Laporan Penelitian Sistem Penganggaran Peradilan

Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan di Bawahnya

Judicial Sector Support Program (JSSP) / Program Dukungan Untuk Sektor Peradilan

Agustus 2016

PENGANTAR

Program Dukungan Sektor Peradilan (*Judicial Sector Support Program* - JSSP) adalah program yang didasarkan pada kerja sama hukum antara lembaga-lembaga hukum di Indonesia (Mahkamah Agung Republik Indonesia, Komisi Yudisial Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia) dan lembaga-lembaga hukum di Belanda (*Hoge Raad, Raad voor de Rechtspraak* dan *Stichting Studiecentrum Rechtspleging*). Kerja sama tersebut didasarkan pada Nota Kesepahaman Bersama (MoU) yang telah lama terjalin antara lembaga-lembaga di Indonesia dan di Belanda sebelumnya. JSSP dikelola oleh *Center for International Legal Cooperation (CILC)* di Den Haag, bekerjasama dengan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) di Jakarta.

JSSP terdiri dari tiga komponen yang saling berhubungan, yaitu: (1) Komponen I tentang Pendidikan Hakim dan Jaksa yang difokuskan untuk meningkatkan kapasitas hakim di Indonesia melalui pendidikan hakim dan penelitian-penelitian terapan; (2) Komponen II tentang Mahkamah Agung yang difokuskan pada penguatan fungsi Mahkamah Agung sebagai badan peradilan tertinggi dalam menjaga kesatuan hukum, khususnya untuk mengefektifkan sistem kamar pada MA; dan (3) Komponen III tentang Sistem Penganggaran Peradilan yang difokuskan untuk mengenalkan dan mengembangkan model-model serta konsep-konsep alternatif sebagai dasar sistem administrasi peradilan yang modern di Indonesia, khususnya terkait penganggaran berbasis kinerja di pengadilan.

Dalam kaitannya dengan upaya pengembangan Sistem Penganggaran Peradilan, MA khususnya Biro Perencanaan dan Program (Renprog) pada Badan Urusan Administrasi, Pusat Penelitian dan Pengembangan (Puslitbang) pada Badan Penelitian, Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan Hukum dan Peradilan MA (Balitbangdiklatkumdil MA), serta Tim Peneliti JSSP telah berhasil menyusun Laporan Penelitian Pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) pada MA dan Badan Peradilan di Bawahnya.

Penelitian tersebut tidak hanya mengidentifikasi permasalahan dan tantangan yang dihadapi lembaga pengadilan Indonesia dalam mengimplementasikan PBK, namun juga merekomendasikan sejumlah hal untuk memandu MA dalam menyempurnakan sistem penganggaran peradilan berbasis kinerja. Penelitian juga diperkaya dengan kajian perbandingan terkait sistem administrasi pengadilan modern di Belanda dalam mengimpementasikan PBK, yang difasilitasi oleh JSSP melalui kerja sama dalam hal pertukaran informasi dan referensi antara *Raad voor De Rechtspraak* (RvdR) dengan para pejabat terkait MA. Penelitian ini juga memasukan sistem pengembangan Standar Biaya Keluaran (SBK) pada perkara-perkara yang didanai oleh APBN, yaitu: (1) perkara pidana; dan (2) perkara Perselisihan Hubungan Industrial (PHI) dengan nilai gugatan di bawah Rp. 150.000.000,-., di mana dalam perkembangannya SBK tersebut telah diajukan MA kepada Kementerian Keuangan dan telah disahkan pada pertengahan tahun 2016 sebagai model yang akan digunakan MA dalam perencanaan dan pengajuan anggaran untuk tahun anggaran 2017.

DAFTAR ISI

	Hal.
Pengantar	1
Daftar Isi	2
Pelaksana Penelitian	3
Daftar Singkatan	4
Bagian I Pendahuluan	6
A. Latar Belakang	6
B. Pertanyaan Penelitian	7
C. Ruang Lingkup Penelitian	7
D. Sampel Penelitian	7
E. Metode Penelitian	8
Bagian II Konsep dan Kebijakan Penganggaran Berbasis Kinerja	10
A. Konsep Umum Penganggaran Berbasis Kinerja	10
B. Konsep dan Kebijakan Penganggaran Berbasis Kinerja Di Indonesia	11
C. Kesenjangan Antara Konsep Penganggaran Berbasis Kinerja dengan Kebijakan dan Praktik Penganggaran Berbasis Kinerja di Indonesia	13
Bagian III Sistem Penganggaran di Mahkamah Agung dan Badan Peradilan di Bawahnya	15
A. Gambaran Umum Peradilan di Indonesia	15
B. B. Beban Kerja Pengadilan	17
C. Mekanisme Penganggaran Dari Negara Kepada Mahkamah Agung	18
D. Mekanisme Penganggaran MA dan Badan-Badan Peradilan di Bawahnya	19
E. Program, Kegiatan dan Indikator Kinerja Mahkamah Agung dan Badan-Badan Peradilan di Bawahnya	21
F. Alokasi Anggaran MA dan Badan-Badan Peradilan di Bawahnya	24
G. Kebijakan Penganggaran Berbasis Kinerja pada Mahkamah Agung	26
H. Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja di Pengadilan	28
I. Komponen Penganggaran Berbasis Kinerja Dalam Sistem Perencanaan dan Penganggaran Mahkamah Agung	30
Bagian IV Komparasi Penganggaran Berbasis Kinerja pada Badan Peradilan di Belanda	33
A. Gambaran Umum Peradilan di Belanda	33
B. Kebijakan Penganggaran pada Badan Peradilan di Belanda	34
C. Mekanisme Pengganggaran pada Badan Peradilan di Belanda	34
D. Perbandingan Dengan Sistem Pengangaran Badan Peradilan Indonesia	36
Bagian V Penutup	40
A. Kesimpulan	40
B. Rekomendasi	42
Daftar Pustaka	47

PELAKSANA PENELITIAN

Pengarah:

1. Dr. Drs. H. Aconur, SH., MH (Kepala Badan Urusan Administrasi Mahkamah Agung);
2. Prof. Dr. Basuki Rekso Wibowo, SH., MS (Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung);
3. Drs. H. Arifin Samsurijal, SH. (Kepala Bagian Rencana dan Program Mahkamah Agung);
4. H. Mochammad Amirullah Soleh, SH., MH. (Kepala Bidang Publikasi dan Kerjasama Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung).

Peneliti:

1. Emy Yuliati, SE., ME (Kepala Sub Bagian Data Badan Urusan Administrasi Mahkamah Agung);
2. Yusnatin, S.Sos., MM (Kepala Sub Bagian Evaluasi Perencanaan dan Program II Badan Urusan Administrasi Mahkamah Agung);
3. Budi Suhariyanto, SH., MH (Peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung);
4. Dr. Ismail Rumadan, MH (Peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung);
5. Dwi Hartoyo (Peneliti J*udicial Sector Support Program*);
6. Bowo Priyatno (Peneliti *Judicial Sector Support Program*);
7. Agus Purwanto (Peneliti J*udicial Sector Support Program).*

Reviewer:

Dr. J.H.L (Jos) Puts (Wakil Direktur Keuangan *Raad voor de Rechtspraak* Kerajaan Belanda)

Penyelaras Akhir:

1. Dian Rositawati, SH., MA (Peneliti pada Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan)
2. Nur Syarifah, SH. (Peneliti pada Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan)

DAFTAR SINGKATAN

APBN	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Bappenas	:	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
Balitbangkumdil	:	Badan Penelitian, Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan Hukum dan Peradilan
BUA	:	Badan Urusan Administrasi
Diklat	:	Pendidikan dan Pelatihan
DIPA	:	Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
Dilmiltun	:	Pengadilan Militer dan Tata Usaha Negara
Dirjen Badilum	:	Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum
DJA	:	Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
HIR	:	*Herzien Inlandsch Reglement*
IAR	:	*Instructie en Verdere Bepalingen voor de Algemene Rekenkamer*
IBW	:	*Indische Bedrijven Wet*
ICW	:	*Indische Comptabiliteits Wet*
IKU	:	Indikator Kinerja Utama
JSSP	:	Judicial Sector Support Program
KY	:	Komisi Yudisial
Kemenpan-RB	:	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
Litbang	:	Penelitian dan Pengembangan
LP	:	Lembaga Pemasyarakatan
MA	:	Mahkamah Agung
MK	:	Mahkamah Konstitusi
PBB	:	*Performance Based Budgeting*
PBK	:	Penganggaran Berbasis Kinerja
PHI	:	Perselisihan Hubungan Industrial
PK	:	Peninjauan Kembali
PP	:	Peraturan Pemerintah
Pengadilan HAM	:	Pengadilan Hak Asasi Manusia
Pusdiklat Menpim	:	Pusat Pendidikan dan Pelatihan Manajemen Kepemimpinan
RAB	:	*Reglement voor het Administratief Beheer*
RAPBN	:	Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara
RKA-K/L	:	Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga
RKP	:	Rencana Kerja Pemerintah
RvdR	:	Raad voor de Rechtspraak
Renprog	:	Perencanaan dan Program
Renstra	:	Rencana Strategis
Rvs	:	*Raad van State*
UU	:	Undang-Undang
UUD	:	Undang-Undang Dasar
SBK	:	Standar Biaya Keluaran
SBM	:	Standar Biaya Masukan
SE	:	Surat Edaran

SK	:	Surat Keputusan
SOP	:	*Standard of Procedure*
TUN	:	Tata Usaha Negara
VBtB	:	*Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording*

BAGIAN SATU

Pendahuluan

Bagian ini menjelaskan tentang latar belakang, pertanyaan penelitian, ruang lingkup, sampel dan metodologi yang digunakan dalam penelitian

A. LATAR BELAKANG

Sejak dialihkannya kewenangan pengelolaan organisasi, administrasi dan keuangan badan-badan peradilan dari Kementerian Kehakiman dan Kementerian Keuangan kepada Mahkamah Agung (MA) secara efektif pada tahun 2004 -disebut sebagai pelaksanaan "sistem satu atap" atau "*one roof system"*-, maka organisasi, administrasi dan keuangan pengadilan berada di bawah kekuasaan MA.[1] Kewenangan ini berdampak besar terhadap tanggung jawab MA dalam mengelola organisasi, administrasi, anggaran, serta sumber daya manusia dalam jumlah besar dan tidak hanya mencakup MA, tetapi juga 853 satuan kerja di bawahnya, dengan total pegawai mencapai 32.180 orang (8.097 diantaranya adalah Hakim).[2] Untuk memastikan agar MA dan badan-badan peradilan di bawahnya dapat menjalankan tugas dan fungsi secara efektif, maka salah satu persyaratan utama yang harus dipenuhi adalah kecukupan anggaran.

Merujuk pada berbagai Laporan Tahunan MA, anggaran MA (dan badan-badan peradilan di bawahnya) cenderung meningkat dari tahun ke tahun.[3] Peningkatan ini terlihat dengan adanya perbaikan sarana prasarana, peningkatan gaji dan tunjangan hakim serta pegawai. Meski demikian, pengadilan mempunyai masalah fundamental dalam penganggaran. Salah satunya adalah terbatasnya alokasi dana untuk melaksanakan kegiatan sebagaimana disebut dalam dalam Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035.[4] Akibatnya, berbagai persoalan yang terjadi karena ketidakcukupan anggaran masih kerap terjadi, misalnya: sarana pelayanan publik di pengadilan yang belum memadai, rumah dinas yang tidak layak, dan lain sebagainya.[5]

Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035 menyebutkan bahwa usulan perencanaan anggaran yang diajukan MA untuk dibahas bersama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Kementerian Keuangan sering kali tidak didapat sebagaimana yang diajukan dalam rencana.[6] Namun, perlu disadari bahwa selain adanya persoalan keterbatasan anggaran negara, kemampuan MA untuk

[1] Pasal 11 UU No. 35 tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman mengamanatkan bahwa badan-badan peradilan secara organisatoris, administratif dan finansial berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Selanjutnya pada tahun 2004 dilakukan amandemen terhadap UU tentang Peradilan Umum (UU Nomor 8 Tahun 20014), UU tentang Peradilan Agama (UU Nomor 3 Tahun 2006) dan UU tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Nomor 9 Tahun 2004) untuk mengakomodasi perubahan ini.

[2] Mahkamah Agung Republik Indonesia, Laporan Tahunan Tahun 2015, Jakarta: 2016, halaman 155. Jumlah satuan kerja di bawah MA ini diperkirakan juga akan terus bertambah seiring dengan adanya pemekaran wilayah di Indonesia.

[3] Di tahun 2015 misalnya, total anggaran MA mencapai Rp 8.964.879.000.000,-. Lihat Laporan Tahunan MA Tahun 2015, halaman 193.

[4] Mahkamah Agung Republik Indonesia, Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010 – 2035, Jakarta: 2010, halaman 55.

[5] Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2015, *op.cit.,* halaman 226.

[6] *Ibid*, Laporan Tahunan 2015, halaman 55.

memberikan data-data yang valid dan tepat sebagai dasar untuk mengajukan anggaran secara akurat juga masih perlu ditingkatkan. Oleh karena itu, Cetak Biru Pembaruan Peradilan juga menggarisbawahi pentingnya penguatan sistem anggaran berbasis kinerja untuk menghitung secara objektif kebutuhan anggaran yang didasarkan pada kinerja pengadilan yang terukur agar anggaran dapat dialokasikan secara proporsional dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk mendukung tercapainya visi MA sebagai badan peradilan yang agung.[7]

Penerapan sistem Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) merupakan amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Atas dasar hal tersebut, MA memandang penting adanya penelitian terhadap sistem PBK yang telah diterapkan di MA dan badan-badan peradilan di bawahnya, untuk mengidentifikasi tantangan dan menyusun rekomendasi pengembangan PBK di MA dan badan-badan peradilan di bawahnya agar lebih efektif dan efisien dengan berpedoman pada prinsip kemandirian dan akuntabilitas peradilan.

B. PERTANYAAN PENELITIAN

Penelitian ini hendak menjawab pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. Sejauh mana PBK telah diterapkan di MA dan badan-badan peradilan di bawahnya?;
2. Tantangan apa saja yang dihadapi MA dan badan-badan peradilan di bawahnya dalam menerapkan PBK?;
3. Rekomendasi apa saja yang perlu dilaksanakan untuk mengembangkan PBK di MA dan badan-badan peradilan di bawahnya?.

C. RUANG LINGKUP PENELITIAN

Penelitian ini melingkupi MA dan satu peradilan umum di bawahnya, yaitu peradilan umum dengan kekhususan pada anggaran penanganan perkara (sebagai fungsi utama badan peradilan) pada perkara-perkara yang dibiayai oleh negara, yaitu perkara pidana dan perkara Perselisihan Hubungan Industrial (PHI) dengan nilai gugatan kurang dari Rp 150.000.000.[8] Pemilihan peradilan umum dilatarbelakangi fakta bahwa peradilan umum merupakan badan peradilan dengan perkara tertinggi dibanding 3 badan peradilan lainnya.

D. SAMPEL PENELITIAN

Penelitian dilakukan dengan mengambil sampel di sejumlah pengadilan tingkat pertama dan banding yang dipilih dengan mempertimbangkan beban kerja pengadilan dan kondisi geografis Indonesia, yaitu: (1) keterwakilan kelas-kelas pengadilan yang menunjukkan adanya perbedaan beban kerja pengadilan; (2) keterwakilan wilayah dengan perbedaan karakteristik geografi yang menunjukkan adanya kemungkinan perbedaan kebutuhan pembiayaan; dan (3) cakupan wilayah suatu provinsi dan perbedaan jarak tempuh dari Pengadilan Tinggi ke Pengadilan Negeri di bawahnya. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut kemudian ditetapkan sampel pengadilan sebagai berikut:

---

[7] *Ibid*, halaman 58.

[8] Terdapat 4 lingkungan peradilan di bawah MA yaitu lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara dan peradilan militer.

1. Pengadilan Tinggi Medan
   a. Pengadilan Negeri Medan
   b. Pengadilan Negeri Stabat
2. Pengadilan Tinggi Surabaya
   a. Pengadilan Negeri Surabaya
   b. Pengadilan Negeri Probolinggo
   c. Pengadilan Negeri Jember
3. Pengadilan Tinggi Jakarta
   a. Pengadilan Negeri Jakarta Pusat
   b. Pengadilan Negeri Jakarta Utara
4. Pengadilan Tinggi Ambon
   a. Pengadilan Negeri Ambon
   b. Pengadilan Negeri Masohi
5. Pengadilan Tinggi Jayapura
   a. Pengadilan Negeri Jayapura
   b. Pengadilan Negeri Manokwari

Selain di pengadilan, penelitian juga mengambil data pada unit kerja di MA, yaitu pada Badan Urusan Administrasi (BUA), Kepaniteraan dan Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum (Dirjen Badilum).

E. METODA PENELITIAN

Penelitian dilaksanakan dengan menggunakan metode, sebagai berikut:
1. Kajian literatur, yaitu pengumpulan data-data pendukung berupa laporan, hasil penelitian, artikel maupun peraturan perundang-perundangan;
2. Kajian lapangan, yaitu pengumpulan data melalui wawancara dan diskusi dengan pemangku kepentingan, baik di dalam maupun di luar sampel penelitian;
3. Kajian perbandingan, yaitu kajian terhadap sistem PBK pada lembaga pengadilan di negara lain, dalam hal ini Belanda, sebagai salah satu negara yang memiliki sistem PBK untuk pengadilan terbaik di dunia yang mampu menyeimbangkan antara prinsip efektivitas dan efisiensi dengan prinsip pelayanan keadilan. Pengalaman Belanda dalam menerapkan penganggaran berbasis kinerja diharapkan dapat mewarnai hasil penelitian dan menyempurnakan metode PBK di pengadilan yang kontekstual dengan kebutuhan pengadilan Indonesia. Kajian perbandingan dilakukan melalui kajian literatur dan diskusi mendalam dengan ahli keuangan *Raad voor de Rechtspraak* (RvdR) atau Komisi Peradilan Belanda sebagai lembaga yang mengelola keuangan peradilan di Belanda.[9]

Tim Peneliti melakukan teknik pengumpulan data dan informasi melalui:
1. Wawancara dengan berbagai narasumber terkait antara lain: (a) Pimpinan Pengadilan, Hakim, Panitera, Sekretaris, pegawai Kepaniteraan dan Kesekretariatan pada pengadilan-pengadilan sampel; (b) pejabat pada BUA MA; (c) pejabat pada Kepaniteraan MA; (d) pejabat pada Dirjen Badilum; (e),

[9] Selama kegiatan penelitian, ahli keuangan RvDR telah dua kali mengunjungi MA, yaitu pada November 2015 dan Februari 2016, untuk berdiskusi dan memberikan berbagai data dan informasi yang terkait dengan sistem PBK di Belanda kepada Tim Peneliti dan pihak-pihak terkait di MA.

pejabat pada Direktorat Hukum dan HAM Bappenas, dan (f) pejabat pada Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan (DJA).

2. *Focus Group Discussion* internal dan dengan Tim Pengarah untuk membahas temuan, analisis dan laporan penelitian;
3. Pengamatan atau observasi untuk melihat kondisi lapangan di pengadilan-pengadilan sampel. Observasi dilakukan pada bulan November 2015 hingga Januari 2016.

BAGIAN DUA

Konsep dan Kebijakan Penganggaran Berbasis Kinerja

Bagian ini menjelaskan konsep dan kebijakan PBK. Diawali dengan penjelasan umum konsep, prinsip dan karakteristik PBK, kemudian dilanjutkan dengan penjelasan implementasi konsep dan kebijakan PBK dalam konteks Indonesia. Bagian ini ditutup dengan analisis kesenjangan antara konsep PBK yang berlaku secara umum dengan yang kebijakan PBK di Indonesia.

A. KONSEP UMUM PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA

PBK atau *Performance Based Budgeting* (PBB) adalah metode penganggaran yang mengaitkan antara tujuan yang hendak dicapai dengan *outcome* (hasil) yang diharapkan dari suatu program.[10] PBK merupakan prosedur dan mekanisme yang dimaksudkan untuk memperkuat kaitan antara anggaran yang disediakan untuk lembaga publik dengan *output* (keluaran) atau *outcome* dari lembaga tersebut, dengan dukungan informasi untuk menentukan alokasi sumber daya.[11] Berdasarkan konsep ini, pada umumnya suatu lembaga pemerintah akan menyusun rencana strategis yang memuat tujuan-tujuan yang akan dirinci dalam sasaran-sasaran. Sebagai contoh, Dinas Kesehatan di daerah X memiliki tujuan meningkatkan derajat kesehatan anak-anak miskin. Sasaran dari tujuan tersebut adalah mengurangi tingkat penyakit tertentu atau meningkatkan kondisi kesehatan dengan tingkat tertentu yang jumlahnya bisa diukur dalam suatu periode waktu. Sedangkan *outcome* dari tujuan ini adalah berkurangnya jumlah penderita penyakit tersebut. Untuk mencapai tujuan tersebut, Dinas Kesehatan idealnya memiliki fleksibilitas yang cukup untuk menentukan jenis kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai target *outcome* yang telah ditentukan. Dengan demikian, jumlah besaran anggaran yang dibutuhkan untuk melaksanakan suatu kegiatan sangat tergantung pada *outcome*.

Konsep PBK sebagaimana jabaran di atas merupakan hasil dari reformasi penganggaran di sektor publik. Sebelumnya, berbagai lembaga pada sektor publik lebih sering menggunakan penganggaran *line item budgeting*[12] yang lebih sederhana, dengan konsekuensi keterkaitan antara anggaran yang dibelanjakan dengan *outcome* yang dicapai sulit diukur. Dalam *line item budgeting*, konsentrasi penganggaran terletak pada jenis input atau sumber daya yang hendak digunakan, seperti biaya gaji, perlengkapan dan perjalanan. Sistem ini memberi konsekuensi bahwa setiap lembaga hanya bertanggung jawab terhadap penggunaan sumber daya dan bukan pada *outcome* yang akan dicapai. Sistem ini berbeda dengan PBK, di mana konsentrasi penganggaran dalam PBK terletak pada pencapaian *output* PBK ini memiliki cakupan yang lebih luas dibandingkan *line item budgeting,* di mana setiap lembaga publik wajib bertanggung jawab terhadap pencapaian *outcome* lembaga masing-masing.

---

[10] Greg Hager,PhD.,Alice Hobson dan Ginny Wilson, PhD, *Performance Base Budgeting: Concepts and Examples, Legislative Research Commission*, 2001.

[11] Marc Robinson dan J. Bramby, *Does Performance Base Budgeting Work? An Analitycal Review of the Empirical Literature*. IMF Working Paper 05/210. IMF. Washington, 2005.

[12] *Line item budgeting* adalah penganggaran yang dilakukan dengan cara menguraikan item-item kebutuhan anggaran secara detil. *Line item budgeting cenderung* bersifat kaku, sehingga jika dalam perkembangannya dibutuhkan perubahan item anggaran, maka perubahan tersebut cenderung sulit dilakukan.

Konsep PBK sudah dikenal di berbagai negara dengan implementasi yang berbeda-beda namun dengan tujuan yang sama, yaitu untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengeluaran pada lembaga publik. Di Belanda misalnya, konsep PBK di peradilan telah dilaksanakan sejak tahun 2003. Meski bentuk implementasinya berbeda-beda, konsep PBK tersebut pada umumnya memuat empat unsur utama, yaitu:

1. Sasaran (*objective)* atau sesuatu yang ingin dicapai dalam kurun waktu tertentu melalui rencana strategis dan dapat dengan mudah dinilai oleh masyarakat. Sasaran umumnya dirumuskan dalam bentuk *outcome*;
2. Pengukuran kinerja (*performance measurement*) atau ukuran sistematis yang digunakan untuk menilai apakah program yang dilaksanakan telah memenuhi target yang telah ditetapkan;[13]
3. Keterkaitan (*linkage*) atau hubungan yang sesuai antara sasaran yang hendak dicapai dengan kinerja yang hendak diukur sebagai bagian utuh dalam proses penganggaran; dan
4. Akuntabilitas (*accountability*) atau bentuk pertanggungjawaban atas anggaran yang telah digunakan dalam mencapai target *outcome* yang ditentukan.[14]

B. KONSEP DAN KEBIJAKAN PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA DI INDONESIA

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 (UU) 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 381;
2. UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menggantikan *ICW*;;
3. UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menggantikan *Instructie en Verdere Bepalingen voor de Algemene Rekenkamer* atau *IAR Staatsblad* Tahun 1898 Nomor 9, terakhir diubah dengan *Staatsblad* Tahun 1933 Nomor 320;
4. UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Sebelum peraturan perundang-undangan tersebut dikeluarkan, sistem pengelolaan keuangan negara masih dilakukan secara tradisional dengan mengacu pada penganggaran berbasis pendapatan dan pengeluaran atau *line item budgeting.* Penganggaran secara tradisional tersebut memiliki kelemahan karena lebih menitikberatkan pada kebutuhan untuk mengeluarkan anggaran dan bukan pada rangkaian kegiatan yang harus dilakukan untuk mencapai target *outcome*. Dalam sistem tersebut, tolak ukur keberhasilan anggaran adalah tingkat penyerapan anggaran dan bukan tercapainya *output* dan berfungsinya *outcome*. Artinya, jika suatu satuan kerja telah berhasil membelanjakan seluruh atau sebagian besar anggaran yang telah dialokasikan, maka satuan kerja tersebut dikatakan telah berhasil melaksanakan anggaran. Oleh sebab itu, melalui UU Nomor 17 Tahun 2003 PBK dimandatkan agar penganggaran menjadi lebih efektif, efisien dan akuntabel.

---

[13] Sebagai contoh, berkurangnya angka kematian merupakan ukuran sistematis untuk menunjukkan keberhasilan di bidang kesehatan.

[14] *Op.cit., Performance Base Budgeting: Concepts and Examples, Legislative Research Commission*.

Sebagai panduan dalam melaksanakan ketentuan UU, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan PP No 21/2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) sebagai peraturan pelaksanaan dari UU No. 17 Tahun 2003. Kementerian Keuangan bahkan telah mengatur lebih rinci penerapan penganggaran kinerja dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 54/PMK.02/2005 dan membangun aplikasi program komputer RKA-KL. Berdasarkan ketentuan dalam PP tersebut PBK memerlukan tiga komponen untuk masing-masing program dan kegiatan, yaitu:[15]

1. Indikator Kinerja, yaitu alat ukur kuantitaif yang menggambarkan atau digunakan untuk menilai keberhasilan suatu program atau kegiatan yang dilaksanakan Kementerian Negara/Lembaga dalam mencapai target yang telah ditetapkan. Indikator Kinerja yang digunakan terdiri dari: (a) *Key Performance Indicator* atau Indikator Kinerja Utama (IKU) Program untuk menilai kinerja program; (b) IKU Kegiatan untuk menilai kinerja kegiatan; dan (c) IKU Keluaran untuk menilai kinerja sub-kegiatan. Untuk mengembangkan Indikator Kinerja, maka Kementerian/Lembaga perlu menyusun Rencana Strategi (Renstra) yang memuat visi, misi, tujuan, sasaran, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Kementerian/Lembaga yang bersangkutan.[16]
2. Standar Biaya, yaitu alat untuk menilai efisiensi pada masa transisi sistem penganggaran yang bercorak *input base* ke penganggaran yang bercorak *output base*. Pada awal tahap perencanaan PBK, standar biaya yang digunakan merupakan Standar Biaya Masukan (SBM) yang nantinya akan menjadi Standar Biaya Keluaran (SBK).[17] SBK merupakan standar biaya yang perlu dikembangkan oleh Kementerian/Lembaga sebagai besaran biaya yang diperlukan untuk menghasilkan suatu *output* atau *sub-output* dalam pelaksanaan suatu program atau kegiatan. Perumusan besaran SBK didasarkan pada perkiraan atau asumsi cara untuk melaksanakan kegiatan. Sepanjang keluaran kegiatan tetap dapat dicapai, maka cara pelaksanaan kegiatan bisa saja berbeda dengan yang telah direncanakan (guna menyeseuaikan dengan kondisi yang ada misalnya). Sudut pandang pemikiran tersebut sejalan dengan prinsip *let the manager manages*. SBK ditetapkan dalam Peraturan Menteri Keuangan setelah diusulkan oleh Kementerian/Lembaga dan disetujui oleh Menteri Keuangan.
3. Evaluasi Kinerja, yaitu proses penilaian dan pengungkapan masalah yang timbul dalam implementasi kebijakan yang digunakan sebagai umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja, baik dari sisi efisiensi dan efektivitas dari suatu program/kegiatan. Evaluasi dapat dilaksanakan dari 2 segi, yaitu: (a) segi efektivitas, yaitu dengan membandingkan hasil terhadap target; dan (b) segi efisiensi, yaitu realisasi terhadap rencana pemanfaatan sumber daya.

Untuk dapat melaksanakan PBK diperlukan kemampuan dalam merencanakan, menyusun dan menuangkannya ke dalam berbagai instrumen perencanaan dan penganggaran secara baik, sehingga tercipta keterkaitan antara kinerja dan penganggaran. Sayangnya, berbagai kelemahan dalam perencanaan kinerja, serta penyusunan dan pembahasan anggaran sering terjadi. Hal ini terlihat dari bagaimana dokumen-dokumen perencanaan dan anggaran, antara lain dokumen RKP, diformulasikan.

[15] Uraian Pasal 7 ayat (2) PP No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Kementerian/Lembaga.

[16] Ketentuan mengenai penyusunan Renstra bagi Kementerian/Lembaga terdapat di dalam PP No. 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga.

[17] SBM adalah standar biaya yang berlaku umum di seluruh Kementerian/Lembaga, misalnya: biaya perjalanan, biaya alat tulis kantor, biaya pemeliharaan, dst. Sedangkan SBK adalah standar biaya yang terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsi teknis Kementerian/Lembaga. Dalam konteks lembaga pengadilan, SBK misalnya adalah biaya penyelesaian perkara.

Sebagai kompilasi dari berbagai rencana kerja Kementerian/Lembaga, dokumen RKP sulit dipahami karena tidak menguraikan dengan jelas apa kinerja yang terukur yang akan dihasilkan dalam program-program Pemerintah.[18] Selain itu, dokumen-dokumen perencanaan dan anggaran kerap memuat nama-nama program yang bersifat generik, seperti Program Pengelolaan Sumber Daya Manusia, Program Peningkatan Sarana dan Prasarana, Program Penataan Kelembagaan dan Ketatalaksanaan, dan seterusnya, yang tidak dapat dipetakan dan diukur kontribusinya terhadap kinerja Kementerian/Lembaga yang bersangkutan.[19] Selanjutnya, dalam dokumen Rencana Kegiatan dan Anggaran, informasi mengenai kaitan antara rincian kegiatan dengan hasil program dan hasil kegiatan juga tidak tercermin. Dokumen anggaran kerap sangat rinci menghitung biaya untuk kegiatan-kegiatan, tetapi tidak dapat dibaca apa yang diinginkan oleh pengguna anggaran atas program dan kegiatan yang diusulkan. Terlebih lagi, saat ini masih banyak Kementerian/Lembaga yang belum memiliki SBK karena sedikitnya data dan sistem dokumentasi yang baik.[20] Akibatnya, penyusunan anggaran semakin sulit diukur dan berpotensi tidak efisien.

Perencanaan, penganggaran dan kinerja juga sulit dikaitkan satu sama lain karena sistem penganggaran di Indonesia pada umumnya memisahkan komponen biaya gaji dan tunjangan, serta komponen biaya pengadaan sarana dan prasarana, dengan komponen biaya operasional langsung untuk pelaksanaan kegiatan teknis Kementerian/Lembaga yang bersangkutan. Komponen biaya gaji, tunjangan, serta pengadaan sarana dan prasarana pada umumnya dimasukkan ke dalam kelompok program generik atau program yang ada di semua Kementerian/Lembaga. Sedangkan komponen biaya operasional langsung dimasukkan ke dalam program teknis atau program khusus yang hanya terdapat di suatu Kementerian/Lembaga sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yang nantinya ditetapkan dalam bentuk SBK. Dengan demikian, SBK hanya mencakup biaya langsung yang berkaitan dengan kegiatan Kementerian/Lembaga yang bersangkutan.

C. KESENJANGAN ANTARA KONSEP PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA DENGAN KEBIJAKAN DAN PRAKTIK PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA DI INDONESIA

Dari uraian di atas terlihat bahwa setidaknya terdapat 3 isu utama yang memperlihatkan kesenjangan antara konsep PBK yang berlaku umum dengan kebijakan serta implementasi PBK di Indonesia, yaitu sebagai berikut:

a. ***Kebijakan dalam perumusan komponen SBK.*** Dalam konsep yang berlaku secara umum, penerapan PBK mensyaratkan adanya standar biaya untuk melaksanakan kegiatan dalam rangka pencapaian tujuan. Namun demikian, penggunaan SBK dalam penerapannya di Indonesia perlu mendapat perhatian khusus. SBK di Indonesia hanya disusun untuk pelaksanaan kegiatan teknis, sehingga komponen biaya yang dihitung dalam SBK hanyalah komponen biaya operasional langsung. SBK tidak memasukkan komponen gaji, tunjangan, sarana prasarana. Pada Kementerian/Lembaga yang kegiatannya didominasi oleh penggunaan sumber daya manusia, komponen biaya operasional langsung merupakan komponen biaya yang nilainya relatif kecil dibandingkan dengan jumlah biaya secara keseluruhan. Hal ini bukan berarti bahwa PBK tidak dapat diterapkan secara konsisten. Untuk

[18] Trisacti Wahyuni, *Penganggaran Berbasis Kinerja Pada Kementerian/Lembaga: Masih Harus Banyak Berbenah*, diunduh dari laman Kementerian Keuangan Negara, pada tanggal 17 Juni 2016, http://www.anggaran.depkeu.go.id/web-content-list.asp?ContentId=97
[19] *Ibid.,*
[20] *Ibid.,*

mengatasi kelemahan dalam penggunaan SBK, Kementerian/Lembaga dapat menyusun kebijakan-kebijakan lain yang tujuannya selaras dengan tujuan penerapan PBK, yaitu meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program dan kegiatan. Misalnya dengan menyusun kebijakan untuk menghitung komponen biaya terhadap sumber daya yang digunakan di luar komponen biaya operasional langsung, sehingga dapat dikaitkan dengan kinerja yang akan dicapai.

b. ***Kemampuan Kementerian/Lembaga dalam merumuskan keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran dengan kinerja Kementerian/Lembaga secara terukur.*** Kunci keberhasilan PBK adalah kemampuan dalam menunjukkan keterkaitan antara perencanaan program dan kegiatan, serta anggaran dan hasil yang akan dicapai. Dalam praktiknya, kemampuan Kementerian/Lembaga untuk menunjukkan keterkaitan antara kinerja, perencanaan dan penganggaran masih terkendala. Salah satu penyebabnya adalah minimnya kesediaan data dan lemahnya sistem dokumentasi. Selain itu, pemahaman dan keterampilan para manager di Kementerian/Lembaga terhadap konsep PBK dan bagaimana mengoperasionalkan konsep PBK perlu terus ditingkatkan agar mampu menyusun dokumen perencanaan dan anggaran yang sesuai dengan prinsip dan tujuan PBK.

Tidak dapat dipungkiri bahwa kesenjangan yang terjadi di level nasional ini pada akhirnya akan berpengaruh pada pengelolaan anggaran di Kementerian/Lembaga, termasuk MA. Dalam mengelola anggarannya, MA menghadapi masalah dalam hal kemampuan menyusun perencanaan, menformulasikan anggaran, serta mengkaitkannya dengan indikator kinerja yang terukur. Selain itu MA juga belum memiliki SBK penyelesaian perkara. Padahal, penyelesaian perkara merupakan fungsi utama pengadilan, di mana pelaksanaannya harus dapat diukur secara obyektif. Untuk lebih jelasnya, bab selanjutnya akan menguraikan permasalahan ini secara lebih mendalam.

BAGIAN TIGA

Sistem Penganggaran di Mahkamah Agung dan Badan Peradilan di Bawahnya

Bab ini menjelaskan implementasi PBK di MA dan badan-badan peradilan di bawahnya. Didahului dengan penjabaran sistem peradilan di Indonesia dan beban kerja pengadilan, kemudian penjelasan mengenai sistem penganggaran di MA dan badan peradilan di bawahnya.

A. GAMBARAN UMUM PERADILAN DI INDONESIA

MA merupakan lembaga tinggi pemegang kekuasaan kehakiman di Indonesia yang dalam konsep pemisahan kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam konsep *trias politika*, disebut sebagai cabang kekuasaan yudikatif. Merujuk pada Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar (UUD 1945), kekuasaan kehakiman di Indonesia dilakukan oleh MA dan Mahkamah Konstitusi (MK). MA membawahi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara. Gambar di bawah ini menjelaskan Struktur Badan Peradilan di Indonesia.

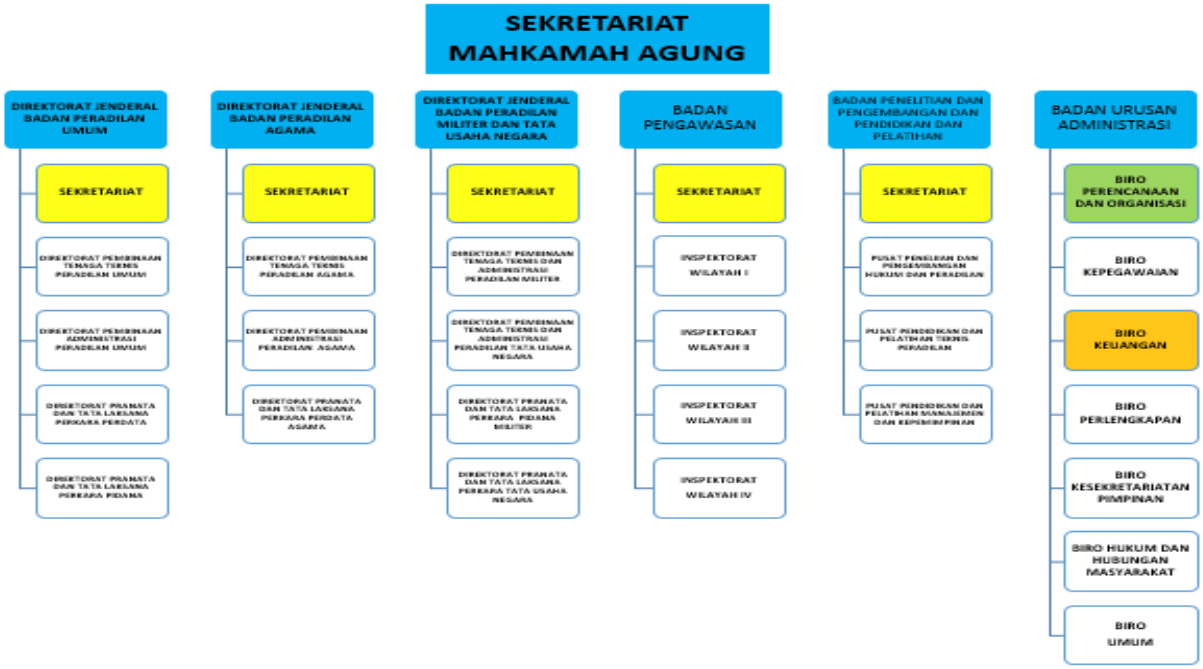
Gambar 1. Struktur Badan Peradilan di Indonesia

Sesuai dengan struktur di atas, maka MA merupakan pengadilan tertinggi untuk semua lingkungan peradilan yang berada di bawahnya. MA juga memiliki kewenangan dalam melaksanakan pengawasan tertinggi terhadap pelaksanaan fungsi badan peradilan di semua lingkungan peradilan. Namun, dalam hal pengawasan, terdapat pengawas eksternal yang dilakukan oleh Komisi Yudisial, sebagaimana dimaksud Pasal 24B UUD 1945, dengan ruang lingkup pengawasan yang mencakup etika dan perilaku Hakim,

termasuk Hakim Agung.[21] Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh MA meliputi pelaksanaan terhadap tugas yudisial, administrasi, dan keuangan.

Khusus pada lingkungan badan peradilan umum juga terdapat beberapa pengadilan khusus, yaitu Pengadilan Anak,[22] Pengadilan Niaga,[23] Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM),[24] Pengadilan Tindak Pidana Korupsi,[25] Pengadilan Hubungan Industrial (PHI)[26] dan Pengadilan Perikanan.[27]
Pasca sistem penyatuan atap yang berlaku secara efektif pada tahun 2004, MA juga memiliki kewenangan mengelola organisasi, administrasi dan anggaran badan-badan peradilan. Untuk merespon tanggung jawab ini, MA membentuk Sekretariat MA yang mengkoordinir 6 satuan kerja dengan berbagai fungsi. Struktur organisasi Sekretariat MA pasca penyatuan atap adalah sebagai berikut:

Gambar 2. Struktur Sekretariat Mahkamah Agung Pasca Sistem Satu Atap



Pasca penyatuan atap, terdapat 853 satuan kerja di bawah MA,[28] dengan total personil mencapai 32.180 orang, di mana 8.097 diantaranya adalah Hakim.[29] Besarnya jumlah satuan kerja dan personel tersebut menggambarkan beban kerja MA saat ini dalam mengelola sumber daya, termasuk perencanaan dan

[21] UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan UU No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No.22 Tahun 2004.
[22] UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Anak.
[23] UU No. 4 tahun 1998 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu) No. 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU Tentang Kepailitan Menjadi Undang-Undang.
[24] UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.
[25] UU No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.
[26] UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.
[27] UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan
[28] *Op.cit.,* Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2015, halaman 155.
[29] *Ibid.,*

penganggaran, yang tidak hanya di MA, tetapi juga pada badan-badan peradilan di bawahnya. Untuk memberikan gambaran beban MA tersebut, berikut dijabarkan data beban perkara, jumlah pengadilan dan jumlah SDM MA dan badan-badan peradilan di bawahnya saat ini.

Tabel 1. Jumlah Sumber Daya Manusia di Mahkamah Agung dan Badan-Badan Peradilan di Bawahnya Tahun 2015[30]

Jabatan	MA	Peradilan Umum		Peradilan Agama		Peradilan Militer		Peradilan TUN		Jumlah
		Tk. Banding	Tk. Pertama	Tk. Banding	Tk. Pertama	Tk. Banding	Tk. Pertama	Tk. Banding	Tk. Pertama	
Hakim	199	592	3.311	485	3.045	13	92	38	322	8.097
Panitera	N/A[31]	643	5.021	359	2.715	6	24	88	335	9.191
Juru Sita	-	-	2.420	-	1.613	-	-	-	111	4.144
Tenaga Non Teknis	1.380	924	4.095	670	2.775	141	370	74	319	10.748
Total	1.579	2.159	14.847	1.514	10.148	160	486	200	1.087	32.180

B. BEBAN KERJA PENGADILAN

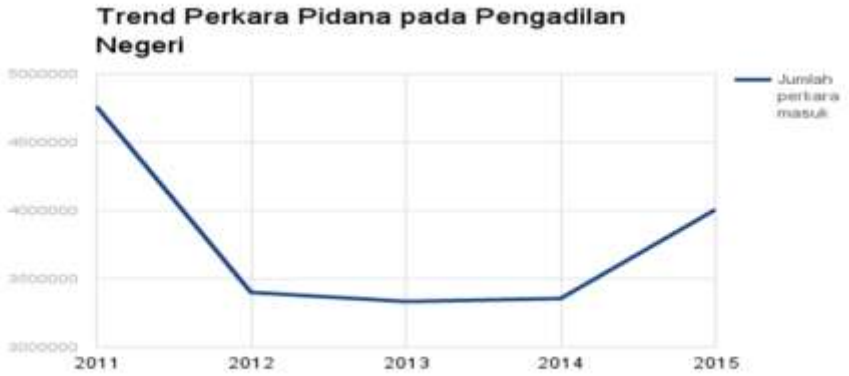
Jumlah total perkara yang masuk ke pengadilan tingkat pertama di semua lingkungan peradilan pada tahun 2015 adalah sebesar 4.584.104 perkara. Dari jumlah tersebut 4.006.203 perkara atau 87% diantaranya adalah perkara pidana.[32] Perkara pidana selalu menempati urutan tertinggi dalam hal kuantitas. Jumlahnya tidak pernah kurang dari 3 juta perkara per tahun. Di tahun 2011 perkara pidana mencapai jumlah tertinggi dalam 5 tahun terakhir, yaitu sebesar 4.761.797 perkara. Lengkapnya trend perkara pidana dalam 5 tahun terakhir adalah sebagai berikut:

[30] *Op.cit.*, Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2015, halaman 160.

[31] Jumlah Panitera (dalam hal ini Panitera Pengganti) di MA tidak dapat didentifikasi dengan jelas karena Laporan Tahunan MA mengklasifikasikan Panitera Pengganti di MA sebagai Hakim. Hal ini mengingat Panitera Pengganti di MA direkrut dari Hakim (dan karenanya status Hakimya tetap melekat), sehingga jumlah Hakim di MA yang disajikan dalam Laporan Tahunan MA merupakan gabungan antara jumlah Hakim Agung dan Panitera Pengganti.

[32] Jumlah ini meningkat 19% dari tahun 2014 yaitu sejumlah 3.355.947 perkara.

Gambar 3.



Meskipun jumlah perkara pidana tergolong besar, namun sebagian besar perkara pidana merupakan perkara tindak pidana ringan dan pelanggaran lalu lintas. Keduanya diperiksa dengan hukum acara pidana cepat. Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2015 menunjukkan bahwa jumlah perkara pidana cepat mencapai 3.875.282 perkara atau 96,23% dari keseluruhan perkara pidana. Sedangkan sisanya adalah: (a) perkara pidana biasa, yaitu sebesar 151.246 perkara atau 3,76%; dan (b) perkara pidana singkat, yaitu sebanyak 416 perkara atau 0,01%. Sebagian besar perkara pidana selesai di tingkat pertama karena umumnya adalah perkara tindak pidana ringan khususnya pelanggaran lalu lintas, di mana para pihak merasa tidak perlu mengajukan banding. Di tahun 2015 pengadilan tingkat banding menerima 5.180 perkara perkara pidana yang diajukan banding atau 0,12% dari perkara pidana yang masuk ke pengadilan negeri.[33] Sementara untuk perkara PHI jumlahnya jauh lebih sedikit, yaitu 1.539 perkara di tahun 2015 dan 1.170 perkara di tahun 2014.[34]

Adanya fakta bahwa pengadilan menerima perkara dalam berbagai jenis dan bobot seyogyanya dapat mendorong adanya penghitungan SBK yang disesuaikan dengan jenis dan bobot perkaranya, disusul dengan penghitungan beban kerja dan sarana prasarana yang lebih akurat. Dengan demikian, dalam jangka panjang beban kerja dan anggaran dapat berkorelasi positif untuk mendorong pelaksanaan fungsi pengadilan yang lebih efisien.

C. MEKANISME PENGANGGARAN DARI NEGARA KEPADA MAHKAMAH AGUNG

Mekanisme penganggaran di MA mengacu kepada mekanisme penganggaran yang berlaku bagi seluruh Kementerian Negara/Lembaga di Indonesia, yakni melibatkan Eksekutif (dalam hal ini Presiden, Kementerian Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional atau Bappenas) serta Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Gambar di bawah ini menunjukkan tahapan penganggaran di MA.

[33] Jumlah ini meningkat dibanding tahun 2014 yaitu sebanyak 5.046 perkara.
[34] *Op.cit.,* Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2014 dan Tahun 2015.

Gambar 4. Tahapan Penganggaran di Mahkamah Agung

Pada tahap awal proses penganggaran, Sekretariat MA sebagai penanggung jawab pelaksanaan fungsi penganggaran di MA dan badan-badan peradilan di bawahnya, dengan dukungan dari Biro Perencanaan dan Organisasi (Biro Renog) pada Badan Urusan Administrasi (BUA), akan menerima Pagu Indikatif dan Rancangan Awal Rencana Kerja Pemerintah dari Bappenas dan Kementerian Keuangan. Selanjutnya, dengan merujuk pada dua dokumen tersebut Sekretariat MA akan menyusun dokumen Rencana Kerja Anggaran (RKA) yang mencakup kebutuhan rencana kegiatan dan anggaran MA beserta seluruh badan-badan peradilan di Indonesia. Karena itu, dalam menyusun dokumen RKA, Sekretariat MA akan mendengarkan masukan dari seluruh satuan kerja.

Kemudian berdasarkan usulan RKA dari semua Kementerian/Lembaga termasuk MA, Kementerian Keuangan akan menyusun Pagu Sementara. Dari Pagu Sementara tersebut MA akan merevisi RKA yang telah disusun oleh masing-masing Kementerian/Lembaga. Proses revisi ini akan terjadi beberapa kali hingga disepakati oleh MA dan Pemerintah. Kemudian, RKA yang telah disepakati tersebut oleh Pemerintah dimasukkan dalam RAPBN untuk diajukan kepada DPR. RAPBN tersebut akan dibahas bersama antara Pemerintah dan DPR hingga tercapai kesepakatan. Dalam kurun waktu selambat-lambatnya 2 bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan, Presiden dengan persetujuan DPR akan menetapkan RAPBN menjadi APBN dalam UU. Setelah itu, MA akan menyusun Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) sebagai dasar pelaksanaan APBN bagi MA dan badan-badan peradilan di bawahnya.

Proses penyusunan perencanaan dan anggaran ini merupakan proses bolak balik yang melelahkan, apalagi MA harus mengkonsolidasikan semua dokumen perencanaan dan anggaran dari pengadilan tingkat pertama dan banding. Setiap kali terjadi revisi anggaran, maka proses diskusi dengan pengadilan tingkat bawah harus dilakukan kembali hingga tercapai kesepakatan. Proses tersebut akan dijelaskan lebih lanjut pada bagian di bawah ini.

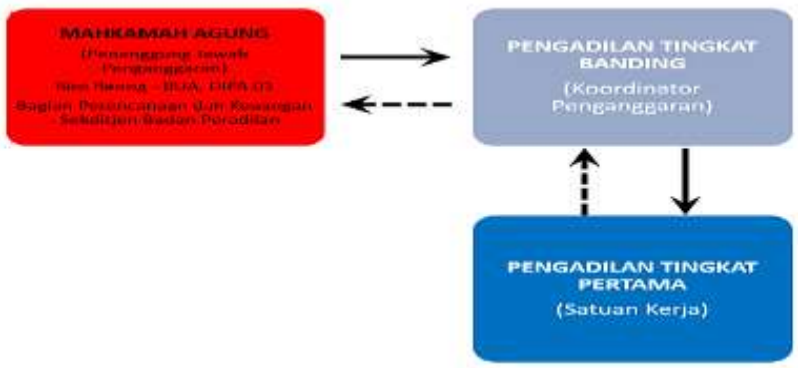
D. MEKANISME PENGANGGARAN MA DAN BADAN-BADAN PERADILAN DI BAWAHNYA

Proses penganggaran pada badan-badan peradilan di bawah MA dimulai dengan sosialisasi RKA oleh MA, dalam hal ini dikoordinasikan oleh Sekretariat MA melalui Biro Renog, kepada pengadilan tingkat banding sebagai koordinator penganggaran di daerahnya. Sosialisasi tersebut terkait dengan kebijakan penganggaran untuk tahun yang akan datang di mana satuan kerja sudah mulai dapat menyusun perencanaan dan penganggarannya. Selanjutnya, pengadilan tingkat banding mengumpulkan satuan kerja yang berada di bawahnya untuk mengkoordinasikan penyusunan Rencana Kerja Anggaran pada

satuan kerja masing-masing. Hasil penyusunan Rencana Kerja Anggaran pada satuan kerja tersebut diserahkan ke koordinator penganggarannya untuk dikonsolidasikan di tingkat MA. Proses tersebut akan terus berulang saat Pagu Sementara sudah ditetapkan melalui Surat Edaran (SE) Menteri Keuangan yang diterima oleh MA. Berikutnya proses penyusunan RKA di tingkat satuan kerja disusun berdasarkan petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh BUA dengan mengacu pada peraturan perundangan yang berlaku. Berdasarkan petunjuk teknis tersebut, siklus penganggaran akan dimulai lagi dari awal.

RKA MA merupakan konsolidasi dari RKA satuan kerja di MA dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya. Badan-badan peradilan mencakup 4 lingkungan peradilan/yurisdiksi dengan berbagai satuan kerja pengadilan tingkat pertama dan banding yang tersebar di seluruh Indonesia. Karena jumlah satuan kerja yang banyak tersebut, maka sebelum menerima Pagu Sementara dari Kementerian Keuangan, MA melalui Biro Renog akan memerintahkan seluruh satuan kerja untuk menyusun usulan RKA. Selanjutnya, setelah Pagu Sementara diterima satuan kerja bersama-sama dengan Biro Renog menelaah dokumen RKA yang telah disusun tersebut untuk disesuaikan dengan Pagu Sementara yang diperoleh masing-masing satuan kerja untuk dikonsolidasikan menjadi RKA MA. Gambar di bawah ini menunjukkan tahapan penganggaran pada badan-badan peradilan di bawah MA sebagaimana uraian di atas.

Gambar 5. Tahapan Penganggaran pada Badan-Badan Peradilan di Bawah Mahkamah Agung



Terdapat 1.664 dokumen anggaran DIPA yang harus dikonsolidasi oleh MA. Dokumen tersebut disusun berdasarkan jumlah program yang dikelola oleh tiap-tiap satuan kerja. Setiap pengadilan tingkat pertama dan banding memiliki 2 jenis program dan karenanya memiliki 2 daftar anggaran. Yang pertama adalah anggaran operasional umum berupa: (a) anggaran untuk gaji dan tunjangan Hakim dan pegawai pengadilan pada semua lingkungan peradilan; dan (b) anggaran untuk peningkatan sarana prasana.[35] Sedangkan anggaran yang kedua adalah untuk biaya operasional langsung (*direct operating cost*) pengadilan.[36]

Dengan mekanisme yang ada saat ini, MA memiliki beban yang besar dalam mengelola proses perencanaan dan penganggaran. Selain itu, kebutuhan pengadilan kerap tidak dapat diakomodir secara khusus/spesifik karena ketiadaan perangkat untuk menghitung kebutuhan tersebut secara akurat. MA tidak memiliki dasar yang kuat untuk mengalokasikan anggaran sesuai kebutuhan setiap pengadilan, sehingga menyulitkan pengadilan yang akan menyusun anggaran dan menyulitkan MA sebagai pihak

[35] Anggaran ini dialokasikan melalui Badan Urusan Administrasi (BUA)
[36] Anggaran ini dialokasikan oleh MA melalui Dirjen pada tiap-tiap lingkungan badan peradilan.

yang menetapkan alokasi anggaran. Proses konsultasi dengan pengadilan pun sulit dilakukan secara intensif karena banyaknya jumlah pengadilan dengan lokasi yang berjauhan. Akibatnya, pengambilan keputusan mengenai penetapan alokasi anggaran kerap dilakukan sendiri oleh MA, dan pada akhirnya dapat berdampak pada realisasi anggaran yang belum tentu sesuai dengan kebutuhan pengadilan.

E. PROGRAM, KEGIATAN DAN INDIKATOR KINERJA MAHKAMAH AGUNG DAN BADAN-BADAN PERADILAN DI BAWAHNYA

Anggaran MA disusun berdasarkan program-program yang ditetapkan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing unit organisasi di dalam struktur organisasi MA. Setiap program memiliki indikator yang berbeda-beda. Penyelesaian perkara merupakan salah satu indikator kinerja di antara banyak indikator lainnya. Untuk jelasnya, program, indikator dan kegiatan untuk penganggaran di MA dijabarkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 2. Nama Program dan Unit Pengelola Program di Lingkungan MA

Unit Pengelola: BUA MA		
Nama Program	**Indikator Sasaran Strategis**	**Kegiatan**
1. Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya MA	a. Meningkatnya pengelolaan layanan sistem informasi terintegrasi; b. Meningkatnya pengelolaan administrasi kepegawaian dan pengembangan sdm berdasarkan parameter objektif; c. Meningkatnya pengelolaan pelaporan keuangan yang transparan dan akuntabel; d. Meningkatnya kualitas RKA serta organisasi tata laksana secara transparan, efektif, dan efisien; e. Meningkatnya pengelolaan sarana dan prasarana penunjang pelayanan peradilan; f. Terselenggaranya pelayanan pimpinan; g. Meningkatnya pengelolaan keamanan, urusan tata usaha, rumah tangga dan bina sikap mental.	Alokasi anggaran paling besar adalah untuk kegiatan pembayaran gaji dan tunjangan untuk Hakim dan pegawai MA dan badan-badan peradilan di bawahnya
2. Program Peningkatan Sarana dan Prasarana di Lingkungan MA	Meningkatnya pengelolaan sarana dan prasarana dalam mendukung pelayanan peradilan	Pengadaan aset, misalnya: pengadaan tanah, bangunan, peralatan, kendaraan bermotor, komputer dan sarana atau prasarana lain yang diperlukan oleh badan-badan peradilan
Unit Pengelola: Badan Pengawas MA		
Nama Program	**Indikator Sasaran Strategis**	**Kegiatan**

Program Pengawasan dan Peningkatan Akuntabilitas Aparatur MA	a. Persentase pengaduan masyarakat yang ditindaklanjuti; b. Persentase temuan yang ditindaklanjuti; c. Laporan hasil pengawasan yang ditindaklanjuti; d. Tersedianya standar penanganan pengaduan; e. Persentase terpenuhinya kuantitas dan kualitas SDM Badan Pengawas	Pengawasan terhadap penanganan perkara, administrasi perkara, dan administrasi umum di badan-badan peradilan
Unit Pengelola: Badan Pelatihan dan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan (Balitbangkumdil) MA		
Nama Program	**Indikator Sasaran Strategis**	**Kegiatan**
Program Pendidikan dan Pelatihan Aparatur MA	a. Tersedianya SDM teknis dan non-teknis yang profesional dan kompeten di bidang penyelenggaraan peradilan; b. Tersedianya penelitian dan pengembangan di bidang peradilan	a. Penelitian dan pengembangan; b. Pendidikan dan pelatihan yang diperlukan oleh Hakim dan pegawai pengadilan
Unit Pengelola: Kepaniteraan MA		
Nama Program	**Indikator Sasaran Strategis**	**Kegiatan**
Program Penyelesaian Perkara MA	a. Peningkatan penyelesaian perkara;[37] b. Perumusan kebijakan teknis bidang perkara; c. Dukungan kesekretariatan kepaniteraan	Penanganan perkara di MA
Unit Pengelola: Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum		
Nama Program	**Indikator Sasaran Strategis**	**Kegiatan**
Program Peningkatan Manajemen Peradilan Umum	a. Terselenggaranya penyelesaian administrasi perkara yang sederhana, tepat, waktu, transparan, dan akuntabel;[38] b. Terselenggaranya pelaksanaan pelayanan peradilan umum; c. Terselenggaranya pembinaan tenaga teknis peradilan umum; d. Terselenggaranya tata laksana perkara kasasi, Peninjauan Kembali (PK) dan grasi	a. Penanganan perkara dan layanan akses terhadap keadilan di pengadilan tingkat banding dan tingkat pertama; b. Pembinaan teknis terhadap pengadilan, Hakim dan pegawai di lingkungan badan peradilan umum.
Unit Pengelola: Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama		
Nama Program	**Indikator Sasaran Strategis**	**Kegiatan**

[37] Indikator Sasaran Strategis dalam Program yang terkait langsung dengan penyelesaian perkara.
[38] Indikator Sasaran Strategis dalam Program yang terkait langsung dengan penyelesaian perkara.

Program Peningkatan Manajemen Peradilan Agama	a. Terselenggaranya penyelesaian administrasi perkara yang sederhana, transparan, dan akuntabel;[39] b. Terselenggaranya pelaksanaan pelayanan peradilan agama; c. Terselenggaranya pembinaan tenaga teknis peradilan agama	a. Penanganan perkara di pengadilan tingkat banding dan tingkat pertama; b. Layanan akses terhadap keadilan; c. Pembinaan teknis terhadap pengadilan, Hakim serta pegawai di lingkungan badan peradilan agama
Unit Pengelola: Direktorat Jenderal Badan Peradilan Militer dan Tata Usaha Negara (Dilmiltun)		
Nama Program	**Indikator Sasaran Strategis**	**Kegiatan**
Program Peningkatan Manajemen Peradilan Militer dan Tata Usaha Negara	a. Terselenggaranya penyelesaian administrasi perkara yang sederhana dan tepat waktu di lingkungan Dilmiltun;[40] b. Terselenggaranya pembinaan tenaga teknis dan administrasi Dilmiltun; c. Persentase terselenggaranya tata laksana perkara kasasi, PK, grasi, sengketa pajak, dan hak uji materil di lingkungan Dilmitun; d. Terselenggaranya pelayanan peradilan tata usaha negara	a. Penanganan perkara di pengadilan tingkat banding dan tingkat pertama; b. Layanan akses terhadap keadilan; c. Pembinaan teknis terhadap pengadilan dan hakim serta pegawai di lingkungan badan peradilan militer dan tata usaha negara

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada saat ini indikator kinerja MA dan badan-badan peradilan terbagi dalam indikator-indikator kinerja per program. Sebagian besar indikator berupa rumusan naratif yang sulit diukur secara kuantitatif. Meskipun MA telah berupaya menyusun target kuantitatif,[41] namun demikian target-target ini belum terlihat berkorelasi dengan upaya menghitung kinerja MA secara keseluruhan.

Dengan model perumusan program dan indikator yang ada seperti saat ini, sulit bagi MA untuk melihat keterkaitan antara satu program dan program lain dalam mendukung pelaksanaan fungsi MA. Untuk menerapkan PBK di pengadilan diperlukan indikator kinerja yang memperlihatkan keterkaitan antara anggaran dengan kinerja dari fungsi utama pengadilan, yaitu: penanganan perkara. Indikator penanganan perkara hanya merupakan salah satu indikator dalam program kerja MA. Sementara berbagai program yang ada, misalnya program dukungan manajemen untuk pelayanan publik dan program dukungan sarana prasarana, sesungguhnya adalah program-program yang juga berkontribusi pada *outcome* utama, yaitu penanganan perkara. Akibatnya, meskipun MA dan badan peradilan di bawahnya telah melaksanakan program-program dan memenuhi indikator-indikator kinerja yang telah disusun, tetapi

[39] Indikator Sasaran Strategis dalam Program yang terkait langsung dengan penyelesaian perkara.
[40] Indikator Sasaran Strategis dalam Program yang terkait langsung dengan penyelesaian perkara.
[41] Indikator dan target untuk tahun 2016 dapat dilihat pada Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2015, halaman 194-197.

belum tentu dapat dilihat keterhubungan antara berbagai indikator tersebut dengan indikator penanganan perkara.

F. ALOKASI ANGGARAN MA DAN BADAN-BADAN PERADILAN DI BAWAHNYA

Program-program sebagaimana di atas kemudian dibagi dalam alokasi anggaran. Jumlah anggaran untuk setiap program yang diterima oleh MA pada tahun 2012-2014 adalah sebagai berikut:

Tabel 3. Anggaran Program Mahkamah Agung Tahun 2012 – 2015

No.	Program	Anggaran (dalam ribuan)			
		2012	2013	2014	2015
1.	Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya	3.744.717.437	5.931.946.617	5.930.381.155	7.097.825.273
2.	program Peningkatan Sarana dan Prasarana di Lingkungan MA	931.325.771	913.276.328	808.730.795	973.863.750
3.	Program Pengawasan dan Peningkatan Akuntabilitas Aparatur MA	23.579.600	26.398.000	28.104.795	164.772.400
4.	Program Pendidikan dan Pelatihan Aparatur MA	77.473.800	74.773.309	79.380.000	121.619.500
5.	Program Penyelesaian Perkara MA	71.973.600	114.164.569	111.585.000	75.039.500
6.	Program Peningkatan Manajemen Peradilan Umum	124.677.500	110.498.514	113.555.260	23.249.700
7.	Program Peningkatan Manajemen Peradilan Agama	63.584.900	62.736.300	66.850.000	89.555.200
8.	Program Peningkatan Manajemen Peradilan Militer dan TUN	20.300.000	21.137.700	22.080.000	30.072.600
9.	Total	5.057.632.608	7.254.931.337	7.160.667.005	8.575.997.923

Tabel anggaran di atas menunjukkan bahwa anggaran yang dialokasikan kepada MA secara umum meningkat dari tahun ke tahun dengan alokasi anggaran terbesar untuk Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis, yang pada dasarnya merupakan program yang dialokasikan untuk biaya gaji dan tunjangan bagi SDM pengadilan.

Di sisi lain anggaran penanganan perkara terdapat pada berbagai program, yaitu Program Penyelesaian Perkara pada MA dan program Peningkatan Manajemen Peradilan di 4 lingkungan badan peradilan. Dalam anggaran MA tahun 2012, 2013 dan 2014, anggaran Program Peningkatan Manajemen Peradilan Umum hanya sebesar 1,4%, 1,6% dan 1,6% dari total anggaran MA. Padahal, sudah dapat dipastikan bahwa biaya gaji dan tunjangan SDM pengadilan adalah biaya yang berkontribusi langsung dengan penyelesaian perkara. Dengan komposisi program dan anggaran sebagaimana di atas, timbul kesulitan untuk melihat kontribusi anggaran dalam program-program yang lain, terhadap penyelesaian perkara. Dari sini dapat disimpulkan bahwa penganggaran pengadilan belum memasukkan biaya langsung seperti gaji SDM pengadilan dalam kaitannya dengan proses penyelesaian perkara, sehingga biaya gaji SDM pengadilan masih terpisah dari penghitungan PBK. Hal ini dapat menyebabkan distorsi dalam menghitung efektivitas pelaksanaan PBK, mengingat jumlah biaya gaji ini sangat signifikan dibanding total anggaran yang diperoleh MA untuk satu tahun.

Beberapa temuan di lapangan menunjukkan bahwa sejumlah biaya (contohnya biaya jasa penerjemah, biaya pemberkasan perkara, biaya konsumsi terdakwa dan saksi dalam sidang) juga ada yang tidak teridentifikasi dalam proses penyusunan anggaran di beberapa pengadilan, sehingga menyulitkan dalam proses penanganan perkara. Selain itu, dalam perspektif penganggaran di Indonesia, apabila terjadi kekurangan anggaran menjelang periode anggaran berakhir, sangat sulit bagi pengadilan untuk menambah anggaran. Dalam hal pengadilan berupaya melakukan efisiensi dan berhasil menghemat sejumlah anggaran, pada kenyataannya anggaran tersebut sulit untuk dapat direalokasikan.[42] Seandainya pun bisa meminta penambahan atau realokasi anggaran, maka prosedur formal yang harus ditempuh sangat melelahkan.

Dalam praktiknya, untuk melakukan efektivitas pengelolaan anggaran, pengadilan hanya bisa melakukan revisi anggaran dengan cara menggeserkan kode anggaran yang tidak terpakai ke kode anggaran lainnya. Namun demikian, cara ini tidak menambah anggaran pengadilan secara keseluruhan, melainkan hanya memanfaatkan uang yang tidak terpakai kepada pembiayaan yang lebih mendesak. Mekanisme ini menyebabkan lemahnya pengadilan untuk melakukan efisiensi anggaran.

Dari sini dapat disimpulkan bahwa isu lain yang dihadapi pengadilan di Indonesia dalam menerapkan PBK adalah fleksibilitas dalam pengelolaan anggaran. Sebagaimana telah disebutkan di awal, PBK mendorong adanya fleksibilitas dalam melaksanaan kegiatan dan menggunakan anggaran sepanjang kegiatan dan anggaran tersebut berkontribusi pada pencapaian tujuan dan sasaran. Sementara itu, dalam praktik di Indonesia, program, kegiatan dan anggaran disusun secara rinci dan kaku, sehingga sulit dilakukan perubahan jika muncul dinamika yang harus direspon. Meski sesungguhnya perubahan tetap dapat dilakukan melalui revisi, namun proses revisi memakan waktu yang panjang karena mencakup tahapan-tahapan yang rumit. Padahal, untuk merespon kondisi geografis Indonesia yang terdiri dari berbagai provinsi, kabupaten/kota dengan keunikannya masing-masing, fleksibililtas ini seringkali diperlukan untuk merespon kebutuhan yang sesuai dengan konteks.

[42] Dalam studi komparasi dengan peradilan di Belanda dapat dilihat bahwa PBK yang dipadukan dengan otonomi pengadilan dalam pengelolaan anggaran sangat mendorong terjadinya efisiensi. Kinerja pengadilan diperhitungkan dari jumlah perkara yang diselesaikan, sehingga metode penghitungan pendanaan kegiatan peradilan tingkat pertama di Belanda dilakukan dengan mengkalikan jumlah perkara yang akan dikerjakan dengan harga (SBK) per perkara. SBK tersebut telah mencakup semua kebutuhan pengadilan, termasuk gaji, kecuali kebutuhan-kebutuhan pengadilan yang tidak dapat distandarisasi misalnya biaya sewa gedung yang dapat berbeda antar pengadilan

Berbeda dengan di Belanda, pengadilan di Belanda memiliki otonomi dan fleksibilitas dalam mengelola anggarannya. Bila di akhir tahun anggaran terjadi kekurangan anggaran karena perkara yang harus diputuskan lebih banyak dibanding perkiraan sebelumnya misalnya, maka atas kelebihan perkara ini akan diberikan kompensasi sebanyak 70% dari harga per perkara. Begitu pula sebaliknya, apabila di akhir periode anggaran jumlah anggaran yang diterima melebihi jumlah perkara yang harus diselesaikan, maka kekurangan perkara ini akan dikalikan dengan 70% dari harga per kasusnya. Walaupun kompensasi tidak diberikan sepenuhnya, namun hal ini menunjukkan adanya akuntabilitas dan fleksibilitas dalam sistem penganggaran sesuai kondisi aktual.

G. KEBIJAKAN PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA PADA MAHKAMAH AGUNG

Sesuai amanat Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010–2035, MA telah merumuskan arahan pengembangan menuju Organisasi Berbasis Kinerja (*Performance Based Organization*).[43] Organisasi berbasis kinerja tidak hanya fokus pada upaya untuk menambah jumlah anggaran operasional, tetapi juga memikirkan cara supaya anggaran tersebut dapat dikelola secara lebih baik, hemat dan efisien, untuk mencapai target kinerja. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pengembangan kapasitas dalam proses perencanaan dan penganggaran perlu diperkuat, sehingga pengukuran kinerja organisasi dan kinerja individu dapat dilaksanakan secara akuntabel.

Secara umum, kebijakan penganggaran berbasis kinerja di MA dan badan-badan peradilan di bawahnya tunduk pada kebijakan nasional sistem penganggaran. Namun, sebagaimana telah diuraikan di atas, MA masih memiliki kelemahan dalam menerapkan PBK yang terindikasikan dari: proses perumusan program, serta kegiatan dan anggaran yang belum memperlihatkan keterkaitan yang jelas dengan pencapaian kinerja organisasi. Meski demikian, MA sesungguhnya memiliki peluang yang besar untuk dapat menerapkan PBK secara lebih baik melalui kebijakan yang telah dimilikinya. Pada saat ini MA sudah memiliki kebijakan yang selaras dengan sistem tersebut, yaitu: (a) penetapan standar kelas pengadilan; (b) penetapan standar bangunan gedung pengadilan dan rumah dinas; dan (c) penetapan standar biaya untuk penanganan perkara perdata.

G.1. STANDARDISASI KELAS PENGADILAN

Pembagian Kelas pengadilan diatur dalam Surat Keputusan (SK) Sekretaris MA Nomor 1 Tahun 2008 tentang Kriteria Klasifikasi Pengadilan Tingkat Pertama. Berdasarkan kebijakan tersebut pengadilan tingkat pertama terbagi ke dalam beberapa kelas pengadilan yaitu Pengadilan Kelas 1A Khusus, Pengadilan Kelas 1A, Pengadilan Kelas 1B dan Pengadilan Kelas 2. Pengadilan Kelas IA pada umumnya adalah pengadilan yang terletak di ibukota provinsi, dengan jumlah perkara yang lebih besar. Sedangkan pengadilan kelas IA Khusus adalah pengadilan kelas IA yang juga memiliki pengadilan-pengadilan khusus, sehingga dari jumlah perkara dan tantangan organisasi dinilai lebih kompleks.

Merujuk pada SK tersebut, kriteria untuk menentukan kelas suatu pengadilan pada lingkungan peradilan umum adalah:[44]

1. Unsur penyelesaian perkara, meliputi:
    a. perkara pidana biasa yang telah diputus

[43] *Op.cit.,* Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010 – 2035.
[44] SK Sekretaris Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2008, Pasal 1 Angka 1.

b. perkara pidana singkat yang telah diputus
c. perkara pidana singkat yang telah diputus
d. perkara perdata gugatan yang telah diputus
e. perkara perdata permohonan yang telah diputus

2. Unsur penunjang, terdiri dari: jumlah penduduk, kepadatan penduduk, kemudahan komunikasi dan transportasi

Untuk dapat mengajukan kenaikan kelas, pengadilan mengajukan permohonan kenaikan kelas kepada MA. Selanjutnya MA akan mereview dokumen dan meninjau langsung pengadilan yang bersangkutan. Jika MA berpendapat bahwa kelas pengadilan perlu ditingkatkan, maka permohonan akan diteruskan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB).

Kenaikan kelas pengadilan akan berpengaruh terhadap besaran personil dan sarana prasarana yang diterima pengadilan tersebut, dan karenanya membawa konsekuensi yang besar terhadap jumlah anggaran yang diterima. Oleh karena itu, kriteria dan mekanisme kelas pengadilan merupakan instrumen yang tepat untuk mewujudkan PBK. Kebijakan penetapan kelas pengadilan akan selaras dengan kebijakan penganggaran berbasis kinerja jika kebijakan penetapan kelas pengadilan disertai dengan standardisasi kualifikasi serta jumlah SDM untuk pengadilan yang bersangkutan. Kedua kebijakan tersebut akan menunjukkan adanya keterkaitan antara biaya gaji dan tunjangan untuk SDM pengadilan dengan jumlah perkara yang ditangani oleh pengadilan di kelas pengadilan yang bersangkutan.

Jika standar pengadilan ini diterapkan dengan baik, maka pengadilan-pengadilan pada kelas pengadilan yang sama dan jumlah perkara tidak jauh berbeda akan memiliki kualifikasi dan jumlah SDM yang tidak jauh berbeda, sehingga jumlah gaji dan tunjangan bagi hakim pada pengadilan-pengadilan tersebut seharusnya juga tidak akan jauh berbeda. Jika anggaran untuk gaji dan tunjangan pada satu pengadilan berbeda secara signifikan dengan anggaran untuk gaji dan tunjangan pada pengadilan lain yang sama kelasnya, maka perbedaan tersebut mengindikasikan adanya inefisiensi dan tidak efektifnya anggaran di salah satu pengadilan. Efisiensi dan efektivitas anggaran gaji dan tunjangan SDM pengadilan sangat penting sebagai komponen anggaran terbesar di MA.

Hasil penelitian lapangan menunjukan bahwa pada saat ini penetapan kelas pengadilan tidak selalu disertai dengan penempatan SDM yang sesuai baik dari segi kualifikasi maupun jumlah. Selain itu, penetapan kelas pengadilan lebih banyak digunakan untuk kepentingan pengelolaan kepegawaian seperti mutasi dan promosi SDM pengadilan.

G.2. STANDARDISASI SARANA PRASARANA

MA telah mempunyai kebijakan mengenai standar bangunan gedung pengadilan dan rumah dinas jabatan bagi Hakim sesuai dengan Surat Keputusan (SK) Ketua MA Nomor 143/KMA/SK/VIII/2007. Kebijakan ini akan lebih selaras dengan PBK jika disertai dengan standardisasi kelengkapan sarana dan prasarana pengadilan untuk setiap kelas pengadilan.

Pada saat ini, MA belum mempunyai standardisasi kelengkapan sarana dan prasarana pengadilan untuk setiap kelas pengadilan. Standardisasi tersebut dapat mendorong efisiensi dan efektivitas anggaran, karena kebutuhan sarana dan prasarana pengadilan dapat dikaitkan dengan kelas pengadilan dan jumlah perkara yang ditangani. Dengan demikian, pengadaan sarana dan prasarana pengadilan hanya

dilaksanakan untuk sarana dan prasarana yang memang dibutuhkan sesuai dengan kelas pengadilan yang bersangkutan. Efisiensi dan efektivitas anggaran untuk pengadaan sarana dan prasarana sangat penting karena anggaran untuk pengadaan sarana dan prasarana merupakan komponen anggaran kedua terbesar di MA. Terlebih lagi, saat ini MA sedang mengembangkan sistem informasi berbasis teknologi informasi dan komunikasi yang membutuhkan anggaran biaya investasi yang relatif besar.

G.2 STANDARDISASI BIAYA

Saat ini MA telah mempunyai kebijakan penetapan standar biaya yang harus dibayar oleh para pihak yang berperkara untuk penanganan perkara perdata. Meskipun terdapat sejumlah kelemahan, kebijakan penetapan standar biaya perkara perdata selaras dengan PBK karena besarnya biaya yang harus dibayar oleh para pihak yang berperkara disesuaikan dengan kebutuhan biaya operasional langsung untuk penanganan perkara perdata yang bersangkutan. Meski demikian, hingga saat ini MA belum mempunyai standar biaya untuk penanganan perkara pidana dan perkara perdata (yakni perselisihan hubungan industrial) yang dibiayai oleh negara. Penetapan standar biaya untuk penanganan perkara yang dibiayai oleh negara diperlukan karena standar biaya tersebut dapat digunakan sebagai dasar untuk mengalokasikan anggaran biaya operasional langsung penanganan perkara yang dibiayai oleh negara sesuai dengan jumlah perkara yang ditangani di setiap pengadilan. Selain itu, penetapan standar biaya juga perlu dilaksanakan untuk memenuhi ketentuan perundang-undangan di Indonesia.

H. IMPLEMENTASI PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA DI PENGADILAN

Untuk memperoleh informasi tentang penerapan PBK di MA dan badan-badan peradilan di bawahnya, penelitian mengambil data ke beberapa pengadilan sampel (sebagaimana telah dijelaskan dalam bagian Metode Penelitian) dengan hasil sebagai berikut:

1. Pengenalan terhadap konsep PBK

PBK pada dasarnya adalah perangkat pendukung bagi pengelola pengadilan dalam mengatur anggaran untuk memberikan layanan peradilan kepada masyarakat, meningkatkan akuntabilitas, serta efisiensi dan efektivitas anggaran. Sebagai perangkat pendukung, maka pemahaman pengelola pengadilan, baik di MA maupun badan-badan peradilan di bawahnya akan sangat mempengaruhi keberhasilan penerapan PBK. Hasil diskusi Tim Peneliti dengan berbagai pihak terkait di MA dan badan-badan peradilan di bawahnya menunjukkan bahwa meski konsep PBK telah dikenalkan sejak 2003 sebagai bagian dari transformasi pengelolaan keuangan negara, pada kenyataannya konsep tersebut belum terlalu dikenal di lingkungan peradilan di Indonesia.

2. Keterkaitan antara program dengan keluaran dalam perencanaan

Sesuai dengan dokumen perencanaan dan penganggaran yang diperoleh dalam penelitian lapangan, proses penganggaran di MA belum mengaitkan secara langsung antara program yang dikembangkan dalam penganggaran dengan *output* dan *outcome*. Merujuk pada Tabel 2 di atas, setiap Unit Eselon I di MA mempunyai 1 program yang dikembangkan. Sedangkan pada satuan kerja pengadilan program yang dikembangkan ada 2, yaitu: (a) satu program yang diturunkan dari Unit Eselon I sesuai dengan lingkup badan peradilannya, untuk digunakan sebagai biaya operasional penanganan perkara; dan (b) satu

program yang diturunkan dari Sekretariat MA, untuk biaya yang bersifat umum, seperti gaji, tunjangan, sarana dan prasarana, serta biaya umum lainnya.

Penyusunan RKA-K/L yang dilakukan MA saat ini masih menggunakan pendekatan biaya masukan atau *input based budgeting*. Sesuai tugas dan fungsi utama MA, seharusnya yang menjadi *output* utama MA adalah jumlah penanganan perkara. Namun, dalam dokumen penganggaran yang ada saat ini, jumlah penanganan perkara merupakan salah satu keluaran yang menjadi basis dalam penyusunan anggaran MA. Akibatnya keterkaitan antara program dan *output* menjadi tidak sesuai dan berakibat pada evaluasi atas capaian kinerja yang tidak sesuai. Padahal, sesuai dengan definisi PBK yang telah dirumuskan pada bagian awal laporan ini, maka antara program dengan *output* dan *outcome* harus saling terkait dan berkorelasi secara langsung, agar proses evaluasi pencapaian kinerja dapat ditelusuri dalam proses perencanaan dan penganggaran yang telah dibuat sebelumnya. Dengan demikian, evaluasi kinerja yang dilakukan dapat bermanfaat untuk proses penyusunan rencana kegiatan dan anggaran di periode selanjutnya, hingga pada akhirnya rencana strategis yang telah dirumuskan dapat terwujud.

2. Mekanisme Penyusunan Anggaran

Dalam proses penyusunan anggaran di tingkat satuan kerja, penelitian lapangan menunjukan bahwa secara umum telah dilaksanakan sesuai arahan dan tenggat waktu yang ditentukan oleh Sekretariat MA dengan mengacu pada siklus penganggaran nasional. Namun, terdapat beberapa kelemahan dalam teknis penyusunan di tingkat satuan kerja, yaitu dalam hal:

a. **Komponen anggaran belum mencakup seluruh kebutuhan.** Praktik penyusunan anggaran dengan menggunakan pendekatan biaya masukan *(input based budgeting)* sebagaimana yang berlaku di MA saat ini memerlukan dukungan data biaya masukan maupun dasar satuan yang akurat dengan berpatokan pada standar *output* utama pengadilan, yaitu penanganan perkara. Dalam praktiknya, ditemukan adanya item kebutuhan yang belum masuk dalam RKA, misalnya: biaya pengiriman berkas. Padahal item kebutuhan ini terkait erat dengan *output* utama pengadilan.
b. **Belum maksimalnya partisipasi dan transparansi pihak-pihak yang terkait dalam penyusunan RKA.** Penyusunan anggaran di tingkat satuan kerja umumnya dilakukan oleh Subbagian Perencanaan yang berada di bawah Sekretaris Pengadilan. Dalam praktiknya, Subbagian ini belum sepenuhnya melibatkan secara aktif semua Bagian atau Sub Bagian lain (terutama bagian teknis yang melakukan tugas dan fungsi penanganan perkara), melainkan hanya dimintakan data untuk digunakan oleh Sub Bagian Perencanaan dalam menyusun RKA. Selebihnya, Sub Bagian Perencanaan tidak pernah melakukan komunikasi aktif dengan Bagian atau Sub Bagian lain yang terkait tersebut. Selain itu, setelah RKA sudah ditetapkan menjadi dokumen anggaran berupa DIPA, dokumen tersebut juga hanya diketahui oleh Sub Bagian tertentu saja. Hampir di semua pengadilan sampel mengaku bahwa Bagian atau Sub-Bagian yang terkait dengan penanganan perkara tidak mengetahui secara rinci dokumen anggaran tersebut.
c. **Tingkat akurasi data dalam proses penyusunan anggaran.** Dalam proses penganggaran di pengadilan, PBK tidak berdiri sendiri, melainkan berkaitan dengan sistem lain, yaitu sistem manajemen kinerja dan sistem manajemen perkara. Dalam SBK Penanganan Perkara misalnya, sistem PBK akan mengacu pada definisi penanganan perkara perkara di dalam sistem manajemen kinerja. Sementara itu, dalam proses perencanaan maupun pengukuran realisasi jumlah penanganan perkara, sistem PBK sangat bergantung pada data penanganan perkara yang disediakan oleh sistem manajemen perkara. Penelitian ini menunjukkan bahwa secara umum data-data yang diperlukan untuk mendukung penerapan PBK sudah tersedia dalam sistem manajemen perkara di pengadilan.

Akan tetapi, ada data-data tertentu yang juga perlu disediakan di dalam sistem manajemen perkara, namun belum tersedia dalam sistem. Sebagai contoh dalam sistem manajemen perkara saat ini, khususnya data perkara PHI, di mana data yang tersedia dalam sistem hanya data jumlah perkara PHI secara keseluruhan, tanpa memisahkan perkara yang dibiayai negara dengan yang tidak.[45] Hal ini berdampak pada penghitungan kebutuhan anggaran penanganan perkara PHI yang belum sepenuhnya dikaitkan dengan beban kerja penanganan perkara PHI sesungguhnya, yaitu hanya terhadap perkara-perkara yang dibiayai oleh negara. Padahal, penghitungan tersebut bisa dilakukan dengan memperkirakan jumlah beban perkara PHI yang dibiayai negara yang akan masuk tahun berikutnya, termasuk juga dengan memperhatikan kecenderungan kenaikan atau penurunan perkara per tahun), dikalikan satuan biaya yang dibutuhkan untuk menyelesaikan setiap perkara tersebut.

I. KOMPONEN PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA DALAM SISTEM PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN MAHKAMAH AGUNG

Sebagaimana telah disinggung pada Bab I, PP No 21/2004 menegaskan bahwa PBK memerlukan tiga komponen untuk masing-masing program dan kegiatan yang wajib disusun oleh setiap Kementerian/Lembaga, yaitu: indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja. Hingga saat ini, proses perencanaan dan penganggaran di MA baru mengembangkan 2 komponen, yaitu indikator kinerja dan evaluasi kinerja. Sedangkan 1 komponen lainnya, yaitu standar biaya yang terkait dengan indikator kinerja utamanya (dalam hal ini penanganan perkara) belum dikembangkan.[46] Sebagai perbandingan, sejumlah Kementerian Negara/Lembaga lain seperti Badan Pemeriksa Keuangan, Kejaksaan Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial telah secara terus menerus menerapkan PBK dan menggunakan SBK dalam sistem penganggarannya. Namun, sebagaimana telah dijelaskan di atas, SBK yang berlaku di Indonesia hanya mencakup biaya langsung untuk melaksanakan kegiatan atau sub kegiatan di suatu Kementerian Negara/Lembaga.

Dalam konteks pengadilan, sejalan dengan indikator kinerja utama pengadilan yaitu penanganan perkara, maka SBK penanganan perkara hanya mencakup biaya-biaya langsung yang berkaitan dengan penanganan perkara, misalnya: biaya alat tulis kantor, biaya pengiriman berkas, biaya penjilidan berkas, dst. Pengembangan SBK memungkinkan standardisasi biaya satuan untuk kegiatan atau sub kegiatan yang dilaksanakan di pengadilan, khususnya untuk kegiatan penanganan perkara dan kegiatan layanan hukum bagi masyarakat tidak mampu. SBK Penanganan Perkara akan memberikan gambaran besaran biaya penanganan perkara untuk setiap perkara. Sedangkan SBK Kegiatan Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu akan memberikan gambaran besaran biaya pelaksanaan sidang di luar gedung pengadilan, penyediaan pos layanan bantuan hukum, dan seterusnya.[47]

---

[45] Perkara PHI yang tidak dibiayai negara dibiayai oleh para pihak, yaitu perkara PHI yang nilai gugatannya lebih dari Rp. 150.000.000,-

[46] Sementara itu, pengadilan di Negeri Belanda telah menerapkan PBK sejak tahun 2005 dengan hasil yang memuaskan. Meskipun perlu dicatat bahwa penerapan SBK di Belanda memiliki perbedaan dengan Indonesia, karena SBK mencakup biaya keseluruhan termasuk gaji personel, sehingga terdapat perbedaan dalam pelaksanaannya.

[47] Untuk kepentingan pengembangan SBK, Tim Peneliti telah menyusun suatu model SBK untuk Kegiatan Penyelesaian Perkara Kepaniteraan MA dan Kegiatan Penyelesaian Perkara dan Kegiatan Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan Umum. Model SBK ini memuat komponen biaya yang diperlukan dan dapat digunakan untuk menghitung perkiraan besaran SBK Kegiatan Penyelesaian Perkara Kepaniteraan MA dan Kegiatan Penyelesaian Perkara dan Kegiatan Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan di lingkungan badan peradilan umum.

Penelitian ini juga menunjukkan bahwa perbedaan jenis dan bobot perkara, serta perbedaan kondisi geografis pengadilan di Indonesia merupakan faktor yang mempengaruhi besaran biaya satuan SBK untuk setiap pengadilan.[48] Dalam konteks perbedaan jenis dan bobot perkara misalnya, SBK untuk perkara tindak pidana korupsi, yang umumnya melibatkan lebih banyak saksi dan ahli, berdampak pada besarnya kebutuhan terhadap kertas dan pencetakan berbagai dokumen yang terkait, misalnya: berita acara persidangan. Selain itu, tipis tebalnya berkas acara (termasuk di dalamnya berita acara persidangan), berdampak pada besar kecilnya biaya pengiriman berkas. Berkas perkara yang lebih tebal memerlukan biaya pengiriman yang lebih besar, begitu pula sebaliknya. Selanjutnya, pada perkara-perkara tertentu seperti pidana khusus atau perdata khusus misalnya, juga memerlukan Hakim dengan sertifikasi tertentu yang belum tentu ada di setiap pengadilan, sehingga harus didatangkan dari pengadilan di wilayah lain yang terdekat. Pada perkara tertentu dengan resiko keamanan yang cukup tinggi seperti terorisme, pembunuhan berencana atau korupsi misalnya, juga membutuhkan pengamanan tambahan dari aparat kepolisian. Selanjutnya, dalam konteks perbedaan geografis secara geografis tingkat harga kebutuhan di daerah luar Jawa cenderung lebih tinggi dibandingkan di luar Jawa. Hal ini terkait dengan medan yang sulit dan akses yang masih terbatas, terutama di wilayah Indonesia bagian timur. Biaya pengiriman berkas perkara yang diajukan upaya hukum,[49] baik dari pengadilan tingkat pertama ke pengadilan banding, maupun dari pengadilan tingkat pertama ke MA akan sangat dipengaruhi oleh jarak pengadilan tersebut ke pengadilan tinggi yang bersangkutan atau ke MA. Selain itu, biaya untuk pengiriman berkas perkara, salinan putusan dan surat penahanan atau perpanjangan penahanan untuk pengadilan-pengadilan yang memiliki akses transportasi yang terbatas cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan pengadilan yang memiliki akses transportasi yang lebih baik. Dengan mempertimbangkan kedua faktor di atas, maka pengembangan SBK di MA dan badan-badan peradilan di bawahnya harus memperhatikan perbedaan jenis perkara dan kondisi geografis dari setiap pengadilan di Indonesia.

Dengan adanya SBK, maka Biro Renog dan satuan kerja pengadilan lebih mudah menghitung anggaran untuk kegiatan pengadilan yaitu mengalikan volume dari masing-masing kegiatan dengan SBK yang telah ditetapkan. Selain itu, dengan adanya SBK maka besaran alokasi anggaran untuk setiap pengadilan disesuaikan dengan volume kegiatan yang akan dilaksanakan. Artinya, pengadilan yang menyelesaikan lebih banyak perkara akan mendapat anggaran yang lebih besar dibandingkan dengan pengadilan yang menyelesaikan lebih sedikit perkara. Keuntungan lain dari penggunaan SBK adalah adanya kemudahan untuk membandingkan satuan biaya di satu pengadilan dengan satuan biaya di pengadilan lainnya. Hasil perbandingan tersebut selanjutnya dapat dianalisis untuk kepentingan peningkatan efisiensi dan efektivitas biaya pengadilan. Namun perlu digarisbawahi bahwa perbandingan SBK Penanganan Perkara antar pengadilan, baik yang terjadi karena perbedaan letak geografis maupun atau bobot perkara atau jenis perkara, hanya akan dapat digunakan untuk menganalisis efisiensi anggaran biaya langsung di mana jumlahnya relatif tidak signifikan dibandingkan biaya pengadilan secara keseluruhan. Dengan adanya SBK,

[48] Sebagai perbandingan, pengadilan di Belanda mempunyai 10 SBK untuk anggaran yang didistribusikan dari Kementerian Anggaran ke RvDR dan 70 SBK untuk anggaran yang didistribusikan dari RvdR ke pengadilan-pengadilan. Mengingat Belanda tidak memiliki perbedaan kondisi geograris yang siginifikan sebagaimana halnya di Indonesia, maka seluruh SBK tersebut berlaku secara nasional di seluruh pengadilan di Belanda.

[49] Berbeda dengan di Belanda, pengajuan upaya hukum di Indonesia dilakukan di pengadilan tingkat pertama. Setelah upaya hukum didaftarkan, berkas perkara yang diajukan upaya hukum tersebut dikirimkan oleh pengadilan tingkat pertama ke pengadilan tingkat banding (jika upaya hukum yang diajukan adalah banding) atau MA (jika upaya hukum yang diajukan adalah kasasi atau PK). Putusan upaya huku, pengadilan dalam berbagai tingkat akan dikirimkan kembali ke pengadilan tingkat pertama

maka setiap tahun MA dapat meminta plafon anggaran yang disesuaikan dengan prediksi beban perkara pada tahun selanjutnya. Penggunaan SBK ini juga memudahkan MA dalam menghitung kebutuhan anggaran yang aktual untuk penanganan perkara. Penyusunan standar biaya tersebut harus didukung dengan data-data teknis yang terkait dengan penyelesaian *output* di satuan kerja dan penggunaannya juga harus konsisten, serta ditinjau kembali secara periodik untuk validasi komponen biaya dalam dalam standar. Selain menyusun SBK, MA juga perlu mengembangkan atau menyempurnakan standarisasi untuk komponen lainnya untuk mengukur kinerja secara akurat. Sebagai contoh, saat ini MA telah memiliki kriteria kelas pengadilan. Selanjutnya, dalam menentukan kelas pengadilan tersebut MA dapat mengembangkan berbagai indeks untuk menghitung jumlah Hakim, Panitera, staf, sarana prasarana dan seterusnya, sehingga SBK menjadi elemen yang tak terpisahkan dengan komponen pembiayaan lainnya.

BAGIAN EMPAT

Komparasi Penganggaran Berbasis Kinerja pada Badan Peradilan di Belanda

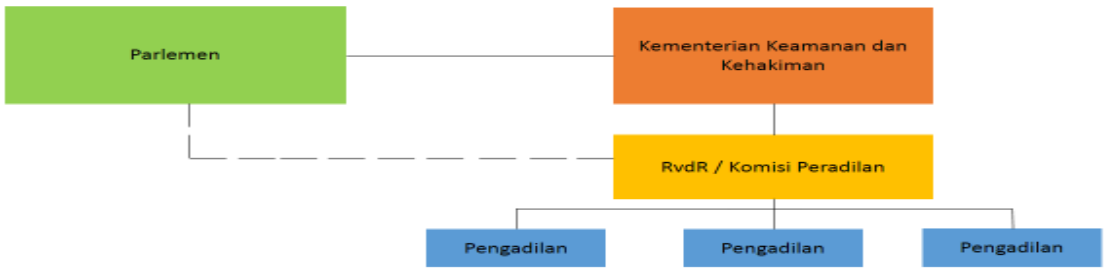
Bagian ini menyajikan gambaran umum implementasi PBK di MA dan Badan Peradilan di Belanda serta komparasinya dengan implementasi di Indonesia

A. Gambaran Umum Peradilan di Belanda

Badan peradilan di Belanda sesuai dengan Undang-Undang Kehakiman Tahun 1827 terdiri dari 11 pengadilan tingkat pertama, 4 pengadilan tingkat banding, dan *Hoge Raad* (HR) atau Mahkamah Agung. Pengadilan-pengadilan tersebut menangani perkara yang terkait dengan hukum pidana, hukum perdata, dan hukum pajak. Badan peradilan di Belanda menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan dengan kemandirian sistem peradilan yang terlepas dari Kementerian Keamanan dan Kehakiman. Namun, sampai dengan tahun 2002, Menteri Keamanan dan Kehakiman (selanjutnya disebut Kementerian) secara langsung bertanggung jawab atas aspek operasional pengadilan. Kementerian dan pengadilan bersama-sama membahas permasalahan jumlah kepegawaian, teknologi informasi dan pembiayaan yang diperlukan.

Sejak terbentuknya Komisi Peradilan atau *Raad voor de Rechtspraak* (RvdR) pada tahun 2002, maka peran Kementerian digantikan oleh RvdR. RvdR melakukan pengawasan atas operasional pengadilan serta kantor-kantor pengadilan independen kecuali HR. Kementerian hanya berhubungan dengan RvdR terkait hal-hal yang bersifat operasional peradilan saja. Hubungan tersebut digambarkan dalam struktur berikut:

Gambar 6. Hubungan antara Komisi Peradilan dengan Parlemen, Pemerintah dan Pengadilan



RvdR merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman, namun tidak melaksanakan fungsi peradilan. Komisi ini mengambil alih tanggung jawab atas sejumlah kewenangan dari Kementerian Kehakiman yaitu tugas-tugas yang terkait dengan fungsi organisatorial dan administrasi peradilan, termasuk dalam hal alokasi anggaran, pengawasan pengelolaan keuangan peradilan, kebijakan kepegawaian, teknologi informasi dan akomodasi bagi para hakim. Tugas penting lain yang diperankan oleh RvdR adalah meningkatkan kualitas sistem peradilan, antara lain melalui penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, dan memberikan saran atas produk legislasi baru yang berdampak pada kegiatan administratif peradilan. Komisi juga mendorong dan mengawasi pengembangan prosedur operasional (SOP) tentang tata kerja sehari-hari dalam menjalankan tugas pengadilan.

Di Belanda saat ini terdapat 11 Pengadilan Tingkat Pertama dan 4 Pengadilan Tingkat Banding dengan administrasi berada di bawah koordinasi RvdR. Sedangkan HR memiliki model pengelolaan administrasi dan keuangan yang berbeda dengan pengadilan bawahan tersebut, karena keuangan dan administrasi pengadilan tidak berada di bawah koordinasi RvdR, namun dikelola sendiri oleh HR. Jika pengelolaan keuangan didasarkan pada kinerja (*performance based*), sedangkan pada HR perencanaan anggaran didasarkan pada *trend* atau perkiraan jumlah perkara pada tahun ke depan.

B. KEBIJAKAN PENGANGGARAN PADA BADAN PERADILAN DI BELANDA

Dalam pembahasan tema keuangan publik atau keuangan negara dalam tataran internasional, reformasi paling penting selama periode *reinventing government* adalah transformasi dari penganggaran berbasis input menjadi penganggaran berbasis output. Sebagaimana yang terjadi di negara maju lainnya, Pemerintah Belanda juga telah melakukan reformasi penganggaran yang berorientasi kinerja yang disebut dengan *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* (VBTB) pada akhir tahun 1990. Kebijakan tersebut diharapkan memudahkan para pemangku kepentingan untuk menyusun alokasi anggaran yang lebih akurat dan akuntabilitas yang lebih memadai.

Di atas kertas, kebijakan ini terlihat menjanjikan, tetapi dalam tataran praktis tidak semudah yang dibayangkan. Permasalahan yang muncul adalah sulitnya menyusun sasaran yang sesuai, kesulitan dalam memperoleh data yang diperlukan dan kesulitan dalam menghubungkan antara kinerja pemerintah yang beorientasi output dengan implikasi sosialnya yang berupa *outcome*. Namun demikian, kesulitan tersebut perlahan-lahan dapat diselesaikan dengan baik. Penerapan anggaran berbasis kinerja ini dilakukan oleh segenap lembaga pemerintahan yang ada di Belanda dan termasuk di sektor peradilan.

C. MEKANISME PENGGANGGARAN PADA BADAN PERADILAN DI BELANDA

Sejak terbentuk RvdR, maka setahun kemudian terjadi perubahan mekanisme penganggaran bagi badan peradilan di Belanda. Seperti yang digambarkan dalam struktur di atas, maka alokasi anggaran dan pengawasan pengelolaan keuangan peradilan (kecuali HR) sepenuhnya di bawah kewenangan RvdR (sebelumnya merupakan kewenangan Kementerian). Sementara HR menyusun perencanaan dan mengelola anggarannya secara tersendiri, tidak melalui RvdR.

RvdR memiliki peran penting dalam hal mempersiapkan, melaksanakan dan mengelola anggaran pengadilan. Komisi mengelola anggaran dengan berdasarkan pada sistem pengukuran beban kerja. Anggaran pengadilan merupakan bagian dari anggaran Kementerian Kehakiman, tetapi menjadi lampiran tersendiri. Anggaran ditentukan berdasarkan perhitungan biaya per perkara yang **telah** ditangani

(*performance based*). Berbeda dengan MA yang menyusun anggaran berdasarkan biaya perkara yang **akan** ditangani. Kemudian ditentukan berapa yang kira-kira akan dapat diselesaikan oleh semua pengadilan. Kemudian RvdR mengatur pendistribusian anggaran ke seluruh pengadilan. Khusus untuk anggaran Hoge Raad dan Raad van State (RvS atau Pengadilan Tata Usaha Negara) tidak diajukan oleh RvdR melainkan langsung diajukan sendiri oleh MA dan RvS ke Kementerian.

Penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) mulai diterapkan pada Badan Peradilan sejak tahun 2005. Penerapan tersebut dimaksudkan untuk:

1. Menyederhanakan sistem pendanaan;
2. Mewujudkan transparansi;
3. Memberikan insentif atas terciptanya efisiensi dan efktifitas pengelolaan anggaran.

Anggaran yang diberlakukan di badan peradilan memiliki komposisi sebesar 70% yang merupakan anggaran pengadilan yang didasarkan pada anggaran kinerja dan sisanya atau 30% merupakan anggaran dana bantuan tetap bagi pengadilan untuk bantuan perumahan atau pembiayaan lain yang sudah ditetapkan. Penerapan anggaran kinerja pada Badan Peradilan Belanda sudah menggunakan biaya satuan dengan dasar penyelesaian penanganan perkara. Formulasi perhitungan anggaran pengadilan sebesar 70% tersebut adalah:

Anggaran per Pengadilan	=	Q x P

dimana: Q = Jumlah Putusan Perkara per Tahun
P = Biaya satuan

Selanjutnya, RvdR bersinergi dengan pemangku kepentingan terkait untuk menentukan biaya satuan yang disepakati bersama. Jenis biaya satuan sebagai produk dan kesepakatan bersama tersebut berlaku selama 3 tahun dan setelah tahun ketiga berakhir akan dilakukan perhitungan kembali dengan mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Produk biaya satuan yang ditetapkan oleh RvdR untuk badan peradilan adalah sebagai berikut:

Tabel 4. Biaya Satuan Perkara

Pengadilan Tingkat Pertama	**(Euros)**
Perkara Perdata	797
Perkara Tata Usaha Negara	2.193
Perkara Pidana	1.022
Perkara Pengadilan Wilayah	155
Perkara Imigrasi	993
Perkara Pajak	1.124
Pengadilan Tingkat Banding	**(Euros)**
Perkara Perdata	3.850
Perkara Pidana	1.543

Perkara Pajak	3.630
Pengadilan Banding Pusat	3.431

Selanjutnya antara RvdR dengan Pengadilan membuat 70 produk biaya satuan terkait penyelesaian perkara dan penyelesaian prosedur yang disepakati. Produk biaya satuan ini merupakan rincian dari 10 produk RvdR dengan Badan Peradilan yang dikelompokkan sesuai dengan jenis perkara dalam tabel biaya satuan perkara tersebut di atas.

Dengan penerapan anggaran berbasis kinerja yang dilakukan pada Badan Peradilan di Belanda, maka kinerja setiap pengadilan dapat diukur dengan baik. Semakin banyak perkara yang dapat diselesaikan membawa dampak pada semakin meningkatnya anggaran pengadilan yang dapat digunakan. Kondisi ini dapat memacu kinerja Badan Peradilan agar semakin efektif dan efisien, baik dalam pengelolaan keuangan pengadilan maupun pengelolaan sumberdaya manusia dalam lingkungan pengadilan. Dan pada akhirnya dapat memberikan layanan dan kepastian penyelesaian hukum yang jelas bagi seluruh komponen masyarakat yang membutuhkan jasa pengadilan.

D. PERBANDINGAN DENGAN SISTEM PENGANGARAN BADAN PERADILAN INDONESIA

Sesuai dengan pemaparan dalam Bagian II dan Bagian III tentang PBK yang berlaku di Indonesia dan MA serta Badan Peradilan yang berada di bawahnya, maka berikut disajikan tabel komparasi sistem penganggaran peradilan di Belanda dengan di Indonesia:

Tabel 5. Ringkasan Hasil Komparasi Sistem Penganggaran Indonesia dan Belanda

ASPEK YANG DIPERBANDINGKAN	KONDISI DI BELANDA	KONDISI DI INDONESIA
Pelaksanaan Sistem Penganggaran Berbasis Kinerja	Pelaksanaan dan pengawasan sistem penganggaran berbasis kinerja dilakukan oleh Komisi Peradilan dimulai sejak tahun 2005	▪ Indonesia melakukan reformasi keuangan negara pada tahun 2003 sejak diberlakukannya UU No. 17 Tahun 2003. ▪ MA belum sepenuhnya menerapkan sistem penganggaran tersebut dan mulai menyusun SBK pada tahun 2013 dan 2014 namun 2015 dan 2016 tidak melakukan penyusunan lagi. ▪ Sesungguhnya, MA Indonesia sudah mengenal konsep satuan biaya perkara sejak lama sesuai dengan ketentuan HIR yaitu satuan biaya perkara perdata yang dikenal dengan Biaya Proses Penyelesaian Perkara Perdata.
Komponen SBK	SBK mencakup seluruh biaya pengadilan dalam memeriksa memutus perkara, termasuk gaji hakim dan personel.	▪ Sesuai dengan sistem anggaran nasional, SBK hanya mencakup biaya langsung yang berkaitan dengan kegiatan kementerian/lembaga negara yang bersangkutan. ▪ Dalam DIPA 2012, 2013, dan 2014,

ASPEK YANG DIPERBANDINGKAN	KONDISI DI BELANDA	KONDISI DI INDONESIA
		Anggaran Program Peningkatan Manajemen Peradilan Umum adalah 1,4% dan 1,6% serta 1,6% dari total anggaran MA.
SBK Nasional dan Regional	Hanya ada satu SBK yang berlaku untuk seluruh pengadilan di Belanda. Biaya tertentu, misalnya biaya sewa gedung pengadilan, karena sulit distandardisasi tidak dialokasikan ke SBK pengadilan tetapi dialokasikan tersendiri di Komisi Peradilan.	▪ Belum ada, tetapi akan dibuat secara regional dengan mempertimbangkan perbedaaan karakteristik geografis antara satu pengadilan dengan pengadilan lainnya
Dasar Alokasi SBK	Total anggaran pengadilan dialokasikan ke setiap jenis perkara berdasarkan waktu penyelesaian untuk setiap perkara.	▪ Yang akan dilaksanakan adalah dengan menghitung biaya langsung untuk setiap perkara karena komponen SBK hanya terdiri dari biaya langsung
Tahapan Alokasi Anggaran	Alokasi anggaran untuk peradilan dilaksanakan dalam dua tahapan. Alokasi pertama dilakukan dari negara ke Komisi Peradilan yang mewakili peradilan secara keseluruhan dan alokasi yang kedua dari Komisi Peradilan ke masing-masing pengadilan	▪ Belum ada, tetapi yang akan dilaksanakan adalah satu tahapan alokasi berdasarkan jenis SBK yang akan ditetapkan.
Dasar Alokasi Antar Pengadilan	Alokasi kepada setiap pengadilan didasarkan kepada jumlah perkara yang akan diselesaikan setiap pengadilan.	▪ Negosiasi antara Biro Renog dan Ditjen Badilum dengan pengadilan yang bersangkutan
Jenis Satuan Biaya Penyelesaian Perkara	Seluruh jenis perkara di pengadilan dibuatkan satu SBK	▪ Belum ada, tetapi akan dimulai dengan pengelompokan SBK secara global dan tidak rinci karena keterbatasan waktu dan data pendukung.
Pengelolaan Dana Peradilan	Dana Nasional Peradilan dikelola oleh Komisi	▪ Dana nasional dikelola oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian

ASPEK YANG DIPERBANDINGKAN	KONDISI DI BELANDA	KONDISI DI INDONESIA
	Peradilan dan terpisah dari sistem pengelolaan keuangan negara secara keseluruhan Dana masing-masing pengadilan dikelola oleh Pengadilan yang bersangkutan	Keuangan. ▪ Pengadilan merupakan pengguna anggaran. Pengadilan mengajukan permintaan pembayaran kepada Direktorat Jenderal Perbendaharaan
Otonomi Pimpinan Pengadilan	Pimpinan Pengadilan mempunyai otonomi yang lebih luas dalam pengelolaan keuangan pengadilan.	▪ Pimpinan Pengadilan mempunyai otonomi yang terbatas dalam pengelolaan keuangan pengadilan, karena terikat kepada sistem yang diterapkan oleh MA dan sistem keuangan nasional yang berlaku bagi seluruh kementerian/lembaga negara.
Pembentukan dan Penghapusan Pengadilan	Salah satu pertimbangan penting dalam pembentukan atau penghapusan pengadilan adalah aspek ekonomi dengan analisis biaya dan manfaat (cost and benefit analysis).	▪ Belum ada analisis ekonomi yang memperhitungkan biaya dalam pengambilan keputusan pembentukan pengadilan. Pengadilan cenderung akan dibentuk di setiap kabupaten/kota apabila ada pemekaran wilayah.
Hubungan antara jenis belanja dalam anggaran dan realisasi belanja	Realisasi belanja pengeluaran sesuai dengan kebutuhan nyata pengadilan	▪ Realisasi belanja pengeluaran harus sesuai dengan jenis belanja yang tercantum dalam anggaran pengadilan
Anggaran Penyelesaian Perkara Perdata	Anggaran untuk Penyelesaian Perkara Perdata termasuk di dalam anggaran pengadilan yang berasal dari Negara. Biaya perkara dari para pihak langsung masuk ke kas Negara.	▪ Anggaran untuk Penyelesaian Perkara Perdata tidak termasuk di dalam anggaran yang berasal dari negara karena berasal dari para pihak. Pengadilan mengelola biaya perkara perdata langsung dari para pihak.
Pengelolaan Anggaran Penyelesaian Perkara Pidana dan Perdata	Pengelolaan Anggaran Penyelesaian Perkara Pidana dan Perdata digabung dan tidak ada perbedaan antara pengelolaan anggaran untuk penyelesaian perkara pidana dan perdata	▪ Pengelolaan Anggaran Penyelesaian Perkara Pidana dan Perdata dipisah dan untuk pengelolaan keuangan perdata dikelola tersendiri oleh masing-masing pengadilan dan pertanggunggjawabannya ditujukan kepada para pihak yang berperkara. ▪ Penerimaan dari para pihak yang berperkara dikelola oleh pengadilan kecuali untuk penerimaan negara bukan pajak yang harus

ASPEK YANG DIPERBANDINGKAN	KONDISI DI BELANDA	KONDISI DI INDONESIA
	Penerimaan dari para pihak yang berperkara di perkara perdata dimasukkan sebagai penerimaan negara yang tidak berkaitan dengan anggaran untuk belanja pengadilan.	disetor ke kas negara.

BAGIAN LIMA

Penutup

Bab ini merupakan akhir dari laporan penelitian yang berisi kesimpulan dari pertanyaan penelitian dan rekomendasi yang hendak diberikan terkait pertanyaan penelitian tersebut untuk penerapan PBK yang lebih baik lagi di MA dan badan-badan peradilan di bawahnya.

A. KESIMPULAN

Berdasarkan pemaparan pada bagian-bagian sebelumnya, maka kesimpulan yang dapat diperoleh adalah sebagai berikut:

1. Penerapan PBK di MA dan badan-badan peradilan di bawahnya

PBK merupakan suatu sistem penganggaran yang mengaitkan besaran anggaran dengan hasil yang diharapkan dari suatu program dan kegiatan dengan tujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program atau kegiatan tersebut. Di Indonesia, konsep PBK telah dikenalkan sejak tahun 2003 melalui UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mengamanatkan seluruh Kementerian/Lembaga, termasuk MA dan badan-badan peradilan di bawahnya untuk mengimplementasikan PBK di dalam penganggarannya. Meski konsep PBK telah dikenalkan sejak 2003 sebagai bagian dari transformasi pengelolaan keuangan negara, pada kenyataannya konsep tersebut belum terlalu dikenal di lingkungan peradilan di Indonesia. Namun demikian di lingkungan badan peradilan, terdapat peluang untuk melaksanakan PBK secara konsistensi karena pengadilan telah memiliki standardisasi kualifikasi dan jumlah hakim dan pegawai pengadilan sesuai dengan tingkatan kelas pengadilan, standardisasi sarana dan prasarana pengadilan yang dikaitkan dengan tingkatan kelas pengadilan dan juga melalui penyusunan SBK untuk pelaksanaan kegiatan di pengadilan.

Dalam implementasinya, ditemukan sejumlah kesenjangan antara konsep PBK yang berlaku umum dengan konsep PBK dalam kebijakan dan implementasinya di Indonesia dan membuat konsep ini belum bisa dilaksanakan secara konsisten. Kesenjangan-kesenjangan tersebut adalah sebagai berikut:

a. MA telah memiliki standar untuk kualifikasi dan jumlah hakim dan pegawai pengadilan namun demikian standar tersebut belum sepenuhnya diterapkan di pengadilan. Selain itu, MA juga telah miliki standar bangunan gedung pengadilan dan rumah dinas jabatan namun demikian standar tersebut lebih banyak memuat kebutuhan kelengkapan fisik dari bangunan. MA belum menetapkan standar untuk sarana dan prasarana yang lain, misalnya untuk prasarana teknologi informasi dan komunikasi yang dibutuhkan di pengadilan. Sebagai akibatnya, belum terlihat adanya keterkaitan secara langsung antara besaran anggaran untuk gaji hakim dan pegawai pengadilan dan besaran anggaran untuk sarana dan prasarana pengadilan dengan tingkatan kelas pengadilan yang mencerminkan kapasitas kinerja pengadilan.
b. MA dan badan-badan peradilan di bawahnya belum menggunakan SBK dalam sistem penganggarannya. Hal ini menyebabkan hubungan langsung antara indikator kinerja utama pengadilan, yaitu penyelesaian perkara, khususnya dengan alokasi anggaran biaya operasional langsung yang diterima, yaitu untuk menyelesaikan perkara, tidak dapat dilihat. Hal ini berbeda dengan di Belanda, di mana anggaran yang akan diterima pengadilan harus didasarkan pada tingkat

penyelesaian perkara, dan tingkat penyelesaian perkara tersebut dihitung dengan cara mengalikan prediksi jumlah perkara yang akan masuk ke pengadilan dengan satuan biaya per perkara (satuan kebutuhan untuk menyelesaikan satu perkara). Selain belum mempunyai SBK, konsep SBK yang dipahami di Indonesia hanya mencakup biaya operasional langsung untuk melaksanakan kegiatan atau sub kegiatan di suatu Kementerian/Lembaga. Dalam konteks MA dan badan-badan peradilan misalnya, SBK Penanganan Perkara (sebagai indikator kinerja utama lembaga pengadilan) tersebut hanya mencakup biaya-biaya operasional langsung yang berkaitan dengan penanganan perkara, misalnya: biaya alat tulis kantor, biaya penggandaan berkas, biaya penjilidan berkas, dan biaya pengiriman berkas. Bahkan dalam praktiknya, ditemukan adanya item kebutuhan yang belum masuk dalam RKA, misalnya: biaya pengiriman berkas. Padahal item kebutuhan ini terkait erat dengan *output* utama pengadilan Hal ini berbeda dengan di Belanda, di mana SBK tidak hanya mencakup biaya operasional langsung, namun juga keseluruhan biaya termasuk biaya gaji untuk hakim dan pegawai pengadilan..

2. Tantangan yang dihadapi MA dan badan-badan peradilan di bawahnya dalam menerapkan PBK

Dalam menerapkan PBK, MA dan badan-badan peradilan menghadapi tantangan sebagai berikut:

a. Perbedaan bobot dan jenis perkara yang berbeda-beda, serta kondisi geografis yang berbeda-beda. Perbedaan-perbedaan ini berpengaruh pada besaran satuan biaya untuk setiap pengadilan. Jenis dan bobot perkara akan mempengaruhi besarnya anggaran yang dibutuhkan. Begitu pula halnya dengan kondisi geografis, terutama pada wilayah-wilayah dengan medan yang sulit dan akses yang terbatas. Dengan demikian, SBK Penanganan Perkara antar pengadilan bisa jadi berbeda-beda, dan perbandingan SBK antar pengadilan hanya akan dapat digunakan untuk menganalisis efisiensi anggaran biaya operasional langsung yang jumlahnya relatif tidak signifikan dibandingkan biaya pengadilan secara keseluruhan.
b. Mekanisme penyesuaian dan realokasi anggaran untuk mencapai output dan merespon dinamika kebutuhan masih sulit dilakukan dengan mekanisme penganggaran yang rigid. Dalam hal pengadilan berupaya melakukan efisiensi dan berhasil menghemat sejumlah anggaran, pada kenyataannya anggaran tersebut sulit untuk dapat direalokasikan. Seandainya pun bisa meminta penambahan atau realokasi anggaran, maka prosedur formal yang harus ditempuh sangat melelahkan. Sebab, dlam perspektif penganggaran di Indonesia, apabila terjadi kekurangan atau kelebihan anggaran maka akan sulit bagi Kementerian/Lembaga untuk melakukan revisi anggaran. Akibatnya, Kementerian/Lembaga cenderung berfokus pada penyerapan dan pelaksanaan kegiatan saja. Padahal, untuk merespon kondisi geografis Indonesia yang terdiri dari berbagai provinsi, kabupaten/kota dengan keunikannya masing-masing, fleksibililtas ini seringkali diperlukan untuk merespon kebutuhan yang sesuai dengan konteks.
c. Partisipasi bagian teknis yang melakukan tugas dan fungsi penanganan perkara dalam proses penyusunan anggaran dan transparansi hasil anggaran yang telah disusun juga belum sepenuhnya maksimal. Bagian teknis yang melakukan tugas dan fungsi penanganan perkara hanya dilibatkan dalam permintaan data dan hasil anggaran hanya diketahui oleh pihak-pihak tertentu saja. Proses penganggaran yang *bottom up* disertai kurangnya sinkronisasi proses penganggaran antara pengadilan di tingkat pusat dan daerah juga mengakibatkan perumusan perencanaan dan anggaran kadang tidak sesuai dengan kebutuhan pengadilan, bahkan ada kebutuhan inti pada beberapa pengadilan yang tidak dianggarkan.

d. Kesediaan data untuk mendukung perencanaan dan penganggaran yang akurat. Meski secara umum data-data yang diperlukan untuk mendukung penerapan PBK sudah tersedia dalam sistem manajemen perkara di pengadilan. Akan tetapi, ada data-data tertentu yang juga perlu disediakan di dalam sistem manajemen perkara, namun belum tersedia dalam sistem. Hal ini berdampak pada penghitungan kebutuhan anggaran penanganan perkara yang belum sepenuhnya dikaitkan dengan beban kerja penanganan perkara sesungguhnya. Padahal, penghitungan tersebut bisa dilakukan dengan memperkirakan jumlah beban perkara yang dibiayai negara yang akan masuk tahun berikutnya, termasuk juga dengan memperhatikan kecenderungan kenaikan atau penurunan perkara per tahun), dikalikan satuan biaya yang dibutuhkan untuk menyelesaikan setiap perkara tersebut. Terbatasnya otonomi Kementerian/Lembaga, termasuk MA, dalam penggunaan anggaran juga tidak mendorong Kementerian/Lembaga dalam melakukan efisiensi.

B. REKOMENDASI

Untuk mengembangkan dan menyempurnakan pelaksanaan PBK di MA dan badan-badan peradilan di bawahnya, serta memastikan semua pengadilan dapat menyampaikan kebutuhan secara akurat penelitian ini merekomendasikan hal-hal sebagai berikut:

B.1 Rekomendasi Umum

a. **Menyempurnakan mekanisme perencanaan dan penganggaran di internal MA**. Penyempurnaan tersebut dilakukan antara lain dengan:
   1. Meningkatkan kerjasama antara Biro Renog dengan satuan-satuan kerja yang melakukan fungsi pengumpulan dan analisis data, antara lain Biro Statistik dan Dokumentasi pada Badan-Badan Peradilan dan Kepaniteraan untuk mengelola data secara akurat dan memanfaatkan data-data tersebut dalam pengambilan kebijakan, khususnya yang terkait dengan pelaksanaan PBK;
   2. Menyusun Petunjuk Teknis yang mengatur tentang:
      a. Mekanisme penganggaran yang partisipatif di semua tingkatan pengadilan yang mengharuskan proses perencanaan dan penganggaran melibatkan setiap bagian dalam Satuan Kerja dan pelaksana fungsi utama pengadilan yaitu Hakim, baik melalui usulan tertulis maupun pertemuan langsung yang khusus membahas masalah tersebut.
      b. Mekanisme pelaksanaan anggaran dan penyiapan dokumen pelaksanaan anggaran, yang juga memuat tentang ruang lingkup pengelolaan anggaran pada pengadilan tingkat bawah yang mengatur batas dan ruang fleksibilitas dan otonomi pengelolaan anggaran pengadilan.
   3. Membangun sistem perencanaan dan penganggaran berbasis teknologi informasi yang dikoordinir oleh Biro Renog untuk mengkonsolidasikan dokumen perencanaan dengan penganggaran, serta melakukan konsultasi dan revisi, dengan kemudahan akses bagi pengadilan-pengadilan dan satuan-satuan kerja terkait lainnya;
   4. Mengoptimalkan kapasitas pengadilan tingkat banding sebagai perpanjangan tangan MA dalam melakukan review dan kajian atas dokumen perencanaan dan penganggaran pengadilan tingkat pertama melalui program bimbingan teknis pelaksanaaan PBK yang dikoordinir oleh Direktorat Jenderal Badan-Badan Peradilan dan Biro Renog;
   5. Menyempurnakan program pendidikan dan pelatihan (diklat) dengan memasukan manajemen perencanaan dan penganggaran dalam kerangka PBK di pengadilan dalam kurikulum diklat pada Pusat Pendidikan dan Pelatihan Manajemen Kepemimpinan (Pusdiklat Menpim).

b. **Menyusun SBK sebagai instrumen dalam menerapkan PBK**. Secara bertahap SBK yang perlu disusun tersebut mencakup SBK untuk semua jenis dan bobot perkara, pada semua jenjang pengadilan. Penggunaan SBK akan memudahkan MA dalam menghitung kebutuhan anggaran aktual, mewujudkan transparansi, serta menciptakan efisiensi dan efektifitas. Pengembangan SBK merupakan salah satu komponen penting dalam penerapan PBK karena memungkinkan pembiayaan yang baku dan terukur untuk setiap kegiatan atau sub kegiatan yang dilaksanakan. Dalam menyusun SBK tersebut MA harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Penyusunan SBK harus didukung dengan data teknis yang terkait dengan penyelesaian *output* pada satuan kerja, digunakan secara konsisten, dan ditinjau ulang secara periodik.
2. Terkait dengan jenis perkara, hasil penelitian menunjukkan bahwa SBK Penanganan Perkara sekurang-kurangnya dapat dibedakan menjadi 3, yaitu: (a) SBK untuk Penanganan Perkara Pidana Selain Pidana Korupsi; (b) SBK untuk Penanganan Perkara Korupsi; dan (3) SBK Penanganan Perkara PHI dengan nilai gugatan kurang dari Rp. 150.000.000,-. Ke depannya, SBK Penanganan Perkara bisa dikembangkan dengan jenis perkara yang lebih banyak sesuai karakteristik perkara yang bersangkutan.
3. Berkaitan dengan kondisi geografis, ada 2 pilihan yang dapat dijadikan alternatif untuk pengembangan SBK, yaitu: (a) SBK pengadilan yang berlaku untuk setiap pengadilan; atau (2) SBK regional yang berlaku hanya untuk pengadilan-pengadilan di regional tersebut. Pilihan kedua lebih mudah diterapkan karena SBK yang harus disusun lebih sedikit dibandingkan pilihan pertama. SBK pengadilan di lingkungan badan peradilan umum dapat dikembangkan secara regional sesuai dengan pembagian yurisdiksi pengadilan tinggi di Indonesia.

c. **Melakukan penyesuaian kebijakan yang terkait dengan penerapan PBK**. MA memiliki peluang yang dapat digunakan untuk menyempurnakan kebijakan yang terkait dengan penerapan PBK di MA dan badan peradilan di bawahnya. Kebijakan yang diperlukan adalah sebagai berikut:

1. Pengembangan indeks biaya yang menggambarkan hubungan antara biaya dengan jumlah perkara untuk mengukur efisiensi biaya pengadilan. Indeks biaya yang dapat dikembangkan antara lain adalah indeks biaya hakim, indeks biaya gaji per perkara atau indeks biaya keperluan kantor per perkara.
2. Penyempurnaan terhadap SK Sekretaris MA No. 1 Tahun 2008 tentang Kriteria Klasifikasi Pengadilan Tingkat Pertama dengan memperhatikan keterhubungan antara jumlah perkara, jumlah hakim, jumlah pegawai dan sarana prasarana yang disusun dalam indeks di atas.

Penghitungan ini nantinya dapat digunakan untuk menyempurnakan kriteria kelas pengadilan. Dengan memanfaatkan informasi yang diperolah dari indeks biaya seperti ini diharapkan anggaran MA dapat digunakan secara lebih efisien dan efektif. Selanjutnya proses penghitungan jumlah biaya yang diperlukan sebagai dampak dari kenaikan kelas pengadilan juga dapat dihitung secara lebih akurat dan akuntabel.

B.2. Rekomendasi Khusus

Selanjutnya, sebagaimana disebutkan dalam bagian Pengantar laporan ini, penelitian ini juga telah menyusun model SBK untuk Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri, khusus untuk: (a) Penanganan

Perkara Pidana;[50] (c) Penanganan Perkara PHI dengan gugatan di bawah Rp. 150.000.000,-[51] dan (d) Kegiatan Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu.[52] Penyusunan model SBK ini bertujuan untuk memudahkan seluruh Ketua Pengadilan nantinya dalam menghitung besaran anggaran penanganan perkara yang dibutuhkan dengan mempertimbangkan SBK yang telah disusun dengan beban kerja pengadilan yang bersangkutan.

Dalam menyusun model SBK tersebut, Tim Peneliti telah mengumpulkan data-data terkait melalui bantuan Ketua Pengadilan, Panitera dan Sekretaris pada pengadilan-pengadilan sampel. Harga satuan yang digunakan dalam pengumpulan data tersebut mengacu pada SBM yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan. Namun, dalam hal harga satuan tidak terdapat di dalam Peraturan Menteri Keuangan, harga satuan tersebut ditentukan dengan mengacu pada rata-rata biaya, dengan asumsi bahwa biaya yang lebih tinggi dari rata-rata biaya akan tertutup oleh biaya yang lebih rendah dari rata-rata biaya, atau akan terjadi subsidi silang antara biaya yang lebih tinggi dari rata-rata biaya dengan biaya yang lebih rendah dari rata-rata biaya. Selanjutnya, dalam menentukan jumlah perkara yang akan diselesaikan berbagai faktor juga turut dipertimbangkan, yaitu: perkiraan jumlah perkara yang akan diselesaikan pada tahun 2017, sisa perkara yang belum diselesaikan di awal tahun, tingkat penyelesaian perkara per tahun, dan perkiraan tingkat fluktuasi perkara di tahun 2017.

Dalam perkembangannya, model SBK yang telah disusun ini juga telah diajukan kepada Bappenas dan Kementerian Keuangan untuk mendapat persetujuan. Lebih lengkapnya, model SBK tersebut adalah sebagai berikut:

1. PENGADILAN TINGGI

No.	Aktivitas/Kegiatan	Komponen Biaya
1.	Penanganan perkara pidana selain Korupsi dan pelanggaran lalu lintas	a. biaya alat tulis kantor; b. biaya penggandaan dan penjilidan berkas perkara; c. biaya konsumsi untuk pengamanan persidangan (khusus untuk perkara yang menarik perhatian masyarakat); d. biaya penggandaan dan penjilidan salinan putusan; e. biaya pengiriman surat penahanan dan perpanjangan penahanan; f. biaya pengiriman salinan putusan
2.	Penanganan perkara pidana korupsi	a. biaya alat tulis kantor; b. biaya penggandaan dan penjilidan berkas perkara; c. biaya konsumsi untuk pengamanan persidangan (khusus untuk

[50] Penanganan Perkara yang dimaksud di sini meliputi kegiatan yang dimulai dari pelimpahan perkara dari Kejaksaan ke Pengadilan sampai dengan dikirimkannya salinan putusan oleh Pengadilan kepada Jaksa Penuntut Umum dan Terdakwa.

[51] Penanganan Perkara yang dimaksud di sini meliputi kegiatan yang dimulai dari pendaftaran perkara oleh Penggugat sampai dengan dikirimkannya salinan putusan oleh Pengadilan kepada Para Pihak.

[52] Butir d hanya berlaku untuk Pengadilan Negeri karena kegiatan Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu hanya ada di Pengadilan Negeri. Kegiatan layanan hukum di pengadilan meliputi kegiatan layanan pembebasan biaya perkara, penyelenggaraan sidang di luar gedung pengadilan dan penyediaan pos bantuan hukum di pengadilan sebagaimana diatur di dalam Perma No. 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan.

		perkara pidana korupsi yang menarik perhatian masyarakat); d. biaya penggandaan dan penjilidan salinan putusan; e. biaya pengiriman surat penahanan dan perpanjangan penahanan; f. biaya pengiriman salinan putusan

2. PENGADILAN NEGERI

No.	Aktivitas/Kegiatan	Komponen Biaya
1.	Penanganan perkara pidana selain Korupsi	a. biaya alat tulis kantor; b. biaya penggandaan dan penjilidan berkas perkara; c. biaya pengiriman surat penahanan dan perpanjangan penahanan; d. biaya perjalanan untuk pemeriksaan pada perkara tertentu; e. biaya konsumsi untuk makan siang terdakwa; f. biaya konsumsi untuk pengamanan persidangan (khusus untuk perkara pidana korupsi yang menarik perhatian masyarakat); g. honorarium untuk ahli atau penerjemah/juru bahasa; h. biaya penggandaan dan penjilidan salinan putusan; i. biaya perjalanan untuk pengiriman salinan putusan kepada JPU, Terpidana dan Lembaga Pemasyarakatan (LP); j. biaya pengiriman berkas perkara banding; k. biaya perjalanan untuk pengiriman salinan putusan banding kepada JPU, Terpidana dan LP; l. biaya pengiriman berkas perkara kasasi dan PK; m. biaya perjalanan untuk pengiriman salinan putusan kasasi dan PK kepada JPU, Terpidana dan LP.
2.	Penanganan perkara pidana korupsi	a. biaya alat tulis kantor; b. biaya penggandaan dan penjilidan berkas perkara; c. biaya pengiriman surat penahanan dan perpanjangan penahanan; d. biaya perjalanan untuk hakim karir yang berasal dari pengadilan lain; e. biaya perjalanan untuk pemeriksaan pada perkara tertentu; f. biaya konsumsi untuk makan siang terdakwa; g. biaya konsumsi untuk persidangan di luar jam kerja; h. biaya konsumsi untuk pengamanan persidangan (khusus perkara korupsi yang menarik perhatian masyarakat); i. honorarium untuk ahli atau penerjemah/juru bahasa yang dibiayai pengadilan; j. biaya penggandaan dan penjilidan salinan putusan; k. biaya perjalanan untuk pengiriman salinan putusan kepada JPU, Terpidana dan LP; l. biaya pengiriman berkas perkara banding; m. biaya perjalanan untuk pengiriman salinan putusan banding kepada JPU, Terpidana dan LP;

		n. biaya pengiriman Berkas Perkara Kasasi dan PK; o. biaya perjalanan untuk pengiriman salinan putusan kasasi dan PK kepada JPU, Terpidana dan LP.
3.	Penyelesaian perkara PHI dengan nilai gugatan kurang dari Rp. 150.000.000,-	a. biaya alat tulis kantor; b. biaya penggandaan dan penjilidan berkas perkara; c. biaya perjalanan untuk pemberitahuan/panggilan; d. biaya konsumsi untuk pengamanan persidangan (khusus perkara PHI yang menarik perhatian masyarakat); e. honorarium untuk ahli atau penerjemah/juru bahasa yang dibiayai pengadilan; f. biaya penggandaan dan penjilidan salinan putusan; g. biaya pengiriman berkas perkara kasasi dan PK; h. biaya perjalanan untuk pengiriman pemberitahuan/panggilan kasasi dan PK; i. biaya eksekusi.
4.	Layanan hukum bagi masyarakat tidak mampu: Pembebasan biaya perkara	a. Biaya pembebasan biaya perkara perdata di pengadilan tingkat pertama b. Biaya pembebasan biaya perkara perdata di pengadilan tingkat banding c. Biaya pembebasan biaya perkara perdata di tingkat kasasi dan PK; d. Biaya eksekusi.
5.	Layanan hukum bagi masyarakat tidak mampu: penyelesaian sidang di luar gedung pengadilan	a. Biaya alat tulis kantor; b. Biaya perjalanan untuk penyelenggaraan sidang di luar gedung pengadilan.
6.	Layanan hukum bagi masyarakat tidak mampu: penyediaan pos layanan bantuan hukum	a. Biaya alat tulis kantor; b. Biaya jasa profesi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Hager, Alice Hobson dan Ginny Wilson. 2001. Performance Base Budgeting: Concepts and Examples, Legislative Research Commission, 2001

Robinson, Marc and J. Bramby. 2005. *Does Performance Base Budgeting Work? An Analitycal Review of the Empirical Literature*. IMF Working Paper 05/210. IMF. Washington.

_____, Marc and D. Last. 2009. *A Basic Model of Performance Base Budgeting. Technical Notes and Manuals*. IMF. Washington.

Peraturan Perundang-undangan

Indische Bedrijvenwet (IBW) Stbl. Tahun 1927 Nomor 419 *jo.* Stbl. Tahun 1936 Nomor 445

Instructie en Verdere Bepalingen voor de Algemene Rekenkamer atau *IAR Staatsblad* Tahun 1898 Nomor 9, terakhir diubah dengan *Staatsblad* Tahun 1933 Nomor 320;

Reglement voor het Administratief Beheer (RAB) Stbl. Tahun 1933 Nomor 381

Indonesia, Undang-Undang tentang Perubahan Pasal 7 *Indische Comptabiliteitswet* (Stbl 1925 Nomor 448) Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 DRT. 1954 (Lembaran Negara Tahun 1954 Nomor 6), UU Nomor 9 Tahun 1968, LN No. 53, TLN No. 2860

_____, Undang Undang tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU No. 35 tahun 1999, LN No. 147 Tahun 1999, TLN No.r 3879

_____, Undang-Undang tentang Keuangan Negara, UU No. 17 Tahun 2003, LN No, 47, TLN No. 4286

_____, Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 1 Tahun 2004, LN No. 5, TLN No. 4355

_____, Undang-Undang tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU Nomor 15 Tahun 2004, LN No. 66, TLN No. 4400

_____, Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU Nomor 25 Tahun 2004, LN No. 104, TLN No. 4421

_____, Undang-Undang tentang, tentang Perubahan Kedua atas Undang Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, UU No. 3 Tahun 2009, LN No. 3 Tahun 2009, TLN No. 4958

_____, Peraturan Pemerintah tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Kementerian/Lembaga, No. 21 Tahun 2004.

_____, Peraturan Pemerintah tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP), PP No 20 Tahun 2004

Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 143/KMA/SK/VIII/2007

Surat Keputusan Sekretaris MA Nomor 1 Tahun 2008 tentang Kriteria Klasifikasi Pengadilan Tingkat Pertama

Laporan Tahunan

Mahkamah Agung, 2010. Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035, Jakarta.

_____, 2015. Laporan Tahunan Tahun 2014, Jakarta.

_____, 2016. Laporan Tahunan Tahun 2015, Jakarta.

Website

Trisacti Wahyuni, *Penganggaran Berbasis Kinerja Pada Kementerian/Lembaga: Masih Harus Banyak Berbenah*, diunduh dari laman Kementerian Keuangan Negara, pada tanggal 17 Juni 2016, http://www.anggaran.depkeu.go.id/web-content-list.asp?ContentId=97 diakses pada 1 Agustus 2016.