggaran kejaksaan untuk T.A 2019. Dalam risalah rapat tersebut, Kejaksaan meminta tambahan anggaran sebab kejaksaan kekurangan anggaran Rp. 2,4 trilyun, kejaksaan di daerah masih kekurangan anggaran untuk pidsus dan pidum. Selain itu juga Komisi III DPR RI meminta Kejaksaan Agung untuk memperhatikan program yang membutuhkan anggaran lebih mengacu pada prinsip *Money Follow Program* yang diterapkan K/L dalam penyusunan anggaran. Sebab, alokasi anggaran yang minim untuk penanganan perkara Pidana Umum dan Perkara Pidana Khusus namun justru kinerja melampaui target sedangkan dari sisi penyerapan anggaran tidak maksimal.

III.1 Grafik Tren Realisasi Anggaran Program Pidum dan Program Pidsus

Sumber: Data olah FITRA

Jika dilihat dari tabel di atas, justru kondisinya sebaliknya. Untuk Program Penanganan Perkara Pidum dan Program Penanganan Perkara Pidsus, realisasi anggarannya tidak pernah mencapai 100% sejak tahun 2014-2018. Bahkan pada tahun 2016 realisasi anggaran untuk Program penanganan perkara Pidum hanya 67,82% sedangkan Program penanganan perkara Pidsus hanya 55,74%. Begitu pula di tahun 2018, realisasi anggaran untuk Program Penanganan Perkara Pidum sebesar 56,5% dan 61,6%. Tidak optimalnya penyerapan anggaran dan capaian kinerja berakibat pada berkurangnya anggaran Kejaksaan RI di tahun berikutnya. Berdasarkan PMK No 258 tahun 2015 tentang Tata Cara Pemberian Penghargaan dan Pengenaan Sanksi atas Pelaksanaan Anggaran Belanja K/L, pengenaan sanksi berupa pengurangan anggaran

apabila K/L tidak sepenuhnya melaksanakan anggaran belanja pada tahun anggaran sebelumnya

3.1.2 *Miss-Allocation* Anggaran

Kekeliruan dan kesalahan dalam penyusunan anggaran mengakibatkan alokasi anggaran yang tidak tepat sasaran *(miss-allocation)*. Dengan anggaran yang terbatas untuk memenuhi tujuan dan target yang hendak dicapai, maka kesesuain menjadi keharusan yang dipenuhi oleh perencana penyusun angagran.

Miss-allocation anggaran Kejaksaan dengan jelas dapat terlihat dari anggaran rutin yang tidak pernah sesuai. Anggaran belanja pegawai yang rutin dan dapat diukur, berbeda dengan penganggaran perkara yang memang memiliki flexibilitas tinggi. Setiap satuan kerja yang menjadi objek dalam penelitian ini mengalami keharusan melakukan revisi anggaran karena tidak sesuainya anggaran belanja pegawai dengan kebutuhan yang ada.

> *"Untuk anggaran rutin saja seperti pegawai untuk anggaran gaji dan tukin saja selalu kurang, tahun ini hampir 2 M, yang ada saat ini hanya cukup sampai bulan ke 7. Padahal sudah kita hitung setiap tahunnya. kita minta sesuai dengan kebutuhan, karena anggarannya juga sudah pasti setiap tahunnya." Bendahara di Kejati.*

Pemenuhan anggaran rutin yang tidak sesuai ini melalui mekanisme revisi bisa diselesaikan, namun memiliki dampak pada angagaran lainnya. Dalam dokumen DIPA *miss-allocation* secara rinci dapay dilihat. Terdapat kegiatan yang telah dianggarkan namun tidak dapat digunakan. **Dipa yang turun dari Kejaksaan Agung akhirnya tidak bisa diserap dikarenakan anggaran yang diturunkan memang tidak dibutuhkan oleh Kejati mapun Kejari. Salah satu contohnya di salah satu kejari dua tahun berturut-turut selalu dianggarkan anggaran untuk eksekusi pidana mati, sedangkan di kejari tersebut sama sekali tidak ada terpidana yang harus dieksekusi ma**ti.

Ruang penyesuaian melalui revisi anggaran memang terbuka bagi kejaksaan di setiap level, agar anggaran dapat digunakan, dan tepat sasaran. Revisi bahkan menjadi hal yang wajar bagi Lembaga pemerintah termasuk Kejaksaan. Namun, Kelembagaan kejaksaan yang hirarkis berjenjang dari pusat dan daerah menyebabkan hal tersebut bukan hal yang mudah untuk dilakukan.

Dampak dari miss-allocation tidak hanya terjadi pada serapan anggaran yang rendah, namun juga adanya kebutuhan yang tidak dianggarkan. **Seperti, anggaran pemusnahan barang bukti dianggarkan di Pidsus padahal alokasi tersebut untuk kegiatan tersebut adanya di Pidum. Perawatan barang bukti tidak ada di Pidsus. Selain itu juga perawatan barang bukti secara nomenklatur ada namun untuk kegiatannya tidak ada anggaran. Misalnya di dalam eksekusi, itu banyak eksekusi terpidana yang di luar Rutan. Padahal penanganan perkara Pidana Korupsi merupkan salah satu Prioritas Nasional namun secara anggaran belum maksimal.**

Garis besar dari kondisi ini menggambarkan lemahnya perencanaan anggaran pada akhirnya memunculkan kemungkinan *underfinancing* (kekurangan anggaran*)* atau *overfinancing (*kelebihan anggaran) yang kesemuanya mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektifitas unit kerja Kejaksaan. Anggaran sebagai alat untuk melaksanakan strategi organisasi harus dipersiapkan sebaik-baiknya agar tidak terjadi bias atau ketidaksesuaian.

Perencanaan adalah kunci utama dari penerapan anggaran berbasis kinerja yang baik, tanpa perencanaan sulit dipastikan penggunaan anggaran akan sesuai dengan kebutuhan dan terserap optimal sehingga tidak akan mencapai tujuan yang ditargetkan.

Senada dengan UU Nomor 17 tahun 2003, penyusunan anggaran dilakukan dengan mengintegrasikan program dan kegiatan masing-masing satuan kerja untuk mencapai sasaran dan tujuan yang ditetapkan. Pengertian dari kinerja di sini adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis (strategic planning) suatu organisasi. Suatu program akan terlaksana dengan baik jika didukung dengan tingkat kedisiplinan yang baik. Kesesuaian perencanaan merupakan perasaan taat dan patuh terhadap peraturan-peraturan dalam melakukan pekerjaan tertentu yang menjadi tanggung jawabnya[75].

Merujuk pada pengertian Mardiasmo (2002), anggaran adalah alat manajemen kebijakan ekonomi dan akuntabilitas, serta merupakan pedoman bagi segala tindakan yang akan dilaksanakan pemerintah meliputi rencana pendapatan, belanja, bagi hasil pendapatan, dan cadangan, dan pembiayaan dalam satuan rupiah yang disusun menurut klasifikasi anggaran secara sistematis untuk satu periode akuntansi guna mencapai tingkat efisiensi dan efektivitas juga sebagai alat kontrol di dalam menjalankan pemerintahan[76].

Kejaksaan merupakan sebuah lembaga pemerintah yang di dalam pelaksanaan program kegiatannya selalu mengacu kepada perencanaan yang telah ditetapkan. Hal tersebut juga berlaku terhadap anggaran yang telah dibuat dalam melaksanakan program kegiatan Kejaksaan mulai dari Kejaksaan Agung hingga Cabang Kejaksaan Negeri, sehingga hampir tidak mungkin apabila anggaran program yang dilaksanakan melebihi dari anggaran yang telah ditetapkan (*unfavorable*). Dari hasil observasi ditemukan data anggaran belanja dan realisasi anggaran kejaksaan di tiap-tiap tingkatan kerja tiap tahun terus mengalami ketidaksesuaian antara anggaran yang dialokasikan dengan realisasi anggaran di lapangan. Hal ini disebabkan karena adanya ketidaksesuaian dalam proses perencanaan anggaran dengan pelaksanaannya.

Perencanaan yang tidak didasarkan pada kebutuhan berakibat pada anggaran yang tidak bisa digunakan oleh Satker. Anggaran yang diturunkan baik dari kejaksaan agung maupun Kejaksaan Tinggi juga akhirnya tidak sesuai dengan karakteristik (Geografis, Intesitas Jumlah Perkara) yang berbeda ditiap-tiap satker. Sering juga terjadi perbedaan antara apa yang diusulkan di level daerah baik di cabjari, kejari, dan kejati dalam bentuk formulir usulan RAB (Rencana Anggaran Belanja) tidak sesuai dengan apa yang dialokasikan pusat dalam hal ini kejati dan kejagung dalam bentuk pagu indikatif atau DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran). Kejaksaan di level daerah merasa apa yang dibuat dalam bentuk usulan hannya merupakan formalitas belaka, karena usulan tersebut akan dicoret bahkan diubah. Akibatnya tumbuhnya budaya *copy paste* program baik berdasarkan tahun sebelumnya atau *copy paste* dari satker lain.

---

[75] Venni Avionita. 2018. *Pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja program peningkatan disiplin aparatur instansi pemerintah daerah*, Universitas Widyatama, Bandung.

[76] Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Andi, Yogyakarta

> *"Kita sudah membuat perencanaan untuk tahun berikutnya oleh masing-masing bidang teknis (Kasi). Daftarnya sekian, permintaan anggarannya sekian tapi pas waktu penyerahan DIPA ternyata tidak sesuai. Kadang sudah dibikin kegiatan yang dibutuhkan tapi pas tahun berjalan itu tidak ada anggarannya. Kita suka malas membuat RAB, karena nanti diatas itu tidak menyetujui atau berbeda paham." –* Kejati Sumut

Dokumen perencanaan sering sekali tidak menjadi landasan dalam penyusunan anggaran di masing-masing Satker. Sedangkan perencanan merupakan kunci suksesnya sebuah tujuan, sehingga peran perencanana di kejagung dan kejati sangat krusial. Pembagian anggaran mempertimbangkan banyak hal seperti kondisi keuangan negara, dalam hal ini dipimpin oleh Kementrian Keuangan**. Ketika anggaran terbatas, maka kejagung dan kejati harus benar-benar memilih apa yang menjadi prioritas. Apakah program tersebut sesuai dengan kebutuhan daerah, sesuai dengan sekala prioritas kejaksaan dan bahkan RPJMN**. Oleh karena itu memahami kebutuhan masing-masing satuan kerja harus dilakukan dengan dua arah, sehingga tidak ada lagi yang merasa bahwa mengisi usulan perencanan hannya merupakan formalitas belakang.

Berdaarkan penelitian lapangan ditemukan fakta, bahwa proses penyusunan perencanaan dan penganggaran di Kejaksaan dari sisi penerapan sudah sesuai dengan regulasi penyusuanan anggaran pemerintah, namun dokumen-dokumen tersebut sering sekali hanya dijadikan pelengkap dalam rangkaian kegiatan penyusunan anggaran. Bahkan di beberapa satker dalam penelitian ini sama sekali tidak menaruh perhatian terhadap dokumen renstra dan renja, hal ini terlihat dari banyaknya *civitas* Kejaksaan yang tidak memahami program prioritas kejaksaan terutama di Pidum dan Pidsus.

Penyusunan renstra dan renja sering sekali hanya dijadikan formalitas pemenuhan kewajiban, tidak digunankan sebagai landasan penyusunan anggaran. Bahkan berdasarkan hasil temuan lapangan sebagian staff kejaksaan tidak memahami dan mengetahui isi dari renstra dan renja kejaksaan, sehingga wajar jika anggaran dibuat tanpa mempertimbangkan Renstra Kejaksaan.

> *"Pada saat nyusun TOR dan KAK banyak ketidakpadahaman dalam penyusunannya, karena latar belakang kita juga bukan ekonomi, jadi kita hanya meng-*copy paste *apa yang ada pada tahun-tahun sebelumnya, tapi tahun sebelumnya tentu berbeda otomatis kita lebihkan, tapi pada saat TOR kita kirim ke jenjang yang lebih tinggi, tidak juga disetujui. Walhasil apa yang disetujui, berbanding terbalik dengan yang kita butuhkan" Aspidum Kejari di DKI Jakarta*

3.2. Perencanaan Penganggaran Kejaksaan RI

3.2.1. Perencanaan Anggaran Belum mengacu pada Dokumen Renstra dan Renja

Proses perencanaan Anggaran di Kejaksaan berbasiskan dokumen realiasi penanganan perkara yang didapat pada tahun sebelumnya, secara konsep pola demikian masih menerapkan sistem penganggaran tradisional yang salah satu cirinya adalah *incremental*. Proses perencanaan Kejaksaan sudah menggunakan sistem *Bottom to Up*, substansi dari sistem perencanaan *Bottom to up* bertujuan agar aspirasi dan kebutuhan dari pelaksana anggaran di tingkatan daerah dapat

termuat dalam dokumen anggaran. **Perencanaan anggaran dari level daerah hingga ke pusat, telah mengacu pada prinsip Penganggaran Berbasis Kinerja**, Kejaksaan RI telah merenapkan prinsip tersebut.

Proses perencanaanya dimulai dari Kejaksaan Negeri dan Cabang Kejaksaan Negeri untuk kemudian dilakukan penelahaan oleh Bidang Pembinaan tepatnya Sub-bagian Perencanaan yang melakukan penelaahan konteks dan kebutuhan disandingkan dengan Pagu anggaran yang diberikan pada masing-masing Kejaksaan Tinggi. Persoalan perencanaan anggaran di Kejaksaan kemudian apakah perencanaan program dan kegiatan berkontribusi pada capaian program prioritas nasional seperti yang telah diatur dalam PP 17 tahun 2017? Sebab, apabila basis dari perencanaan berdasarkan dokumen realisasi penanganan perkara, tidak mengacu pada dokumen perencanaan seperti renstra dan renja Kejaksaan maka akan sulit Kejaksaan dapat mencapai kinerja prioritas pembangunan nasional.

Basis perencanaan Kejaksaan Negeri berdasarkan hasil wawancara mengacu pada realisasi penanganan perkara pada tahun sebelumnya. Unit kerja teknis seperti Bidang Pidana umum, Bidang Pidana Khsusus dan Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara menjadikan penanganan perkara sebagai dasar usulan pengajuan anggaran untuk kemudian oleh Bidang Pembinaan dituangkan dalam ‘formulir’atau template perencanaan anggaran. Penjelasan dari Kasi Pidum Kejari Surabaya mengatakan

“Setiap tahun kita selalu mengisi permintaan pengajuan rencana anggaran. Selalu kita ajukan. Kita sudah prediksi dengan penanganan perkara beberapa tahun terakhir. Kita sudah prediksi dengan setiap tahun penanganan perkara yang ditangani. Kecenderungannya anggaran meningkat. Saya tugas di sini sudah 3 tahun. Missalnya sekarang, untuk tahun 2018, perencanaan di tahun 2019 telah diajukan. Tahun 2019 kita meminta anggaran untuk 3500 perkara karena berangkat dari data yang memiliki kecenderungan perkara yang naik”. – Kejari Surabaya-

Perencanaan anggaran menggunakan laporan realisasi perkara merupakan dasar tepat karena basis penentuan anggaran dapat terukur. Namun jika dirinci lebih detail, agar perencanaan anggaran ini dapat berkontribusi dengan capain kinerja (*output*) dan *Outcomes* Kejaksaan RI, maka perlu juga perencanaan anggaran berbasiskan dokumen rencana keja tahunan (Renja) dan rencana strategis (Renstra) Kejaksaan RI. Sebab apabila hanya basisnya dokumen realisasi penanganan perkara saja maka kinerja Kejaksaan RI belum secara maksimal terintegrasi dengan tujuan pembangunan nasional yang telah dirancang sebagai pedoman bagi seluruh bidang dalam penyusunan Rencana Kerja dan rencana anggaran sebagai acuan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya (tusi) agar seluruh kegiatan dapat berjalan dengan terarah, efektif dan akuntabel. **Selain itu juga, menjadikan dokumen perencanaan sebagai acuan dapat memberikan gambaran yang jelas tentang kegiatan yang dilaksanakan baik kegiatan yang dapat berjalan sesuai dengan prioritas nasional maupun prioritas Kejaksaan secara professional, proporsional dan akuntabel**. Memberikan gambaran mengenai ketersediaan anggaran untuk setiap program yang akan dilaksanakan pada tahun terkait.

Dikonfirmasi melalui wawancara[77], bahwa pengunaan Dokumen Renstra dan Renja sebagai basis lain dalam perencanaan anggaran masih belum jamak dilakukan oleh Kejaksaan di tingkat daerah. Perencanaan anggaran selama ini masih berdasarkan pada dokumen realisasi perkara. Berdasarkan keterangan mengapa Renstra dan Renja belum menjadi acuan karena hail ini belum dianjurkan oleh Kejaksaan Agung. Selain itu terdapat keterangan Renstra dan Renja sedang direvisi dan banyak pihak yang belum mengetahui apa itu renja dan renstra.

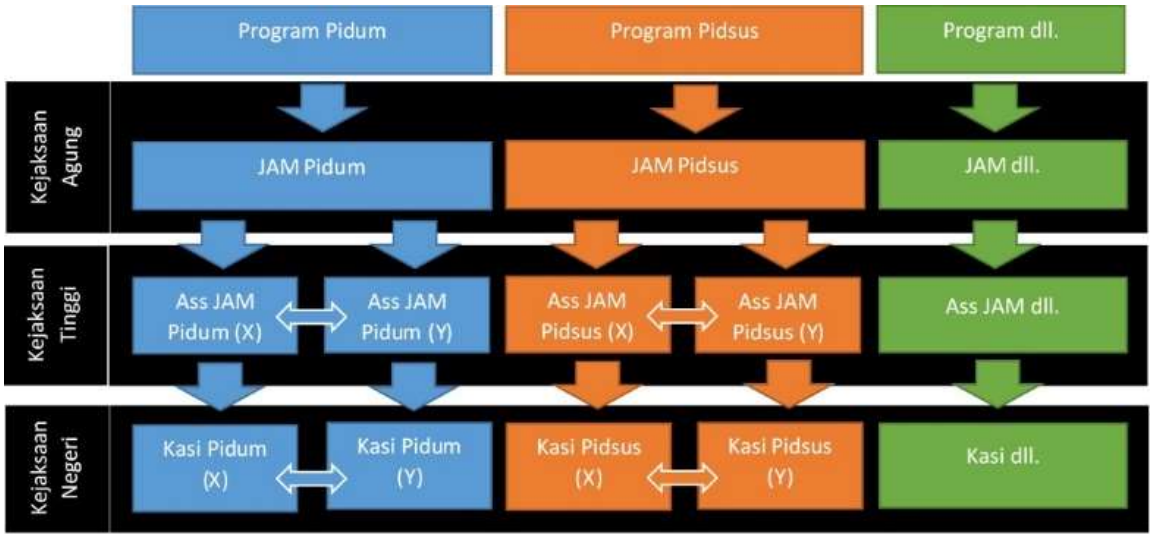
Dampak dari perencanaan anggaran belum berbasiskan dokumen perencanaan pembangunan salah satunya membuat rencana anggaran yang diajukan tidak terealisiasikan. Karena belum tentu anggaran yang direncanakan di tingkat Daerah tersinkronisasi dengan kebutuhan anggaran yang dialokasikan di tingkat Kejaksaan Agung.

3.2.2. Infleksibilitas Kelembagaan dalam Perencanaan Penganggaran

Kejaksaan merupakan salah satu lembaga vertical, yang memiliki karakteristik berbeda dengan kementrian atau lembaga lainnya. Dimana tiap satuan kerja Kejaksaan hingga tingkat daerah memiliki struktur yang relative sama sebagaimana Kejaksaan Agung. Berbeda dengan kementrian vertical lainnya, contohnya Kementerian Keuangan. Di tingkat daerah, tiap Direktorat Jendral memiliki satuan kerja sendiri seperti Dirjen Pajak, Dirjen Bea Cukai.

Sehingga dalam melaksanakan perencanaan dan penganggaran tiap-tiap satuan kerja di Kejaksaan harus berkordinasi secara vertikal (ke satker yang lebih tinggi) dan horizontal (dalam satuan kerja). Dampak dari struktur vertical ini sangat terlihat dalam urusan revisi anggaran. Meski dalam satuan kerja yang sama Kejati atau Kejari pergeseran angagran antar program tentu harus melalui persetujuan DPR. Sedangkan, anggaran kejaksaan disusun berdasarkan satuan kerja, tidak hanya berdasarkan program, untuk kinerja Kejaksaan mengacu pada nomenklatur program yang terdapat pada masing-masing Sakter.

III.2 Grafis Gambaran Struktur Vertikal Kejaksaan



[77] Wawancara Asisten Pembinaan Kejati Jawa Timur pada

Kesulitan ini terlihat dalam pelaksaan angagran penangan perkara, dan sering sekali terjadi. Anggaran Pidum dan Pidus berada dalam program anggaran yang berbeda. Program Penanganan dan Penyelesaian Perkara Pidana Umum (006.01.07) dan Program Penanganan dan Penyelesaian Perkara Pidana Khusus, Pelanggaran HAM yang Berat dan Perkara Tindak Pidana Korupsi (006.01.08)**.**

Dengan demikian anggaran dan biaya yang diberikan akan berdasarkan masing-masing tersebut pada Kejaksaan Agung, yang kemudian diturunkan kepada kantor kejaksaan dibawahnya, mulai dari tingkat provinsi sampai pada kabupaten/kota bahkan kecamatan. Penggunaan model program ini memiliki sisi positif, yaitu memudahkan pencairan anggaran pada tiap bidang yang bersifat cepat dan segera, sehingga pekerjaan utama penanganan perkara oleh jaksa dapat berjalan dengan segera. Pada sisi positif tersebut, perlu juga dilihat bahwa dibutuhkan tim kerja solid, baik pada tahap penganggaran dan perencanaan, pengawasan, penggunaan biaya, dan pertanggungjawaban keuangan maupun dokumen. Sedangkan sisi negatif dari model penganggaran ini adalah proses revisi yang cukup menyulitkan, dimana pergeseran dari program lain harus dengan persetujuan Dewan perwakilan Rakyar (DPR). Efek lanjutannya adalah sulit merelokasi anggaran Pidsus ke Pidum maupun sebaliknya tanpa persetujuan DPR.

Infleksibilitas yang menyebabkan proses revisi anggaran yang rumit dan mendetil dan menjadi satu faktor yang menghalangi penyusunan anggaran, karena Satker harus melewati proses persetujuan yang berlapis-lapis. Penyederhanaan prosedur lebih lanjut dengan memberikan fleksibilitas/kewenangan yang lebih besar kepada kejaksaan agung untuk melakukan revisi anggaran.

3.2.3. Lemahnya Sistem Pengawasan Internal

Kejaksaan mengenal pengawasan internal di bawah Jaksa Agung Muda Pengawasan (JAM WAS) yang melaksanakan sebagian tugas dan fungsi kejaksaan di bidang Pengawasan. Di kementrian lain Pengawasan di kejaksaan lebih dikenal dengan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).

Dalam konteks anggaran Pengawasan layaknya APIP melakukan audit dan kontrol terhadap penggunaan anggaran. Sebagaiman pengawasan internal, dilakukan kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam Mewujudkan tata kepemerintahan yang baik.

Pada dasarnya, audit Internal merupakan pendamping dalam penyelenggaraan kegiatan baik dari segi keuangan ataupun non-keuangan. Audit Internal menentukan apakah kebijakan dan prosedur pemerintah telah diikuti dan dijalankan di seluruh lapisan badan ataupun instansi pemerintahan. Sebab, erat kaitannya ketidaksesuaian kebijakan dan prosedur pemerintah yang telah dibuat dengan pelanggaran ataupun tindakan penyimpangan. Sebagaimana yang diketahui, tindakan fraud bermuara dari adanya tindakan pelanggaran. Oleh karena itu, pihak audit internal sebagai benteng kedua dalam menjalankan pemerintahan diharapkan berupaya mampu menghadapi berbagai persoalan kecurangan yang mana pelaksana pemeriksanya

dibekali ilmu dan pengetahuan yang dimilkinya sehingga pelaksanaan audit dapat berjalan lancar dan tepat sasaran.

Kondisi yang terjadi saat ini di Kejaksaan, Pengawasan tidak bisa berjalan dengan optimal dikarenakan terbatasnya sumber daya yang dimiliki dalam melakukan pengawasan. Pengawasan sering sekali mendapat teguran karena dinggap tidak mereview pelaksaan anggaran dengan rinci sehingga sering sekali dalam audit BPK mendapatkan catata. Jaksa maupun pelaksana program beranggapan jika lolos pada Pengawasan maka lolos pula pada audit BPK.

“Pengawasan kami terbatas, uji petik kami tidak selengkap dan sedalam BPK, karena tugas lain dari pengawasan juga banyak” Aswas Kejati

Optimalisasi Pengawasan perlu dilalukan agar jika terjadi potensi kecurangan pengawasan memberikan saran pada pelaksana kegiatan. Pengawasan juga harus mulai membuka peran konsultasi dan pendampingan (*consulting services*).

3.3. Menelisik Anggaran Penanganan Perkara

Secara garis besar proses penanganan kasus pada bidang pidana umum dan pidana khusus adalah sama. Dimulai dari pra penuntutan, kemudian penuntutan, dan eksekusi. Hal tersebut kemudian menjadi pekerjaan utama (*core business)* dari kejaksaan, yaitu penanganan perkara. Dengan demikian, penanganan perkara menjadi salah satu indikator dari kinerja kejaksaan. Kuantitas dan kualitas dari penanganan perkara menjadi perhatian tim penilai kinerja, dalam hal ini ada Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) sebagai pengawas maupun Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Disisi lain juga ditemukan Kementerian Keuangan sebagai pelaksana penyalur keuangan atas *core business* kejaksaan, yang juga dibantu oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagai auditor negara.

Proses penanganan setiap perkara, khusus bagian kerja Jaksa dimulai dari diterimanya Surat Pemberitahuan Dimulainya Perkara (SPDP) dari penyidik kepolisian. Pada tahap ini biaya *expose* merupakan mata anggaran yang dipelukan oleh kejaksaan, proses lahirnya SPDP juga membutuhkan biaya seperti alat tulis karena terdapat kegiatan pengkoreksian berkas acara dari kepolisian oleh kejaksaan, kedua aktifitas tersebut masuk dalam proses penuntutan. Tahapan berikutnya adalah penuntutan, proses ini mulai ketika jaksa membuat surat dakwaan dan melimpahkan kepada pengadilan untuk digelarnya sidang terkait. Beberapa mata anggaran yang menjadi penting dalam tahapan ini dimulai dari penggandaan surat dan dokumen hukum, penjemputan dan pengantaran tersangka dari pengadilan ke rumah tahanan, biaya makan tersangka selama proses persidangan, pemanggilan saksi, sampai pada pemanggilan ahli dan upaya hukum lanjutan yang dikenal seperti banding, kasasi, dan peninjauan kembali. Sama halnya dengan tahapan pra penuntutan, tahapan ini juga dibiayai oleh APBN. Bagian terakhir yang juga cukup penting adalah eksekusi, tahap ini masuk diantaranya bentuk-bentuk penyitaan oleh negara melalui pengadilan, Kejaksaan memiliki tugas untuk melakukan eksekusi terhadap putusan hakim, bentuk kegiatannya dimulai dari pengantaran terdakwa ke lembaga pemasyarakatan sampai pada penutupan lahan, tanah, atau barang bukti lainnya yang akan menjadi asset negara. Sebagai biaya pemenuhan kegiatan, APBN juga masih menjadi sumber pembiayaan utama yang digunakan pada tahap ini.

Pelaksanaan peran pekerjaan utama kejaksaan tersebut yang sepenuhnya dibiayai oleh negara tentunya didasarkan pada sistem pengganggaran sampai pada pertanggungjawaban. Selama ini, para Jaksa dapat mencairkan kebutuhan tersebut berdasarkan pada bukti transaksi yang digunakan bersama dengan bukti laporan.

3.3.1. Lemahnya Perencanaan Anggaran Penanganan Perkara

Pekerjaan utama Jaksa adalah melakukan penanganan perkara, dan menjadi tugas dan fungsi utama dari kerja-kerja kejaksaan. Sehingga dibutuhkan tim kerja solid, baik pada tahap penganggaran dan perencanaan, pengawasan, penggunaan biaya, dan pertanggungjawaban keuangan maupun dokumen. Namun, penganggaran dan pengunaan anggaran bukan hal yang mudah dalam penanganan perkara. Selalu terdapat anggaran kegiatan di pidana umum dan pidana khusus yang tidak bisa digunakan. Begitu juga halnya dengan pertanggungjawaban penggunaan anggaran tersebut.

III.4 Tabel Tren Realisasi Kinerja dan Anggaran Pidana Umum Kejaksaan

TAHUN	PAGU (RP)	REALISASI ANGGARAN (RP)	%	TARGET OUTPUT	CAPAIAN OUTPUT	%
2014	350.263.616.000	341.128.152.997	97%	92.993	98.855	106%
2015	485.801.405.000	420.387.823.449	87%	128.875	103.315	80,2%
2016	505.159.371.000	342.588.202.151	68%	127.985	142.269	111%
2017	231.031.986.000	199.712.126.157	86%	185.545	324.600	175%
2018	642.395.809.000	294.870.229.765	46%	266.172	232.002	87%

Sumber: Biro Perencanaan Kejaksaan RI

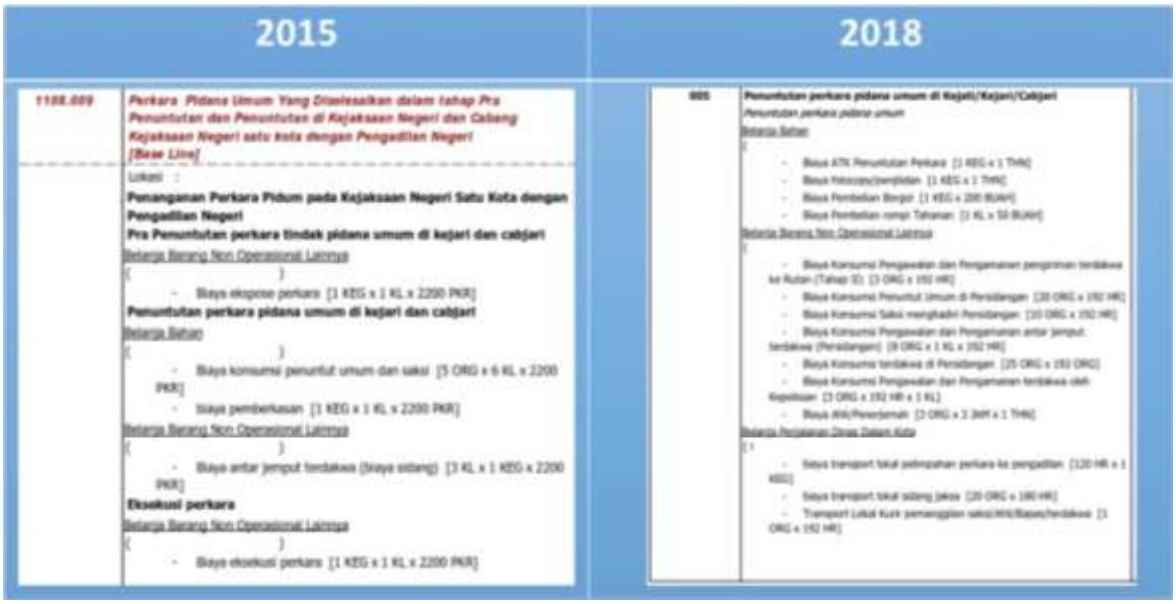
Berdasarkan tabel di atas, realisasi anggaran di Program Pidana Umum Kejaksaan RI mengalami penurunan drastis pada tahun 2016 (68%) dan tahun 2018 (46%). Untuk tahun 2018, peningkatan anggaran yang besar tidak dibarengi dengan serapan anggaran. Meski demikian pada tahun 2016, meski serapan anggaran rendah tetapi target yang dicapai oleh Kejaksaan RI bisa mencapai 111%. Bahkan di tahun 2017, dengan realisasi anggaran hanya sebesar 86%, Kejaksaan RI bisa mencapai target sebesar 175%. Hal tersebut menggambarkan dalam belum handalnya proses penganggaran dan sesuai dengan data dilapangan.

Persoalan ini menyebabkan situasi kinerja menjadi tidak optimal atau cenderung timpang ketika pemahaman anggaran dari tiap proses penganggaran dan perencanaan, pengawasan tidak merata. Hal ini yang kemudian tanpa disadari menjadi hambatan Jaksa untuk mencapai performa tertinggi yang akuntabel.

Persoalan anggaran penanangan perkara juga diawali dari perencanaan dan penganggaran yang tidak sesuai. Anggaran yang ditetapkan tidak benar-benar dibutuhkan, begitu juga halnya dengan anggaran yang disusun. Perbaikan demi perbaikan memang sudah tejadi dan menuju kesesuaian. Salah satu contoh dari ketidaksesuaian ini bisa dilihat dari kedetailan anggaran, dan anggaran-anggaran rutin atau pokok yang tidak dianggarkan. Dari dokumen Rincian Kertas Kerja pada tahun 2015 salah satu satker, ditemukan adanya anggaran yang tidak dianggarkan seperti anggaran penerjemah, biaya transportasi dan lainnya. Anggaran disusun secara "*glondongan*". Namun, perbaikan telah terjadi di tahun 2018, dimana anggaran sudah lebih rinci, dan sesuai dengan kebutuhan. Dimana, tidak semua item kegiatan dikalikan dengan

jumlah perkara yang menjadi target/output. Namun, apa yang terjadi pada kertas kerja pada tahun 2015, masih terjadi di beberapa satker, belum semuanya sebaik atau seperti tahun 2018 RKK di tabel perbandingan ini.

III.3 Grafik Contoh Perbandingan RKK di Satker



Sumber: RKK/KL Satker, diolah

Dampak dari penyusunan anggaran yang kurang cermat terhadap kebutuhan, menyebabkan adanya aktivitas yang tidak dianggarkan, dan anggaran yang tidak bisa digunakan.

> "*Kita minta sering kena pangkas, tapi yang tidak kita usulkan ada di DIPA, Ada banyak kegiatan yang tidak dibutuhkan dianggarkan, akhirnya tidak bisa kita gunakan, contohnya Dana DPO. Padahal Tidak ada DPO. Kalau mau dipakai, bisa saja dijadikan DPO tapi ya tidak harus begitu kan"* - Karo Perencanaan Kejati DKI

Prinsip penanganan perkara tidak dapat dipastikan namun bisa diprediksi. Alokasi yang dituangkan dalam dokumen Anggaran seperti DIPA dan Rincian Kertas Kerja menjadi acuan prediksi jumlah penanganan perkara yang berimplikasi pada besaran anggaran. Perkara yang dituangkan dalam dokumen anggaran seringkali tidak sesuai dengan realisasi penangangan perkara. Apalagi untuk perkara Pidana Umum, proses penyeledikan dan penyidikan dimulai dari Kepolisian sedangkan Kejaksaan mendapatkan limpahan perkara dari Kepolisian untuk memulai tahapan penuntutan hingga eksekusi. Dengan demikian Kejaksaan tidak bisa memastikan berapa jumlah perkara yang akan ditangani saat tahun berjalan. Dampaknya, anggaran penanganan perkara Kejaksaan seringkali tidak sesuai dengan perencanaannya.

3.3.2 Inkonsistensi Penganggaran Biaya Perkara

Salah satu kendala dalam proses penanganan perkara, berdasarkan wawancara dengan salah satu Kasi Pidum Kejaksaan Negeri adalah biaya transportasi saksi. Di dalam RKK memang hanya dianggarkan untuk biaya konsumsi saksi tanpa adanya biaya transportasi saksi ke pengadilan. Hal ini berlaku untuk program penanganan perkara pidum dan penanganan perkara

pidsus. Salah satu narasumber mengatakan bahwa pernah dalam suatu kasus pidana korupsi yang ditangani, saksi yang harus dihadirkan mencapai hampir 100 orang. Akan tetapi karena di dalam RAB hanya dianggarkan konsumsi untuk saksi, ahli, dan penerjemah sebanyak 24 orang, pada akhirnya saksi yang dihadirkan di muka persidangan adalah tidak lebih dari 24 orang tersebut. Narasumber tersebut juga mengakui bahwa hal ini akan berdampak pada kualitas penanganan perkara tindak pidana korupsi yang ditangani. Isu ini rupanya juga menjadi permasalahan dihampir semua Kejaksaan Negeri.

Sedangkan untuk ahli dan penerjemah, di dalam RKK hanya dianggarkan untuk honorarium ahli/penerjemah sebesar Rp. 1.800.000 (biaya ahli/penterjemah) tanpa adanya anggaran untuk akomodasi dan transportasi. Padahal, keberadaan ahli di sini sangat penting demi terangnya suatu perkara di persidangan. Akan tetapi hal yang berbeda justru didapati dalam anggaran kegiatan penanganan perkara pidana umum tertentu, yang mana dianggarkan untuk transportasi ahli dan saksi. Hal ini menjadi permasalahan tersendiri dan dapat dikatakan inkonsistensi dalam penganggaran penanganan perkara. Terlepas dari apakah perkara yang ditangani adalah pidum biasa atau pidum tertentu dengan kekhususan-kekhususannya, pendatangan saksi atau ahli, tetap membutuhkan biaya transportasi. Sebagai contoh, dalam RAB Kejari Tidore Kepulauan dan Kejaksaan Negeri Kepulauan Morotai, dianggarkan sebesar Rp. 4.000.000 untuk biaya transportasi dua orang ahli per-kegiatan per-perkara. Demikian pula untuk biaya transportasi saksi yang dianggarkan sebesar Rp. 10.000.000 untuk lima orang saksi per-kegiatan per-perkara. Hal yang sama terjadi pula untuk biaya akomodasi saksi dan ahli.

Ketidaksinkronan antara anggaran kejaksaan dengan kinerja pidum dan pidsus yang dijadikan acuan capaian kinerja, tentunya harus ditindaklanjuti agar mendapatkan hasil yang maksimal. Sumber daya manusia di bidang perencanaan dan pimpinan di level satuan dan unit kerja perlu memperkuat pengetahuan dan keterampilan penganggaran dan perencanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban, agar akuntabilitas kerja kejaksaan dapat terwujud.

Inkonsistensi ini juga terjadi pada ketidaksesuaian anggaran dengan kondisi geografis. Satker yang berada jauh dari Ibu Kota Provinsi sering sekali mengeluhkan anggaran yang tidak memadai untuk memenuhi biaya transportasi persidangan, seperti menghadirkan saksi, bahkan untuk tranportasi Jaksa sendiri. Terutama untuk penangan perkara Pidana Khusus yang pengadilan tindak pidana korupsi nya hanya ada di Provinsi. *"...Kami bahkan pernah sampai mengontrak rumah, di dekat pengadilan untuk menghemat biaya..."* (Jaksa Fungsional, Kalimantan Barat) menyewa rumah didekat pengadilan oleh tim jaksa agar lebih memudahkan menghadiri sidang dan menghemat biaya.

Kesulitan kondisi geografis ini, sering sekali tidak terlihat di dalam dokumen anggaran, sehingga kebutuhan biaya transportasi tersebut memang tidak tercantum. Namun beberapa Satker lain sudah menerapkannya, contoh jika melihat anggaran penuntutan Pidsus di Kejari yang berada di Ibu Kota Provinsi lebih kecil dibanding dengan kejari yang berada di luar Ibu Kota, dikarenakan satker diluar Ibu Kota Provinsi membutuhkan anggaran tranportasi pada tahap penuntutan.

Dinamika geografis dalam penanganan menjadi semakin menarik jika melihat apa yang terjadi di bagian paling timur Indonesia, yaitu Papua dan Pupua Barat. Selain masalah jarak yang jauh,

juga infrastruktur jalan terbatas. Hal ini membuat tingkat kemahalan harga barang dan jasa di Papua lebih tinggi dari pada sebagian besar wilayah di Indonesia bagaian barat. Bahkan masih banyak ditemukan jalan yang belum layak seperti jalan yang menghubungkan atara Merauke ke Boven Digoel dengan jarak tempuh 120 km^2 dan menghabiskan waktu bisa mencapai 2 sampai 3 hari.

Alternatif lainnya selain menggunakan jalur darat adalah menggunakan perahu atau pesawat. Transportasi perahu tentu jauh lebih murah dibandingkan pesawat, meskipun pesawat bisa memangkas waktu perjalanan jauh lebih singkat

Dengan membandingkan anggaran Papua dengan lima daerah penelitian, dapat simpulkan bahwa distribusi anggaran sudah sesuai dengan kebutuhan daerah. Anggaran belanja untuk pidana khusus (Pidsus) di Provinsi Papua dan Maluku terlihat lebih besar ketimbang anggaran belanja pidana khusus (Pidsus) di DKI Jakarta.

Distribusi anggaran seperti perbandingan anggaran pidsus di Papua dan DKI memperlihatkan kesesuaian anggaran dengan kondisi geografis, akan tetapi berdasarkan wawancara kami dengan Kejati dan Kejari di Papua merasa bahwa anggaran belanja yang diberikan masih terdapat celah yang kurang detail sehingga penangan perkara menjadi tidak maksimal atau bahkan jaksa harus menggunakan uang sendiri, diantaranya kebutuhan daerah yang masih belum dipenuhi keseluruhan.

> *“ anggaran yang dibutuhkan seperti untuk DPO, eksekusi perkara, biaya saksi ahli tidak semuanya ter-cover karena (anggarannya) kecil atau terbatas. Setau saya di Kejati hanya ada 3 perkara bayangin aja masyarakat bisa teriak masa iya (penanganannya) di stop, …….sebesar Papua gini kita dikasih anggaran 3 perkara, sementarakan banyak (kasus) yang masuk.” Kejari Mimika.*

Anggaran yang dianggap kurang ter-*cover* adalah anggaran untuk pencarian DPO, eksekusi perkara, anggaran transportasi pesawat, dan biaya saksi. Khusus kasus korupsi, biaya saksi atau ahli bisa memakan anggaran yang besar, karena bisa jadi saksi atau ahli berada di kabupaten yang berbeda. Akan tetapi pernah juga terjadi dimana anggaran pidana khusus sisa (tidak terserap), dikarenakan biaya saksi ahli yang sebelumnya berasal dari Jakarta menjadi dari Papua (lokal). Hal ini kemudian menyebabkan anggaran untuk biaya saksi ahli tidak seluruhnya terserap. Oleh karena perencanaan menjadi kunci penting dalam melakukan penganggaran, agar tidak terjadi kebutuhan yang tidak dianggarakan atau kebutuhan yang kemudian berubah peruntukannya.

> *"Kalo dari posisi budget ya kita masih kurang, bayangkan satu Kejati itu mempunyai 8 Kabupaten bayangin saja. …….dan semua memerlukan pesawat, sedangkan untuk mengarungi perkara korupsi saja saksinya aja (banyak). .....tidak bisa disamakan dengan kondisi di Jawa. (faktor minimnya anggaran) Sangat-sangat menjadi hambatan sehingga kita harus mengambil efisiensi.” Kejari Mimika.*

Persoalan Jaksa harus menanggung biaya terlebih dahulu, menjadi pekerjaan rumah besar yang dapat menggangu profesinalitas dan kualitas dari Jaksa itu sendiri. Perlu adanya mekanisme

agar hal yang detail bisa juga di fasilitasi oleh anggaran internal baik di Kejari atau Kejati, seperti mekanisme uang muka untuk hal yang bersifat tambahan biaya yang tidak terduga.

> *"biasanya (saksi) kita ada di pulau-pulau yang jauh dari tempat sidang toh, itu kayaknya harus dinaikkan lagi untuk (anggaran) saksi. Anggarannya saja hanya Rp 150 ribu, sementara kalo transport ke pulau saja sudah Rp 100 sekali jalan, belom naik ojeknya (dari pelabihan ke lokasi), jika kurang ya biasanya itu dibeban oleh orang yang dipanggil jadi dia yang bayar sendiri, atau kadang jaksa juga yang nalangin."* Administrasi Pidum Sorong.

Kesulitan geografis di wilayah timur Indonesia memang tidak bisa dipungkiri, namun upaya untuk menyelesaikan permasalahan ini sudah terlihat dari distribusi anggaran penanganan perkara tipikor.

III.5 Tabel Anggaran Penanganan Perkara Tipikor Tahun 2017 (Dalam Ribu Rp)

No	Kejati/ Kejari	Penyelidikan	Penyidikan	PRA,TUT & TUT	Jumlah
		1 Perkara	1 Perkara	1 Perkara	
1	Kejati Papua	50.000	100.000	44.190	194.190
2	Kejari Jayapura	50.000	100.000	44.190	194.190
3	Kejari Jayawijaya/ Wamena	50.000	100.000	213.500	363.500
4	Kejari Biak Numfor/ Biak	50.000	100.000	213.500	363.500
5	Kejari Nabire	50.000	100.000	213.500	363.500
6	Kejari Kepulauan Yapen/ Serui	50.000	100.000	213.500	363.500
7	Kejari Merauke	50.000	100.000	213.500	363.500
8	Kejari Mimika/ Timika	50.000	100.000	213.500	363.500
9	Kejari Manokwari	50.000	100.000	44.190	194.190
10	Kejari Sorong	50.000	100.000	213.500	363.500
11	Kejari Fak-Fak	50.000	100.000	213.500	363.500
	JUMLAH	**550.000**	**1.100.000**	**1.840.570**	**3.490.570**

Sumber: Kejati Papau Tahun 2019.

Anggaran pidana khusus ini, menunjukan bahwa sudah ada pembagian berdasarkan beban dan kondisi geografis. Terlihat bahwa anggaran untuk Pra TUT dan TUT di Kejati Papua, Kejari Jayapura, dan Kejari Manokwari terlihat lebih sedikit dari Kejari lainnya, hal ini dikarenakan ongkos transportasi pesawat dan penginapan di Kejati Papua, Kejari Jayapura, dan Kejari Manokwari tidak diperlukan karena dekat dengan kantor Tipikor tidak seperti di kejari lainnya yang tentu membutuhkan ongkos pesawat dan penginapan.

Berdasarkan hasil wawancara, sering sekali ada kebutuhan anggaran yang berbeda, baik ketika di rencanakan dengan realisasinya, karena kebutuhan penanganan perkara yang tidak mudah diukur sehingga ada kebutuhan yang tidak bisa diprediksi saat perencanaan. Khususnya untuk kasus Papua dikarenakan kondisi goegrafis yang berbeda, tidak bisa disamakan dengan kondisi di wilayah Indonesia bagian barat dengan infrastruktur yang lebih baik. Hal ini dapat terlihat dalam wawancara sebagai berikut;

"…….nah itu kembali lagi kesini kita kan faktor geografis, kadangkan kita berubah ke daerah ya, kalo ke kota kan ke Manokwari atau ke Sorong bisa, tapi kalo ke daerah sana (kabupaten lain) nga bisa diprediksi, (bisa jadi ada perubahan dari beli tiket) pesawat jadi jadinya sewa helipkopter untuk 6 orang baru berangkat itu, (untuk sewannya) bisa kena sekitar Rp 70-80 (juta) biayanya." Sorong Papua.

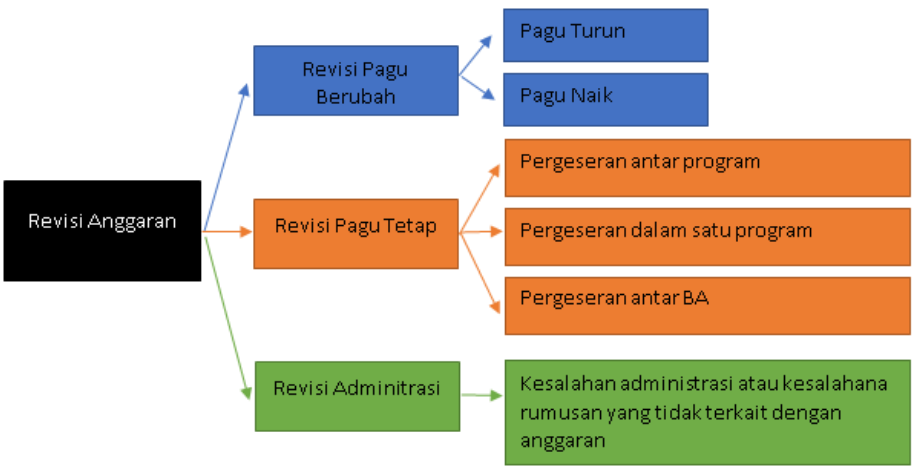
"Di sorong mungkin prioritasnya adalah pengada mobil 4WD, karena ada wilayah yang hannya bisa menggunakan mobil tersebut. Selain itu, karena kita juga diberikan speedboat dari kejagung, kita perlu (anggaran) pemeliharaan, kan disini rawan pencurian (sedangkan) kita nga punya pelabuhan sendiri sehingga harus sewa kepenitipan kapal. Selain itu kita harusnya punya motoris kalo ada motoriskan dia yang akan merawat (kapal) sehingga diadakan honor bulanan, klo hannya sewa kita tidak tau kapan mesin itu rusat atau tidak." Sorong Papua.

Pengadaan seperti mobil 4WD dan *speedboat* sebenarnya sudah sesuai dengan kebutuhan daerah, karena jika mengandalkan transportasi umum maka kerja kejaksaan akan terhambat, startegi efesinesi juga perlu di lakukan karena bisa jadi pada tahun mendatang pengadaan untuk mobil 4WD dan *speedboat* bisa dilakukan dengan cara masuk dalam anggaran belanja jasa (sewa kendaraan) selain tidak terlalu mahal, sewa jasa ini juga bisa mengurangi kos perawatan yang tidak terprediksi sehingga Kejaksaan tidak ada risulitkan dengan anggaran pemeliharaan asset.

3.3.3 Tidak optimalnya Mekanisme Revisi Anggaran

Revisi anggaran merupakan kebutuhan yang biasa dilakukan oleh K/L untuk penyesuaian terhadap hal yang tidak dapat diprediksi ditahap perencanaan. Kebutuhan tersebut bisa terjadi dikarenakan perubahan anggaran belanja negara seperti penghematan anggaran, penerapan reward dan punishment, APBN-Perubahan, atau revisi administrasi yang disebabkan karena perubahan pejabat penandatangan. Revisi anggaran juga bisa terjadi untuk menindaklanjuti kebijakan pemerintah pada tahun anggaran berjalan, untuk mempercepat pencapaian kinerja K/L, dan meningkatkan optimalisasi penggunaan anggaran yang terbatas dalam rangka meningkatkan kualitas belanja APBN. Ruang lingkup revisi anggaran terbagai menjadi tiga, pertama revisi anggaran berubah, revisi anggaran tetap, dan revisi administrasi.

III.4 Grafis Ruang Lingkup Revisi Anggaran



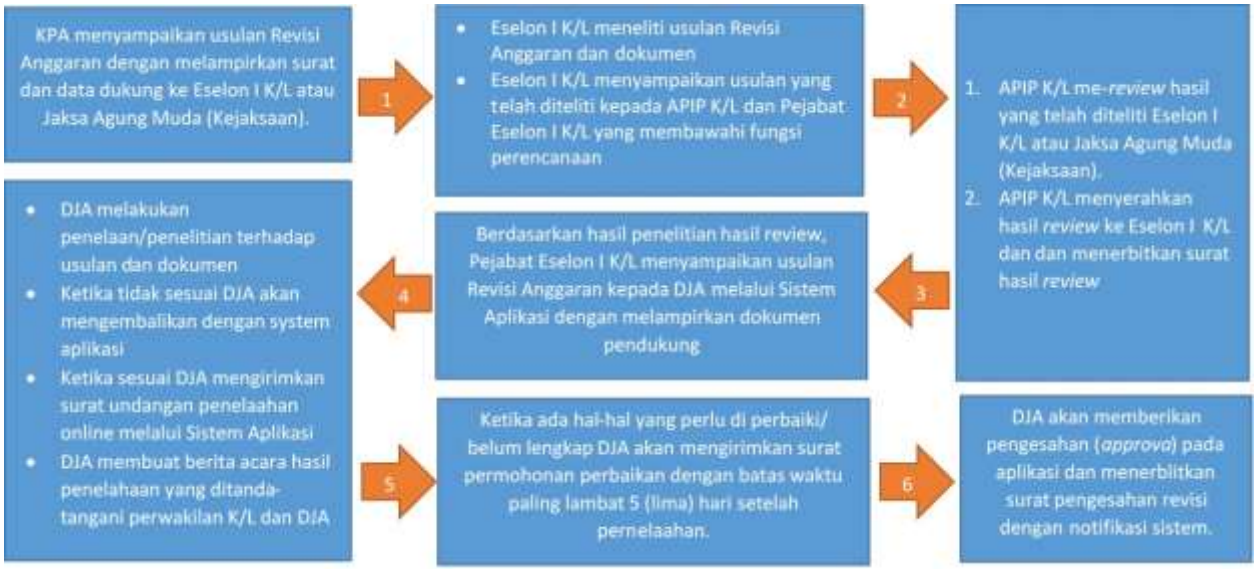
Revisi Anggaran dilakukan sepanjang tidak mengakibatkan pengurangan alokasi anggaran terhadap belanja pegawai satuan kerja kecuali untuk memenuhi kebutuhan belanja pegawai satuan kerja yang lain, pembayaran berbagai tunggakan, paket pekerjaan yang masih berlanjut (*on-going*), dan paket pekerjaan yang telah dikontrakkan atau direalisasikan dananya sehingga dananya menjadi minus.

Revisi Anggaran dapat dilakukan sepanjang tidak mengubah target kinerja dengan ketentuan seperti tidak mengubah sasaran kegiatan, tidak mengubah jenis dan satuan keluaran (*output*), tidak mengubah keluaran (*output*) yang sudah direalisasikan, revisi anggaran dilakukan dengan memperhatikan Peraturan Menteri Keuangan (PMK), dan revisi anggaran dapat dilakukan setelah DIPA Petikan Tahun Anggaran 2018 ditetapkan.

Revisi anggaran terbagi menjadi beberapa pembagian kewenangan, pertama revisi yang dilakukan oleh Dirjen Anggaran Kemenkeu RI, revisi anggaran yang dilakukan oleh Dirjen Pembendaharaan Kemenkeu RI baik di pusat atau kantor wilayah, revisi anggaran yang dilakukan oleh Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), dan terakhir revisi anggaran yang dilakukan melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Kewenangan DJA Kemenkeu RI dalam revisi anggaran K/L ketika terjadi perubahan terhadap penggunaan anggaran belanja yang bersumber dari PNBP, pinjaman baik dalam negeri dan luar negeri, dan penambahan hibah baik dari dalam negeri atau luar negeri. Selain itu, DJA Kemenkeu RI juga berwenang ketika ada revisi anggaran yang berkaitan dengan pergeseran anggaran antar sub-bagian anggaran, pergeseran anggaran belanja antar Satker dalam satu program yang sama, pergeseran anggaran antar keluaran (*output*) dalam satu program yang sama yang besaran pergeseran anggarannya **lebih dari 10 persen** dari keluaran (*output*) yang direvisi dan berdampak pada penurunan volume keluaran (*output*), revisi anggaran dalam rangka penyelesaian sisa pekerjaan tahun 2017 yang dibebankan pada DIPA tahun 2018. Pihak yang terlibat dalam revisi anggaran di level DJA adalah Pejabat Eselon I dalam hal ini Jaksa Agung Muda, APIP K/L, dan Direktorat Jendral Anggaran Kemenkeu RI **(LIHAT LAMPIRAN)**. Berikut adalah bagan tahapan revisi anggaran di DJA Kemenkeu RI:

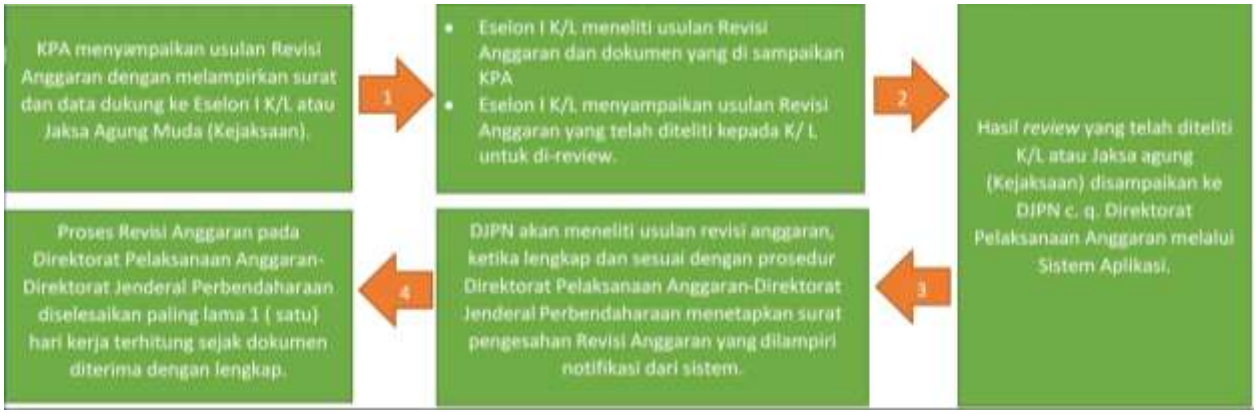
III.5 Grafis Tahapan Revisi Anggaran di DJA Kementrian Keuangan RI



Konsultasi dengan Dirjen Pembedaharaan Kementerian Keuangan RI (DJPN Kemenkeu RI) tidak membutuhkan penelahan sehingga alur dan prosesnya tidak sepanjang revisi anggaran yang dilakukan DJA. Konsultasi dengan DJA bisa dilakukan di Pusat dan kantor perwakilan. Pihak yang terlibat dalam revisi anggaran di level DJA adalah Pejabat Eselon I dalam hal ini Jaksa Agung Muda, Direktorat Jendral Pembedaharaan dan Direktorat Pelaksana Anggaran.

Kewenangan DJPN Kemenkeu RI dalam revisi anggaran K/L ketika terjadi lanjutan pelaksanaan kegiatan yang dananya bersumber dari pinjaman baik dalam negeri atau luar negeri dan penambahan atau pengurangan penerimaan hibah langsung. Selain itu DJPN juga berwenang terhadap revisi anggaran K/L jika terdapat pergeseran anggaran antar keluaran (*output*) dalam 1 satu kegiatan atau antar kegiatan sepanjang besaran anggaran yang digeser **tidak lebih dari 10 persen** dari total pagu anggaran keluaran (*output*) yang direvisi, dan tidak mengurangi volume keluaran (*output*) yang direvisi **(LIHAT LAMPIRAN)**. Berikut adalah bagan tahapan atau mekanisme revisi yang diwewenangi DJPN:

III.6 Grafis Tahapan Revisi Anggaran di DJPN Kementrian Keuangan RI



III.7 Tahapan Revisi Anggaran di Kantor perwakilan di DJPN Kementrian Keuangan RI

Kewenangan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dalam revisi anggaran adalah dapat melakukan pergeseran anggaran antar komponen pada satu keluaran (*output*) yang sama sepanjang tidak mengubah jenis dan satuan keluaran (*output*), tidak mengubah volume keluaran (*output*), dan tidak mengubah jenis belanja dengan mengubah petunjuk operasional Kegiatan dan ditetapkan oleh KPA, serta mengubah arsip data komputer RKA-K/L berkenaan dengan menggunakan aplikasi RKA-K/L. Pihak yang terlibat dalam proses revisi anggaran di

tingkat KPA hannya Kanwil DJPN **(LAMPIRAN)**. Berikut adalah bagan tahapan atau mekanisme revisi yang diwewenangi DJPN:

III.8 Grafis Tahapan Revisi Anggaran di Level KPA

Berdasarkan hasil temuan daerah revisi anggaran di Kejaksaan RI sering terjadi khususnya ditingkatan Cabjari dan Kejari. Pergeseran atau revisi anggaran dilakukan untuk menyesuaikan kebutuhan masing-masing satuan kerja. Khusus untuk Pidum dan Pidsus sering kali revisi anggaran terjadi karena tidak semua anggaran untuk penanganan perkara habis terpakai sampai tahap penuntutan sehingga harus digeser ke satuan kerja lain yang membutuhkan anggaran, selain itu ada juga kondisi dimana terdapat perkara yang penyelesaiannya tidak cukup hannya dengan satu tahun bahkan memerlukan tambahan anggaran seperti untuk mendatangkan tambahan saksi ahli. Selain itu, pelimpahan perkara dari kepolisian yang tidak bisa diprediksi jumlahnya menjadi pekerjaan rumah tersendiri, sehingga kecermatan pimpinan lembaga dalam pendataan, perencanaann, dan monitoring realisasi belanja menjadi sebuah keharusan.

Revisi Anggaran dapat dilakukan oleh Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) yang mana untuk tingkat Kejaksaan Tinggi adalah Kajati sedangkan untuk Kejaksaan Negeri adalah Kejari. Revisi anggaran oleh KPA tersebut dapat dilakukan apabila perubahannya dalam 1 komponen kegiatan. Komponen Input, yang selanjutnya disebut Komponen adalah bagian atau tahapan Kegiatan yang dilaksanakan untuk menghasilkan sebuah Keluaran. Misalnya dalam Program Pidana Khusus terdapat **Perkara Tindak pidana korupsi yang diselesaikan Pada Tahap Pra Penuntutan dan Penuntutan di Kejaksaan Negeri/ Cabang Kejaksaan Negeri Wilayah III** (kode akun:1114.024), di bawah kegiatan tersebut terdapat Komponen, misalnya Penuntutan di Kejaksaan Negeri/Cabang Kejaksaan Negeri Wilayah III (kode akun: 005) dan komponen kegiatan: **Pra penuntutan perkara korupsi di Kejaksaan Negeri/ Cabang Kejaksaan Negeri Wilayah III** (kode akun:051) maka antar komponen tersebut dapat dilakukan pergeseran anggaran melalui persetujuan KPA di tingkatan Kejaksaan tersebut. Revisi anggara oleh KPA dapat dilakukan dengan revisi POK (Petunjuk Operasional Kegiatan) dalam batas kewenangannya. Namun Revisi oleh KPA tersebut tetap harus dilaporkan pada Kanwil Direktorat Perbendaharaan sebagai bagian dari verifikasi dokumen dan memastikan revisi tersebut telah sesuai.

Revisi anggaran yang melibatkan eselon I apabila revisi tersebut di atas komponen kegiatan, untuk revisi ‘kegiatan dan program’ prosesnya bendahara atau Kasie Pembinaan melaporkan pada Asisten Pembinaan (asbin) di tingkatan Kejati dokumen revisi anggarannya. Selanjutnya Asisten Pembinaan menelaahnya melalui Kabid Keuangan.

Secara mekanisme, Revisi anggaran lebih dari 10% yang berdampak pada perubahan output maka menjadi kewenanganan dari DJA (Direktorat Jenderal Anggaran). Namun prinsipnya berdasarkan PMK, bahwa yang menjadi kewenangan dari DJA ialah penurunan volume. Artinya, apabila Besaran anggaran yang digeser kurang dari 10% (sepuluh persen),tetapi mengakibatkan penurunan volume keluaran (output) maka tetap menjadi kewenangan DJA. Untuk Direktoran Jenderal Perbendaharaan, revisi Anggaran kurang dari 10% yang tidak berdampak pada perubahan output. Kalau di DJPb kewenangannya maksimal hanya 10% dari total anggaran. Berdasarkan temuan lapangan dan pemaparan dari narasumber, secara mekansime proses revisi dan realokasi anggaran tidak menyulitkan, apabila revisi anggaran oleh KPA. Namun kendala waktu menjadi faktor pertimbangan di tingkatan Kejari dengan lebih memilih cara yang lain, yang belum diatur dalam regulasi. Untuk revisi antar kegiatan, perlu melibatkan KPA di level Kejati. Tidak serta merta dokumen revisi tersebut langsung diserahkan pada KPA di level Kejaksaan Agung. Kejati menunggu waktu untuk mengumpulkan sakter lain yang berencana untuk melakukan revisi anggaran untuk kegiatan. Waktu yang panjang berdampak pada kinerja Kejari dalam menangangi perkara.

Temuan dari penelitian lapangan mengambarkan bahwa seringkali kekurangan anggaran tersebut diatasi melalui revisi anggaran dan efektifitas penggunaan anggaran. Terkait dengan efektifitas penggunaan anggaran, temuan di lapangan menggambarkan bahwa **Kejaksaan Negeri mencoba untuk mengatasi keterbatasan anggaran untuk penanganan perkaranya. Bentuk menyiasatinya misalnya perkara pidana khusus dialokasikan hanya 1 perkara sedangkan realisaisnya bisa lebih. Kemudian anggaran 1 perkara tersebut dapat dibagi menjadi 3 atau 4 pekara. Sedangkan pelaporan keuangannya hanya untuk anggaran 1 perkara tersebut, mengacu pada RKK**. Realisasi penanganan perkara lainnya yang tidak tercover dalam RKK tidak dilaporkan pertanggung jawaban keuangannya. **Temuan tersebut dalam prespektif anggaran menandakan bahwa anggaran 1 perkara tersebut memiliki nilai untuk lebih dari 1 perkara apabila diefesiensikan**. Namun dalam perspektif regulasi dan laporan pertanggung jawaban tentu menciptakan potensi tidak transparan, sebab realisasi penanganan perkara misalnya 4 perkara namun yang dilaporkan hanya 1 perkara. artinya laporan anggaran untuk 1 perkara tersebut sangat berpotensi besar mengarah pada *fraud*.

> *"Revisi anggaran pada dasarnya yang tidak sulit, kami biasa melakukan dengan aplikasi di sini." Kaur Anggaran Kejati Papua.*
>
> *"Biasanya kami memberikan laporan (ketika ada revisi) kepembinaan, kami dapat data itu dari satuan kerja seperti di pidum dan pidsus." Kaur Keuangan Kejari Sorong.*

Kaur Anggaran di Kejati berperan dalam menampung atau mendata Kejari atau Cabjari mana yang membutuhkan revisi anggaran. Hal tersebut merupakan bagian dari monitoring yang dilakukan Kejati untuk memastikan anggaran belanja dapat terserap dengan baik. Hanya saja kedalanya ketika dana itu diberikan langsung ke satuan kerja, sering kali unit kerja, khususnya di Pidum atau Pidsus telat memberikan laporan realisasi belanjanya ke bendahara keuangan (sistem uang muka), sehingga yang terjadi adalah Kejati kesulitan memastikan satker atau unit

kerja mana yang akan melakukan revisi anggaran karena batas revisi anggaran sendiri sampai oktober dan november.

> *".....yang sulit ketika revisi antar program, karena ketika pidsus kurang anggaran sedangkan pidum sisa, kita tidak bisa revisi dengan mudah." Kaur Keuangan Deli Serdang Sumut.*

> *"Untuk menggeser anggaran ke Satuan Kerja lain itu itu ada tingkatannya, kalau per akun itu bisa ke Kejari melalui KPPN/ Kantor Pelayanan Pembendaharaan Negara. Kalau sudah punya akun yang lain, maka itu harus ke Pusat (DJA atau DJPN). Kalau masih di Pidum itu boleh, tapi kalau sudah antar program seperti pidum ke pidsus itu sulit, teknik teman-teman di Kejari itu ketika ada anggaran yang menipis atau hilang itu switch." Bendahara Sumut Pemantang Siantar.*

Cabjari dan Kajari bisa memberikan usulan rekomendasi revisi ke Kejati, nanti Kejati akan mengkaji dan memberikan laporan permintaan revisi anggaran ke kejagung dalam hal ini adalah Eselon I di Kejagung atau Jakasa Agung Muda (JAM). Revisi anggaran juga merupakan bagian dari startegi Kejaksaan dalam memenuhi kebutuhan program yang besar dengan anggaran yang terbatas.

> *"Jika ada kekurangan anggaran, maka Kejati akan melihat anggaran apa yang bisa di alokasikan untuk Kejari, misalnya anggaran dari Tindak Pidana Tertentu misalnya Kehutanan yang belum terpakai akan diambil kemudian dialokasikan untuk Kejari yang memohonkan. Sebenarnya disitu tidak memadai, cuma karena anggaran DIPA sudah ditentukan sekian totalnya maka dari situlah kita pilah-pilah lagi." Aspidum Kejati Sumut.*

> *"Penuntutan kita ini kan sudah habis, sementara untuk perkara eksekusi itu masih banyak, jadi itu yang kita geser kepenuntutan. Perkara pidana umum itu ada pra penuntutan, ada penuntutan dan eksekusi, yang paling banyak bobotnya itu penuntutan. Jadi dana penuntutan ini sudah menipis, sementara eksekusi itu sudah banyak yang sidang tapi belum putus atau eksekusi. Sementara itu dulu kita switch." Bendahara Sumut Pemantang Siantar.*

Kemampuan memahami proses revisi anggaran merupakan kebutuhan yang harus dimiliki oleh Kejaksaan, khususnya bagian perencanaan dan bendahara di satuan kerja atau di setiap unit kerja. Hal ini agar tidak terjadi asimetris informasi dan pengetahuan terkait ruang lingkup dan mekanisme revisi anggaran. Ketika perencanaan dan bendahara memiliki pemahaman yang sama baik, maka Kejaksaan bisa memaksimalkan revisi anggaran untuk kebutuhan yang produktif seperti bisa melakukan antisipasi terhadap perubahan kondisi dalam pelaksanaan anggaran prioritas, menindaklanjuti kebijakan Pemerintah yang ditetapkan dalam tahun anggaran berjalan, mempercepat pencapaian kinerja di Kejaksaan, dan meningkatkan optimalisasi penggunaan anggaran yang terbatas, serta meningkatkan kualitas belanja.

3.3.4 Anggaran Penanganan Perkara Tidak Responsif terhadap Perempuan dan Anak

Perlunya perhatian pada perempuan dan anak, seiring dengan agenda dunia melalui *Sustainable Development Goals* (SDG's). Hal ini juga menjadi perhatian Badan Perencana Pembangunan Nasional (Bappenas) Republik Indonesia dalam melakukan perencanaan keuangan dan program dari masing-masing Kementerian dan Lembaga (K/L) di Indonesia. Agenda internasional tersebut secara ideal juga menjadi agenda penting yang strategis dilakukan oleh K/L.

Lembaga kejaksaan memiliki peran yang penting dalam sebuah perkara, atau biasa disebut sebagai pengendali perkara. Peran kejaksaan yang vital ini juga menjadi bagian yang potensial untuk menjadi penggerak dalam SDG's. Pada penelitian ini, agenda global ini juga diukur melalui instrumen wawancara. Hasil yang ditemukan adalah tidak adanya anggaran tertentu, saat Jaksa bersinggungan dengan perempuan dan anak. Padahal terdapat beberapa hak dari perempuan dan anak yang dalam sistem peradilan pidana baik sebagai pelaku, korban, atau saksi- yang harus dijamin haknya

Beberapa kebutuhan yang perlu diakomodasi dalam sistem peradilan pidana adalah biaya pendamping anak dan perempuan, anggaran untuk penterjemah yang kompeten, dan ahli anak dan perempuan yang memiliki perspektif gender dan perlindungan anak. Hal lain yang juga diperlukan adalah Sumber Daya Manusia (Jaksa) perempuan yang dibekali dengan pelatihan perspektif gender dan perlindungan anak, supaya dalam menghadapi kasus yang berkaitan dengan perempuan dan anak Jaksa tersebut memiliki keterampilan dan perspektif yang melindungi perempuan dan anak, selain dari penguasaan atau peraturan dan hukum yang berkaitan.

Kebutuhan penganggaran atas penanganan isu perempuan dan anak oleh Kejaksaaan ini diperlukan juga sebagai pertimbangan kewilayahaan adat Indonesia yang bergitu beragam dan memiliki potensi pelanggaran pidana. Seperti contohnya kebudayaan Merarik di Lombok yang secara normatif merupakan penculikan anak namun secara adat merupakan hal yang biasa, ketika penculikan anak yang dibungkus dalam Merarik melanggar hukum pidana maka akan lebih baik jika Jaksa yang bertugas dibekali dengan sistem, fasilitas, dan keterampilan Jaksa untuk menangani kasus anak. Dukungan pengangaran yang berujung pada ketersediaan anggaran, kemudian ketersediaan SDM yang memiliki perspektif gender dan perlindungan anak akhirnya akan mampu membuat lembaga Kejaksaan memiliki poin yang setara dengan kepolisian dan kehakiman secara organisasional sehingga menjadi poin atas kinerja Kejaksaan.

Strategi pembangunan dalam RKP sebagaimana diamanatkan konstitusi, menegaskan bahwa anggaran Negara dan daerah adalah intsrumen untuk mencapai tujuan Nasional dan tujuan daerah. untuk itu politik perencanaan dan anggaran harus dikendalikan oleh tujuan atau manfaat yang akan dicapai (*policy-driven*) dan bukan dikendalikan oleh ketersediaan anggaran lagi (*budget-driven*) atau karena tugas dan fungsi organisasi (Tusi). Teknis dalam mensinergitaskan antara kerangka perencanaan, kerangka penganggaran dengan kerangka regulasi dimaksudkan untuk memastikan tujuan pembangunan dapat dicapai dengan

mengoptimalkan seluruh sumber daya (pemerintah dan swasta) dan meningkatkan efektifitas, efisiensi, dan keadilan. Dampaknya penanganan perkara Pidana Korupsi berpotensi untuk tidak maksimal karena keterbatasan anggaran, pun dipaksakan agar tetap maksimal ada hal lain yang diabaikan, misalnya menggunakan uang pribadi Jaksa atau tindakan yang berpotensi dilarang oleh Undang-Undang.

Mengambil contoh pada tahun 2018, pada penyusunan RKP tahun 2018, penajaman dilakukan terhadap Prioritas Nasional (PN) dan Program Prioritas (PP) yang semula 23 Prioritas Nasional dan 88 program Prioritas pada RKP 2017 menjadi 10 Prioritas Nasional dan 30 Program Prioritas. Penajaman PN dan PB merupakan sebuah terobosan dalam upaya memperkuat RKP tahun 2018, dan menjadi kunci untuk mengintegrasikan pembangunan antar K/L dan daerah dalam rangka meningkatkan efektifitas pelaksanaan RKP 2018 yang menggunakan prinsip *money follow program*. Perlu adanya sinkronisasi perencanaan penganggaran sebagaimana diamanatkan PP No. 17 tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional. Dokumen RKP tahun 2018 menjabarkan lebih rinci PN kedalam PP dan Kegiatan Prioritas/KP. Penjabaran PN dilakukan untuk menjaga kesinambungan antara dokumen Perencanaan dan Penganggaran, serta menjadi upaya pengendalian pencapaian sasaran PN. Untuk mendukung mekanisme tersebut saat ini, perencanan disusun berdasarkan sistem *money follow program*, lebih spesifik agar dapat mencapai input kinerja dari K/L terkait. Arah kebijakan Prioritas Nasional Pembangunan Hukum tahun 2018 adalah Kepastian Hukum, yang meliputi:

1) Penegakan Hukum Yang Berkualitas

Kegiatan prioritas penegakan hukum yang berkualitas, yang terkait dengan tugas dan fungsi Kejaksaan, dilaksanakan dengan sasaran kegiatan yaitu meningkatnya kepercayaan publik terhadap penegakan hukum, yang dilakukan untuk mencapai saran berupa:

a. Terlaksananya penanganan perkara yang berkualitas;
b. Terbangunnya sistem penanganan perkara terpadu berbasis teknologi informasi;
c. Terselenggaranya pendidikan dan pelatihan terpadu untuk system peradilan anak;
d. Terlaksananya penanganan perkara sumber daya alam yang berkualitas.

2) Pencegahan Dan Pemberantasan Korupsi Yang Efektif

Kegiatan prioritas pencegahan dan pemberantasan korupsi yang efektif, dilaksanakan dengan sasaran kegiatan yaitu optimalisasi pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi, yang terkait dengan tugas dan fungsi Kejaksaan dilakukan untuk mencapai sasaran berupa:

a. Terlaksanakannya konsolidasi upaya pencegahan tindak pidana korupsi;
b. Optimalisasi pengelolaan asset hasil tindak pidana korupsi.

3) Penghormatan, Perlindungan Dan Pemenuhan Hak Atas Keadilan

Kegiatan prioritas penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak atas keadilan, dilaksanakan untuk mencapai sasaran kegiatan yaitu terpenuhinya akses masyarakat terhadap hak atas keadilan yang dilakukan untuk mencapai sasaran berupa:

a. Terbangunnya sistem penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak terpadu;
b. Terselenggaranya pelaksanaan bantuan hukum secara optimal.

Apabila didetailkan pada dokumen anggarannya, misalnya DIPA dan Rincian Kertas Kerja, secara program dan kegiatan keberpihakan pada penanganan kasus perkara kekerasan terhadap anak dan perempuan masih belum tampak. Hal ini diakibatkan karena perencanaan anggaran selama ini masih mengacu pada dokumen realisasi perkara, misalnya Pidana Umum, klasifikasi perkaranya lebih umum belum spesifik pada kasus kekeasan pada anak dan perempuan. selain itu, belum nampak dalam dokumen anggaran terkait dengan pendidikan dan pelatihan terpadu untuk system peradilan anak. pelaksanaan bantuan hukum sudah nampak dalam dokumen anggaran namun volumenya sangat kecil. Rata-rata tidak lebih dari 3 perkara untuk satu Satker.

Urgensi perencanaan anggaran mengacu pada Renstra, Renja, Kontrak kinerja dan dokumen lainnya, sebab anggaran yang dialokasikan pada masing-masing Satker harus terintegrasi dengan tujuan nasional. Selain itu proses perencanaan anggaran tersebut melibatkan Kementerian keuangan dan Bappenas yang mana dalam proses Trilateral Meeting tersebut juga menyinkronisasikan program dan kegiatan Sakter yang satu dengan Satker yang lain agar tidak tumpang tindih Sakter dalam mencapai output kinerja dan *outcomes* sehingga dampak lainnya anggaran yang dialokasikan lebih efektif dan efesien. Dari sisi penganggaran, kondisi ini tentu akan berdampak pada adanya strategi-strategi yang tidak didanai atau terdapat kegiatan yang dianggarkan namun tidak selaras dengan visi dan misi organisasi

3.3.5 Laporan Pertanggungjawaban Anggaran Kejaksaan RI

Berdasakan audit BPK tahun anggaran 2015 sampai tahun anggaran 2017 ditemukan masalah penangan perkara dengan nilai mencapai Rp 55,7 miliar, dimana temuan terbesar terjadi pada tahun anggaran 2015 dengan nominal mencapai Rp 39,22 miliar. Pada tahun angaran 2015 BPK menemukan permasalahan berupa duplikasi pembayaran atas belanja penanganan perkara dan kelebihan pembayaran atas biaya pemberkasan melebihi SPK. Sedangkan pada tahun 2016, selain ditemukannya duplikasi penangan perkara, ditemukan juga terkait pertanggungjawaban yang tidak sesuai dengan pelaksanaan, dan biaya penanganan perkara tidak dilengkapi dengan bukti pertanggungjawaban pihak ketiga. Dan terkahir pada tahun anggaran 2017 ditemukan kelebihan pembayaran dan pertanggujawaban tidak dilengkapi bukti dukung.

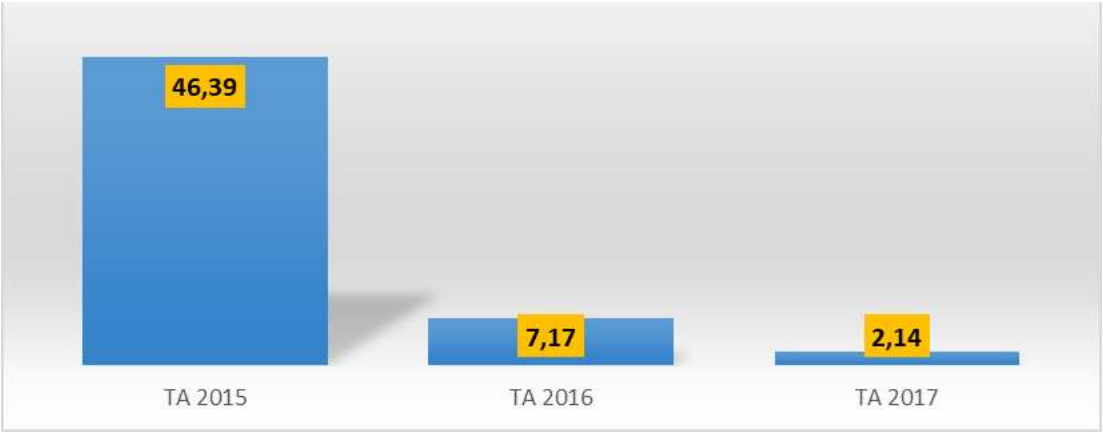
III.6 Tabel Temuan BPK RI 2017 (sampel daerah daerah penelitian)

No	Kejati	Permasalahan	Rp
Tidak Akuntabel			
1	Maluku	Biaya penanganan perkara dibelikan asset tetap (LCD, Laptop, PC, Proyektor, Printer, UPS, hardisk)	Rp 22,5 juta
2	Maluku Tenggara	• Bukti pertanggungjawaban biaya operasional lapangan dan *surveillance* hanya berupa kuitansi penyerahan uang dari bendahara namun tidak disertai nama dan tanda tangan penerima. • Bukti pertanggungjawaban kegiatan pra penuntutan dan penuntutan berupa ATK, koordinasi penyidik, konsumsi dan foto copy/ penjilidan tidak didukung bukti yang valid dan sah.	Rp 46,1 juta
3	Medan	Nota pembelian BBM tidak sesuai dengan hasil konfirmasi SPBU	Rp 63,3 juta
Kelebihan Pembayaran			
1	Jakarta Barat	Duplikasi biaya konsumsi penuntut umum sidang dan kelebihan pembayaran biaya transport sidang jaksa	Rp 39,2 juta
2	Jakarta Selatan	Pembayaran atas biaya antar jemput tahanan pengadilan belum dipertanggungjawabkan	Rp 19,2 juta
3	Jakarta Pusat	bukti pertanggungjawaban berupa BON BBM yang tidak dapat diyakini kebenarannya.	Rp 33,7 juta
4	Jakarta Timur	• Kelebihan pembayaran biaya pemeliharaan peralatan dan mesin; • Biaya perjalanan transport dalam kota kurang dipertanggungjawabkan • Biaya Konsumsi yang Tidak Sesuai Ketentuan (duplikasi dengan uang makan)	Rp 7,5 juta
5	Maluku	Kelebihan bayar biaya penanganan perkara	Rp 25,7 juta
6	Maluku Tenggara	Biaya penanganan perkara pidum dan pidsus tidak disertai bukti pertanggungjawaban serta biaya transportasi sidang jaksa dan biaya pemanggilan saksi yang tidak sesuai dengan bukti tiket dari maskapai.	Rp 177,8 juta
7	Maluku Tenggara Barat	Biaaya penanganan perkara pidum dan pidsus tidak disertai bukti pertanggungjawaban serta biaya transportasi sidang jaksa dan biaya pemanggilan saksi yang tidak sesuai dengan bukti tiket dari maskapai.	Rp 510 juta
8	Medan	• Duplikasi pembayaran biaya pengamanan terdakwa dalam tahap penuntutan • Biaya transport lokal sidang jaksa pidsus dan pembelian ATK pidum	Rp 20,7 juta

Sumber: Data olah Fitra

Meskipun demikian berdasarkan grafik di bawah ini, kita bisa melihat bahwa Kejaksaan RI sudah lebih baik dalam perbaikan penangan perkara. Hal ini bisa di lihat dari menurunnya jumlah temuan BPK yang sebelumnya mencapai Rp 46,39 miliar menjadi Rp 7,17 miliar atau menurun sebesar 85 persen.

III.9 Grafik Jumlah penanganan Perkara yang Tidak Sesuai dengan Ketentuan (dalam miliar Rp)



Sumber: Data olah Fitra

Meskipun sudah ada perbaikan, pada tahun anggaran 2017 masih ditemukan permasalahan atas penangana perkara, meski nominalnya tidak sebesar tahun sebelumnya (Rp 2,14 miliar). Hal tersebut tentu menambah rentetan panjang penyebab minimnya serapan anggaran penanganan perkara. Perihal ini juga yang menyebabkan sulitnya mekanisme uang muka diterapkan sehingga sering sekali jaksa harus merogoh kocek sendiri. Akibatnya jaksa merasa apa yang dikerjakan tidak didukung oleh anggaran yang tepat. Dampak jangka panjang dari hal tersebut tidak hannya berpotensi menurunkan kualitas dan kinerja jaksa tetapi pelaporan yang tidak berkualitas karena tercampurnya antar uang kegiatan dan pribadi. Akhirnya tidak sedikit yang kemudian kesulitan dalam membuat laporan. Hal tersebut dikarenakan:

1) Khusus pidana umum dan khusus, Jaksa direpotkan dengan urusan penuntutan sehingga wilayah administrasi tidak selalu menjadi perhatian. Solusi jangka pendeknya perlu memaksimalkan peran TU atau bendahara pembantu dalam merapihkan laporan keuangan atau pengeluaran.
2) Belum adanya pelatihan internal untuk pengelolaan adminitasi laporan dan pertanggung jawaban, bendahara baik TU atau, jaksa tidak memiliki kecakapan dalam membuat laporan pertanggungjawaban sehingga pelatihan internal menjadi solusi jangka panjang untuk membenahi buruknya pelaporan penggunaan keuangan.
3) Belum handalnya SOP keuangan di Kejaksaan, seperti contoh untuk jaksa yang sedang bertugas dilapangn khususnya wilayah terpencil sering sekali terkendala dalam melengkapi adminitasi keuangan dari pihak ketiga atau dalam hal ini kwitasnsi atau bon, sehingga sering sekali jaksa tidak bisa mempertanggung jawabkan keuangan yang sudah digunakan.

"…….selama dua hari saya disitu (desa), keluar pergi kan pasti butuh makan, terus ketika tidak ada kwitansi makan bagaimana?, harus diakui kita (idelnya) makan 3 kali sehari. Pengeluaran sekian (dari makan), harus diakui dong (itu benar), ini kan nggak. Harus ada kwitansi dari warung. Warung di sana (desa) apa ada kwitansinya?. Sumber: Kejaksaan Sumut."

Oleh sebab itu perlu ada perbaikan SOP uang muka untuk bisa menyelsaikan laporan tersebut dengan memperhatikan standar akuntasi dan regulasi penggunaan keuangan negara. Petunjuk Pelaksana pertanggungjawaban biaya penanganan perkara dan pengaduan dibuat sehubungan dengan Surat Edaran Jaksa Agung Muda Pembinaan Nomor: B-117|C|Cu.110412017 tanggal 06 April 2017 yang mana berdasarkan masukan dari BPK RI. Secara prinsip tujuan dari Petunjuk Pelaksana Pertanggungjawaban tersebut agar penggunaan anggaran bagi penanganan perkara dapat termaksimalkan pada penerima manfaat dan tidak menimbulkan temuan dari BPK.

Namun dalam prakternya, Petunjuk Pelaksana tersebut kerap kali menimbulkan kesulitan bagi Jaksa yang menanangani perkara dalam mengumpulkan bukti dukung yang harus disertakan dalam setiap laporan pertanggungjawaban biaya penanganan perkara. Sebagai contoh, Jaksa seringkali mengalami kesulitan dalam hal melakukan pertanggungjawaban untuk kegiatan penyamaran khususnya dalam kebutuhan makan, karena Jaksa melampirkan bukti dukung kwitansi makan. Hal tersebut seringkali mempersulit Jaksa karena tujuan dari penyamaran adalah pengawasan dan pengintaian maka dengan adanya bukti dukung operasional cenderung tidak menjaga prinsip rahasia pekerjaan yang dilakukan oleh Jaksa. Untuk menjaga prinsip transparansi dan akuntablitas, seharusnya perlu petunjuk pelaksana yang mempermudah kerja-kerja Jaksa dalam menangani perkara. Anggaran yang digunakan oleh Jaksa dalam kegiatan-kegiatan tertentu harusnya menyesuaikan dengan tujuan dan kebutuhan. Konsep pertanggungjawaban dengan bukti dukung akan mudah diterapkan apabila dalam pengadaan barang dan jasa. Sedangkan untuk operasional lapangan perlu skema yang tidak menegasikan peran dan efektifitas Jaksa dalam menangani perkara sekaligus tidak menggugurkan kewajiban dalam pelaporan.

Hal serupa yang membuat Jaksa kesulitan dalam laporan pertanggungjawaban perkara adalah penggunaan biaya transport sidang Jaksa. Sekalipun sederhana, namun dokumen yang dilampirkan terdiri dari Surat Perintah Tugas Sidang, surat panggilan terdakwa, surat tanda terima pengeluaran terdakwa dari rutan, dan tanda terima Jaksa. Selain itu juga, biaya konsumsi penuntut umum yang harus melampirkan Surat panggilan terdakwa atau saksi (P-38 dan P-37) dan kwitansi dari pihak ketiga.

> ***"Secara prinsip, saya setuju dengan model pengelolaan anggaran tersebut namun persoalannya adalah SOP yang merantai kinerja****. Karena tidak semua kegiatan bisa dibarengi dengan alat buktinya. Contohnya tidak semua warung makan memiliki kwitansi dan stempel. Maka dari itu, usul saya buatkan laporan pertanggung jawaban yang lebih mandiri"*
>
> *"Mengumpulkan kwitansi-kwitansi pengeluaran karena banyaknya perkara yang ditangani sementara jumlah Jaksa Fungsional terbatas."*
>
> *"Untuk pengeluaran yang tidak bisa dimasukkan dalam pelaporan jadi data dukung tidak lengkap"*

Bahkan beberapa unit kerja, membentuk tim laporan pertanggungjawaban anggaran tersendiri yang dibantu oleh honorer agar kerja-kerja dalam pertanggungjawaban anggaran dapat maksimal dan tidak membenani Jaksa dalam menangani perkara.

"Kita bentuk tim anggaran yang terdiri dari Jaksa dan pegawai honorer yang fungsinya membuat laporan pertanggung jawabana. Alhamdulillah tercover, namun ada kegiatan-kegiatan yang tetap saja tidak bisa dipertanggung jawaban."

Dampak lainnya dari anggaran yang belum bisa dipertanggungjawabkan adalah untuk pencairan anggaran penanganan perkara tahap berikutnya yang mengalami kesulitan. Hal itu dirasakan oleh Jaksa sebagai kendala yang seringkali membenani Jaksa dalam menangani perkara, Jaksa kemudian menggunakan uang pribadi terlebih dahulu.

Salah seorang Jaksa fungsional mengatakan bahwa Kesulitan dalam mempertanggung jawabankan biaya makan dalam penanganan perkara yaitu mencari tempat makan yang sesuai budget dan memiliki kwitansi. Sebab tidak semua di lapangan mendukung dan didukung dengan bukti-bukti untuk laporan pertanggungjawaban.

Oleh karena itu, penelitian ini memandang perlu adanya masukan bagi Jaksa Muda Bidang Pembinaan untuk membuat petunjuk pelaksana biaya penanganan perkara lebih kontekstual dalam mendukung kerja-kerja Jaksa dan perlu ada upaya simplifikasi bukti dukung.

Distribusi SDM ini juga dapat dilihat dari anggaran masing-masing Satker. Contohnya berdasarkan data anggaran tahun 2017, dari enam wilayah penelitian (Sumatera Utara, Kalimantan Barat, DKI Jakarta, Jawa Timur, Maluku, dan Papua), anggaran Pidana umum dan Pidana Khusus untuk Papua dan Maluku lebih kecil dari pada empat daerah lainnya. Hal ini dikarenakan jumlah sumber daya jaksa dan jumlah penanganan perkara di Provinsi Papua dan Maluku tidak sebanyak di empat Provinsi lainnya terutama Jawa Timur dan Sumatera Utara yang notabennya memiliki jumlah SDM dan jumlah perkara yang lebih banyak.

III.7 Tabel. Jumlah Anggaran, SDM Jaksa, dan Perkara.

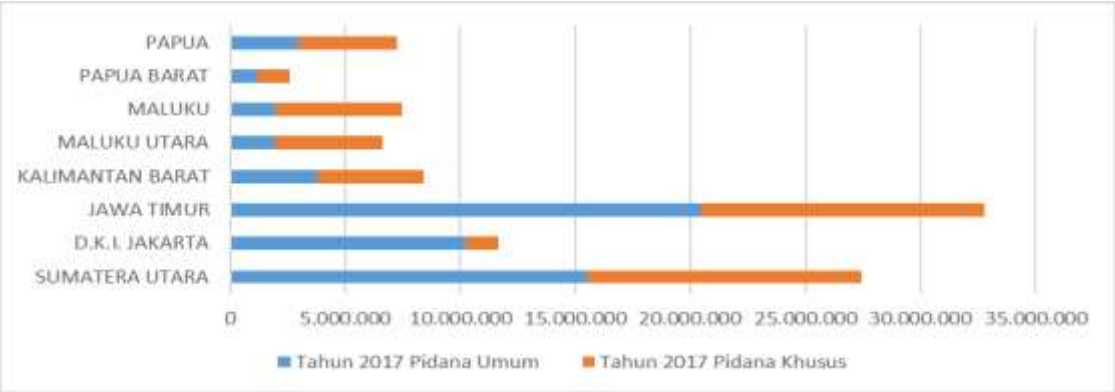
PROVINSI	PIDANA UMUM	PIDANA KHUSUS	JAKSA	PENANGANAN PERKARA	PERKARA DISELESAIKAN
Jawa Timur	20.488.000	12.277.490	899	18.022	17.763
Sumatera Utara	15.497.200	11.917.630	735	16.643	15.952
Kalimantan Barat	3.766.550	4.618.730	226	9.806	9.807
D.K.I. Jakarta	10.237.500	1.398.574	296	8.719	8.719
Papua	2.970.402	4.298.870	171	1.575	1.478
Maluku	1.960.750	5.489.410	141	1.262	1.184
Maluku Utara	1.919.300	4.695.130	115	715	709
Papua Barat	1.195.598	1.396.160	0	0	0
JUMLAH	**58.035.300**	**46.091.994**	**2.583**	**56.742**	**55.612**

Sumber: Data olah Fitra

Dari data tabel di atas menunjukkan rasio beban Jaksa menangani perkara adalah 1 berbanding 42 perkara. Dan rasio terendah di Maluku Utara dengan perbandingan 1 jaksa menangani 6 perkara. Data ini juga membuktikan bahwa keseimbangan antara perkara dan jaksa sudah sesuai.

Sama halnya dengan anggaran penanganan perkara, yang terlihat kesesuaian dalam distribusi. Banyaknya jumlah perkara yang ditangani sesuai dengan jumlah anggaran yang besar, sebagaimana terlihat di Jawa Timur dan Sumatera Utara dimana kebanyakan perkara yang ditangani adalah Pidana Umum.

III.10 Grafik. Jumlah Anggaran Kejaksaan Berdasarkan Pidum dan Pidsus (Dalam Juta Rp).



Sumber: Data olah Fitra

Berdasarkan tabel dan grafik diatas, distribusi anggaran Kejaksaan tergambar berdasarkan jumlah kebutuhan Sumber Daya Manusia (SDM) dan jumlah penanganan perkara, semakin banyak jumlah sumber daya manusia (SDM) dan jumlah perkara, maka semakin besar juga anggarannya.

Namun keluhan menumpuknya beban kerja Jaksa masih ditemukan di tiap satker, dan keluhan terbesar ada pada persoalan pertanggungjawaban penggunaan anggaran perkara sebagaimana sudah disebutkan dalam sub bab sebelumnya. Jaksa seringkali dibebani tugas-tugas diluar penangan perkara. Dalam melaksanakan tugasnya Jaksa tentu tidak bisa terhindar dari penggunaan anggaran, terutama untuk perkara-perkara yang memakan waktu panjang dan membutuhkan pendalaman.

> *"…Sebagai jaksa saya mengumpulkan berkas perkara sampai bon-bon beli bensin hingga makan siang, memikirkan dokumen perkara saja saya sudah sulit. Seharusnya memang ada yang membantu, hanya saja mereka (TU) juga punya pekerjaan. Bahkan ada Jaksa yang hanya mengrus hal-hal teknis begitu"* Jaksa

Hambatan para Jaksa sebagaimana disebutkan di atas terjadi di banyak tempat. Situasi ini semakin memperberat beban Jaksa dikarenakan penerapan mekanisme pendanaan awal menggunakan uang pribadi terlebih dahulu kemudian dibayarkan kembali *(reimburse)* tanpa uang muka yang berasal dari kas Kejaksaan.

Usulan Jaksa untuk dibebaskan dari tugas-tugas administrasi penanganan perkara memang perlu dipertimbangkan, mengingat Jaksa harus fokus pada penanganan perkara. Namun, untuk terlepas secara penuh akan sulit dilaksanakan karena dalam melaksanakan tugasnya Jaksa tentunya pasti melakukan transaksi keuangan dan harus dipertanggungjawabkan penggunanannya secara akuntabel.

BAB IV
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

4.1 Kesimpulan

Implementasi anggaran berbasis kinerja di tiap satuan kerja kejaksaan sudah dilakukan, Namun kompetensi sumber daya manusia dan sarana penunjang masih perlu diperhatikan. Hal ini disebabkan diantaranya belum optimalnya sumber daya manusia pengelola kegiatan dan anggaran dalam menerapkan standar operasional dan prosedur. Pengembangan sumberdaya manusia dan kompetensi aparatur pengelola kegiatan dan anggaran yaitu pelatihan/kursus tentang perencanaan anggaran masih belum maksimal. Kurangnya ketegasan/ sanksi bagi aparatur pengelola kegiatan dan anggaran yang melakukan kesalahan.

Kejaksaan agung dapat meningkatkan kompetensi sumberdaya manusia pengelola kegiatan dan anggaran melalui sosialisasi, bimbingan teknis dan pendidikan pelatihan dengan melibatkan Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan ataupun Lembaga Pendidikan di luar.

Dalam konteks kebijakan, Anggaran Berbasis Kinerja merupakan ekstrapolasi dari suatu kebijakan-kebijakan dan anggaran ke dalam suatu periode tahun tertentu. Konsep ini seharusnya tergambar dalam dokumen perencanaan seperti Renstra dan Renja. Sedangkan dari sisi penganggaran akan tecermin dalam program dan kegiatan. Untuk menjalankan perencanaan tersebut maka harus didukung dengan struktur organisasi yang baik.

Untuk instansi kejaksaan rendahnya penyerapan juga disebabkan kurang terpadunya mekanisme kerja pada unit-unit tertentu, dan intensitas proses mutasi dan serah terima jabatan yang sering di kejaksaan, proses tersebut sering sekali tidak disertai dengan pertukaran pengetahuan sedangkan proses perencanaan dan penganggaran membutuhkan pengetahuan yang holistik tentang satuan unit kerja.

Implementasi Model PBK di Kejaksaan menjadi tidak terlihat dampaknya karena permasalahan yang telah diulas di bab II, untuk mengatasi permasalahan terserbut maka penelitian ini memberikan rekomendasi sebagai berikut sebagai bentuk memperkuat penerapan PBK di Kejaksaan RI.

4.2 Rekomendasi

4.2.1 Perlu adanya juklak dan juknis mekanisme revisi anggaran penanganan perkara

Berdasarkan hasil analisis dari data lapangan dan dokumen anggaran, ditemukan fakta bahwa anggaran Kejaksaan RI sebenarnya mencukupi untuk penanganan perkara namun seringkali karena adanya missed alokasi anggaran maka kesulitan dalam melakukan realokasi anggaran. Secara mekanisme dari Kementerian keuangan telah dikeluarkan aturan teknis terkait revisi anggaran dari level program hingga level komponen. Seringkali revisi anggaran dilakukan pada level Komponen anggaran. Oleh karena itu perlu adanya Juklak dan Juknis yang dikeluarkan oleh Jaksa Muda Bidang Pembinaan untuk mempermudah teknis pelaksaan revisi anggaran khususnya di level Kejari dan Cabjari. Jadi sekalipun proses perpindangan pegawai di Kejaksaan cepat, apabila terdapat Juklak dan Juknis yang mudah dipahami maka dapat

memudahkan pegawai kejaskaan yang fokus pada bidang keuangan dapat dengan mudah melakukan revisi anggaran.

4.2.2 Penguatan Kapasitas SDM tentang Sistem Perencanaan dan penganggaran

Kejaksaan memiliki jumlah SDM yang banyak dan berkualitas. Namun seringkali karena proses perpindahan pegawai yang cepat, SDM di Kejaksaan RI tidak fokus pada satu bidang, khususnya dalam bidang Pembinaan yang di dalamnya terdapat perencanaan anggaran dan keuangan. Seperti yang telah diulas dalam pembahasanm, proses perencanaan dan penganggaran di Kejaksaan RI, aplikasinya cenderung belum efektif dan efesien dalam mendukung kinerja Kejaksaan RI. Hal tersebut dikarenakan ketimpangan kualitas SDM. Selama ini domain perencanaan seperti milik Kejagung saja padahal proses perencanaan dan penganggaran di Kejaksaan telah menerapkan sistem Penganggaran berbasis kinerja. untuk mengatasi persoalan tersebut rekomendasi penelitian ini adalah perlu adanya penguatan kapasitas pada SDM yang menangani bidang perencanaan dan penganggaran di Kejaksaan RI dan diperlukan SDM yang fokus pada bidang perencanaan dan penganggaran. Bentuk teknis direkomendasikan dalam penelitian ini adalah meningkatkan kapasitas SDM melalui *workshop*, *e-learning*, dan asistensi berkala terkait proses perencanan dan penganggaran berbasis gender dan inklusi sosial. Dengan meningkatkan kapasitas SDM melalui *workshop*, *e-learning*, dan asistensi berkala terkait proses perencanan dan penganggaran berbasis gender dan inklusi sosial diharapkan adanya rumusan dan komitmen anggaran di Kejaksaan RI untuk isu perempuan, anak, dan inklusi sosial.

4.2.3 Penguatan peran Pengawasan Intenal Kejaksaan RI dalam proses Perencanaan Anggaran

Berdasarkan temuan penelitian, terdapat fakta bahwa masih ada persoalan dalam proses perencanaan anggaran di Kejaksaan RI. Sehingga berdampak pada anggaran di Kejaksaan RI yang tidak terserap secara maksimal sekalipun output kinerja melebihi target, adanya kegiatan yang belum dianggarkan, adanya anggaran yang tidak dibutuhkan namun tetap masuk dalam dokumen anggaran, dan persoalan lainnya.

Selama ini, domain perencanaan menjadi bagian dari Bidang Pembinaan. Sedangkan bidang pengawasan Internal Kejaksaan yang terdiri dari Jaksa Muda Bidang Pengawasan (Jamwas) di level Kejagung dan Asisten Bidang Pengawasan (Aswas) di level Kejari juga memiliki tusi pengawasan pada proses perencanaan dan keuangan. Oleh karena itu, untuk memperkuat proses perencanaan anggaran maka perlu juga diperkuat peran Pengawasan melalui pelibatan yang efektif dan massif bidang pengawasan dalam proses perencanaan anggaran baik di level Kejati dan Kejagung.

4.2.4 Mendorong Penegakan Prinsip Restorative Justice dalam Penanganan Perkara di Kejaksaan RI

Anggaran penanganan perkara di Kejaksaan menjadi tidak efektif dan efisien dikarenakan target dari penanganan perkara di aparat penegak hukum kita masih cendrung terfokus pada kuantitas jumlah perkara yang sudah ditangani. Akan tetapi, saat ini Pemerintah Indonesia sudah mulai mengubah perspektif penegakan hukum. Arah kebijakan Prioritas Nasional

Pembangunan Hukum tahun 2018 adalah Kepastian Hukum, yang mengedepankan penegakan hukum yang berkualitas. Dimana indikator penegakan hukum berkualitas adalah kualitas penanganan perkaranya, tidak sekedar jumlah perkara yang berhasil ditangani. Salah satu pendekatan yang akan dicoba didorong oleh pemerintah adalah dengan menerapkan pendekatan keadilan restoratif dalam penanganan perkara oleh aparat penegak hukum.

Pendekatan keadilan restorative bisa menjadi opsi jangka Panjang dalam perbaikan mekanisme penaganggaran penanganan perkara Kejaksaan kedepannya. Saat ini, pendekatan keadilan restorative sudah menjadi salah satu topik pembahasan pemerintah dalam rancangan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) Pemerintah Indonesia untuk periode pemerintahan 2020-2024.[78] Sehingga kedepan, Kejaksaan perlu menjadikan keadilan restoratif sebagai bagian indikator keberhasilan dalam penyusunan rencana kegiatan Kejaksaan beserta turunan ke anggaran pelaksnaannya. Seperti memasukan peran aparat penegak hukum dalam perlindungan dan upaya pemulihan korban.

Penyelesaian Perkara Pidana di Luar Pengadilan oleh Kejaksaan perlu segera dilakukan, mengingat praktik peradilan saat ini, sering kali diwarnai sorotan negatif masyarakat terhadap penuntutan perkara pidana oleh jaksa yang dianggap kurang memenuhi rasa keadilan masyarakat. Hal ini terjadi karena banyak perkara-perkara yang nilai kerugiannya kecil atau pelakunya sudah tua yang menurut masyarakat tidak perlu diajukan ke pengadilan namun oleh jaksa tetap diajukan ke pengadilan. Tindakan tersebut dilakukan jaksa karena tidak ada aturan yang dapat dijadikan dasar bagi jaksa untuk penyelesaian perkara di luar pengadilan. Oleh karena itu, ke depan sistem peradilan pidana Indonesia perlu menerapkan mekanisme restorative justice, agar jaksa tidak perlu lagi mengajukan ke pengadilan perkara-perkara yang menurut keadilan masyarakat cukup diselesaikan di luar pengadilan.[79]

Secara ekonomis, kerugian yang diderita akibat beberapa tindak pidana tidak terlalu signifikan dibanding dengan tindak pidana lainnya, seperti korupsi. Kasus-kasus yang kerugian dan korbannya kecil, seharusnya dapat diupayakan perdamaian, sehingga tidak sampai ke pengadilan.[80]

Salah satu contoh konkret dari pelaksanaan ini adalah kasus pencurian pisang di Jawa Tengah (Cilacap) yang dikaji ulang dan kemudian dihentikan. Selama ini, jika kasus sudah dinyatakan lengkap (P21) oleh Kejaksaan, masyarakat menganggap kasus itu harus ke pengadilan. Padahal, kalau melihat Pasal 31 dan 39 KUHAP, Jaksa meneliti kembali layak atau tidaknya perkara itu dilimpahkan ke pengadilan. Hal inilah yang terjadi di Kejaksaan Negeri (Kejari) Cilacap, Jawa Tengah. Ketika menerima pelimpahan tahap dua dari Polres Cilacap, Kejari Cilacap kembali mengkaji dan akhirnya menerbitkan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKPP) terhadap dua tersangka pencurian pisang yang ternyata menderita keterbelakangan

[78] Tim peneliti Keadilan Restoratif Bappenas sebagai dipresentasikan dalam Focus Group Discussion Keadilan Restoratif pada tanggal 14 Agustus 2019 di Banda Aceh

[79] http://www.rajagrafindo.co.id/produk/desain-fungsi-kejaksaan-pada-restorative-justice/

[80] https://www.hukumonline.com/ berita/baca/lt4f2f6e043cf4d/kasus-kecil-diharapkan-tidak-sampai-pengadilan/

mental. Sayangnya, Kejaksaan belum membakukan mekanisme ini dalam sebuah Surat Edaran atau semacamnya.

4.2.5 Memperkuat SOP Pertanggungjawaban Anggaran

Petunjuk Pelaksana tentang Pertanggungjawaban Anggaran Penanganan Perkara yang dimiliki oleh Kejaksaan RI, kerap kali menimbulkan kesulitan bagi Jaksa yang menanangani perkara dalam mengumpulkan bukti dukung yang harus disertakan dalam setiap laporan pertanggungjawaban biaya penanganan perkara. penelitian ini memandang perlu adanya masukan bagi Jaksa Muda Bidang Pembinaan untuk membuat petunjuk pelaksana biaya penanganan perkara lebih kontekstual dalam mendukung kerja-kerja Jaksa dan perlu ada upaya simplifikasi bukti dukung.

4.2.6 Pengalokasian anggaran penanganan perkara perempuan dan anak yang berhadapan dengan hukum

Perlunya perhatian pada perempuan dan anak, seiring dengan agenda dunia melalui *Sustainable Development Goals* (SDG's). Hal ini juga menjadi perhatian Badan Perencana Pembangunan Nasional (Bappenas) Republik Indonesia dalam melakukan perencanaan keuangan dan program dari masing-masing Kementerian dan Lembaga (K/L) di Indonesia. Agenda internasional tersebut secara ideal juga menjadi agenda penting yang strategis dilakukan oleh K/L.

Kebutuhan penganggaran atas penanganan isu perempuan dan anak oleh Kejaksaaan ini diperlukan juga sebagai pertimbangan kewilayahaan adat Indonesia yang bergitu beragam dan memiliki potensi pelanggaran pidana. Seperti contohnya kebudayaan Merarik di Lombok yang secara normatif merupakan penculikan anak namun secara adat merupakan hal yang biasa, ketika penculikan anak yang dibungkus dalam Merarik melanggar hukum pidana maka akan lebih baik jika Jaksa yang bertugas dibekali dengan sistem, fasilitas, dan keterampilan Jaksa untuk menangani kasus anak.

Dukungan pengangaran yang berujung pada ketersediaan anggaran, kemudian ketersediaan SDM yang memiliki perspektif gender dan perlindungan anak akhirnya akan mampu membuat lembaga Kejaksaan memiliki poin yang setara dengan kepolisian dan kehakiman secara organisasional sehingga menjadi poin atas kinerja Kejaksaan.

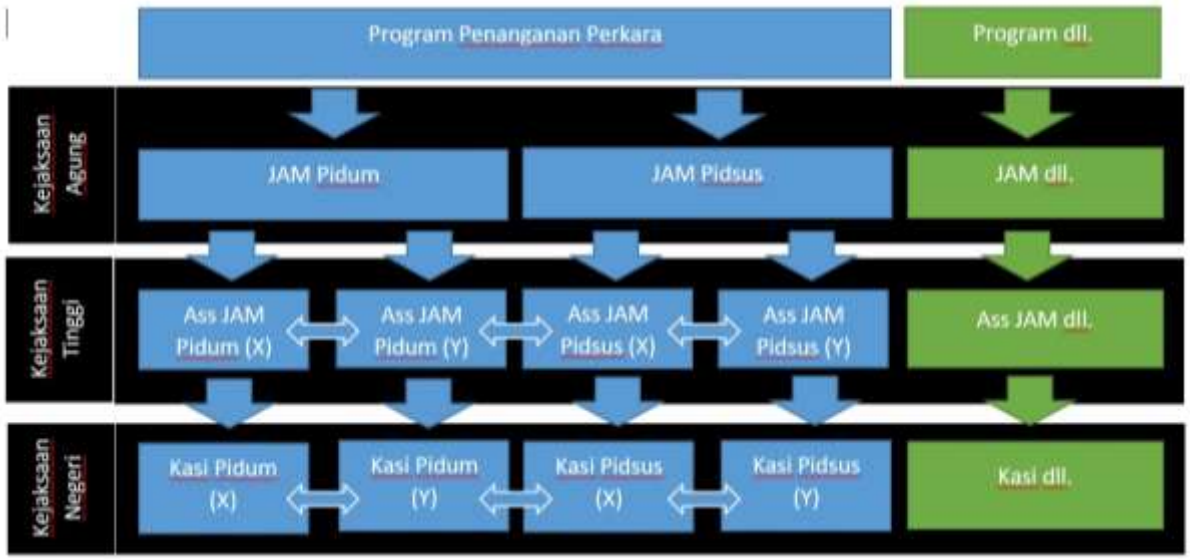
4.2.7 Simplifikasi program di anggaran Kejaksaan

Anggaran Pidum dan Pidus berada dalam program anggaran yang berbeda. Program Penanganan dan Penyelesaian Perkara Pidana Umum (006.01.07) dan Program Penanganan dan Penyelesaian Perkara Pidana Khusus, Pelanggaran HAM yang Berat dan Perkara Tindak Pidana Korupsi (006.01.08)**.** Dengan demikian anggaran dan biaya yang diberikan akan berdasarkan masing-masing tersebut pada Kejaksaan Agung, yang kemudian diturunkan kepada kantor kejaksaan dibawahnya, mulai dari tingkat provinsi sampai pada kabupaten/kota bahkan kecamatan. Penggunaan model program ini memiliki sisi positif, yaitu memudahkan pencairan anggaran pada tiap bidang yang bersifat cepat dan segera, sehingga pekerjaan utama penanganan perkara oleh jaksa dapat berjalan dengan segera. Pada sisi positif tersebut, perlu juga dilihat bahwa dibutuhkan tim kerja solid, baik pada tahap penganggaran dan perencanaan,

pengawasan, penggunaan biaya, dan pertanggungjawaban keuangan maupun dokumen. Sedangkan sisi negatif dari model penganggaran ini adalah proses revisi yang cukup menyulitkan, dimana pergeseran dari program lain harus dengan persetujuan Dewan perwakilan Rakyar (DPR). Efek lanjutannya adalah sulit merelokasi anggaran Pidsus ke Pidum maupun sebaliknya tanpa persetujuan DPR. Kejaksaan tinggi yang diatas kejaksaan negeri dapat melihat fenomena ini dan bisa mengambil kebijakan untuk meminta bidang pidana umum kejaksaan negeri Medan membantu biaya tersebut.

Pilihan rekomendasi yang dapat dilakukan adalah perubahan model penganggaran bidang pidana umum dan khusus yang disatukan menjadi satu program sendiri dan memiliki nomor kode rekening yang sama. Dengan begini perubahan atau revisi anggaran bisa dilakukan di internal Kejaksaan tanpa melalui persetujuan DPR.

IV.1 Grafik Simpilikasi Program



DAFTAR SINGKATAN

APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APH	: Aparan Penegak Hukum
APIP	: Aparat Pengawas Intern Pemerintah
Asbin	: Asisten Pembinaan
ATK	: Alat Tulis Kantor
Cabjari	: Cabang Kejaksaan Negeri
DIPA	: Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
DJA	: Direktorat Jendral Anggaran
DJPb	: Direktorat Jendral Pembedaharaan
DJPN	: Dirjen Pembedaharaan Kementerian Keuangan
DPO	: Daftar Pencarian Orang
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
GBHN	: Garis-garis Besar Haluan Negara
HAM	: Hak Asasi Manusia
IAR	: Instructie en Verdere Bepalingen voor de Algemene Rekenkamer
IBW	: Indische Bedrijvenwet
ICW	: Indische Comptabiliteitswet
IK Kegiatan	: Indikator Kinerja Kegiatan
IKU Program	: Indikator Kinerja Utama Program
JAM	: Jaksa Agung Muda
JAMPIDUM	: Jaksa Agung Muda Bidang Pidana Umum
JAMPIDSUS	: Jaksa Agung Muda Bidang Pidana Khusus
JAMBIN	: Jaksa Agung Muda Bidang Pembinaan
JAMWAS	: Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan
JPU	: Jaksa Penuntut Umum
K/L	: Kementerian/Lembaga
Kab	: Kabupaten
Kabid	: Kepala Bidang
Kejagung	: Kejaksaan Agung (Pusat)
Kejari	: Kejaksaan Negeri (Kab/Kota)
Kejati	: Kejaksaan Tinggi (Provinsi)
KKN	: Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
KPA	: Kuasa Pengguna Anggaran
KPJM	: Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah
KPK	: Komisi Pemberantasan Korupsi
KUHAP	: Kitab Undang-undang Hukum Pidana
PBK	: Penganggaran Berbasis Kinerja
Pidsus	: Pidana Khusus
Pidum	: Pidana Umum
PK	: Peninjauan Kembali
PMK	: Peraturan Menteri Keuangan
PN	: Prioritas Nasional

PN : Pengadian Negeri
POK : Petunjuk Operasional Kegiatan
Polri : Polisi Republik Indonesia
PP : Program Prioritas
Pra TUT : Pra Tuntutan
Prov : Provinsi
RAB : Reglement voor het Administratief Beheer
Renja : Rencana Kerja
Renstra-KL : Rencana Strategis Kementerian/Lembaga
Rentut : Rencana Penuntutan
Restra : Rencana Strategis
RKA : Rencana Kerja dan Anggaran
RKK : Rincian Kertas Kerja
RKP : Rencana Kerja Pemerintah
Rp : Rupiah
RPJMD : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJMN : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPJP : Rencana Pembangunan Jangka Panjang
Satker : Satuan Kerja
SBK : Standar Biaya Keluaran
SBK : Standar Biaya Khusus
SBU : Standar Biaya Umum
SDM : Sumber Daya Manusia
SE : Surat Edaran
SK : Surat Keputusan
SOP : Standar Operasional Prosedur
SPDP : Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan
SPDP : Surat Pemberitahuan Dimulainya Perkara
ToR : *Term of Reference*
TU : Tata Usaha
Tusi : Tugas dan Fungsi
USD : *United States Dollar*
UU : Undang-undang
UUD : Undang-undang Dasar

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku:

Ahmad Sulchan dan Muchamad Gibson Ghani, Mekanisme Penuntutan Jaksa Penuntut Umum terhadap Tindak Pidana Anak, Jurnal Ulul Albab 1 (Semarang: Univ Islam Sultan Agung, 2017).

Andi Sofyan, Hukum Acara Pidana: Suatu Pengantar, (Yogyakarta: Rangkang Education, 2013).

Ari Eko Widyantoro, *Implementasi Performance Based Budgeting: Sebuah Kajian Fenomenologis* (Studi Kasus pada Universitas Diponegoro)," Tesis Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang.

Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002),

Kemenkeu, *Better Practice Guide*; Penganggaran Berbasis Kinerja, (Jakarta: Kementerian Keuangan 2014).

Djoko Prakoso dan I Ketut Murtika, Mengenal Lembaga Kejaksaan di Indonesia, (Jakarta: Bina Aksara, 1987).

Halius Hosen (Ketua Komisi Kejaksaan), Laporan Penelitian Biaya Penanganan Perkara PIDUM, Tahun 2013.

Indah Triyanti, Analisis Mekanisme Penuntutan Perkara Pidana Di Kejaksaan (Studi Pada Kejaksaan Negeri Bandar Lampung), Jurnal Poenale 2, Thn 2015).

Irma Irawati, Ridwan dan Nina Yusnita, Pengaruh Perencanaan Dan Regulasi Terhadap Anggaran Berbasis Kinerja Melalui Penatausahaan Sebagai Variabel Intervening (Survei Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Donggala), Jurnal Katalogis 5, Thn 2017).

Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Himpunan Petunjuk Teknis Penanganan & Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Umum 2012-2013, (Jakarta: Kejaksaan Agung Republik Indonesia, 2013).

Mardiasmo. *Akuntansi Sektor Publik*. (Penerbit Andi, Yogyakarta 2002).

Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja, (Jakarta: Departemen Keuangan Republik Indonesia dan Kementrian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2009).

Kementerian Keuangan, *Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja*, (Jakarta: Kementerian Keuangan, 2009).

Pedoman Restrukturisasi Program dan Kegiatan, (Jakarta: Departemen Keuangan Republik Indonesia dan Kementrian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2009).

R. Soesilo, Hukum Acara Pidana: Prosedur Penyelesaian Perkara Pidana menurut KUHAP bagi Penegak Hukum, (Bogor: Politeia, 1982).

Venni Avionita. 2018. Pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja program peningkatan disiplin aparatur instansi pemerintah daerah, Universitas Widyatama, Bandung.

Willy Ariadi, Pelaksanaan Mekanisme Penuntutan Dalam Rencana Tuntutan Yang Diajukan Oleh Jaksa Penuntut Umum Terhadap Tindak Pidana Korupsi (Studi Surat Edaran Jaksa Agung Nomor: SE-003/A/JA/02/2010), Skripsi Sarjana Universitas Lampung, Lampung, 2016).

Sumber Dokumen:

- Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, LN 1981/76, TLN No. 3209
- KUHAP
- Dokumen Laporan Tahunan Kejaksaan RI 2014-2017
- PP Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah.
- PP Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementrian Negara /Lembaga.
- PP 17 Tahun 2017, tentang Singkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional
- RPJP 2005-2025, Visi (III) Bidang Pembangunan Hukum dan Penyelenggaraan Negara.
- UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- UU Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Perusakan Hutan
- UU Nomor 8 Tahun 1981
- UU 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, Ketentuan Umum.

Sumber Internet:

- Direktorat Jenderal Anggaran Kementrian Keuangan Republik Indonesia, Beberapa Hal Baru Dalam Kebijakan Standar Biaya, http://www.anggaran.kemenkeu.go.id/dja/edef-konten-view.asp?id=1053, diakses pada 21 Februari 2019.
- Hasanudin, Hukum Acara Pengadilan Perikanan Dan Tindak Pidana Perikanan, http://pn-tilamuta.go.id/2016/05/23/hukum-acara-pengadilan-perikanan-dan-tindak-pidana-perikanan/ diakses 7 Desember 2018.
- http://www.rajagrafindo.co.id/produk/desain-fungsi-kejaksaan-pada-restorative-justice/
- http://www.rajagrafindo.co.id/produk/desain-fungsi-kejaksaan-pada-restorative-justice/

- https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f2f6e043cf4d/kasus-kecil-diharapkan-tidak-sampai-pengadilan/
- Kejaksaan Republik Indonesia, Eksistensi Kejaksaan Sebagai Lembaga Penuntutan Dalam Sistem Peradilan Pidana, https://www.kejaksaan.go.id/unit_kejaksaan.php?idu=28&idsu=34&idke=0&hal=1&id=4172&bc= diakses 7 Desember 2018.
- Kejaksaan Republik Indonesia, Tentang Kejaksaan, https://www.kejaksaan.go.id/profil_kejaksaan.php?id=3 diakses 7 Desember 2018.
- Kejaksaan RI, Profil Kejaksaan 2025 dikutip dari https://www.kejaksaan.go.id/reformasi_birokrasi.php?section=8&idkat=8 diakses pada tanggal 21 April 2016, pukul 10.27 WIB

LAMPIRAN

LAMPIRAN I: Temuan BPK yang Berkaitan dengan Angagran Penanganan Perkara

Temuan/Masalah	Akibat	Sebab
2013 Tahun Anggaran 2012		
Realisasi Belanja Barang Sebesar Rp590 juta Digunakan Untuk Kepentingan Pribadi Kajari	a. Pengelolaan belanja barang untuk penanganan perkara tidak transparan dan akuntabel b. Indikasi merugikan keuangan Negara sebesar Rp. 590 juta	a. Kejari selaku KPA lalai mematuhi ketentuan keuangan Negara dan perbendaharaan Negara b. Lemahnya komitmen pertanggungjawaban kegiatan, pejabat pembuat komitmen dan bendahara terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku
2015 Tahun Anggaran 2014		
Kelebihan Pembayaran, Belanja Tidak Sesuai Peruntukan dan Belanja Tidak Didukung Bukti Sebenarnya atas Belanja Barang dengan Nilai Keseluruhan Sebesar Rp1,2 miliar.	a. Lemahnya pengawasan dan pengendalian masing-masing KPA terhadap mekanisme pencairan dan pertanggungjawaban dana Uang Persediaan khususnya biaya penanganan perkara; b. PPK sebagai penanggung jawab kegiatan tidak cermat dan lalai dalam memeriksa dan mengawasi hasil pekerjaan penyedia jasa; c. Pelaksana kegiatan belum memahami ketentuan tentang pertanggungjawaban atas penggunaan Uang Persediaan; d. Pejabat Penandatangan SPM/Penguji Tagihan, PPK dan KPA belum optimal dalam melaksanakan tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya; e. Bendahara pengeluaran tidak cermat dan teliti dalam melaksanakan pembayaran atas beban APBN; f. Kurangnya pemahaman Pejabat Penguji Tagihan, PPK dan KPA terkait ketentuan penghunian rumah Negara; dan g. Penyedia jasa tidak melaksanakan pekerjaan sesuai dengan yang tertuang dalam kontrak.	a. Kelebihan pembayaran sebesar Rp434 juta b. Belanja tidak sesuai peruntukan sebesar Rp19 juta pada Kejati Kalteng; dan c. Belanja tidak didukung bukti sebenarnya sebesar Rp816 juta: (Badiklat sebesar Rp566 juta, Jampidum sebesar Rp83 juta, Jambin sebesar Rp134 juta dan Jamintel sebesar Rp32 juta).
2016 Tahun Anggaran 2015		
Pertanggungjawaban Belanja Penanganan Perkara sebesar Rp46,39 miliar tidak sesuai ketentuan sehingga realisasi biaya penanganan perkara sebesar Rp46,39 miliar tidak dapat diyakini kebenarannya.	Hal tersebut terjadi karena Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Penguji Tagihan/Penandatangan Surat Perintah Membayar (PPSPM) pada Kejaksaan Tinggi (Kejati) di beberapa daerah.	a. Realisasi biaya penanganan perkara sebesar Rp 45.024.718.038,92 tidak dapat diyakini kebenarannya b. Kelebihan pembayaran atas belanja barang yang dipergunakan bukan untuk penanganan perkara sebesar Rp1,3 miliar

2017 Tahun Anggaran 2016		
1. Pemberian tunjangan kinerja dan uang makan pegawai di Kejaksaan belum sesuai ketentuan yang mengakibatkan kelebihan pembayaran belanja pegawai yang belum diselesaikan sebesar Rp3,16 miliar. Hal tersebut antara lain terjadi karena pengaturan waktu kerja pada mesin absensi elektronik yang belum sesuai ketentuan, dan masing-masing Kasubag kurang optimal dalam mengawasi pengelolaan pemberian tunjangan kinerja;	a. Masing-masing Kaur Kepegawaian Kejari (dibeberapa daerah) dan Kasubag Kepegawaian Kejati Sulawesi Selatan dan DKI Jakarta kurang cermat dalam membuat rekapitulasi daftar kehadiran; b. Masing-masing Kasubbag Pembinaan (dibeberapa daerah) dan Asisten Pembinaan Kejati Sulawesi Selatan dan DKI Jakarta kurang optimal dalam mengawasi pengelolaan pemberian tunjangan kinerja. c. Pengaturan waktu kerja pada mesin absensi elektronik yang belum sesua ketentuan; d. Bendahara Pengeluaran Kejati Sulawesi Selatan tidak melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam menguji pembayaran atas pertanggung-jawaban belanja tunjangan kinerja; e. PPK dan Pejabat penguji tagihan/penandatangan SPM Kejati Sulawesi Selatan tidak melaksanakan tugas dan kewajibannya melakukan verifikasi dan validasi atas kebenaran materiil pertanggungjawaban belanja pegawai; f. Bendahara pengeluaran tidak melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam menguji pembayaran uang makan; Sdr.AH (selaku pengelolatukin) lalai dalam mengelola tukin diwilayah kejati Kalsel.	a. Kinerja pegawai tidak bisa diukur karena pencatatan kehadiran pegawai tidak menggunakan mesin elektronik; b. Kelebihan pembayaran belanja pegawai yang belumdi selesaikansebesar Rp3,2 miliar c. Negara belum mendapatkan haknya atas pengembalian belanja tunjangan kinerja minimal sebesar Rp194,6 juta yang merupakan sisa tahun 2015 dan 2016 sebesar Rp181 juta dan sisa tahun 2013 sebesar Rp13 jut d. Ketekoran kas uang potongan TAK tunjangan kinerja tahun 2015 dan 2016 tidak dapat diyakini kewajarannya minimal Sebesar Rp286,9 juta.
2. Belanja penanganan perkara belum sesuai dengan ketentuan senilai Rp7,17 miliar yang mengakibatkan di antaranya kelebihan pembayaran atas belanja penanganan perkara Rp1,32 miliar.	a. Pelaksana kegiatan tidak mempertanggungjawabkan kegiatan yang dilaksanakan dengan sebenarnya b. PPK dan Pejabat penguji tagihan/penandatangan SPM tidak melaksanakan tugas dan kewajibannya melakukan verifikasi dan validasi atas kebenaran materiil pertanggungjawaban belanjapenanganan perkara Lemahnya pengawasan KPA terhadap mekanisme pencairan dan pertanggung jawabandana UP khususnya terkait belanja penanganan perkara.	a. Kelebihan pembayaran atas belanja penanganan perkara senilai Rp1,3 miliar b. Pertanggungjawaban atas realisasi belanja penanganan perkara yang tidak didukung dengan bukti yang valid dan sah dan tidak sesuai peruntukannya sebesar Rp3,3 miiar dan sebesarRp2,5,miliar tidak dapat

LAMPIRAN II

Sembilan (9) misi arahan pembangunan, yaitu:

1. Pembangunan hukum diarahkan kepada upaya mewujudkan system hukum nasional yang mantap yang mampu berfungsi baik sebagai sarana untuk mewujudkan ketertiban dan kesejahteraan, maupun sebagai sarana untuk melakukan pembangunan.
2. Pembangunan sistem hukum nasional dilakukan dengan melakukan pembentukan materi hukum yang mencerminkan nilainilai sosial dan kepentingan masyarakat, serta pewujudan masyarakat hukum yang tercermin dari tingginya kepatuhan dan penghargaan kepada hukum.
3. Materi hukum harus dapat menjamin terciptanya kepastian hukum, ketertiban hukum, dan perlindungan hak asasi manusia yang berintikan keadilan dan kebenaran, mampu menumbuh kembangkan disiplin nasional, kepatuhan dan penghargaan kepada hukum, serta mampu mendorong tumbuhnya kreativitas dan peran serta masyarakat dalam pembangunan nasional.
4. Pembangunan materi hukum harus dilakukan dengan tetap memperhatikan tertib peraturan perundang-undangan, baik vertikal maupun horizontal, serta taat kepada asas hukum universal, serta mengacu kepada Pancasila dan UUD 1945.
5. Pemantapan kelembagaan hukum yang antara lain meliputi penataan kedudukan, fungsi dan peranan institusi hukum termasuk badan peradilan, organisasi profesi hukum, serta organisasi hukum lainnya agar semakin berkemampuan untuk mewujudkan ketertiban; kepastian hukum; dan memberikan keadilan kepada masyarakat banyak serta mendukung pembangunan.
6. Pewujudan masyarakat hukum dilakukan dengan melakukan (a) penyuluhan hukum secara intensif baik terhadap rancangan peraturan perundang-undangan maupun peraturan perundangundangan yang telah ada; (b) penerapan dan pelayanan hukum secara adil sehingga mampu mewadahi dinamika sosial dan menunjang pembangunan; (c) penegakan hukum yang tegas dan manusiawi untuk mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum serta perlindungan terhadap hak asasi manusia.
7. Penyuluhan hukum dimaksudkan untuk menumbuhkembangkan budaya patuh hukum. Sasaran penyuluhan hukum adalah semua lapisan masyarakat, akan tetapi diutamakan para aparatur hukum dan penyelenggaran negara, agar lebih mampu berperilaku keteladanan dan berperan sebagai agen perubahan.
8. Penerapan dan pelayanan hukum diarahkan kepada peningkatkan kualitas pelayanan hukum kepada masyarakat banyak, antara lain dengan menyederhanakan syarat dan prosedur dalam penerbitan berbagai perizinan, melakukan deregulasi berbagai bidang, dan memberikan bantuan hukum bagi para pencari keadilan yang kurang mampu.
9. Penegakan hukum dimaksudkan untuk menjaga bekerjanya norma/kaedah hukum di dalam masyarakat serta mempertahankan nilai-nilai sosial dan rasa keadilan masyarakat melalui tindakan-tindakan korektif terhadap perilaku baik individual maupun institusional yang tidak sesuai dengan norma dan kaedah hukum dan berpotensi menimbulkan gangguan terhadap masyarakat. Penegakan hukum juga dimaksudkan untuk mengendalikan perubahan-perubahan sosial yang terjadi agar kelangsungan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dapat berjalan dengan tertib dan teratur.