

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Penelitian

Era reformasi pasca krisis 1998 telah membuka jalan bagi adanya perubahan di segala bidang, termasuk dalam hal tata kelola pemerintahan dan birokrasi. Berbagai upaya reformasi birokrasi mulai dari desentralisasi kekuasaan hingga penerapan skema *good governance* telah diupayakan demi terwujudnya pemerintahan yang lebih baik, bersih dari korupsi dan mampu mensejahterakan rakyatnya. Konsep *good governance* yang berorientasi pada pengelolaan sumber-sumber daya sosial dan ekonomi secara tepat dan efektif dalam pembangunan menjadi kerangka acuan bagi proses reformasi tata pemerintahan mulai dari pusat hingga daerah.

Bentuk konkrit semangat reformasi di sektor birokrasi dan sesuai dengan kerangka *good governance* salah satunya adalah perubahan paradigma pelayanan publik (*public service*). Pola-pola pelayanan publik versi sebelumnya yang dipersepsikan korup, tidak profesional, tidak efisien dan lain-lain, dicoba untuk diubah secara perlahan melalui serangkaian metode dan sistem antara lain dengan *transparency* dan *accountability*. Seperti yang diungkapkan oleh Cheema dalam *Strengthening the Integrity of Government : Combating Corruption Through Accountability and Transparency* :

*“Accountability, transparency, and integrity are essential elements of democratic institutions and processes. They apply not only to public institutions but to private and civil society organizations well. The accountability of public officials, the transparency of public decision making, access to information, and the implementation of enforceable ethical standards and codes all have significant impacts on democratic institutions and poverty reductions strategies.”<sup>1</sup>*

Menurut Cheema, akuntabilitas, transparansi dan integritas merupakan elemen penting dalam proses demokrasi. Ketiga elemen ini tidak hanya

---

<sup>1</sup> G.Shabbir Cheema. *“Reinventing Government for the Twenty-First Century : State Capacity in a Globalizing Society”*. Edited by Dennis A.Rondinelli and G.Shabbir Cheema. Kumarian Press Inc United States of America. 2003. hal : 99

diperlukan pada sektor publik, tetapi juga swasta dan organisasi masyarakat. Akuntabilitas pemerintah, transparansi kebijakan, kemudahan akses informasi serta unsur kewajaran dalam implementasi kebijakan sesuai standar dan kode etik, memberikan dampak yang signifikan terhadap proses demokrasi.

Reformasi pelayanan publik terutama yang terkait dengan konsep akuntabilitas, akan bermuara pada pengelolaan keuangan dan anggaran negara yang sangat krusial. Anggaran yang digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, yang didapat dari pendapatan negara menjadi salah satu sektor yang disorot terkait dengan isu akuntabilitasnya. Bahkan berdasarkan laporan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) periode 2004-2006, hanya ada dua departemen dalam pemerintahan yang dikategorikan cukup baik dalam hal akuntabilitas anggaran karena telah memiliki Standar Pelayanan Minimal, yaitu Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Kesehatan.<sup>2</sup>

Perubahan secara sistemik dianggap perlu mengingat ternyata sistem penganggaran yang digunakan oleh Indonesia selama ini (sistem penyusunan anggaran tradisional / *traditional budgeting system* / *line item budgeting system*) dianggap kurang sempurna<sup>3</sup>. Kritik terhadap praktik sistem tersebut telah banyak dilakukan karena sistem ini ditengarai sarat dengan praktik yang tidak efisien,<sup>4</sup> hal ini disebabkan karena proses penganggaran tersebut hanya menambah atau menurunkan jumlah anggaran dengan menggunakan metode perkiraan berdasarkan anggaran tahun sebelumnya (*incremental*), dan diperparah dengan paradigma sistem penganggaran tersebut yang lebih berorientasi pada selesainya suatu kegiatan dan pertanggungjawaban keuangan atas kegiatan tersebut, tanpa peduli kegiatan yang dilaksanakan itu menghasilkan suatu nilai tambah (*added value*) ataukah telah selesai sesuai dengan tujuan yang diinginkan (*effectiveness*).

Kritik lain yang muncul seiring penerapan model penganggaran di Indonesia berkaitan dengan implementasi yang terkesan tidak fleksibel alias kaku dan tidak responsif yang berujung pada perilaku birokrat yang membuat

---

<sup>2</sup> "Data BPKP: Kerugian Negara Akibat Salah Urus Manajemen Capai Rp9 triliun". [www.media-indonesia.com](http://www.media-indonesia.com). (diunduh pada tanggal 20 agustus 2008)

<sup>3</sup> Soemarmo, "Menetapkan Indikator Kinerja dan Menghitung Biaya Pelayanan". [www.bpkp.go.id](http://www.bpkp.go.id) (diunduh pada tanggal 24 Desember 2008)

<sup>4</sup> Usmansyah. "Efisiensi dan Kinerja". [www.bpkp.go.id](http://www.bpkp.go.id) (diunduh pada tanggal 12 Juli 2008)

pertanggungjawaban fiktif dan dibuat-buat demi menyesuaikan tuntutan batasan anggaran rutin dan pembangunan.<sup>5</sup> Bahkan muncul istilah ”*asal bapak senang*” yang mengacu pada praktik laporan serta pertanggungjawaban kerja birokrasi yang semu dan hanya berorientasi kepentingan individu semata. Kesemuanya bermuara pada potensi terjadinya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme yang mengakibatkan kacaunya proses pelayanan publik.

Akibat sistem *line item budgeting* tersebut, anggaran belanja cenderung ditetapkan lebih tinggi. Usulan belanja kegiatan cenderung *dimark-up*, dibesarkan atau ditinggikan dari tahun-tahun sebelumnya, kemudian usulan tersebut dianggap sesuai dengan perkiraan yang sewajarnya (sebenarnya). Bila usulan belanja selalu wajar dan sesuai dengan kebutuhan yang sebenarnya, maka urgensi dan relevansi analisis standar belanja menjadi rendah. Akibat berikutnya adalah anggaran pendapatan cenderung ditetapkan lebih rendah. Bila usulan belanja cenderung *dimark-up*, sebaliknya usulan pendapatan/penerimaan cenderung *dimark-down*; ditetapkan lebih rendah dari target sebenarnya.

Dalam proses penganggaran seperti ini unsur politik sangat kuat, banyak kepentingan-kepentingan yang timbul. Di sini berhadapan antara penyusun anggaran yang profesional dengan para politisi yang bekerja dengan pertimbangan politik. Dengan kata lain, terdapat batasan antara keputusan-keputusan yang bersifat teknis dari para penyusun anggaran, dan bersifat politis dari para politisi atau anggota legislatif.

Diantara anggota legislatif yang mewakili rakyat itu, sering terjadi konflik diantara mereka sendiri. Jadi konflik bukan terjadi antara anggota legislatif dan penyusun anggaran atau pemerintah saja, tetapi juga dapat terjadi dikalangan dewan legislatif. Anggota legislatif itu mewakili kelompok-kelompok masyarakat yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda, antara lain kelompok-kelompok ekonomi kuat dan ekonomi lemah.

Pengaruh politik dalam anggaran negara bukan hanya pada penyusunannya, tetapi juga pada prosesnya. Proses anggaran yang dimaksud adalah dari mulai tingkat usulan sampai ke pelaksanaan dan penilaian. Pada proses inilah unsur-

---

<sup>5</sup> Dorojatun Kuntjoro Jakti, dalam kesempatan memberikan pengarahan pada Rapat Koordinasi Pendayagunaan Aparatur Negara Tingkat Nasional (Rakorpannas) tahun 2004 di Makassar.

unsur politik itu banyak bermain atau berperan. Campur tangan anggota legislatif tidak lepas dari keikutsertaan mereka dalam setiap pertemuan koordinasi antara departemen/lembaga dengan Bappenas/Departemen Keuangan. Demikian pula pada penilaian dokumen anggaran, mereka mempertanyakan tentang “berapa”, “dimana” dan “untuk apa” anggaran tersebut disediakan.

Hal penting lainnya terkait dengan anggaran adalah spesifikasi indikator kinerja dan target kinerja masih relatif lemah. Pada beberapa kasus, penetapan besar belanja tidak didasarkan pada target kinerja keluaran (*output*) atau hasil (*outcome*). Penilaian kinerja kegiatan cenderung fokus pada pelaporan penggunaan dana. Hal ini terjadi terutama karena belum jelasnya aturan dan mekanisme pertanggungjawaban kinerja kegiatan. Tanpa pertanggungjawaban tersebut, perbaikan kinerja tidak dapat berlanjut secara berkesinambungan. Pada titik ekstrimnya, tanpa pertanggungjawaban kinerja, pola penganggaran pada dasarnya masih belum berubah kecuali istilah dan nomenklatur semata.

Contoh konkrit bagaimana sistem penganggaran yang lama masih rentan dengan budaya korupsi yang merajalela adalah banyaknya modus korupsi lembaga pemerintahan yang terkait dengan penyimpangan dan penyalahgunaan anggaran. Dalam penjelasannya pada rapat paripurna DPR, Billy Joedono mengatakan kasus-kasus penyimpangan yang menonjol dalam pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, tahun anggaran/tahun buku 2001 meliputi antara lain penyimpangan perhitungan anggaran Kementerian Lingkungan Hidup sebesar Rp 399,6 miliar kemudian penyimpangan pengelolaan belanja rutin, BPK menyebutkan tidak terlalu baik karena menunjukkan penyimpangan rata-rata sebesar 20,54 persen. Persentase penyimpangan tertinggi ditemukan pada Setjen Departemen Kehakiman dan HAM sebesar 44,6 persen atau Rp 27,9 miliar, dan untuk pengelolaan belanja pembangunan tahun anggaran 2001 dapat dikatakan cukup baik, tetapi sekali lagi yang mencolok ditemukan pada Departemen Kehakiman dan HAM khususnya pada proyek pembinaan masyarakat pada Ditjen PAS sebesar 80,2 persen atau senilai Rp 28,2 miliar. Penyimpangan pengelolaan dana non APBN rata-rata 31,15 persen, dengan penyimpangan terbesar terjadi pada pengelolaan dana usaha kesejahteraan sosial Depsos sebesar 87 persen atau Rp 28,9 miliar, dan masih banyak kasus-kasus penyimpangan

lainnya.<sup>6</sup> Sebuah kenyataan yang cukup memprihatinkan mengingat potensi kebocoran keuangan negara yang sangat besar.

Seiring dengan gelombang reformasi yang terjadi di Indonesia sejak sepuluh tahun yang lalu tersebut, tekanan publik terhadap kinerja pemerintah juga disebabkan oleh beberapa faktor di antaranya perubahan yang berlangsung begitu cepat di bidang ekonomi, politik, desentralisasi, dan berbagai perkembangan tantangan pembangunan yang dihadapi pemerintah. Pada akhirnya berbagai perubahan tersebut menuntut perubahan dalam pengelolaan anggaran dengan alasan sebagai berikut : Pertama, struktur anggaran tradisional tidak mampu mengungkapkan besarnya anggaran yang dikeluarkan untuk setiap kegiatan, dan model penganggaran ini gagal dalam memberikan informasi tentang besarnya rencana kegiatan, skala prioritas, manfaat dan tujuan kegiatan tersebut dilaksanakan. Oleh karena tidak tersedianya berbagai informasi tersebut, maka satu-satunya tolok ukur yang dapat digunakan untuk tujuan pengawasan hanyalah tingkat kepatuhan penggunaan anggaran.

Kedua, Administrasi yang dikendalikan murni atas dasar penjatahan sumber daya (input) dari pusat ini tidak memiliki keleluasaan dalam merancang berbagai pelayanan kepada masyarakat luas dan ini tidak bisa dibenarkan jika ditinjau dari sistem demokrasi. Aparat administrasi yang tidak perlu membuktikan secara rutin apa yang akan ia lakukan secara konkrit dengan dana yang ia minta dari pemerintah, akan terus menerus membuat pengeluaran yang tak terkontrol dan menggunakan dana tanpa perhitungan.

Ketiga, suatu manajemen pemerintahan yang menerima begitu saja – bahwa administrasi merumuskan sendiri tujuan-tujuan dan kerja mereka, berarti tidak menggunakan substansi hak anggaran. Tidak adanya kaitan yang jelas antara pemberian dana (input) dan hasil kerja (output) dalam anggaran rutin dan anggaran pembangunan merupakan kekurangan dalam penataan administrasi dewasa ini – termasuk di negara-negara di mana birokrasi Weberian berjalan dengan baik – karena penyelenggaraan administrasinya tidak ditujukan pada

---

<sup>6</sup> “Penyimpangan Anggaran Tahun 2002 Rp 69,2 Triliun”, [www.sinarharapan.co.id](http://www.sinarharapan.co.id), (diunduh pada tanggal 14 Januari 2008)

produksi kerja yang efisien. Kekurangan ini tidak bisa ditutupi meskipun dilakukan beberapa perbaikan dalam proses produksi administrasi.

Untuk itu negara membutuhkan dukungan sistem penganggaran yang lebih responsif, yang dapat memfasilitasi upaya memenuhi tuntutan peningkatan kinerja mengenai kualitas layanan dan efisiensi pemanfaatan sumberdaya. Dalam upaya memperbaiki sistem anggaran dan keuangan negara yang relatif masih lemah, pemerintah telah mengupayakan terwujudnya paradigma baru dalam mengelola anggaran negara dikarenakan sistem penganggaran yang lama dianggap kurang sempurna. Salah satunya adalah tidak dapat mengukur prestasi kerja dari suatu unit organisasi. Kesuksesan penggunaan anggaran negara hanya dilihat dari produk yang dihasilkan oleh suatu kegiatan/proyek, belum menyentuh kepada manfaat yang didapat.

Anggaran akan dialokasikan dalam sebuah departemen sehingga pada akhirnya setiap unit kerja mendapatkan anggaran untuk menyelesaikan pekerjaannya. Dengan anggaran ini, unit kerja bisa membuat perencanaan sendiri – bagaimana ia menyelesaikan sebuah pekerjaan, maka sasaran atau tujuan unit kerja tersebut adalah membuat alokasi faktor sedemikian rupa sehingga dengan jumlah dana yang diperoleh bisa diraih hasil maksimal, atau dengan sasaran yang telah ditetapkan, dana dan/atau sumber daya yang digunakan hanya sedikit.

Oleh karena itu, pemerintah mencoba mencari bentuk model penganggaran yang dapat digunakan sebagai alat untuk menilai prestasi kerja dari suatu unit organisasi. Dalam hal ini, penerapan model *performance based budgeting* atau Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) dianggap paling relevan dengan tujuan yang ingin diperoleh. Dengan Anggaran Berbasis Kinerja ini diharapkan penggunaan anggaran negara akan lebih terarah, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan karena adanya keterkaitan antara anggaran dengan hasil yang ingin dicapai termasuk seberapa besar efisiensi yang dilakukan dalam pencapaian hasil tersebut.<sup>7</sup> Dalam istilah yang lebih modern, konsep efisiensi di atas dikenal dengan sebutan *value for money* yang sangat menekankan kualitas nilai berbanding dengan jumlah pengorbanan (uang) yang dikeluarkan.

---

<sup>7</sup> “Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja”. Sumbawa Barat Post. Dikutip dari [www.aher.blogspot.com](http://www.aher.blogspot.com) (diunduh pada tanggal 11 Juli 2008)

Anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*) sangat erat hubungannya dengan akuntabilitas, seperti yang diungkapkan oleh Robby A.Sirait :

*“Akuntabilitas anggaran merupakan suatu persoalan penting dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran sehingga pemerintah sebagai pelaksana anggaran dapat diawasi dalam rangka efektifitas dan efisiensi penggunaan dana anggaran untuk pencapaian output yang diharapkan dalam anggaran. Akuntabilitas anggaran meliputi penyusunan anggaran secara detail, mulai dari program apa yang akan dikerjakan, berapa besar biaya yang digunakan serta bagaimana hasil dari proses program yang dikerjakan (output). Akuntabilitas anggaran sangat erat hubungannya dengan performance budgeting, dengan arti kata lain kita dapat mengukur seberapa baik kinerja anggaran yang telah disusun dan direalisasikan (akuntabilitas anggaran).”<sup>8</sup>*

Menurut pendapat di atas, menunjukkan bahwa Anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*) sangat erat hubungannya dengan akuntabilitas, dimana kinerja diukur dari hasil yang dicapai berdasarkan anggaran yang disusun dan direalisasikan. Pengukuran kinerja instansi/lembaga pemerintah merupakan salah satu komponen akuntabilitas pemerintah. Akuntabilitas merupakan persoalan penting dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran, pemerintah dapat diawasi dan diminta pertanggungjawabannya dalam rangka efektifitas dan efisiensi penggunaan anggaran. Akuntabilitas tersebut meliputi input, proses, output, *outcomes* dan *benefit* yang dihasilkan.

Seperti yang dilakukan oleh Setu Setyawan<sup>9</sup> seorang Dosen Prodi Akuntansi Fakultas Ekonomi UMM yang melakukan Pengukuran Kinerja Anggaran Keuangan Daerah Pemerintah Kota Malang dilihat dari Prespektif Akuntabilitas pada tahun 2001. Penilaian akuntabilitas kinerja (*performance accountability*) Pemerintah Kota Malang diukur dengan menggunakan analisis rasio keuangan daerah yang terdiri dari Rasio Kemandirian, Rasio efektivitas dan Efisiensi. Rasio Keserasian, *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)*, dan Rasio pertumbuhan. Penelitian tersebut antara lain menunjukkan PAD hanya mampu

<sup>8</sup> Robby A. Sirait “Anggaran Berbasis Kinerja”. [www.robbyalexandersirait.wordpress.com](http://www.robbyalexandersirait.wordpress.com) (diunduh pada tanggal 12 Maret 2009)

<sup>9</sup> Setu Setyawan “Pengukuran Kinerja Anggaran Keuangan Daerah Pemerintah Kota Malang Dilihat Dari Prespektif Akuntabilitas” [www19.indowebster.com](http://www19.indowebster.com) (diunduh pada tanggal 11 Pebruari 2009.)



membayai masing-masing 41,79%, 29,77%, 17,17%, 18,18% dan 12,10% dari total pengeluaran, dan 64,74%, 40,94%, 66,12%, 35,22% dan 59,59% dari belanja rutin. Hal ini menunjukkan bahwa ketergantungan daerah masih tinggi, terutama terhadap penerimaan dari bantuan pemerintah pusat berupa DAU (Dana Alokasi Khusus). Yang berarti kinerja pemerintah belum efektif, karena rasio efektivitasnya belum mencapai 100%.

Namun wacana yang berkembang mengarah pada belum efektifnya Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) ini berjalan di setiap lini pemerintahan. Memang diperlukan waktu yang tidak sedikit dalam proses adaptasi perubahan dari model anggaran yang lama ke model ABK ini.<sup>10</sup> Potensi resistensi dan penyimpangan terhadap prinsip tata kelola anggaran berbasis kinerja timbul seiring proses implementasi di lapangan, baik yang bersifat teknis seperti ketersediaan sumber daya manusia yang mumpuni maupun yang bersifat sistemik seperti kultur dan struktur birokrasi.

Belum lagi fenomena banyaknya laporan keuangan dari lembaga pemerintahan yang mendapat penilaian *disclaimer* dari BPK karena tidak atau belum memiliki standar keuangan yang sesuai. Wacana ini salah satunya diperkuat oleh Laporan Hasil Pemeriksaan BPK kepada DPR RI dalam Sidang Paripurna DPR RI tanggal 3 Juni 2008 lalu, bahwa semua LKPP yang disusun pemerintah sejak tahun 2004 hingga tahun 2007 mendapat opini disclaimer. Artinya tidak ada peningkatan transparansi dan akuntabilitas keuangan negara sehingga informasi keuangan negara yang tersedia tidak dapat dipertanggungjawabkan.<sup>11</sup>

Pernyataan tersebut disimpulkan BPK berdasarkan temuan-temuan pemeriksaan yang ternyata sebagian besar merupakan temuan-temuan yang berulang, hal ini disebabkan beberapa alasan antara lain dikarenakan adanya kelemahan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan negara, kelemahan sistem pengendalian internal pemerintah, serta ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Dalam hasil pemeriksaan

---

<sup>10</sup> Trisacti Wahyuni. "Penganggaran Berbasis Kinerja Pada Kementerian/Lembaga: Masih Harus Banyak Berbenah." [www.bpkp.go.id](http://www.bpkp.go.id). (Diunduh pada tanggal 12 Juli 2008)

<sup>11</sup> Umung Anwar Sanusi. "Potensi penyimpangan anggaran negara lebih dari 1000 trilyun" <http://www.fpkd-dpr-ri.com> (diunduh pada tanggal 14 Januari 2008)



BPK terhadap LKPP 2008, lembaga penegak hukum yang mendapatkan opini *disclaimer* adalah Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, Departemen Hukum dan HAM, dan Kepolisian RI, yang masing-masing mendapat predikat yang sama dalam dua tahun 2007 dan 2008.<sup>12</sup>

Selain itu dari data Indonesian Corruption Watch (ICW) dalam kurun waktu tahun 2004 sampai dengan tahun 2007, terungkap lebih dari 500 kasus korupsi kelembagaan pemerintah yang ditangani baik oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kejaksaan maupun kepolisian, dimana 90%-nya merupakan kasus korupsi dengan modus penyalahgunaan dan penyimpangan anggaran seperti *mark up* anggaran (145 kasus), *mark down* anggaran (16 kasus), manipulasi dan penyimpangan anggaran (302 kasus), serta proyek fiktif (23 kasus) yang mengakibatkan potensi kerugian negara sebesar lebih dari 10 triliun rupiah<sup>13</sup>. Dari fakta banyaknya kasus korupsi di sektor anggaran yang memanfaatkan kelonggaran dan lemahnya sistem penganggaran yang ada, maka perubahan mendasar mengenai tata kelola anggaran pemerintahan yang telah berbasis kinerja ini belum efektif sama sekali.

Dalam implementasi kebijakan anggaran Departemen, Bagian Perencanaan Program dan Anggaran Biro Perencanaan Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM disertai tanggung jawab untuk perencanaan serta penggunaan anggaran. Namun selama kurun waktu penerapan sistem penganggaran yang baru, masih ditemui berbagai masalah terkait keseluruhan proses penerapan kebijakan penganggaran berbasis kinerja. Dengan demikian diperlukan suatu upaya menganalisis implementasi kebijakan anggaran berbasis kinerja sebagai bagian dari pembaharuan kebijakan tersebut salah satunya dengan menganalisis implementasi kebijakan penyusunan rencana kerja dan anggaran di Biro Perencanaan, sehingga dapat diketahui apakah kebijakan anggaran yang baru telah berjalan efektif dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

---

<sup>12</sup> Laporan Ketua BPK pada sidang rapat paripurna DPR , [www.tempointeraktif.com](http://www.tempointeraktif.com) (diunduh pada tanggal 5 Juli 2009)

<sup>13</sup> *Independent Report UNCAC-ICW 2008* , [www.antikorupsi.org](http://www.antikorupsi.org) (diunduh pada tanggal 3 Desember 2008)

## 1.2. Perumusan Masalah

Dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran yang efektif dan efisien tidak mengandung unsur-unsur yang merugikan negara sehingga banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan dibutuhkan kejujuran dan tanggung jawab karena dana yang dikelola instansi pemerintah merupakan dana yang dihimpun dari masyarakat sebagai *stakeholder utama* untuk digunakan dalam memberikan pelayanan yang dibutuhkan. Namun berdasarkan wacana yang terjadi saat ini di satu sisi pemerintah berupaya semaksimal mungkin agar pengelolaan anggaran dapat berjalan seefektif mungkin di tengah kesulitan keuangan yang dialami oleh pemerintah, akan tetapi di sisi lain pelaksanaan sistem anggaran berbasis kinerja masih mengalami hambatan-hambatan baik yang bersifat prosedural maupun yang bersifat teknis, maka dari itu penulis tertarik untuk meneliti implementasi kebijakan anggaran berbasis kinerja di lingkungan Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM, sebagai salah satu instansi yang telah melaksanakan kebijakan tersebut sejak diberlakukan oleh pemerintah.

Adapun pertanyaan penelitian yang akan diajukan peneliti adalah bagaimana kebijakan Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM dalam mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja ?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Dengan mengacu pada latar belakang dan perumusan masalah maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan anggaran berbasis kinerja di Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM
2. Untuk mendeskripsikan respon para pelaksana kebijakan pada level organisasi dan operasional terhadap implementasi kebijakan Departemen Hukum dan HAM tentang Anggaran Berbasis Kinerja
3. Untuk mendeskripsikan faktor-faktor yang mendukung dan menghambat Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja tersebut.

#### **1.4. Signifikansi Penelitian**

Bagi khazanah ilmu pengetahuan penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan khususnya mengenai proses penyusunan anggaran kementerian/lembaga negara. Sementara itu bagi penyelesaian operasional dan kebijakan, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam proses penyusunan anggaran bagi program-program di Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM.

#### **1.5. Sistematika Penulisan**

Bab pertama merupakan bab pendahuluan, terdiri dari fenomena yang melatarbelakangi penelitian sehingga menjadi rumusan masalah yang akan diteliti, tujuan penelitian, kerangka pemikiran yang dikaitkan dengan tema penelitian, ruang lingkup penelitian untuk membatasi penelitian yang dilakukan serta manfaat hasil penelitian.

Bab kedua berisi teori atau konsep yang dijadikan sebagai landasan berpikir serta analisis terhadap permasalahan di lapangan. Teori implementasi kebijakan digunakan sebagai pijakan pengetahuan yang mendasari implementasi atau pelaksanaan kebijakan anggaran berbasis kinerja serta teori pengukuran kinerja sebagai teori yang mendasari evaluasi terhadap anggaran berbasis kinerja. Tinjauan teori tersebut bersumber dari buku-buku pustaka, laporan penelitian serta artikel-artikel dengan menjelaskan definisi-definisi konsep kunci dan keterkaitan antar konsep tersebut. yang digunakan sebagai dasar teori untuk melakukan pembahasan.

Bab ketiga merupakan metodologi dan metode yang digunakan untuk melakukan penelitian . Pendekatan penelitian yang digunakan dengan pendekatan kualitatif. Secara konkrit jenis penelitian adalah kualitatif-deskriptif. Bab ini juga menjelaskan teknik pengumpulan dan pengolahan data serta informan yang akan diwawancarai. Dalam memaknai data, peneliti menggunakan analisis data kualitatif menggunakan data kualitatif dan data kuantitatif, serta mengungkapkan keterbatasan penelitian yang dimiliki.

Bab keempat membahas hasil penelitian mengenai implementasi kebijakan anggaran berbasis kinerja di Departemen Hukum dan HAM, proses, serta

menjelaskan kendala-kendala yang timbul dari implementasi kebijakan sistem anggaran berbasis kinerja dengan menggunakan teori implementasi kebijakan, teori anggaran, serta teori pengukuran kinerja.

Bab kelima menguraikan secara singkat kesimpulan peneliti mengenai hasil penelitian dan memberikan saran dan kepada pihak-pihak yang terkait dalam proses pelaksanaan kebijakan sistem anggaran berbasis kinerja, dengan harapan agar kendala-kendala yang selama ini timbul dari pelaksanaan kebijakan tersebut dapat diminimalisir.

