

Pendahuluan

Salah satu tugas pokok Komisi Kejaksaan Republik Indonesia (“KKRI”) adalah melakukan pemantauan dan penilaian atas tata kerja Kejaksaan Republik Indonesia (“Kejaksaan”).¹ Terkait dengan tugas pokok tersebut KKRI dapat menyampaikan rekomendasi kepada Jaksa Agung berupa penyempurnaan tata kerja Kejaksaan.² Terhadap penilaian dan rekomendasi tersebut KKRI dapat menyampaikan laporan kepada Presiden baik melalui pelaporan reguler maupun pelaporan sewaktu-waktu.³

Antara Mei hingga November 2016, KKRI telah melakukan pemantauan dan penilaian atas penggunaan anggaran operasional tindak pidana umum Kejaksaan dengan mengambil sampel 11 Kejaksaan Negeri (“Kejari”) di Bali, Banten dan Kepulauan Bangka dan Belitung. Dokumen yang dijadikan acuan adalah Rincian Kertas Kerja Satuan Kerja Tahun Anggaran 2016 berikut revisi-nya; Dokumen terkait Penyusunan Rincian Anggaran Biaya (RAB) penanganan tindak pidana umum Tahun Anggaran 2017; dan Petunjuk Pelaksanaan Pertanggung Jawaban Biaya Penanganan Perkara dan Pengaduan yang diterbitkan Biro Keuangan Kejaksaan Agung Republik Indonesia berdasarkan Surat Jaksa Agung Muda Pembinaan Nomor B-261/C/Cu.2/09/2014 tanggal 17 September 2014 kepada Para Kepala Kejaksaan Tinggi Seluruh Indonesia.

Para Kepala Seksi Tindak Pidana Umum dan bendahara menjadi narasumber utama, sedangkan para Kepala Kejaksaan Tinggi, Asisten Pengawasan, Asisten Tindak Pidana Umum dan para Kepala Kejaksaan Negeri menjadi

¹ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 3 huruf c: Komisi Kejaksaan mempunyai tugas melakukan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, tata kerja, kelengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia di lingkungan Kejaksaan.

² Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 9 huruf a: Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan Pasal 4, Komisi Kejaksaan dapat menyampaikan rekomendasi berupa: penyempurnaan organisasi dan tata kerja serta peningkatan kinerja Kejaksaan.

³ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 24 ayat 2: Selain laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Kejaksaan dapat menyampaikan laporan sewaktu-waktu kepada Presiden.

narasumber pendukung yang melengkapi dan memperjelas keterangan dari narasumber utama. Selain itu Kantor Jaksa Agung Muda Pembinaan, khususnya Biro Perencanaan dan Biro Keuangan juga menjadi narasumber pendukung yang memberikan informasi dan masukan tambahan serta klarifikasi beberapa data/informasi yang didapat dilapangan.

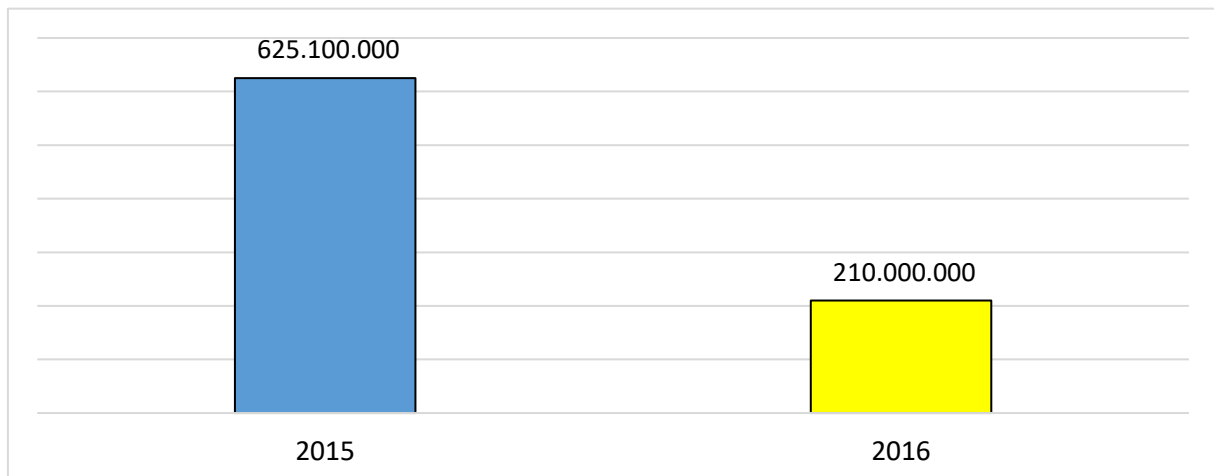
Metode kajian adalah Focus Group Discussion (FGD) yang terbagi dalam dua sesi. Sesi pertama dilakukan FGD antara komisioner dengan narasumber utama dan sesi kedua dilakukan FGD antara komisioner dengan narasumber pendukung. Hal-hal yang dibahas dalam kedua forum itu adalah anggaran penanganan perkara; situasi riil penanganan perkara; penggunaan anggaran, pertanggung jawaban anggaran serta masalah-masalah yang timbul dilapangan terkait anggaran.

Temuan Lapangan

Pada tahun anggaran 2016 Kejaksaan mengalami pemotongan anggaran yang sangat signifikan. Hal ini memberikan pengaruh negatif pada pembiayaan kegiatan operasional lapangan. Disatu sisi anggaran yang diterima menurun secara drastis, namun di sisi lain volume perkara lebih kurang sama dengan tahun anggaran 2015. Akibatnya adalah anggaran yang seharusnya dapat dipakai untuk satu tahun hanya dapat menutupi kebutuhan operasi untuk beberapa bulan saja.

Sebagai contoh: Kejari Gianyar berada di kota Gianyar, Bali dengan populasi 486 juta penduduk berdasarkan sensus 2013, pada tahun 2015 mendapat anggaran operasional sebesar Rp.625.100.000,- untuk menangani 188 perkara pidana umum. Namun pada tahun 2016 kantor ini mengalami pemotongan anggaran sebesar 66%, sehingga hanya menerima Rp.210 juta untuk menangani 60 perkara. Pada tahun 2015 berkisar 240 perkara dan para pejabat di Kejari Gianyar memproyeksikan perkara yang ditangani pada 2016 tidak akan kurang dari 240 perkara, atau bahkan mungkin lebih.

Tabel 1: Pemotongan Anggaran Kejaksaan Negeri Gianyar (Rp)



Mengacu pada anggaran 2016, maka biaya satu perkara pidana umum adalah Rp.3,5 juta namun biaya riil satu perkara dapat lebih dari itu. Para pejabat Kejari Gianyar mengasumsikan biaya riil per perkara adalah minimum Rp.4 juta . Mengacu pada asumsi ini maka proyeksi anggaran riil penanganan perkara tindak pidana umum untuk tahun 2016 (sebanyak 240 perkara) adalah Rp.960 juta atau Rp.80 juta per bulan. Jika biaya perkara riil adalah Rp.80 juta per bulan maka anggaran 2016 hanya cukup sampai minggu ketiga Bulan Maret dan setelah itu tidak ada anggaran lagi.

Secara teoritis, minggu ke empat Bulan Maret hingga akhir Bulan Juni 2016 Kejari Gianyar sudah tidak memiliki dana untuk menangani perkara sementara rata-rata kantor ini menerima 20 perkara perbulannya. Artinya selama kurun waktu tersebut paling tidak ada 60 perkara yang tidak memiliki anggaran. Jika perkara-perkara tersebut dikonversikan menjadi rupiah, maka kantor ini harus mencari dan menemukan biaya sendiri (swadana) sebesar Rp.270 juta agar dapat tetap beroperasi untuk menangani perkara-perkara, karena prinsipnya kantor-kantor pemerintah, apalagi lembaga hukum tidak boleh tutup.

Tabel 2: Proyeksi Defisit Anggaran Tindak Pidana Umum Kejari Gianyar 2016

TAHUN 2016	BIAYA RIEL KEJARI GIANYAR	COVERAGE			SURPLUS/MINUS
		ANGGARAN	SWADANA	REVISI	
JANUARI	(80.000.000)	80.000.000	-	-	-
FEBRUARI	(80.000.000)	80.000.000	-	-	-
MARET	(80.000.000)	50.000.000	30.000.000	-	-
APRIL	(80.000.000)	-	80.000.000	-	-
MEI	(80.000.000)	-	80.000.000	-	-
JUNI	(80.000.000)	-	80.000.000	-	-
JULI	(80.000.000)	-	-	74.666.667,00	(5.333.333)
AGUSTUS	(80.000.000)	-	-	74.666.667,00	(5.333.333)
SEPTEMBER	(80.000.000)	-	-	74.666.667,00	(5.333.333)
OKTOBER	(80.000.000)	-	-	74.666.667,00	(5.333.333)
NOVEMBER	(80.000.000)	-	-	74.666.667,00	(5.333.333)
DESEMBER	(80.000.000)	-	-	74.666.667,00	(5.333.333)
	(960.000.000)	210.000.000	270.000.000	448.000.002	(31.999.998)
		PER JANUARI 2016 (AWAL)	MAR-JUN 2016	PER JULI 2016 (REVISI)	DEFISIT ANGGARAN (REVISI)
		22%	28%	47%	3%

Pada Bulan Juli 2016, Kejari Gianyar menerima tambahan anggaran sebesar Rp.448 juta. Jika anggaran ini dipakai untuk menutupi biaya perkara sampai akhir tahun (Juli-Desember) masih terdapat defisit anggaran Rp.31,9 juta.

Jika ditotal maka proyeksi defisit anggaran Kejari Gianyar pada tahun 2016 adalah Rp.270 juta ditambah dengan Rp.31,9 juta atau Rp.301,9 juta. Jika dibuat dalam persentase maka pemerintah menanggung 69% biaya operasional sedangkan Kejaksaan Negeri Gianyar harus menutup 31% biaya operasionalnya.

Pemantauan KKRI pada sepuluh Kejari lain yaitu: Bangli; Denpasar; Rangkas Bitung; Pandeglang; Serang; Cilegon; Kabupaten Tangerang (dahulu Tiga Raksa); Pangkal Pinang; Bangka (Sungai Liat); dan Bangka Barat (dahulu Muntok) menunjukkan fenomena yang serupa. Ada benang merah diantara ke sebelas kejaksaan negeri tersebut, yaitu kesemuanya mengalami defisit anggaran dan kesemuanya harus mengeluarkan dana swadana untuk menutupi defisit yang diproyeksikan akan terjadi pada tahun anggaran 2016. Jika di rata-ratakan maka kejaksaan-kejaksaan negeri yang dijadikan sampel secara swadana harus menanggung sekitar 25% dari biaya operasional sedangkan pemerintah menanggung sekitar 75% dari biaya tersebut.



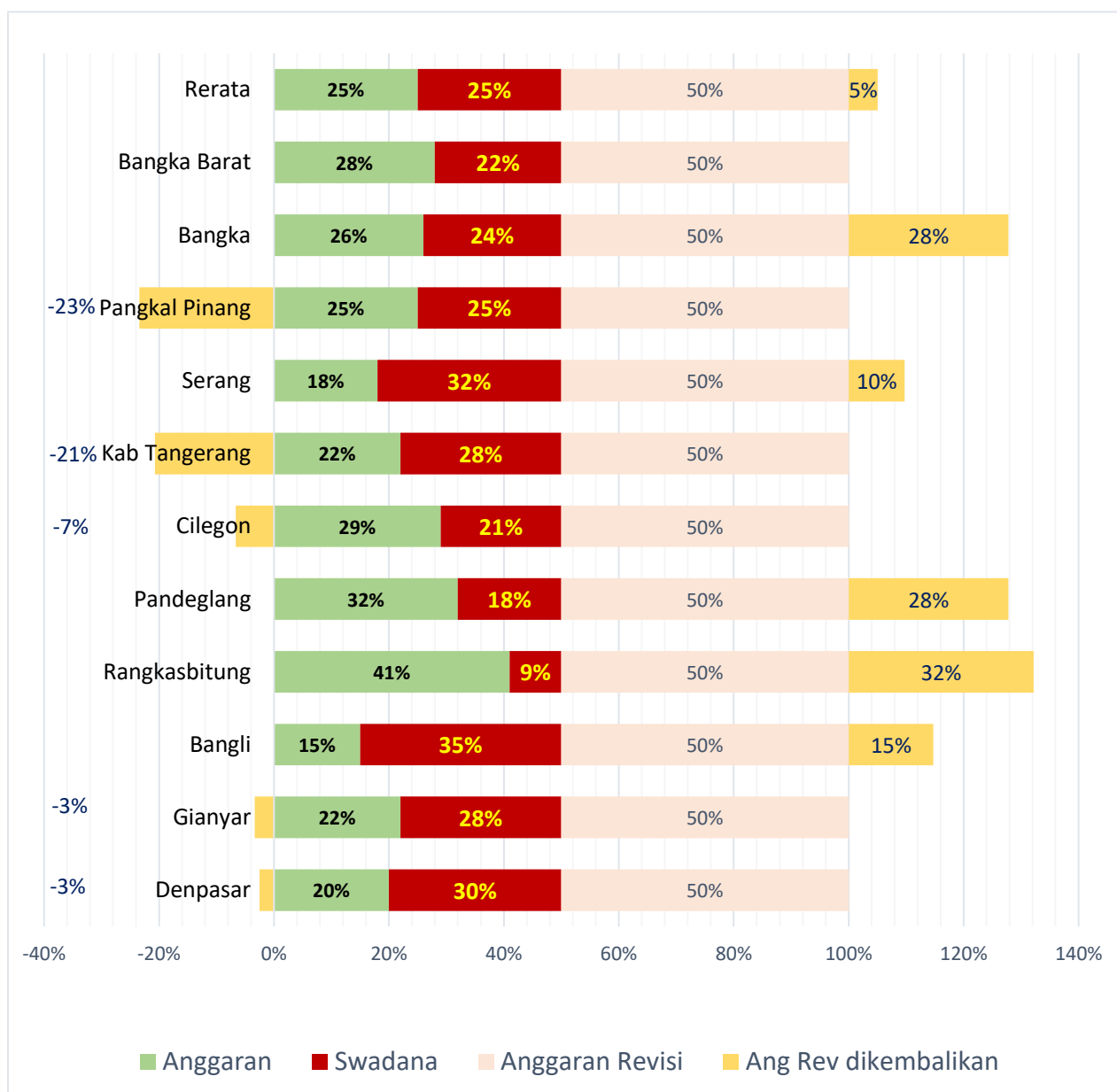
Presentasi Proyeksi Defisit Anggaran, Kejaksaan Tinggi Banten 26 Okt 2016

Mengacu pada tabel 3 (dibawah), dapat ditemui fenomena paradoks dimana di beberapa Kejari seperti Bangka, Serang, Pandeglang, Rangkas Bitung dan Bangli diproyeksikan akan mengembalikan kelebihan anggaran revisi

sementara biaya penanganan perkara yang mereka keluarkan secara swadana tidak mendapat penggantian (*reimburse*).

Dari FGD dengan Biro Perencanaan ditemui fenomena paradoks yang lain. Disatu sisi banyak satuan kerja yang mengeluhkan kekurangan anggaran, namun disisi lain Biro Perencanaan menyatakan anggaran yang ada justru banyak yang tidak terserap sehingga harus dikembalikan ke kas negara.

Tabel 3: Proyeksi Defisit Anggaran Tindak Pidana Umum 11 Kejari (2016)



Analisis

Berdasarkan temuan-temuan lapangan KKRI melihat ada beberapa masalah dalam penyusunan, penggunaan dan pertanggung jawaban anggaran operasional tindak pidana umum baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Masalah di Pusat

Pada tingkat pusat anggaran disusun secara rinci berdasarkan komponen-komponen biaya. Disatu sisi metode ini memudahkan perhitungan anggaran namun disisi lain metode ini membuat anggaran menjadi kaku (rigid). Daerah-daerah dimana satuan-satuan kerja berada memiliki dinamika-nya masing-masing, baik itu dari segi geografis, sosial budaya, ekonomi dan lain sebagainya. Rincian anggaran yang kaku cenderung menafikan dinamika seperti ini. Perkara-perkara yang ditangani juga memiliki dinamika-nya masing-masing baik itu dari tingkat kesulitannya maupun faktor-faktor yang mempengaruhi kelancaran perkara sehingga tidak bisa disama ratakan.

Rata-rata biaya perkara tindak pidana umum pada tahun anggaran 2016 adalah Rp.3,5 juta per perkara mulai dari pra penuntutan. Namun karena dinamika daerah dan dinamika perkara maka penetapan biaya anggaran yang standar seringkali menjadi tidak relevan. Bali adalah daerah tujuan wisatawan manca negara. Dengan banyaknya wisatawan asing, selalu ada kemungkinan beberapa dari mereka akan berurusan dengan hukum. Didalam anggaran untuk daerah Bali tidak ada biaya untuk penterjemah (*translator*) bagi dokumen-dokumen pengadilan yang tidak dipahami bahasanya oleh tersangka atau terdakwa berkebangsaan asing; tidak ada biaya untuk juru bahasa (*interpreter*) bagi mereka padahal KUHP mensyaratkan bahwa tersangka atau terdakwa harus memahami segala prosedur persidangan yang dilakukan secara verbal. Hal itu menjadi masalah jika tersangka atau terdakwa yang bukan penutur bahasa asing yang umum seperti Bahasa Inggris, Perancis, Jerman, atau Mandarin. Butuh biaya yang

lebih besar untuk penterjemah atau juru bahasa bagi penutur bahasa asing yang tidak lazim di Indonesia.

Biaya ahli juga masih terlalu kecil. Ahli-ahli yang merupakan profesional di bidangnya tidak semua bersedia dibayar dengan tarif rendah. Tidak mengherankan jika beberapa ahli lebih cenderung untuk memberikan keterangan yang meringankan pada tersangka atau terdakwa dibandingkan menjadi ahli untuk penuntut umum. Biaya ahli menjadi lebih besar lagi jika harus didatangkan dari luar kota. Paling tidak transportasi dan akomodasi (selain honor) juga harus ditanggung oleh pihak Jaksa Penuntut Umum.

Saksi-saksi yang tinggal di daerah terpencil atau jauh dari kota juga merupakan masalah finansial. Di daerah-daerah dengan kontur geografis tertentu seperti di Papua yang bergunung-gunung atau di wilayah Kepulauan Riau dan Maluku yang lebih dari 90% wilayahnya adalah lautan tidak bisa disamakan dengan daerah yang dapat dijangkau dengan transportasi darat. Sebagai contoh: Perkara di Kabupaten Kepulauan Aru disidangkan di Pengadilan Negeri Kota Tual yang perjalanannya jika melalui laut memakan waktu 13 jam; perkara di Kabupaten Seram Bagian Timur (SBT) dibawa ke Kota Ambon, dan perkara Kabupaten Seram Bagian Barat (SBB) disidangkan ke Masohi, ibu kota Kabupaten Maluku Tengah.

Bahkan daerah yang dapat dijangkau transportasi darat pun memiliki dinamika yang berbeda. Biaya pemanggilan saksi di kota Tangerang yang memiliki sarana dan prasarana darat yang memadai serta jarak yang relatif dekat tentu berbeda dengan pemanggilan saksi yang berada di Kabupaten Pandeglang atau Rangkas Bitung yang memiliki sarana dan prasarana yang terbatas dan jarak yang cukup jauh. Pada anggaran yang ada, semua biaya disama ratakan menjadi Rp.150 ribu. Jika saksi didatangkan dari luar negeri seperti pada perkara Jessica Wongso (John J Torres, Kepolisian New South Wales) tentu biaya nya akan menjadi semakin membengkak, sementara anggaran resmi tidak dapat memenuhinya.

Masalah di Daerah

Ada beberapa masalah yang KKRI temui dilapangan. Pertama, Para pejabat/petugas yang terkait anggaran di daerah tidak bisa menentukan biaya riil penanganan perkara. Hal ini disebabkan para jaksa penuntut umum, bendahara, kasi pidum dan kajari tidak memiliki catatan pengeluaran terkait kegiatan-kegiatan penanganan perkara. Ketika ditanya apakah biaya perkara yang telah dipatok dalam anggaran sebesar Rp.3,5 juta sudah cukup untuk menangani perkara, pada umumnya para pejabat dan petugas tersebut akan menjawab bahwa anggaran tersebut tidak cukup. Mereka lalu menyebutkan kisaran Rp.4 juta hingga 5 juta untuk menangani satu perkara dalam situasi normal (artinya tidak ada kejadian khusus atau dinamika dilapangan). Namun ketika ditanya rincian dari biaya tersebut, tidak ada satupun yang dapat memberikannya.



Kejati Bangka Belitung, 10 Nov 2016

Biaya tersebut hanyalah estimasi global. Tentunya hal ini sulit untuk dijadikan dasar perhitungan anggaran karena biaya tersebut belum tervalidasi. Jika diakui bahwa dinamika daerah berbeda-beda, tentunya biaya penanganan perkara juga akan relatif bervariasi. Namun hal itu tidak berarti para pejabat dan petugas Kejaksaan Negeri setempat dapat meng-estimasi biaya perkara tanpa adanya dukungan data yang akurat.

Kedua, ada pejabat yang juga adalah otoritas keuangan masih belum memahami metode penyusunan, penggunaan dan pertanggung jawaban anggaran. Selain itu mereka belum menjalin komunikasi yang efektif dengan Kejaksaan Agung, yang dalam hal ini adalah Biro Perencanaan dan Biro Keuangan sehingga masih terdapat masalah-masalah yang menimbulkan

keluhan terkait kurangnya anggaran, sementara di sisi lain ada anggaran yang harus dikembalikan ke negara karena dianggap tidak terserap.

Ketiga, Masih adanya pembiayaan menggunakan dana dari anggaran untuk kegiatan-kegiatan non operasional atau non anggaran. Akibatnya adalah pertanggung jawabannya menjadi sulit. Hal ini lah kemudian yang berpotensi menjadi temuan lembaga audit dan dapat membuat Kejaksaan mendapat catatan dalam laporan keuangannya.

Rekomendasi

Berdasarkan temuan lapangan KKRI khususnya masalah-masalah yang terjadi baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah, maka KKRI menyampaikan empat rekomendasi yaitu: penyerhanaan metode penggunaan dan pertanggung jawaban anggaran; fleksibilitas anggaran; akuntabilitas dan langkah bersama antara Kejaksaan dan KKRI dalam perjuangan anggaran eksternal.

A. Penyederhanaan

Anggaran operasional disederhanakan baik dalam metode penggunaannya maupun dalam metode pertanggung jawabannya. Anggaran yang ada sekarang masih terlalu rumit dan kaku sehingga masih belum dapat mengantisipasi dinamika lapangan.

1. Metode Penggunaan Anggaran

Metode penggunaan anggaran yang mengacu pada volume perkara diubah menjadi perhitungan yang mengacu pada **kegiatan**, dimana anggaran dihitung berdasarkan kegiatan riil (*at cost*) yang dilakukan. Nilai perkara tidak lagi di sama ratakan, namun didasarkan pada kerumitan/kompleksitas perkara tersebut. Misalnya perkara yang harus disidangkan lebih dari 6 kali (contoh: perkara Jessica Wongso dalam dakwaan pembunuhan atas Ni Wayan Mirna Salihin dengan menggunakan racun sianida yang berlangsung hingga 32 kali) tentu

nilainya lebih dari perkara yang harus disidangkan kurang dari 6 kali karena pembuktiannya mudah dan prosedurnya sederhana.

Komponen/item biaya disederhanakan menjadi 3 komponen Biaya Kegiatan yaitu: Biaya rutin; Biaya Insidentil; dan Biaya Darurat.

a. Biaya Rutin

Biaya rutin digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang rutin dalam penanganan perkara, misalnya: penggandaan (fotocopy), pencetakan (print), penjilidan, alat tulis kantor, biaya komunikasi dalam rangka koordinasi (pembelian pulsa), konsumsi, transportasi (termasuk didalamnya biaya tol, BBM, parkir), pengamanan terdakwa (dalam perjalanan dan dilingkungan pengadilan)

b. Biaya Insidentil

Biaya insidentil digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang tidak masuk dalam kategori kegiatan rutin karena sifatnya situasional namun masih dapat diperkirakan terjadinya. Biaya insidentil misalnya: pembelian alat pengamanan dan komunikasi (borgol, rompi tahanan, *handy talkie*, CCTV), biaya ahli, biaya juru bahasa, biaya penterjemah

c. Biaya Darurat

Biaya cadangan digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang sifatnya tidak tercakup dalam biaya insidentil karena biaya ini hanya akan timbul jika terjadi dinamika lapangan yang tidak dapat diperkirakan sebelumnya. Biaya insidentil misalnya: pembantaran terdakwa (biaya rumah sakit, pengamanan, transportasi, pengawalan), pengamanan terdakwa yang berada diluar rutan dan pengadilan karena alasan yang sah, pengejaran terdakwa yang melarikan diri, upah lembur petugas pengamanan terdakwa, pemakaman terdakwa, pengamanan dan logistik perkara-perkara

yang berpotensi menimbulkan kerusuhan, atau menarik perhatian masyarakat sehingga membutuhkan biaya yang lebih besar dari perkara biasa (contoh: perkara Jessica Kumala Wongso yang berlangsung selama 32 kali, menjadi perhatian nasional, menghadirkan ahli-ahli dan memerlukan berkali-kali gelar perkara).

2. Metode Pertanggung Jawaban Anggaran

Metode pertanggung jawaban anggaran yang mengacu pada tanda terima resmi disederhanakan menjadi pertanggung jawaban yang mengacu pada **produk**.

Dari pemantauan dan penilaian di lapangan KKRI menemukan bahwa tingkat ketidakpuasan dan keluhan atas metode pertanggung jawaban penggunaan anggaran yang diberlakukan saat ini (mengacu pada tanda terima resmi) mencapai 100%. Tidak ada satu Kejaksaan Negeri pun yang tidak menyampaikan keluhan atas metode ini. Ada berbagai kesulitan pelaksanaan metode ini di lapangan. Para jaksa sering kali sulit mendapatkan bukti pembayaran resmi seperti kuitansi, invoice, faktur dan sejenisnya dari tempat-tempat yang memberikan pelayanan karena tidak semua tempat tersebut memiliki tanda terima resmi dan memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP). Ketika mereka harus mendapatkan jasa seperti makan di warung atau kantin sederhana, naik kendaraan seperti ojek, para jaksa tidak akan mengklaim karena beberapa alasan. Pertama penyedia jasa informal biasanya tidak memiliki NPWP dan juga tidak memiliki tanda terima resmi; kedua proses klaim rumit karena ada persyaratan yang ketat terkait bukti pendukung resmi dan prosedur yang rumit sehingga jaksa cenderung 'merelakan' dana pribadi yang dipakai untuk kegiatan operasional.

Para bendahara menghabiskan banyak waktu untuk mengumpulkan semua bukti penerimaan dan harus berargumentasi dengan para jaksa terkait dengan bisa tidaknya tanda terima yang diajukan jaksa dipakai sebagai dokumen pendukung pengeluaran.

Para Kasi Pidum dan Kajari harus mencari sumber pembiayaan secara swadana jika kegiatan-kegiatan operasional yang dijalankan tidak dimuat dalam item-item yang telah secara rigid ditetapkan dalam anggaran atau jika dokumen pendukungnya tidak sesuai dengan standar pertanggung jawaban yang telah ditetapkan sehingga berpotensi menjadi masalah ketika dilakukan audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Melihat prosedur pertanggung jawaban yang rumit dan memakan waktu lama maka KKRI merekomendasikan penyederhanaan prosedur tersebut. Hal ini sejalan dengan rekomendasi KKRI terkait dengan penggunaan anggaran yang lebih fleksibel. Namun demikian penyederhanaan prosedur ini tidak dilakukan dengan mengkompromikan akuntabilitas dan transparansi anggaran.

Pertanggung jawaban anggaran perkara tidak perlu lagi mengacu pada tanda terima pengeluaran karena selain rumit dan tidak praktis, metode ini juga menghabiskan banyak waktu para pihak yang terkait dengan anggaran seperti Kajari, Kasi Pidum dan bendahara. Waktu dan konsentrasi Kajari dan Kasi Pidum terpecah antara menjalankan fungsi manajerial perkara dan Sumber Daya Manusia personil Kejaksaan untuk kegiatan operasional dengan keharusan untuk memastikan ketersediaan anggaran dan bagaimana bentuk pertanggung jawaban.

Banyak Kajari dan Kasi Pidum kemudian mengambil jalan pintas praktis dengan melakukan pembiayaan swadana sehingga tidak direpotkan oleh masalah pertanggung jawaban anggaran. Hal ini jelas melanggar tiga hal. Pertama: Anggaran swadana melanggar prinsip bahwa pekerjaan negara harus dibiayai oleh uang negara, bukan oleh uang atau dana dari sumber non negara. Kedua: pengumpulan anggaran swadana tidak memiliki transparansi dan akuntabilitas

sehingga rawan disalah gunakan oleh Kajari atau Kasi Pidum, yang pada gilirannya akan menimbulkan dampak yang lebih serius baik bagi pejabat terkait maupun bagi institusi Kejaksaan sendiri. Ketiga: Terbuka potensi bagi para pejabat Kejaksaan Negeri untuk menjadikan alasan defisit anggaran sebagai kamufase untuk mendapatkan dana secara ilegal dan bukan tidak mungkin dana ilegal tersebut digunakan untuk keperluan yang sebenarnya tidak terkait dengan penutupan defisit anggaran, namun dimanfaatkan untuk kepentingan sendiri.

Solusi yang umum disepakati oleh para Kepala Kejaksaan Tinggi, Kajari dan Kasi Pidum adalah bentuk pertanggung jawaban anggaran perkara disederhanakan. Bukan lagi mengacu pada tanda terima resmi yang jumlahnya sangat banyak, tetapi mengacu pada terciptanya suatu produk, yang dalam hal ini adalah Berkas Perkara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Yang dinilai adalah kelengkapan berkas perkara, apakah ada surat perintah, berita acara, putusan hakim, laporan harian sidang (lapharsid) terkait kejadian-kejadian seputar persidangan, adanya upaya hukum (banding, kasasi atau PK), jumlah saksi, jumlah ahli, lamanya persidangan dan lain-lain.

Bentuk pertanggung jawaban yang lebih sederhana ini akan sangat menghemat waktu para petugas, pejabat dan pengguna anggaran. Selain itu jika terjadi pengeluaran yang tidak ada tanda terimanya, maka Kajari dibantu kasipidum dan bendahara, dapat menggunakan diskresinya apakah pengeluaran tersebut masih dalam batas yang wajar dan apakah pengeluaran tersebut masih dalam lingkup pelaksanaan kegiatan penanganan perkara. Jika kedua komponen tersebut dipenuhi maka Kajari dapat membuat pernyataan. Pernyataan tersebut berfungsi sebagai bentuk pertanggung jawaban.

B. Fleksibilitas

1. Variasi Anggaran

Anggaran per Kejaksaan Negeri disusun dengan memperhatikan variabel-variabel dan kekhasan daerah penugasan, tidak menyamakan anggaran untuk semua Kejari.

Kondisi geografis Indonesia, ketersediaan sarana dan prasarana, populasi penduduk, lingkup sosial budaya setempat perlu mendapat perhatian yang serius dari pembuat kebijakan anggaran. Anggaran yang ada saat ini, sebagian besar dibuat standar tanpa memperhatikan variabel-variabel atau kekhasan daerah. Misalnya anggaran perkara pidana dipukul rata Rp.3.5 juta per perkara tanpa melihat letak Kejaksaan Negerinya. Ada tempat-tempat dimana jaksa yang akan bersidang terkendala letak geografis. Misalnya untuk mencapai pengadilan negeri mereka harus menggunakan pesawat terbang karena hanya itu alat transportasi yang tersedia. Hal ini terjadi di daerah-daerah seperti di Papua. Ada jaksa yang harus menggunakan kapal motor dan mengarungi laut selama belasan jam hanya untuk bersidang karena mereka terletak di daerah-daerah kepulauan seperti Maluku. Biaya pemanggilan saksi di Pandeglang yang sarana dan prasarana transportasinya belum memadai dan cakupan wilayahnya yang luas tentu tidak bisa disamakan dengan biaya pemanggilan saksi di Jakarta Selatan.

Perlu ada variabel-variabel anggaran sehingga potensi defisit pada Kejaksaan Negeri dapat diminimalisir jika tidak dapat dihilangkan.

2. Pengalihan Anggaran

a. Pengalihan Dalam Satuan Kerja

Komponen-komponen untuk kegiatan-kegiatan serumpun dimungkinkan dialihkan dengan cara yang cepat dan sederhana tanpa mengurangi sisi transparansi akuntabilitas penggunaannya.

“Pengalihan Anggaran Dalam Satuan Kerja” adalah mekanisme antisipasi defisit anggaran lapis pertama. Pembuat kebijakan anggaran seyogyanya memahami bahwa kegiatan penanganan perkara bukanlah pekerjaan pabrik, dimana komponen pembiayaan dapat diprediksi dengan cukup akurat. Tingkat dinamika dilapangan yang tinggi sehingga dapat menimbulkan situasi yang terkadang tidak dapat diprediksi. Karena hakekatnya yang dinamis maka penanganan perkara harus didukung oleh anggaran yang fleksibel sehingga keadaan apapun yang terjadi dilapangan dapat ditangani dan anggaran penanganannya tersedia. Konteks anggaran saat ini masih bersifat kaku (rigid). Hal ini menyulitkan personil lapangan (seperti Kasi Pidum dan Bendahara) jika harus melakukan perpindahan atau pengalihan anggaran karena situasi yang dinamis. Kesulitannya bukan pada perpindahan atau pengalihan anggarannya tetapi pada pertanggung jawabannya ketika ada pemeriksaan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) karena dianggap telah terjadi penggunaan anggaran tidak sesuai peruntukan.

Model anggaran yang ada saat ini (rigid) mengasumsikan bahwa sidang hanya berlangsung selama 6 kali; terdakwa selalu dalam keadaan sehat secara jasmani dan rohani; serta sidang akan berlangsung aman tanpa gejolak; tidak ada masalah di rutan sehingga tidak ada gangguan pada rutinitas transport terdakwa.

Namun dalam kenyataannya sidang bisa berlangsung lebih dari 6 kali terutama pada perkara yang sulit pembuktiannya sehingga memerlukan banyak saksi, ahli dan barang bukti (misalnya perkara Jessica Wongso yang berlangsung hingga 32 kali dan menghadirkan banyak saksi, ahli serta barang bukti). Terdakwa bisa saja sakit dan memerlukan perawatan (yang menjadi tanggung jawab Jaksa Penuntut Umum, bukan hakim atau pengadilan). Dalam perkara

tertentu massa dalam jumlah besar dan emosional terkonsentrasi di pengadilan baik sebagai pendukung atau simpatisan korban maupun pelaku sehingga menimbulkan potensi kerawanan pengamanan. Jaksa yang harus menangani hal tersebut, bukan hakim atau pengadilan. Tidak selalu rutan dalam situasi aman dan tenteram. Misalnya ketika terjadi kerusuhan di Rutan Kerobokan Denpasar, Kejaksaan Negeri Denpasar terpaksa harus memindahkan beberapa terdakwa ke Rutan Klungkung yang berjarak 30 kilometer dari Denpasar.

Model anggaran yang kaku (rigid) juga mengasumsikan bahwa perkara yang ditangani oleh Kejari jumlahnya sama dengan yang telah dianggarkan. Namun dalam kenyataannya jumlah perkara riil yang ditangani lebih besar dari pada yang dianggarkan. Contoh tahun 2016: Kejari Denpasar dianggarkan menangani 263 perkara pertahun namun dalam kenyataannya Kejaksaan tersebut menangani sekitar 1.200 perkara pertahunnya atau sekitar 456% lebih banyak dari anggaran. Kejari Kab Tangerang dianggarkan menangani 354 perkara pertahun namun dalam kenyataannya Kejaksaan tersebut menangani sekitar 1.440 perkara pertahunnya atau sekitar 407% lebih banyak dari anggaran. Kejari Bangka dianggarkan menangani 50 perkara pertahun namun dalam kenyataannya Kejaksaan tersebut menangani sekitar 150 perkara pertahunnya atau 300% lebih banyak dari anggaran.

b. Pengalihan Antar Satuan Kerja

Anggaran dimungkinkan untuk dialihkan untuk kegiatan-kegiatan serumpun namun berada dibawah satuan kerja yang berbeda. Pengalihannya dilakukan dengan cara yang cepat dan sederhana tanpa mengurangi sisi transparansi akuntabilitas penggunaannya

“Pengalihan Anggaran Antar Satuan Kerja” adalah mekanisme antisipasi defisit anggaran lapis kedua. Volume penanganan

perkara antara Kejari dengan Kejari lain didalam satu yurisdiksi Kejaksaan Tinggi seringkali tidak sama. Ada Kejari yang volumenya tinggi sehingga anggarannya menjadi defisit, sementara ada Kejari yang volume perkaranya rendah sehingga anggarannya tidak terserap. Untuk menghindari atau meminimalisir hal ini terjadi perlu ada mekanisme penyeimbang anggaran yang dapat dilaksanakan dengan cara cepat dan sederhana tanpa mengkompromikan akuntabilitas dan transparansi. Otoritas pengalihan anggaran antar Kejari, hendaknya cukup pada level Jaksa Tinggi berdasarkan permintaan Kejari yang mengalami defisit.

3. Pengadaan Anggaran Cadangan

a. Anggaran Cadangan Tahun Berjalan

Pada level Kejaksaan Tinggi tersedia anggaran cadangan untuk menutup defisit yang terjadi pada seluruh Kejari dibawah yurisdiksinya selama tahun anggaran berjalan.

“Anggaran Cadangan Tahun Berjalan” adalah mekanisme antisipasi defisit anggaran lapis ketiga. Jika Jaksa Tinggi tidak dapat memindahkan anggaran serumpun antar Kejaksaan Negeri karena tidak ada Kejaksaan Negeri yang memiliki surplus anggaran, maka untuk memastikan kegiatan operasional dapat berjalan Anggaran Cadangan Tahun Berjalan dapat diaktifkan oleh Jaksa tinggi dengan menyalurkan anggaran tersebut pada Kejaksaan Negeri yang membutuhkan.

b. Anggaran Cadangan Akumulasi

Surplus anggaran baik dalam level Kejari maupun level Kejaksaan Tinggi (Anggaran Cadangan Tahun Berjalan) tidak dikembalikan ke kas negara namun diakumulasikan kedalam satu rekening untuk dana cadangan operasi tahun berikutnya.

“Anggaran Cadangan Akumulasi” adalah mekanisme antisipasi defisit anggaran lapis keempat. Dalam melakukan monitoring dan assessment di lapangan KKRI menemukan fakta kontradiktif diantaranya adalah beberapa Kejari harus mengembalikan anggaran karena tidak terserap, namun di tahun anggaran berikutnya Kejari tersebut mengalami defisit dan kesulitan untuk mengakses anggaran resmi secara cepat padahal kegiatan operasional tidak boleh berhenti walaupun anggaran tidak ada. Dengan adanya mekanisme anggaran lapis ketiga ini maka jaminan bagi Kejari untuk ketersediaan anggaran akan tinggi sehingga bagaimanapun dinamika lapangan, anggaran tetap tersedia dan Kajari, Kasi Pidum atau bendahara tidak perlu mengusahakan anggaran swadana untuk membiayai operasi.

C. Akuntabilitas

Penyederhanaan metode penggunaan dan pertanggung jawaban anggaran tidak berarti mengkompromikan akuntabilitas karena dana yang digunakan dalam kegiatan penanganan perkara adalah dana rakyat yang harus dipertanggung jawabkan.

1. Akuntabilitas Otoritas Anggaran

Salah satu prasyarat personil Kejaksaan yang ditugaskan sebagai Kepala Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri adalah harus memahami metode penganggaran, penggunaannya dan pertanggung jawabannya karena mereka lah yang menjadi otoritas

Pemantauan dan penilaian KKRI menemukan fakta bahwa otoritas anggaran di satuan-satuan kerja masih ada yang kurang memahami metode, penggunaan dan pertanggung jawaban anggaran. Para pejabat ini cenderung menyerahkan masalah anggaran kepada bendahara. Masalahnya adalah bendahara adalah personil yang bekerja dalam tatanan administrasi sementara anggaran digunakan oleh personil yang bekerja dalam tatanan operasi (dilapangan). Para pejabat

memiliki lingkup yang lebih luas karena membawahi administrasi sekaligus operasi, ditambah lagi mereka memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan (*decision making*) terkait dengan anggaran.

Penanganan perkara di Kejaksaan pada umumnya tergantung pada tiga faktor, yaitu: faktor manajemen (baik administrasi, operasi, maupun logistik); faktor teknis perkara dan faktor anggaran. Di ketiga faktor ini, para pejabat tersebut memiliki otoritas sehingga adalah wajar jika mereka dituntut untuk memahami bukan saja sisi manajemen dan sisi teknis namun juga sisi anggaran. Karena tanpa anggaran maka manajemen dan teknis tidak dapat berjalan.

Untuk memenuhi persyaratan pemahaman anggaran, maka calon Kajati dan Kajari perlu mengikuti pelatihan khusus anggaran yang terkait dengan manajemen dan pertanggung jawaban anggaran. Calon Kajati atau Kajari yang tidak lulus pelatihan ini maka akan ditunda atau dibatalkan penempatannya.

2. Akuntabilitas Pengguna Anggaran

Jaksa, pegawai TU dan bendahara harus memiliki rincian biaya riil yang mereka keluarkan untuk menangani perkara, baik perkara dalam keadaan normal maupun perkara yang terdampak dinamika lapangan. Rincian tersebut dibuat dalam bentuk *Logbook* yang memuat detail kegiatan, biaya, waktu dan tempat, serta penerimanya. Detail dalam logbook ini yang dijadikan dasar untuk menentukan anggaran yang lebih riil.

Masing-masing satuan kerja lapangan harus dapat menghitung biaya riil kegiatan penanganan perkara. Kegiatan tersebut, yang meliputi biaya Logistik (misalnya: *Fotocopy*, Penjilidan, transportasi, biaya pemanggilan saksi, konsumsi para pihak); biaya operasional (misalnya pengamanan sidang, mendatangkan ahli, mendatangkan penerjemah atau juru bahasa, pembantaran) dan biaya-biaya yang khas atau

spesifik di daerah tersebut (misalnya biaya yang timbul terkait adat istiadat atau budaya setempat)

3. Disiplin Anggaran

Otoritas anggaran dan pengguna anggaran harus disiplin dalam penggunaan anggaran dengan membatasi penggunaan anggaran hanya untuk kegiatan operasional dan tidak mengalihkan anggaran tersebut untuk kegiatan yang tidak ada hubungannya dengan operasional penanganan perkara.

D. Langkah Kedepan

Kajian KKRI menunjukkan bahwa perlu ada perbaikan kebijakan di level Kejaksaan Agung terkait penyusunan, penggunaan dan pertanggung jawaban anggaran. Namun perbaikan kebijakan tersebut hanya dimungkinkan jika dilakukan beberapa langkah strategis sebagai implementasinya. Berikut adalah rekomendasi langkah-langkah strategis dimaksud:

1. Penempatan Personil

Kunci dari perbaikan anggaran adalah di Biro Perencanaan dan Biro Keuangan. Karena kedua satuan kerja tersebut berada dibawah Jaksa Agung Muda Pembinaan, maka Jambin perlu mengeluarkan kebijakan khusus dalam penempatan para pejabat di kedua unit tersebut. Kebijakan yang disarankan adalah:

Menggunakan prinsip “Orang yang tepat di tempat yang tepat dan di waktu yang tepat,” artinya posisi-posisi di kedua unit tersebut tidak lagi dijadikan sebagai sarana batu lompatan atau sarana transit bagi pejabat-pejabat yang akan mengejar karir yang lebih tinggi dalam struktur organisasi Kejaksaan. Jambin perlu menempatkan orang-orang yang memiliki catatan (*track record*) yang menunjukkan bahwa yang bersangkutan memiliki kapasitas, kapabilitas dan menunjukkan minat yang besar dalam anggaran. Kapasitas dan kapabilitas kandidat

dapat dibuktikan dengan pengalaman dan atau pendidikan/pelatihan yang mereka dapatkan. Minat yang besar dapat diketahui antara lain dengan dengan wawancara mendalam para kandidat terkait dengan konsep, visi dan misi mereka terkait anggaran Kejaksaan.

Terkait dengan prinsip tersebut, maka posisi dalam Biro Perencanaan dan Biro Keuangan harus dilihat sebagai posisi yang diperuntukkan oleh mereka yang memiliki kualifikasi anggaran bukan dilihat sebagai posisi yang diperuntukkan bagi pejabat yang sedang mengejar karir. Karena itu, posisi ini sebaiknya dibuka untuk kandidat terbaik. Soal apakah yang bersangkutan jaksa atau bukan jaksa; berasal dari lingkup Kejaksaan atau dari luar Kejaksaan sebaiknya tidak menjadi bahan pertimbangan. Artinya, siapapun dapat menduduki posisi-posisi tersebut selama yang bersangkutan memiliki pengalaman profesional, pengetahuan, konsep, visi dan misi terkait anggaran.

Karena personil-personil yang ditempatkan di unit-unit kerja tersebut adalah mereka yang sudah terseleksi dengan baik, maka waktu penugasannya pun sebaiknya di permanenkan atau ditempatkan dalam waktu yang lama (misalnya 5 tahun). Dengan waktu yang cukup para pejabat tersebut memiliki kesempatan untuk melakukan monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan dan penggunaan anggaran dan juga memiliki kesempatan untuk melakukan perbaikan-perbaikan pada setiap tahun anggaran berikutnya. Dengan ditempatkannya mereka dalam jangka waktu yang lama, mereka berkesempatan membaca pola anggaran dan mampu melakukan penyesuaian dan peningkatan. Jika hanya ditempatkan dalam waktu yang singkat, maka tidak ada kesinambungan program karena pejabat baru tidak mampu menjalankan program/ide pejabat lama atau pejabat baru memiliki program/ide sendiri sehingga pola keaja Biro Perencanaan dan Biro Keuangan menjadi terpengaruh selera individual pejabatnya, bukan berdasarkan program yang sudah ajeg.

2. Koordinasi Satuan kerja

Perlu ada peningkatan koordinasi/kolaborasi yang erat antara Biro Perencanaan dan Biro Keuangan sehingga dapat menciptakan cetak biru anggaran yang tepat. Kedua unit tersebut tidak dapat bekerja secara terpisah karena audit yang dilakukan oleh otoritas audit pemerintah akan melihat dua hal yaitu: “Bagaimana anggaran digunakan” dan “Bagaimana pertanggung jawaban anggaran.” Untuk memastikan bahwa anggaran digunakan secara akuntabel dan transparan perlu ada unit ketiga yang bergabung, yaitu dari Bidang Pengawasan. Sehingga Jambin juga perlu berkoordinasi dengan Jamwas dalam pelaksanaan kebijakan anggaran.

3. Komunikasi dan Pelatihan

Masalah terkait kekurangan anggaran atau tidak terserapnya anggaran bukan hanya masalah teknis, tetapi juga masalah komunikasi. Oleh karena itu perlu dikembangkan mekanisme komunikasi yang efektif antara pembuat kebijakan anggaran di Kejaksaan Agung dengan otoritas pengguna anggaran di satuan-satuan kerja daerah. Saat ini komunikasi yang dimaksud belum efektif sehingga sering terjadi kekeliruan persepsi dilapangan.

Selain peningkatan komunikasi, Kejaksaan Agung juga perlu menyusun pelatihan anggaran bagi otoritas anggaran daerah. Pelatihan ini bisa bekerja sama dengan Badan Diklat. Untuk keperluan tersebut Jambin dapat berkoordinasi dengan Kepala Badan Diklat.

Dengan komunikasi yang baik serta pelatihan yang tepat, maka masalah-masalah anggaran didaerah dapat diminimalisir, dan jika tidak dapat dihilangkan sepenuhnya paling tidak dari komunikasi tersebut dapat dijadikan bahan evaluasi bagi pembuat kebijakan di Kejaksaan Agung untuk memperbaiki metode penganggaran ditahun berikutnya.

4. Pendekatan Eksternal

Hal-hal terkait anggaran bukan hanya masalah internal, tetapi juga masalah eksternal. Anggaran di Kejaksaan tergantung pada faktor eksternal seperti Kementerian Keuangan (Direktorat Jenderal Anggaran); Bappenas; Komisi III DPR; Media massa; Lembaga Swadaya Masyarakat; dan lain-lain.

Kejaksaan perlu memiliki satu tim yang solid dan didedikasikan khusus untuk urusan eksternal terkait anggaran. Mereka yang berada didalam tim ini adalah mereka yang memiliki kemampuan teknis, bisa menjelaskan kebijakan anggaran dan memiliki otorisasi untuk menegosiasikan anggaran atau melakukan lobby. Untuk menjadi satu tim yang solid, hendaknya anggota-anggota dan ketua tim tersebut sudah bersama-sama dalam waktu yang lama dan tidak dirotasi dalam waktu yang singkat. Dalam setiap kegiatan eksternal, perwakilan-perwakilan Kejaksaan sebaiknya tidak berganti-ganti dan bukan mereka yang berada pada level yang tidak dapat mengambil keputusan. Dengan demikian perwakilan-perwakilan ini memiliki gambaran yang lengkap terkait pembahasan anggaran Kejaksaan dan mampu memberikan pendapat atau berargumentasi dalam pertemuan-pertemuan dengan pihak eksternal.

Yang masih menjadi masalah dalam anggaran adalah perbedaan persepsi antara lembaga audit seperti Badan Pemeriksa Keuangan dengan otoritas anggaran di daerah. Untuk itu perlu adanya satu pendekatan khusus yang dilakukan oleh satu tim khusus sehingga masalah audit dapat diatasi. Perlu adanya penyamaan persepsi antara BPK dengan Kejaksaan sehingga temuan-temuan bisa dikurangi atau dihilangkan.

Terkait dengan langkah-langkah eksternal, maka Kejaksaan Agung dapat melibatkan KKRI untuk memberikan asistensi berupa pendampingan baik dalam penjelasan maupun argumen dengan

pihak-pihak eksternal. Sudah saatnya Kejaksaan, dengan asistensi KKRI, memperjuangkan integritas anggarannya, dan tidak selalu tunduk pada kebijakan atau mengikuti persepsi-persepsi eksternal. Kejaksaan harus dapat menjelaskan dirinya, menunjukkan kebutuhannya dan siap mempertanggung jawabkannya.

/end.

Tentang Penulis



Setelah memperoleh gelar sarjana hukum (S.H) dari Universitas Indonesia dan Master Hukum (LL.M) dari the University of New South Wales, Australia, Ferdinand T. Andi Lolo bergabung dengan Kejaksaan RI selama duabelas tahun (1999-2011). Seusai pendidikan jaksa pada tahun 2000, Ferdinand mendapat beasiswa dari Pemerintah Selandia Baru (NZ Aid) dan berhasil menyelesaikan Program Doktor (Ph.D) di bidang Hukum dari the University of Auckland, dibawah bimbingan Professor Jane Kelsey dan Associate Professor Bernard Brown. Topik dari disertasinya adalah Korupsi di Kejaksaan RI semasa pemerintahan Orde Baru.

Ferdinand melanjutkan karirnya sebagai pengajar senior di Departemen Kriminologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia dan di Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan. Atas permintaan Jaksa Agung Basrief Arief, Ferdinand dengan asistensi Tim Departemen Kriminologi menyusun Kajian Akademik Pembentukan Pusat Pemulihan Aset (PPA) Kejaksaan RI untuk Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. PPA berdiri pada tahun 2014. Saat ini Ferdinand menjabat sebagai Komisioner Komisi Kejaksaan Republik Indonesia dari unsur masyarakat (periode 2015-2019) dengan konsentrasi pada Pengembangan Sumber Daya Manusia Kejaksaan Republik sekaligus menjadi koordinator penanganan pengaduan terkait personil Kejaksaan di wilayah Banten, Bangka-Belitung, Sumatera Selatan dan Kalimantan Tengah.

Penugasan di Kejaksaan: Kantor Jaksa Agung Muda Perdata & Tata Usaha Negara; Kejaksaan Negeri Serang; Kantor Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus (Analis, Penyidik, Jaksa Penuntut Umum); Badan Diklat Kejaksaan RI (widyaiswara); JCLEC Semarang (instruktur); dan berbagai penugasan luar negeri antara lain Timor Leste (Anggota Tim Investigasi lapangan Gabungan Indonesia-PBB atas dugaan Pelanggaran HAM); Austria (Sidang PBB); Thailand (pelatihan penanganan White Collar Crime FBI-Royal Thai Police; Malaysia (Terroris Financing) dan Selandia Baru (tugas belajar).

