



PENERAPAN *LOGIC MODEL* DAN PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA DALAM PERATURAN PENGANGGARAN

Achmad Zunaidi*

Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Kementerian Keuangan, Jakarta
helmyzoen@gmail.com

Kurniawan Santoso

Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Kementerian Keuangan, Jakarta
kurniawan.santoso78@gmail.com

*Alamat Korespondensi: helmyzoen@gmail.com

ABSTRACT

Performance-based budgeting in Indonesia is still an interesting issue because of its dynamic application to search better forms. Budget preparation for agencies is based on technical budgeting regulations that mandate using of a logic model. The purpose of this study is to reveal the application of logic models based on technical regulations of budgeting that have changed in the period 2009-2018. Revealing process in this study is based on the stages of building a logic model created by Knowlton and Philips. This research method employs descriptive qualitative analysis through documentation studies and interviews. The result of the research indicated that inputs, activities, outputs, outcomes, and impact used in the budgeting process are in line with the stages of building a logic model. However, there are differences in terms of the arrangement and ways of connecting between the logical elements of the model and the scope of their definitions. The implication of this affects the clarity of causality between logical elements of the logic model to achieve program objectives.

KEYWORDS: *government performance, stages of building a logic model, budgets preparation of line ministry, public budgeting systems*

ABSTRAK

Penyusunan anggaran berbasis kinerja di Indonesia masih menjadi isu menarik karena penerapannya yang dinamis untuk mencari bentuk yang lebih baik. Penyusunan anggaran belanja kementerian negara/lembaga didasarkan pada peraturan teknis penganggaran yang mengamanatkan penggunaan *logic model*. Tujuan penelitian ini mengungkap penerapan *logic model* berdasarkan peraturan teknis penganggaran yang mengalami perubahan dalam periode 2009-2018. Proses pengungkapan dalam penelitian ini didasarkan pada tahapan pembangunan *logic model* Knowlton dan Philips. Metode penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif melalui studi dokumentasi dan wawancara. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa *inputs, activities, outputs, outcomes, dan impact* yang digunakan dalam proses penganggaran sejalan dengan tahapan pembangunan *logic model*. Namun demikian, ada perbedaan dalam hal susunan dan cara menghubungkan antar-elemen *logic model* tersebut beserta ruang lingkup definisinya. Implikasi hal tersebut berpengaruh pada kejelasan hubungan kasualitas antar-elemen *logic model* yang logis dalam rangka pencapaian tujuan program.

KATA KUNCI: kinerja pemerintah, tahapan membangun *logic model*, persiapan penyusunan anggaran kementerian, sistem penganggaran publik

KLASIFIKASI JEL:

H11, P21

CARA MENGUTIP:

Zunaidi, A., & Santoso, K. (2021). Penerapan *logic model* dan penganggaran berbasis kinerja dalam pengaturan penganggaran. *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara, dan Kebijakan Publik*, 6(3), 195-210.

PENDAHULUAN

Perkembangan tingkat kemiskinan dan kesenjangan ekonomi di Indonesia sebelum pandemi Covid-19 menunjukkan tren yang baik. Data dari Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin di Indonesia mengalami penurunan dari sekitar 28,3 juta jiwa di tahun 2015 menjadi 25,1 juta jiwa di tahun 2019. Pada periode yang sama, tingkat kemiskinan juga mengalami penurunan dari 11,1% menjadi 9,4% dari populasi. Demikian pula, tingkat kesenjangan ekonomi yang diukur dengan rasio Gini mengalami penurunan dari 0,402 menjadi 0,382. Indikator-indikator kemiskinan tersebut dianggap sebagai ukuran keberhasilan program pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan dan mengurangi ketimpangan ekonomi.

Secara logika, kondisi di atas menunjukkan keberhasilan kementerian negara/lembaga (KL) yang melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan. Hal tersebut juga menunjukkan bahwa antara KL bersinergi dalam mencapai visi dan misi Presiden sebagaimana janji kampanyenya.

Namun apabila membandingkan antara kinerja pemerintahan pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla hingga semester pertama 2019 dengan hasil evaluasi kinerja anggaran aspek konteks, terlihat ketidaksinkronan antara keduanya. Program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh KL tidak seluruhnya mendukung visi dan misi presiden. Evaluasi anggaran aspek konteks mencoba mengukur kualitas bangunan *logic model* anggaran satu KL. Evaluasi tersebut mencakup sembilan informasi kinerja, antara lain: sasaran strategis pada tingkat KL, sasaran program (*outcome* unit eselon I), dan keluaran kegiatan (*output*). Evaluasi kinerja anggaran tersebut disusun berdasarkan kerangka logis perencanaan dan penganggaran yang menghasilkan informasi kinerja capaian pemerintah. Informasi kinerja tersebut di atas merupakan struktur bertingkat dan saling terkait satu sama lain dengan tingkatan hasil tertinggi pada tingkat KL disebut sebagai sasaran strategis (*outcome* KL) dan yang terendah adalah keluaran kegiatan (*output*).

Hasil evaluasi kinerja anggaran aspek konteks¹ diringkas sebagai berikut:

1. Terdapat 1.050 target indikator sasaran strategis (*outcome* KL) tetapi ditemukan

PENERAPAN DALAM PRAKTIK

1. Penerapan teori *logic model* yang digunakan dalam perencanaan dan penganggaran pemerintahan memerlukan penjelasan teknis rinci, contoh, serta konsistensi penggunaan definisi.
2. Pedoman penyusunan anggaran pemerintah pusat masih memerlukan panduan teknis perumusan informasi kinerja lebih jelas: *output*, *outcome*, dan indikator kinerja.
3. Cakupan pemahaman tersebut meliputi: perbedaan dan keterbatasannya.
4. Kejelasan dan konsistensi suatu definisi memperkuat pemahaman kerangka kerja (*framework*) yang digunakan dalam perencanaan dan penganggaran.

sebanyak 48 indikator sasaran strategis tanpa target pada tiga belas KL.

2. Berdasarkan data program dari Aplikasi SMART yang dikaitkan dengan sasaran strategis KL, terdapat 494 sasaran strategis (*outcome* program) dan 424 program dari 86 KL. Dari data tersebut, terdapat 45 KL yang memiliki sasaran strategis lebih banyak dari jumlah program. Hal tersebut mengindikasikan terdapat program yang mendukung lebih dari satu sasaran strategis. Kondisi tersebut kurang ideal mengingat posisi sasaran strategis yang lebih tinggi daripada program dalam struktur kinerja dan anggaran.

Hasil evaluasi kinerja anggaran tersebut juga menunjukkan beberapa fakta:

1. Sasaran strategis yang lebih banyak dibanding dengan program menunjukkan bahwa hasil akhir dari program tidak fokus pada suatu prioritas tertentu, padahal sasaran strategis merupakan puncak piramida bangunan *logic model*;
2. Apabila hasil akhir tidak dapat dirumuskan dengan jelas (suatu sasaran strategis), seberapa pun besar alokasi anggaran untuk pencapaian kinerja menjadi kurang berdampak pada perubahan kondisi masyarakat (*outcome-impact*). Padahal dalam bangunan perencanaan pembangunan nasional, keterpaduan/kesinkronan antar program yang menghasilkan perubahan kondisi masyarakat dengan lebih baik dimaksudkan untuk mencapai visi dan misi presiden;

¹Lokakarya Evaluasi Kinerja Anggaran RKAKL 2019 April 2019, Direktorat Jenderal Anggaran

3. Walaupun sasaran strategis KL jelas, belum tentu hal tersebut dapat dicapai dengan program yang mendukung beberapa sasaran strategis sekaligus;
4. Penggunaan terminologi *impact* tidak banyak diungkap dalam petunjuk teknis penganggaran, bahkan penggunaannya sering tertukar dengan *outcome*. Yang lebih sering digunakan adalah terminologi *outcome* pada berbagai tingkatan: unit eselon I yang melaksanakan program (lebih dominan); KL menghasilkan *outcome* sebagai hasil kinerja semua *outcome* eselon I; presiden menghasilkan *outcome* nasional sebagai hasil kinerja semua *outcome* KL. Perbedaan *outcome* antar tingkatan tersebut tidak diuraikan secara jelas dalam petunjuk teknis;
5. Dalam konteks teori *logic model*, *impact* dan *outcome* dibedakan berdasarkan kerangka waktu dari dampak perubahan yang dihasilkan oleh program. *Outcome* mengubah kondisi masyarakat dalam jangka waktu satu sampai dengan lima tahun. Sementara, *impact* berdampak lebih dari lima tahun (Robinson & Last, 2009; Knowlton & Phillips, 2013).

Sebagai tambahan, evaluasi aspek konteks belum menggali lebih dalam mengenai hubungan antara *output-outcome-sasaran strategis (impact)*. Hal tersebut dapat dipahami karena dari sisi kelengkapan rumusan sasaran strategis saja masih ada KL yang belum melengkapinya. Belum lagi, kualitas rumusan *output* juga masih perlu mendapat perhatian. Menurut Spicker (2009), perumusan *output* publik (*public service*) tidaklah mudah. Tiap negara mempunyai kebutuhan *output public service* tertentu yang berbeda.

Dampak lebih jauh apabila rumusan kinerja (*output-outcome-impact*) belum tuntas didiskusikan dalam proses penganggaran, pelaksana program/kegiatan atau pengelola keuangan hanya terjebak pada bagaimana cara menghabiskan anggaran (*input*), tidak peduli atas rumusan *output-outcome-sasaran strategis* yang dicantumkan dalam dokumen anggaran (RKAKL). Kondisi seperti inilah yang merupakan tantangan terberat dalam penerapan anggaran berbasis kinerja, yaitu perubahan *mindset* dari *input* ke *output-outcome*. Jangan sampai, penganggaran berbasis kinerja hanya di atas kertas, padahal spiritnya menggunakan anggaran tradisional karena proyeksi kebutuhan anggaran didasarkan adanya peningkatan/penurunan jumlah anggaran tahun sebelumnya (*incremental*).

Bukan berarti penerapan penganggaran berbasis kinerja telah gagal di Indonesia tetapi ada kelemahan yang harus diperbaiki. Hal ini sejalan dengan pendapat Marsus & Mas'udin (2020) bahwa penerapan penganggaran berbasis kinerja di Indonesia secara umum dapat mempengaruhi efektivitas program pada KL dan mengurangi duplikasi kegiatan. Namun, ditemukan beberapa penyusunan anggaran masih belum efektif. Salah satunya mengenai perumusan ukuran kinerja yang merupakan elemen dalam *logic model*.

Masih kurang efektifnya penyusunan anggaran tersebut terkonfirmasi dengan hasil penelitian Mongan (2019). Belanja pemerintah pusat untuk bidang pendidikan tidak berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Namun untuk sektor kesehatan, pengeluaran pemerintah pusat memberikan pengaruh positif dan signifikan terhadap IPM. Regresi data panel digunakan dalam penelitian ini pada 32 provinsi selama periode 2000-2016. Anggaran Pendidikan yang mendapat alokasi dua puluh persen dari belanja negara tersebut disalurkan melalui berbagai program. Artinya, program-program dalam bidang Pendidikan masih perlu ditingkatkan kinerjanya.

Apabila melihat proses penyusunan anggaran, perencana KL menyusun anggaran berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Materi teknis penyusunan anggaran dalam PMK tersebut menunjukkan perkembangan yang dinamis dari waktu ke waktu, termasuk visualisasi *logic model* beserta definisi yang digunakan. Namun, penjelasan atas keduanya sangat minim, atau dapat dikatakan tidak memadai untuk memberikan pemahaman bagi para perencana anggaran. Dalam hal ini, para perencana dianggap/diasumsikan telah paham dan mengetahui secara jelas mengenai perbedaan diantara hasil dimaksud (*outcome* unit eselon I, *outcome* KL, dan *outcome* nasional). Secara teknis, petunjuk penyusunan anggaran lebih banyak menjelaskan bagaimana perumusan *output*, jenisnya, serta bagaimana pengalokasian anggaran berdasarkan *input* (standar biaya dan penerapan akun belanja).

Dengan permasalahan sebagaimana pemaparan tersebut di atas, rumusan masalah kajian secara umum dinyatakan: bagaimana penerapan *logic model* penganggaran berdasarkan teori dan peraturan yang berlaku. Rincian pertanyaan penelitian lebih lanjut sebagai berikut: (1) Apa yang membedakan *logic model* dalam teori dan peraturan penganggaran sebagai dasar penyusunan dokumen anggaran?, dan (2) Adakah

konsekuensi perbedaan-perbedaan tersebut apabila ada?

Penelitian ini mencoba memahami penggunaan kerangka logis yang digunakan dalam penganggaran belanja KL periode 2009-2018. Dalam kurun waktu tersebut, terdapat tiga perubahan atas penerapan *logic model* dalam dokumen penganggaran sebagaimana dampak perubahan dari peraturan penganggaran. Oleh karena itu, tujuan penelitian/kajian adalah untuk mendapatkan pemahaman mendalam terkait penerapan kerangka logis yang mengadopsi *logic model*. Rincian mengenai tujuan penelitian mencakup: (1) Mengkaji peraturan penganggaran dengan muatan *logic model*, dan (2) Mengidentifikasi elemen-elemen *logic model* beserta prasyaratnya.

STUDI LITERATUR

Kajian dan Penelitian Sebelumnya

Pengkaji meninjau beberapa penelitian sebelumnya. Pertama, judul penelitian "Penyusunan Informasi Kinerja dengan Pendekatan *Logic Model* dalam Perencanaan dan Penganggaran di Ombudsman Republik Indonesia" (Astanto et al., 2019). Peneliti menggunakan tahapan membangun *logic model* menurut McLaughlin & Jordan (2015). Kajian tersebut hanya memotret kondisi yang ada di Ombudsman RI dalam proses perencanaan dan penganggarnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar tahapan penyusunan informasi kinerja telah sesuai dengan tahapan dalam membangun *logic model* tetapi ada yang tidak terpenuhi: tidak dilakukannya tahap menggambarkan model; penyusunan tidak sepenuhnya dilakukan secara kolektif dengan melibatkan pemangku kepentingan utama. Visual *logic model* tidak ditemukan dalam dokumen formal tetapi berwujud formulir-formulir yang berisi elemen *logic model* (*activity*, *output*, dan *outcome*) yang diasumsikan berhubungan secara kasualitas.

Penelitian di Ombudsman tersebut di atas fokus pada proses penerapan *logic model* dalam penyusunan anggaran berdasarkan peraturan 2015 (perkembangan kedua). Saat itu, teori *logic model* secara eksplisit telah dinyatakan dalam peraturan penganggaran 2015.

Persamaannya terletak pada metodologi penelitian yang digunakan yaitu dokumentasi dan wawancara semi terstruktur dengan analisis deskriptif. Namun, ada beberapa catatan perbedaan dengan penelitian yang sedang dilakukan, yaitu dari sisi:

1. Tahapan pembangunan *logic model* dimaksudkan untuk evaluasi program;
2. Penelitian dilakukan pada Ombudsman yang secara relatif merupakan KL kecil dibanding Badan Pusat Statistik, Kementerian Pertanian, atau Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
3. Fokus penelitian pada proses penerapan *logic model* dalam penyusunan anggaran tetapi tidak secara spesifik bagaimana elemen *logic model* diterapkan (*input*, *process*, *output*, dan *outcome*).

Tinjauan pustaka kedua adalah "Pengembangan Model Logika Evaluasi Program Pengembangan SDM Responsif Gender Bidang ESDM" (Rohmatulloh & Shalahuddin, 2014). Kajian ini mengembangkan *logic model* evaluasi program pengembangan sumber daya manusia (SDM) bidang energi dan sumber daya mineral (ESDM) yang dikaitkan dengan isu gender. Hasil kajian menunjukkan proses penerapan *logic model* yang direvisi secara berulang untuk mendapat hasil yang mirip dengan kondisi nyata atas pengembangan SDM yang responsif gender. *Logic model* dalam kajian digunakan dalam konteks evaluasi program, bukan untuk penyusunan anggaran program. Dapat dipahami, keberhasilan penerapan *logic model* karena beberapa hal: pemangku kepentingan terbatas di lingkungan Badan Diklat SDM, Kementerian ESDM (setingkat unit eselon I); *output* yang dihasilkan terbatas pada aspek gender; *activity* juga terbatas pada program diklat yang responsif gender.

Catatan pada penelitian ini apabila dibandingkan yang sedang diteliti adalah (1) melalui pembangunan *logic model* untuk evaluasi program, diperlihatkan secara rinci kelemahan program untuk diperbaiki, seperti penggunaan elemen *logic model* (*input*, *process*, *output*, dan *outcome*) dan (2) persamaannya terletak pada analisis deskriptif yang digunakan.

Tinjauan pustaka ketiga adalah "Evaluasi Implementasi Masterplan Kawasan Agropolitan Ciwidey Menggunakan *Logic Models*" (Agustina & Artiningsih, 2017). Kajian dilakukan menggunakan analisis *logic model* yang menjabarkan *input*, *output*, *outcome*, dan *impact* dalam suatu diagram yang kemudian diuraikan menggunakan deskripsi kausalitas. Hasil kajian menunjukkan bahwa program pengembangan agropolitan berdampak positif bagi karakteristik fisik dan sosial tetapi berdampak kurang baik bagi karakteristik ekonomi. Penerapan *logic model* tidak menjamin keberhasilan pelaksanaan program/kegiatan dalam semua aspek.

Catatan pada penelitian evaluasi implementasi tersebut apabila dibandingkan yang sedang diteliti berikut ini. Seperti halnya penelitian penggunaan *logic model* untuk evaluasi program pada ESDM sebelumnya, penggunaan metode analisis *logic model* melalui penjabaran elemennya: *input*, *process*, *output*, *outcome*, dan *impact*.

Ketiga penelitian tersebut di atas memberikan modal untuk menggali lebih dalam mengenai penggunaan *logic model* pada suatu program beserta anggarannya agar lebih efektif, meskipun secara teoritis pada awalnya. Catatan lebih spesifik atas kajian-kajian tersebut adalah: (1) pentingnya kasualitas elemen *logic model* dalam penyusunan anggaran dan (2) pemahaman yang baik mengenai elemen *logic model* (definisi dan ruang lingkupnya).

Penganggaran Berbasis Kinerja

Pandangan teoritis penganggaran berbasis kinerja dalam kajian ini mengacu pada pandangan Robinson & Last (2009). Pengertian anggaran berbasis kinerja merupakan penggunaan informasi kinerja secara sistematis dalam persiapan penyusunan anggaran. Intinya, penganggaran berbasis kinerja mengacu pada mekanisme dan proses pendanaan sektor publik yang dirancang untuk memperkuat hubungan antara pendanaan dan hasil (*output* dan *outcome*) melalui penggunaan sistematis informasi kinerja formal, dengan tujuan meningkatkan efisiensi alokasi dan teknis pengeluaran publik.

Konsep yang paling mendasar dalam kerangka kerja konseptual manajemen kinerja dan penganggaran adalah *outcome*, *output*, *activity*, dan *input*. Rincian penjelasannya sebagai berikut:

1. Suatu *output* adalah barang atau layanan yang disediakan oleh agen/unit kerja pemerintah untuk pihak eksternal;
2. *Outcome* adalah dampak yang dimaksudkan dari adanya *output* tersebut. Sebagai contoh, perawatan medis yang diterima oleh korban kecelakaan di jalan adalah *output*. *Outcome* yang diharapkan atas *output* dimaksud adalah penyelamatan nyawa pasien dan meminimalkan kecacatan akibat kecelakaan. Contoh yang lain, investigasi kejahatan adalah *output* polisi dan mengurangi kejahatan

merupakan *outcome* yang diharapkan dari *output* tersebut.

3. *Activity*² adalah jenis tugas kerja yang dilakukan dalam rangka produksi *output*. Suatu *output* pada umumnya membutuhkan serangkaian *activity* terkoordinasi dari jenis yang berbeda dan dalam jumlah yang berbeda. Contohnya, perawatan korban kecelakaan lalu lintas dapat melibatkan kombinasi kegiatan perawatan langsung seperti operasi, perawatan, dan anestesi, serta kegiatan pendukung seperti persediaan dan manajemen fasilitas.
4. *Input* adalah sumber daya yang digunakan dalam melaksanakan kegiatan untuk menghasilkan *output* (misalnya, tenaga kerja, peralatan, bangunan).

Serangkaian konsep yang dipahami secara luas tersebut di atas dan sebagian besar terstandarisasi ini merupakan kerangka kerja logis dan mempunyai hubungan timbal balik yang barangkali mewakili rantai produksi sektor publik (Gambar 1).

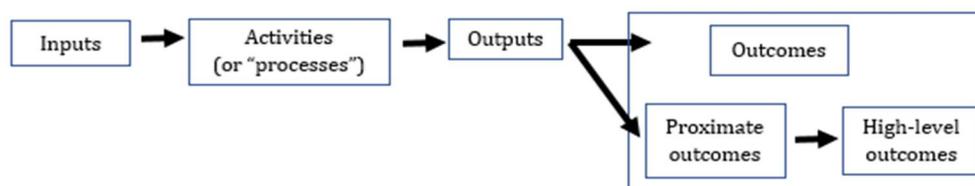
Disamping itu, Robinson & Last (2009) juga memberi penekanan pada elemen kerangka logis tersebut, yaitu:

1. *Output* adalah produk yang dipasok oleh pemerintah dengan catatan bahwa sebagian besar *output* pemerintah adalah jasa (berupa layanan) daripada barang fisik. Contoh untuk *output* layanan medis pada korban kecelakaan jalan, tercapainya *outcome* adalah menyelamatkan nyawa pasien, tidak ada *output* (barang) yang dihasilkan. Artinya, jika harus dianggap sebagai *output*, suatu jasa (berupa layanan) harus berpotensi mampu menghasilkan *outcome* yang diinginkan;
2. *Outcome* adalah perubahan yang ditimbulkan oleh intervensi publik terhadap individu, struktur sosial, atau lingkungan fisik. Umumnya, suatu *output* memiliki lebih dari satu *outcome* yang diharapkan. Sebagai contoh, *outcome* yang diharapkan dari pendidikan sekolah mencakup peningkatan pengetahuan (hasil belajar siswa), ekonomi yang lebih kuat, dan masyarakat yang lebih harmonis (melalui penghargaan hak orang lain dan hukum);

²Istilah 'proses' sering digunakan kurang lebih secara sinonim sama dengan aktivitas; Istilah *activity* (termasuk istilah *input*, *output*, *outcome*, *impact*) tidak dialihbahasakan agar tidak menimbulkan

kesalahpahaman dalam memahami teori/konsep dengan pengertian sehari-hari, seperti: masukan (*input*), kegiatan (*activity*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*), dan dampak (*impact*).

Gambar 1. Rantai Produksi Sektor Publik



Sumber: *Performance Budgeting Models and Mechanisms*

3. Robinson tidak membedakan antara dua tingkatan *outcome*: *outcome* langsung dan *outcome* tingkat tinggi. *Outcome* langsung adalah dampak yang lebih langsung dari *output*. Sedangkan, *outcome* tingkat tinggi merujuk pada tujuan akhir atas penyediaan *output*. Yang pertama adalah cara untuk mencapai yang terakhir. Dalam hal pendidikan sekolah, pengetahuan adalah *outcome* langsung, sedangkan ekonomi yang lebih kuat adalah *outcome* tingkat tinggi. Meskipun penggunaan istilah *outcome* untuk merujuk pada semua dampak intervensi publik adalah praktik yang dominan, ada beberapa yang berusaha untuk membedakan antara *outcome* dan *impact* mengacu pada perbedaan antara *outcome* langsung dan *outcome* tingkat tinggi dalam pikiran;
4. Pentingnya hubungan antara *output* dan *outcome*. Unit *output* yang dihasilkan pemerintah harus lengkap dan berpotensi mampu menghasilkan *outcome* yang diinginkan. Kata 'berpotensi' penting dicatat karena banyak layanan mengandung unsur ketidakpastian dalam kaitannya dengan *outcome* yang diharapkan tercapai dalam setiap kasus individu. Misalnya, ada ketidakpastian yang cukup besar tentang apakah perawatan darurat terbaik bagi korban kecelakaan yang terluka (*output*) akan berhasil menyelamatkan nyawa pasien (*outcome*). Untuk hasil seperti itu, yang dapat dikatakan hanyalah bahwa *outcome* yang diharapkan adalah positif. Jadi, untuk beberapa jenis layanan, adalah tidak tepat untuk menentukan penyelesaian produksi dari *output* akan berdampak langsung kepada pencapaian *outcome* yang diinginkan. dengan kata lain, *output* tidak selalu menghasilkan *outcome* sebagaimana yang diharapkan.

Dalam konteks penganggaran KL, konsep penganggaran berbasis kinerja diatur dalam Peraturan tentang Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (2010).

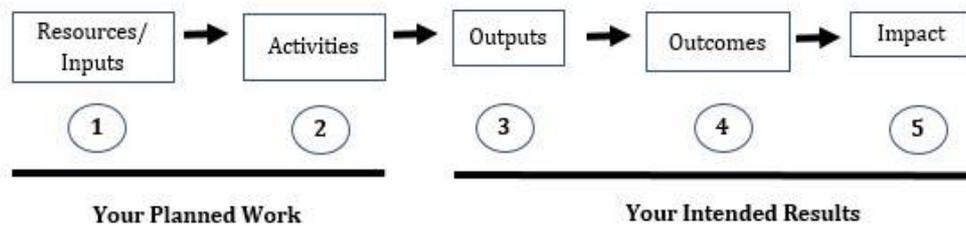
Ada tiga prinsip sebagai kerangka kerja penyusunan anggaran KL, yaitu:

1. alokasi anggaran program dan kegiatan didasarkan pada tugas-fungsi unit kerja yang dilekatkan pada struktur organisasi (*money follow function*);
2. alokasi anggaran berorientasi pada kinerja (*output and outcome oriented*);
3. fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*).

Berdasarkan penjelasan atas teori dan konsep mengenai penganggaran berbasis kinerja tersebut, pengkaji/peneliti membincangkannya berikut ini. Penganggaran berbasis kinerja mencoba menghubungkan antara anggaran dengan hasil (*output/outcome*). Antara *output* dan *outcome* mempunyai kedudukan berbeda dalam suatu rantai produksi barang publik. *Outcome* yang diharapkan tercapai merupakan *outcome* langsung (berpengaruh kepada individu atau masyarakat) atau *outcome* tingkat tinggi yang mempunyai dampak luas kepada masyarakat secara positif. Tidak ada *outcome* yang dibedakan berdasarkan tingkatan organisasi pelaksana program, mengingat *outcome* merupakan hasil kerja keseluruhan *output-output* yang dihasilkan oleh suatu program atau kolaborasi dengan *outcome* dari program lain.

Meskipun teori dan konsep dalam peraturan penganggaran telah dinyatakan dengan jelas, ternyata, hubungan antara anggaran dan kinerja masih menjadi permasalahan dasar dalam rangka peningkatan akuntabilitas sektor publik. Dalam hal ini, ada beberapa permasalahan yang dihadapi dalam reformasi penganggaran sebagaimana diingatkan Andrews (2005) sebagaimana kondisi di Indonesia (reformasi telah berjalan sekitar lima belas tahun sejak tahun 2003). Beberapa permasalahan yang terjadi adalah:

Gambar 2. Basic Logic Model



Sumber: *Logic Model Development Guide*. Michigan: W.K. Kellogg Foundation

1. Anggaran masih tidak memberikan hubungan yang jelas antara kinerja dan alokasi, membatasi koneksi akuntabilitas berorientasi pada hasil dalam anggaran;
2. Ukuran kinerja yang bermasalah karena tidak menjadi dasar yang efektif dalam identifikasi hasil, pengukuran, dan manajemen;
3. Anggaran masih gagal untuk mengidentifikasi siapa yang bertanggung jawab pada suatu kinerja dan penggunaan sumber daya.

Logic Model

Beberapa pihak memberikan definisi *logic model* terkait pencapaian program hampir seragam. Menurut W K Kellogg Foundation (2004) *logic model* adalah cara yang sistematis dan visual untuk menyajikan dan berbagi pemahaman tentang hubungan antara sumber daya yang dimiliki untuk mengoperasikan program, kegiatan yang direncanakan untuk dilakukan, dan perubahan atau hasil yang ingin dicapai. Sejalan dengan itu, Knowlton & Phillips (2013) memberikan definisi *logic model* sebagai metode penyajian ide secara visual. Model ini menawarkan cara menggambarkan dan berbagi pemahaman tentang hubungan di antara elemen yang diperlukan untuk melaksanakan program atau suatu upaya mengubah kondisi.

Terkait dengan bentuk dasar *logic model* beberapa pihak menyatakan berbeda. Taylor-Powell & Henert (2008) menggambarkan bentuk dasar *logic model* dengan lima komponen: *Inputs*, *Outputs*, *Outcomes*, *Assumptions*, *External Factors*. Sanders & Sullins (2014) menyusun *logic model* berdasarkan enam komponen: *inputs*, *activities*, *output*, *initial outcomes*, *intermediate outcomes*, *ultimate outcomes*. Sementara, Frechtling (2007:21-22) mengembangkan *logic model* dengan komponen: *input*, *process*, *output*, dan *outcomes*. Berikutnya, W K Kellogg Foundation (2004) dan Knowlton & Phillips (2013) menggambarkan

komponen dasar *logic model*, terdiri dari *input*, *activities*, *output*, *outcome*, dan *impact* (Gambar 2).

Dalam pembahasan atas penelitian, pengkaji menggunakan teori program *logic model* dari Knowlton & Phillips (2013). Ada dua pertimbangan utama. Pertama, penjelasan atas teori dan praktik penerapan kerangka logis disajikan secara detail. Kedua, penerapan kerangka logis dalam perencanaan dan penganggaran yang disajikan dapat disandingkan dan diperbandingkan dengan peraturan penganggaran.

METODE PENELITIAN

Sebagai jenis penelitian studi dokumentasi, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Afrizal (2017), pilihan penggunaan metode tersebut mengacu pada cara mencari jawaban atas permasalahan kajian. Berbeda dengan kuantitatif, penelitian kualitatif menganalisis kata-kata yang menyatakan alasan-alasan atau interpretasi atau makna-makna dan kejadian-kejadian serta perbuatan-perbuatan yang dilakukan perorangan atau kelompok sosial.

Kajian ini juga menggunakan teknik studi kepustakaan, studi dokumentasi, dan wawancara. Studi kepustakaan berarti, pengkaji meneliti teori-teori dan hasil-hasil penelitian sejenis yang telah dilakukan sebelumnya. Hasil pembahasan teori-teori digunakan sebagai pisau analisis atas permasalahan penelitian. Sedangkan untuk hasil-hasil penelitian sebelumnya, keberadaannya dimaksudkan untuk memperoleh wawasan atas permasalahan kajian. Studi dokumentasi dimaksudkan untuk memperoleh data-data penelitian berupa peraturan-peraturan penganggaran. Sementara, wawancara dimaksudkan untuk memperoleh gambaran atas penerapan peraturan mengenai kerangka logis dalam penganggaran.

Lebih lanjut, wawancara dimaksudkan untuk memperoleh gambaran atas penerapan

peraturan mengenai *logic model* dalam penganggaran. Perspektifnya berasal dari sisi pembuat peraturan penganggaran dan sekaligus penerjemah peraturan penganggaran (Direktorat Jenderal Anggaran). Fungsi penerjemah tersebut dilaksanakan pada saat bimbingan teknis atau pendampingan yang dilakukan oleh pegawai Direktorat Jenderal Anggaran kepada para perencana anggaran KL. Teknik wawancara dilakukan dengan pertanyaan semi terstruktur dengan daftar pertanyaan utama: bagaimana elemen *logic model* dan hubungan kasualitasnya diterapkan dalam proses penyusunan anggaran belanja KL.

Untuk informan, teknik *purposive sampling* digunakan dengan *criterion based selection* karena pertimbangan penguasaan dan pemahaman terkait penerapan *logic model* dalam penganggaran Idrus (2009). Dengan teknik ini, diperoleh lima orang informan yang merupakan pegawai senior di Direktorat Jenderal Anggaran yang terlibat proses penyusunan anggaran belanja KL. Kriteria utama informan yang paling utama adalah yang mengalami perubahan dalam peraturan penganggaran, khususnya pada periode 2009 sampai dengan 2018.

Selanjutnya, analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis interaktif mengacu Matthew B. et al. (2014). Dalam penjelasannya atas penelitian jenis kualitatif, analisis data yang digunakan mencakup: kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Penjelasan kondensasi data dimaksud mencakup upaya melakukan abstraksi dan mengubah catatan lapangan, transkrip wawancara, dan dokumentasi atas materi (temuan) empirik. Yang dimaksud dengan kondensasi atau pengembunan data mengandung arti pengubahan data menjadi lebih padat yang sebelumnya berupa uap. Melalui kondensasi, proses analisis data dalam penelitian kualitatif lebih mengakomodir data secara menyeluruh tanpa harus mengurangi temuan lapangan yang diperoleh selama penelitian berlangsung. Selanjutnya, data hasil kondensasi tersebut disajikan. Baru tahap terakhir adalah penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam konteks perkembangan sistem penganggaran yang berwujud peraturan penyusunan anggaran atas dokumen RKAKL, ada tiga perkembangan yang mendapat perhatian pengkaji terkait penerapan teori atau konsep *logic model* yang ada dalam peraturan penganggaran.

Perkembangan tersebut terjadi pada tahun 2009, 2015, dan 2018.

Penerapan *Logic Model* Tahun 2009

Secara umum, Pedoman Reformasi Perencanaan Dan Pembangunan (2009) berisi pedoman mengenai cara penyusunan program dan kegiatan pada KL dalam kerangka pencapaian target-target pembangunan nasional. Untuk keperluan penulisan, Pedoman Reformasi selanjutnya disebut Peraturan Tahun 2009 dan berisi dua hal.

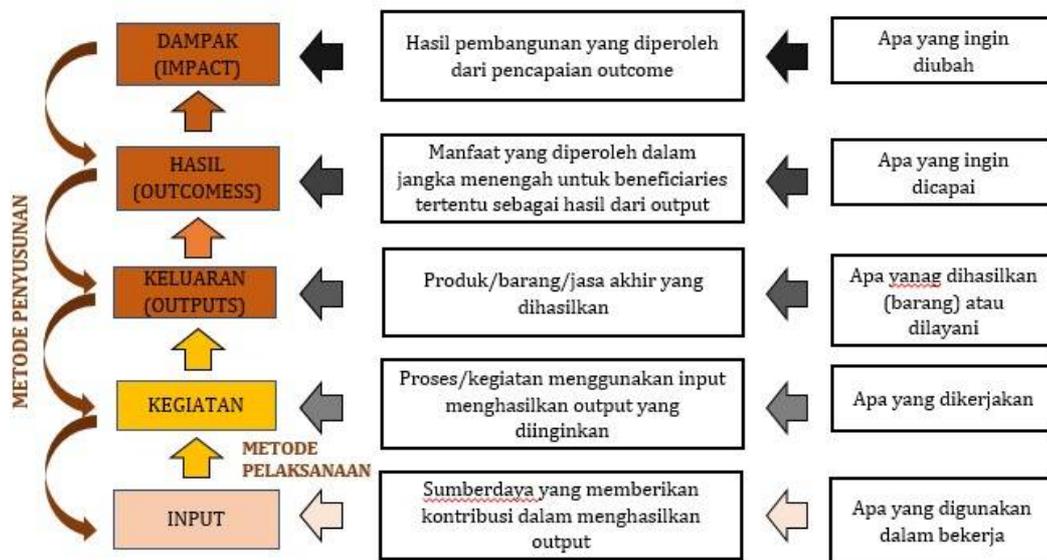
Pertama, pedoman mengenai penataan kembali program dan kegiatan yang disertai penjelasan sasaran pembangunan, indikator kinerja, dan penanggung jawab kegiatan. Di samping itu, penegasan adanya keterkaitan yang erat antara perencanaan dan penganggaran sejak penyusunan rencana jangka menengah lima tahunan (dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional atau RPJMN dan Rencana Strategis Kementerian Negara/Lembaga atau Renstra KL) hingga penyusunan rencana tahunan (dokumen Rencana Kerja Pemerintah atau RKP, Rencana Kerja Kementerian Negara/Lembaga atau Renja KL, RKAKL, serta Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran atau DIPA).

Kedua, instruksi kepada KL untuk melakukan langkah-langkah: restrukturisasi program dan kegiatan serta implementasi hasil restrukturisasi program dan kegiatan dalam penyusunan RPJMN, Renstra KL, RKP, Renja KL, RKAKL, dan DIPA.

Terkait penerapan *logic model* dalam penganggaran, kerangka logis penganggaran merupakan transformasi dari kerangka logis perencanaan. Secara visual, ada tiga jenis kerangka logis yang diterapkan dalam penganggaran berbasis kinerja: secara umum, tingkat kementerian negara/lembaga, dan tingkat nasional. Dalam model tersebut, hanya ada elemen *output* dan *outcome*. *Outcome* yang ada diletakkan dalam berbagai tingkatan yang dikaitkan dengan entitas (pemerintah sebagai representasi tingkat nasional, tingkat kementerian negara/lembaga, dan tingkat unit eselon 1A).

Secara tersurat, kerangka logis penganggaran dimaksud mengadopsi program *logic model* sebagaimana disajikan dalam Gambar 3. Visualisasi Struktur Manajemen Kinerja berusaha menjelaskan hubungan antara sumber daya dengan hasil atau sasaran perencanaan, serta merupakan instrumen untuk merancang, memonitor, dan melaporkan pelaksanaan

Gambar 3. Logic Model Perencanaan dan Penganggaran



Sumber: Bappenas dan Kementerian Keuangan (2009)

anggaran. Kerangka logis yang dibangun dimulai dari 'apa yang hendak diubah (*impact*)' sehingga membutuhkan rumusan 'apa yang hendak dicapai' (*outcome*) guna mewujudkan perubahan yang diinginkan. Selanjutnya, untuk mencapai *outcome* diperlukan rumusan mengenai 'apa yang dihasilkan' (*output*), dan untuk menghasilkan *output* tersebut diperlukan 'proses apa yang dilakukan' (*activity*). Untuk proses tersebut, kebutuhan yang diperlukan adalah 'sumber daya apa yang diperlukan' (*input*).

Selanjutnya, kerangka logis (yang masih teoritis) diterjemahkan ke dalam konteks penganggaran berbasis kinerja. Apabila *logic model* Knowlton & Phillips dan Peraturan Tahun 2009 disandingkan, visualisasinya disajikan dalam lampiran 1.

Ada beberapa catatan penerapan kerangka logis penganggaran berdasarkan Peraturan Tahun 2009. Pertama, kerangka logis tidak menyertakan elemen *input-process*. Namun demikian, *input* dan *process* dijelaskan dalam dalam buku pedoman. Kedua, elemen dan terminologi kerangka logis dalam penganggaran dijelaskan sebagai berikut:

1. Kinerja merupakan prestasi kerja berupa keluaran kegiatan atau hasil dari suatu program dengan kuantitas dan kualitas terukur;
2. *Outcome* merupakan segala sesuatu sebagai cerminan berfungsinya keluaran kegiatan dalam satu program;

3. *Output* merupakan barang atau jasa sebagai hasilkegiatan dan dilaksanakan untuk mendukung capaian sasaran dan tujuan program/kebijakan.

Secara visual, tujuan dari program/kegiatan yang dilaksanakan KL dibagi dalam *outcome* program, *outcome* KL, dan *outcome* nasional. Tidak ada penjelasan yang memadai dalam Peraturan Tahun 2009 apakah ada perbedaan atau persamaan diantara ketiganya.

Terkait hal tersebut, Knowlton & Phillips (2013) membagi *outcome* dalam tujuan jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Pengertian tujuan jangka pendek dan jangka menengah (apabila digabungkan) dan tujuan jangka panjang sejalan dengan penjelasan Robinson & Last (2009) mengenai *outcome*.

Dalam hal *output*, Knowlton & Phillips (2013) serta Robinson & Last (2009) menjelaskan pengertian *output* lebih banyak berkaitan dengan jasa yang dampaknya terhadap *outcome* terkadang sebatas positif. Agak berbeda dalam penerapan kerangka logis berdasarkan Peraturan Tahun 2009, *output* yang dihasilkan kebanyakan dirumuskan berupa barang atau dijadikan sebagai 'barang'. Hal ini sejalan dengan pendapat Spicker (2009) yang menyatakan bahwa rumusan *output* barang publik sulit dilakukan.

Dalam Peraturan Tahun 2009, penjelasan mengenai *output* telah disajikan secara detail. Agak berbeda dengan penjelasan mengenai *outcome*,

gambaran dan penjelasan mengenai *outcome* (apalagi dibedakan menjadi tiga tingkatan) sangat sedikit atau kurang memadai untuk dipahami.

Satu hal yang tidak kalah penting adalah mengenai pengertian kegiatan. Kegiatan dalam konteks pencapaian tujuan program, bukanlah proses atau sebagai terjemahan dari *activities* dalam program *logic model*. Kegiatan dapat dikatakan merupakan subprogram. Dalam kerangka logis penganggaran, suatu kegiatan mengkoordinasikan capaian *output*.

Secara umum, penerapan kerangka logis berdasarkan Peraturan Tahun 2009 masih belum memadai dalam menyajikan tujuan yang diharapkan dan berjenjang (*outcome* program, *outcome* kementerian negara, dan *outcome* nasional). Sebagai tahap awal penerapan kerangka logis dalam penganggaran, perencana diharuskan mengisi struktur anggaran berdasarkan format yang ditentukan oleh Direktorat Jenderal Anggaran: Prioritas nasional menghasilkan *outcome* yang merupakan *outcome* KL sesuai tugas-fungsinya. Program menghasilkan *outcome* yang mendukung capaian *outcome* KL. Sementara, *outcome* dihasilkan dari bekerjanya *output* secara bersama.

Berdasarkan hasil wawancara, dua orang pegawai dari Direktorat Sistem Penganggaran yang terlibat dalam penyusunan Peraturan Tahun 2009 memberi konfirmasi sebagai berikut: (1) *Outcome* dan ruang lingkup beserta indikator kinerjanya diserahkan kepada KL dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas (Kementerian PPN), dan (2) Peran Direktorat Jenderal Anggaran, khususnya Direktorat Bidang Anggaran sebagai mitra kerja KL fokus melakukan penataan *output*.

Kondisi tersebut mencerminkan adanya pembagian kewenangan dalam perencanaan dan penganggaran antara Kementerian Keuangan dan Kementerian PPN. Berdasarkan hasil wawancara dengan tiga orang pegawai Direktorat Bidang Anggaran, diskusi yang menghubungkan antara *output* dan *outcome* bergantung dengan kemampuan/ketertarikan pihak yang terlibat (KL, Kementerian Keuangan, dan Kementerian PPN). Artinya, ada yang mendiskusikan dan ada juga yang tidak mendiskusikan hubungan antara *output* dan *outcome* tersebut secara utuh.

Kondisi tersebut dapat dimaklumi menurut dua orang pegawai Direktorat Bidang Anggaran mengingat tahun 2009 merupakan awal penerapan *logic model* dalam penganggaran. Direktorat Anggaran Bidang sebagai mitra kerja KL

berdiskusi lebih intensif mengenai *output* tiap-tiap satker/unit eselon II dibanding mengenai *outcome*.

Penerapan *Logic Model* Tahun 2015

Secara visual, perbandingan kerangka logis antara *logic model* berdasarkan Knowlton & Philips dengan Peraturan Tahun 2015 disajikan pada lampiran 2. Secara jelas terlihat, *logic model* dalam peraturan penganggaran sangat mempertimbangkan capaian kinerja tiap-tiap organisasi, bukan wujud tujuannya. Tingkatan organisasi KL dan unit eselon 1A mempunyai susunan pencapaian kinerja yang terdiri dari *input*, aktivitas, *output*, dan *outcome*. Sementara, unit eselon II sebagai koordinator 'Kegiatan' atau subprogram hanya mempunyai elemen *input*, *activities*, dan *output*.

Yang dimaksud dengan Peraturan Tahun 2015 adalah dua peraturan penganggaran, yaitu:

1. Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 143/PMK.02/2015 Tentang Petunjuk Penyusunan Dan Penelaahan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga Dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (2015);
2. Pedoman Pelaksanaan Penelitian Dan Penelaahan Informasi Kinerja Hasil Penataan Arsitektur Dan Informasi Kinerja Kementerian Negara/Lembaga (2016).

Yang sangat berbeda dengan program *logic model* Knowlton & Philips adalah tingkatan organisasi kementerian negara, unit eselon IA, dan unit eselon II memiliki hasil akhir yang berbeda: *outcome/impact* untuk tingkat KL; sasaran program (*outcome*) untuk tingkat unit eselon IA; sasaran kegiatan (*output*) untuk tingkat unit eselon II. Tiap tingkatan tersebut mempunyai elemen kerangka logis yang sama: *input*, proses, *output*, dan *outcome*. Secara konsep, kerangka logis tersebut dapat dijelaskan. Namun secara praktik, wujud penerapannya kurang dapat dibuktikan: apa bentuk *outcome* dari Satker/unit eselon II dan siapa yang mendokumentasikannya.

Dalam hal elemen dan terminologi *logic model*, hanya sedikit yang dijelaskan sebagai berikut:

1. Hasil merupakan segala sesuatu sebagai cerminan berfungsinya keluaran (*output*) dari kegiatan dalam 1 (satu) program;
2. Keluaran merupakan barang atau jasa sebagai hasil suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mendukung tujuan kebijakan atau sasaran-tujuan program/kebijakan;

3. Kinerja merupakan prestasi kerja yang berwujud keluaran (*output*) suatu kegiatan atau hasil program (*outcome*) dengan kuantitas dan kualitas terukur.

Agak berbeda dengan periode Peraturan Tahun 2009, *sharing knowledge* penerapan kerangka logis dalam penganggaran dilaksanakan lebih baik. Dalam petunjuk penyusunan anggaran atas dokumen RKAKL, ada bab atau bagian tersendiri yang menjelaskan mengenai penerapan kerangka logis dimaksud. Di samping itu, forum sosialisasi dan bimbingan teknis kepada KL atas penerapan kerangka logis dilakukan lebih banyak. Namun sekali lagi, tidak ada pola tertentu dalam pendampingan kepada KL.

Berdasarkan hasil wawancara, ada dua pendapat yang ditemukan. Dua pendapat tersebut mewakili Direktorat Sistem Penganggaran (dua orang pegawai) dan Direktorat Anggaran Bidang (tiga orang pegawai).

Pendapat pertama disampaikan oleh pegawai Direktorat Sistem Penganggaran bahwa *logic model* berdasarkan Peraturan Tahun 2015 (*input*, proses, *output*, dan *outcome*) untuk tiap tingkatan organisasi tidak dapat diterapkan karena berdampak terhadap perubahan struktur data transaksi keuangan secara nasional yang diwadahi Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN). SPAN merupakan sistem terintegrasi perencanaan, pelaksanaan anggaran, sampai dengan pelaporan keuangan. Oleh karena itu, susunan kerangka logis yang berlaku masih mengacu berdasarkan Peraturan Tahun 2009: program menghasilkan *output* beserta indikator kinerjanya; kegiatan menghasilkan *output* beserta indikator kinerjanya yang mendukung pencapaian *outcome* program.

Pendapat kedua diungkapkan oleh Pegawai Direktorat Bidang Anggaran bahwa pengisian tiap elemen *logic model* untuk tiap tingkatan organisasi (Satker/unit eselon II, unit eselon I, dan KL) sulit mendapat kata sepakat yang utuh mengenai rumusan tujuan (*output-outcome*) dari pemangku kepentingan (internal kementerian negara, Direktorat Jenderal Anggaran, dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional). Yang dilakukan oleh KL untuk memperoleh kesepakatan adalah berdiskusi secara bilateral dengan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional dan pada waktu lain dengan Direktorat Jenderal Anggaran. Oleh karena itu, sangat mungkin terdapat kondisi rumusan tujuan (*output-outcome*) tidak terhubung dengan tujuan nasional sebagaimana disebutkan dalam latar belakang karena proses diskusinya yang parsial tersebut.

Penerapan *Logic Model* Tahun 2018

Penerapan *logic model* berdasarkan Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 94/PMK.02/2017 Tentang Penyusunan Dan Penelaahan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga Dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (2018) yang selanjutnya disebut Peraturan Tahun 2018, lebih sederhana susunannya. Rincian elemen *logic model*-nya terdiri dari: sasaran strategis pada tingkat KL, *output* program, dan *output* kegiatan. Namun, kesederhanaan atas kerangka logis tersebut belum tentu memberi kejelasan bagaimana hubungan antara elemen *logic model* dalam rangka mencapai tujuan akhir (*outcome-impact*) dari suatu program. Apabila disandingkan dengan model Knowlton & Phillips, perbedaannya sebagaimana disajikan dalam lampiran 3.

Berikutnya, elemen dan istilah kerangka logis yang digunakan dalam model Peraturan Tahun 2018 sebagai berikut:

1. *Output* program merupakan barang/jasa sebagai hasilkegiatan yang dilaksanakan untuk mendukung pencapaian sasaran, tujuan, dan kebijakan pada level Program. *Output* program disusun sebagai penghubung untuk melihat keterkaitan antara suatu program dengan kegiatan beserta *output*-nya. *Output* program dapat dikatakan "apa" yang dihasilkan sedangkan *outcome* menjawab "mengapa" suatu *output* dihasilkan
2. *Output* kegiatan harus merupakan *output* yang konkrit sesuai dengan *value for money*. *Output* kegiatan adalah "apa" yang dihasilkan, sedangkan sasaran kegiatan adalah "mengapa" *output* tersebut perlu dihasilkan. *Output* kegiatan, yang terdiri atas *output* barang infrastruktur, *output* barang non-infrastruktur, *output* jasa regulasi, dan *output* jasa layanan nonregulasi.
3. Komponen merupakan tahapan/bagian dari proses pencapaian keluaran (*output*), yang berupa aktivitas yang dilakukan.
4. Detil belanja merupakan rincian kebutuhan belanja dalam komponen/ subkomponen yang berisikan item-item belanja.

Yang membedakan *logic model* berdasarkan Peraturan Tahun 2018 dengan Peraturan Tahun 2014 adalah:

1. Elemen *logic model* (*input*, proses, *output*, *outcome*) untuk tiap tingkatan organisasi tidak lagi diterapkan;

2. Ada elemen *logic model* baru yang ditambahkan, yaitu *output* program;
3. Mengacu Lampiran 3, terdapat garis putus-putus yang menghubungkan antara kegiatan dan *output* program. Secara konsep, *output* program didukung oleh kegiatan satker/unit eselon II; kegiatan merupakan bagian dalam proses menghasilkan *output* program. Di sisi yang lain kegiatan juga menghasilkan *output* kegiatan.

Adanya *output* program tersebut tidak diuraikan secara utuh dan jelas dalam Peraturan Tahun 2018 apa perannya dan bagaimana hubungan kasualitasnya dengan kegiatan dan *output* kegiatan. Kondisi tersebut dapat menyebabkan KL mengisi *output* program mirip/bahkan sama dengan *output* kegiatan. Dari hasil wawancara, salah satu pegawai dari Direktorat Anggaran Bidang tidak memberikan jawaban pasti saat diberikan pertanyaan: apakah rumusan *output* program itu sama/harus berbeda dengan *output* kegiatan. Sementara, dua orang pegawai Direktorat Bidang Anggaran menjawab harus berbeda.

Menurut Knowlton & Phillips (2013), hubungan antar elemen *logic model* merupakan hubungan 'jika-maka' yang dibaca dari kiri ke kanan: *input*, *process*, *output*, dan *outcome*. Apabila hal tersebut tidak terpenuhi, sisi logisnya menjadi hilang. Berdasarkan hasil wawancara tersebut di atas, jawaban yang tepat adalah antara *output* program dan *output* kegiatan harus berbeda karena berbeda tingkatannya.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan masalah dan analisis pembahasan dengan fokus penerapan *logic model* yang diatur dalam peraturan penganggaran periode 2009-2018, peneliti menarik kesimpulan bahwa adanya perubahan peraturan mengenai *logic model* mengindikasikan bahwa:

1. Aturan mengenai penerapan *logic model* belum menjamin bahwa tahapan pembangunan elemen *logic model*-nya disepakati bersama para pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran belanja KL (*input*, *process*, *output*, dan *outcome*) secara utuh dari suatu program;
2. Aspek logis dari hubungan kasualitas antar elemen *logic model* belum disepakati/ditemukan yang sesuai, khususnya hubungan antara *output* dan *outcome*;
3. Para pihak (Kementerian Keuangan, Kementerian PPN, dan KL) yang terlihat dalam

penyusunan anggaran belanja KL lebih intens berdiskusi pada elemen *input*, *process*, dan *output*. Hal tersebut dapat dipahami karena peraturan penganggaran lebih banyak mengatur mengenai alokasi anggaran yang diletakkan pada tingkatan *output*:

- a. bagaimana *input* digunakan (standar biaya dan akun belanja);
 - b. *process* atau *activity* yang diperbolehkan/dibatasi untuk menghasilkan *output*.
4. Pengaturan mengenai *outcome* masih kurang, antara lain seperti: dampak perubahan dari sisi kerangka waktu yang harus dicapai (termasuk perbedaan dengan *impact*); jenis *outcome* apabila berhubungan dengan bidang pelayanan yang sulit diukur; kebutuhan data dan prasyarat dalam mencapai suatu *outcome*.

Penerapan *logic model* dalam penganggaran dimaksudkan agar dapat diketahui dan dipahami secara jelas strategi apa yang hendak dilakukan untuk menghasilkan perubahan yang positif bagi masyarakat (eksternal organisasi). Apalagi pendekatan dalam penyusunan anggaran dalam dokumen RKAKL, secara jelas menyebutkan, menggunakan pendekatan berbasis kinerja. Inti pendekatan penganggaran berbasis kinerja adalah menghubungkan antara dana yang dikeluarkan dengan hasil yang diharapkan.

Kerangka logis penganggaran (*logic model*) memiliki elemen berupa *resources (input)*, *activities*, *output*, *outcome*, dan *impact*. Kelima elemen tersebut saling terhubung secara kasualitas. Adanya hubungan logis dari kelima elemen tersebut menggambarkan kejelasan peta jalan yang ditempuh melaksanakan program/kegiatan.

Tidak kalah penting, bangunan dasar pembangunan *logic model* adalah asumsi meskipun tidak dimasukkan sebagai elemennya. Namun apabila tanpa asumsi tersebut, pembangunan model tersebut dapat dikatakan kurang valid karena sebagai rujukan dalam pemilihan elemen *logic model*.

Namun disadari, penelitian tersebut mengandung beberapa keterbatasan dari aspek waktu, biaya, dan wawasan pengkaji. Pertama, penelitian dilakukan hanya pada tiga peraturan penganggaran (waktu yang berbeda). Idealnya, penelitian dilakukan atas peraturan penganggaran setiap tahun (tiap tahun ditetapkan peraturan penganggaran). Dengan meneliti peraturan penganggaran dapat memberikan gambaran yang

lebih utuh atas perkembangan penerapan kerangka logis dimaksud.

Kedua, metode wawancara dalam memperoleh data yang dimaksudkan untuk memperoleh gambaran bagaimana proses *sharing knowledge* hanya dilakukan kepada lima orang pegawai Direktorat Jenderal Anggaran yang terlibat dalam penyusunan anggaran. Lima orang pegawai tersebut merupakan representasi pembuat dan sekaligus yang menerapkan kebijakan teknis bidang anggaran yang ada di lingkungan Ditjen Anggaran. Lebih ideal apabila, wawancara juga dilakukan kepada pihak KL yang terlibat dalam penganggaran sehingga gambaran yang diperoleh lebih utuh.

Beberapa catatan atas penerapan kerangka logis (*logic model*) dalam peraturan penganggaran menunjukkan:

1. Peraturan penganggaran tidak mengharuskan KL menyajikan visual 'peta jalan' dan memasukkan elemen asumsi sebagai dasar kerangka logis penganggaran;
2. Rumusan tujuan (*outcome*) lebih berat memberi pertimbangan kepada unit organisasi sebagai pelaksana program/kegiatan bukan bagaimana upaya untuk sampai ke hasil akhir (*outcome-impact*) dengan berbagai pilihan *output*, *activities*, dan *resources (input)* yang tepat;
3. Penjelasan secara tepat atas pencapaian tujuan akhir berupa perubahan kondisi (*outcome-impact*) belum dilakukan secara memadai, terutama berkaitan hubungan kasualitas *output-outcome* antar tingkatan organisasi sehingga mudah dipahami dan diterapkan dalam penyusunan anggaran.

Beberapa saran/rekomendasi atas penerapan kerangka logis (*logic model*) berdasarkan catatan tersebut di atas disajikan sebagai berikut:

1. Ada buku pedoman tersendiri atas penerapan kerangka logis yang bukan bagian dari pedoman penyusunan anggaran (dokumen RKAKL) dengan beberapa penekanan atas:
 - a. Perlunya keharusan KL menyajikan secara visual 'peta jalan' yang menggambarkan hubungan kasualitas *input*, proses, *output*, dan *outcome*. Tidak sekadar isian formulir berupa tujuan dan indikatornya mengingat esensi *logic model* adalah visual;
 - b. Perlu memasukkan asumsi-asumsi yang dapat mempengaruhi pencapaian tujuan

(*output-outcome*) sebagai dasar bangunan kerangka logis;

- c. Menyajikan penjelasan utuh perbedaan, persamaan, dan saling keterkaitannya antar-*outcome* tiap tingkatan organisasi, bila perlu dengan contoh nyata suatu kerangka logis suatu program.
2. Secara umum, proses *sharing knowledge* atas penerapan kerangka logis (*logic model*) perlu dilakukan secara konsisten dengan pola tertentu yang menjangkau seluruh KL;
3. Perlu dicarikan mekanisme terbaik untuk mencapai kesepakatan atas kerangka logis suatu program di antara para pemangku kepentingan.

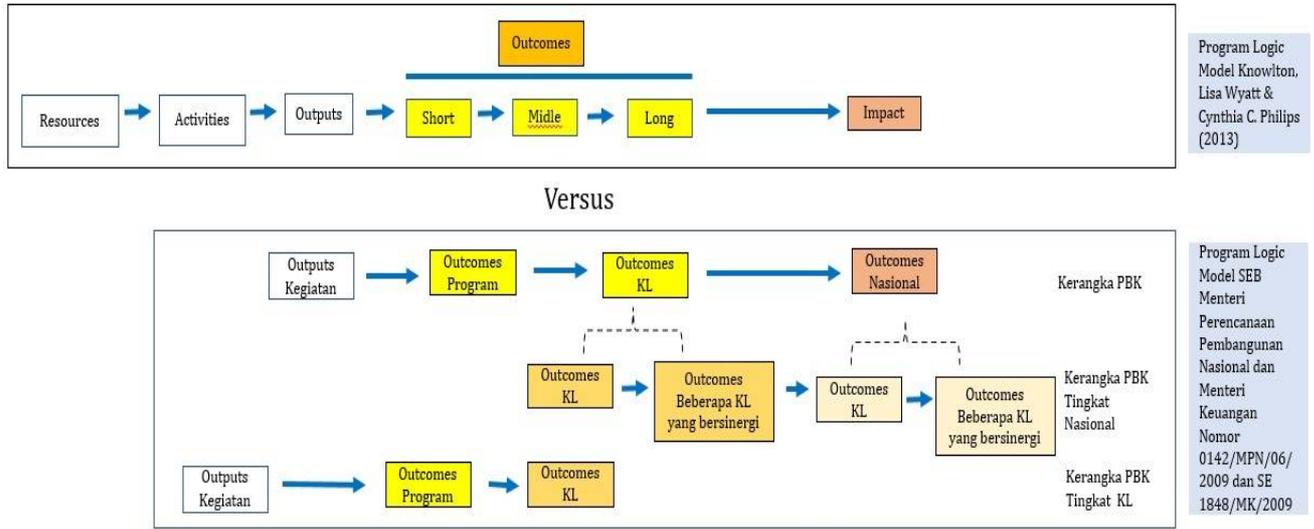
DAFTAR PUSTAKA

- Afrizal. (2017). *Metode penelitian kualitatif, sebuah upaya mendukung penggunaan penelitian kualitatif dalam berbagai disiplin ilmu*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Agustina, I., & Artiningsih. (2017). Evaluasi implementasi masterplan kawasan agropolitan Ciwidey menggunakan logic models. *Jurnal Wilayah Dan Lingkungan*, 5, 1–10.
- Andrews, M. (2005). Performance-based Budgeting Reform: progress problems and pointers. *Fiscal Management*, 31–70.
- Pedoman pelaksanaan penelitian dan penelaahan informasi kinerja hasil penataan arsitektur dan informasi kinerja kementerian negara/lembaga, Pub. L. No. PER-3/AG/2016 (2016).
- Astanto, T., Saleh, C., & Rozikin, M. (2019). Penyusunan Informasi Kinerja dengan Pendekatan Logic Model dalam Perencanaan dan Penganggaran di Ombudsman Republik Indonesia. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)*, 5(1), 116–125.
- Frechtling, J. A. (2007). *Logic modeling methods in program evaluation* (Vol. 5). John Wiley & Sons.
- Idrus, M. (2009). *Metode penelitian ilmu sosial: pendekatan kualitatif dan kuantitatif*. Jakarta: Erlangga.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2010). Penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga, Pub. L. No.

- Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010.
- Kementerian Keuangan. (2015). Perubahan atas peraturan Menteri Keuangan nomor 143/PMK.02/2015 tentang petunjuk penyusunan dan penelaahan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga dan pengesahan daftar isian pelaksanaan anggaran, Pub. L. No. 196/PMK.02/2015.
- Kementerian Keuangan. (2017). Perubahan atas peraturan Menteri Keuangan nomor 94/PMK.02/2017 tentang penyusunan dan penelaahan rencana kerja dan anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran, Pub. L. No. 142/PMK.02/2018.
- Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. (2009). Pedoman reformasi perencanaan dan pembangunan, Pub. L. No. 0142/MPN/06/2009 dan SE 1848/MK/2009.
- Knowlton, L. W., & Phillips, C. C. (2013). *The logic model guidebook: Better strategies for great results* (2nd Editio). SAGE Publishing.
- Marsus, S., & Mas'udin. (2020). Does the performance-based budgeting work in Indonesia? *International Journal of Scientific & Technology Research*, 9(02).
- Matthew B., A., Huberman, M., & Miles, J. S. (2014). *Qualitative data analysis: a methods sourcebook* (Third Edit). SAGE Publications, USA.
- McLaughlin, J. A., & Jordan, G. B. (2015). "Using logic models" in *handbook of practical program evaluation* (K. N. E., H. P. Hatry, & J. S. Wholey (eds.); 4th Edition. Jossey-Bass.
- Mongan, J. J. S. (2019). Pengaruh pengeluaran pemerintah bidang pendidikan dan kesehatan terhadap indeks pembangunan manusia di Indonesia. *INDONESIAN TREASURY REVIEW Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara Dan Kebijakan Publik*, 4(2), 163–176.
<https://doi.org/https://doi.org/10.33105/itrev.v4i2.122>
- Robinson, M., & Last, D. (2009). A Basic Model of Performance-Based Budgeting. *Technical Notes and Manuals*. 2009 (001).
- Rohmatulloh, & Shalahuddin, M. I. (2014). Pengembangan model logika evaluasi program pengembangan SDM responsif gender bidang ESDM. *Jurnal Teknik Industri*, 15, 145–153.
- Sanders, J., & Sullins, C. (2014). Evaluating School Programs: An Educator's Guide. In *Evaluating School Programs: An Educator's Guide*. California: Corwin Press.
- Spicker, P. (2009). The Nature of a Public Service. *International Journal of Public Administration*. 32 (11), 970-991.
- Taylor-Powell, E., & Henert, E. (2008). Developing a logic model: Teaching and training guide. *Benefits*, 3(22), 1–118.
- Kellogg, W. K. (2004). *Using logic models to bring together planning, evaluation, and action: logic model development guide*. Michigan: WK Kellogg Foundation.

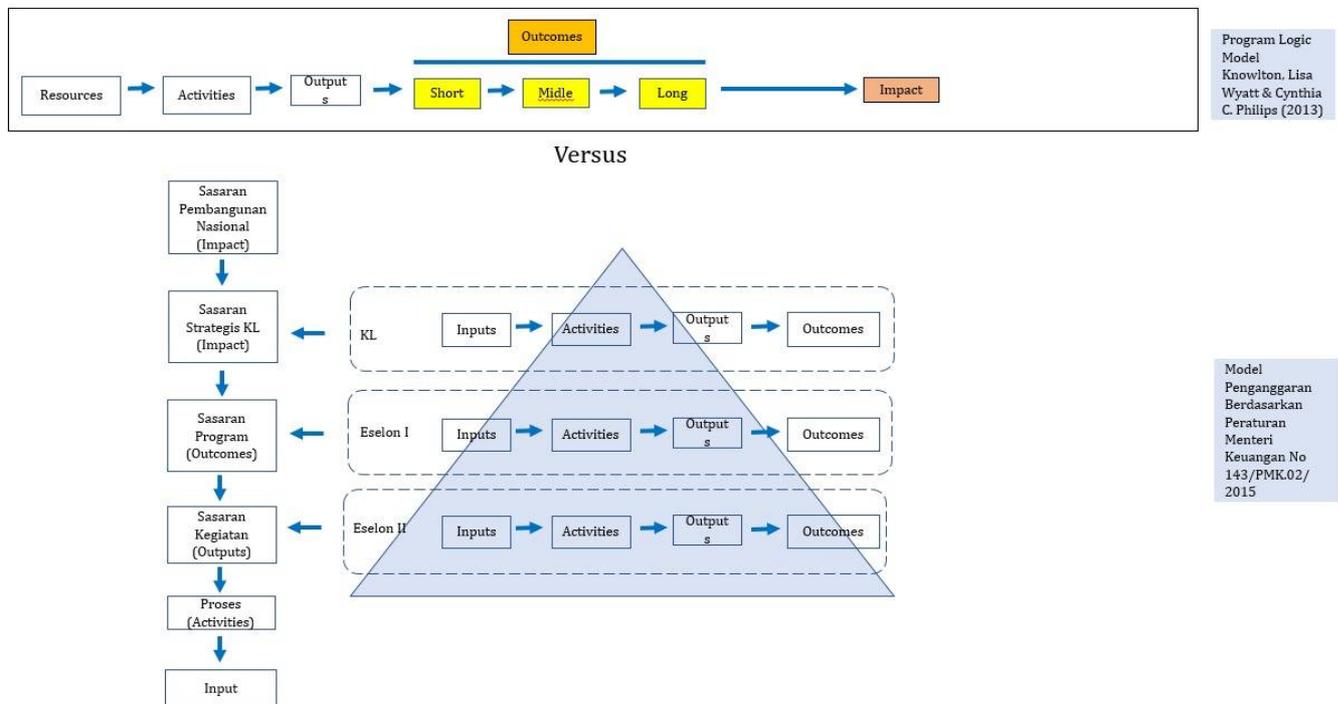
Lampiran

Lampiran 1. Penerapan *Logic Model* Knowlton-Philips dan Peraturan Tahun 2009



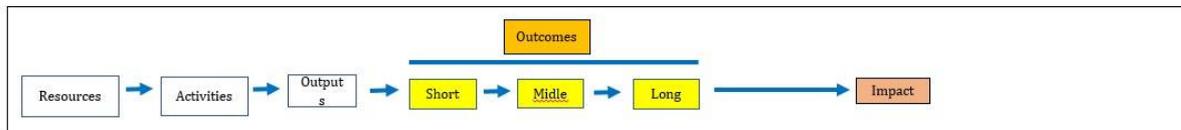
Sumber: Berdasarkan Model Knowlton- Philips dan Peraturan Tahun 2009, hasil olahan peneliti (2019)

Lampiran 2. Penerapan *Logic Model* Knowlton-Philips dan Peraturan Tahun 2015



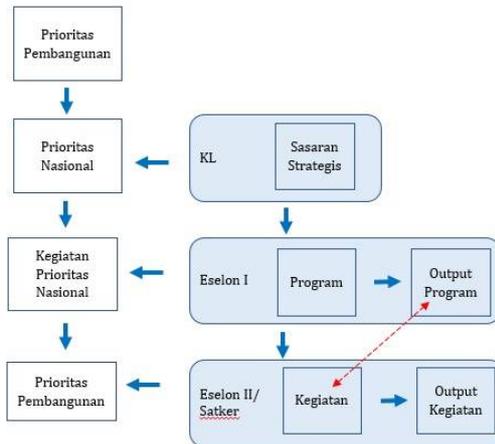
Sumber: Berdasarkan Model Knowlton-Philips dan Peraturan Tahun 2015, hasil olahan peneliti (2019)

Lampiran 3. Penerapan *Logic Model* Knowlton-Philips dan Peraturan Tahun 2018



Program Logic Model Knowlton, Lisa Wyatt & Cynthia C. Philips (2013)

Versus



Model Penganggaran Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan No 142/PMK.02/2018

Sumber: Berdasarkan Model Knowlton-Philips dan Peraturan Tahun 2018, hasil olahan peneliti (2019)