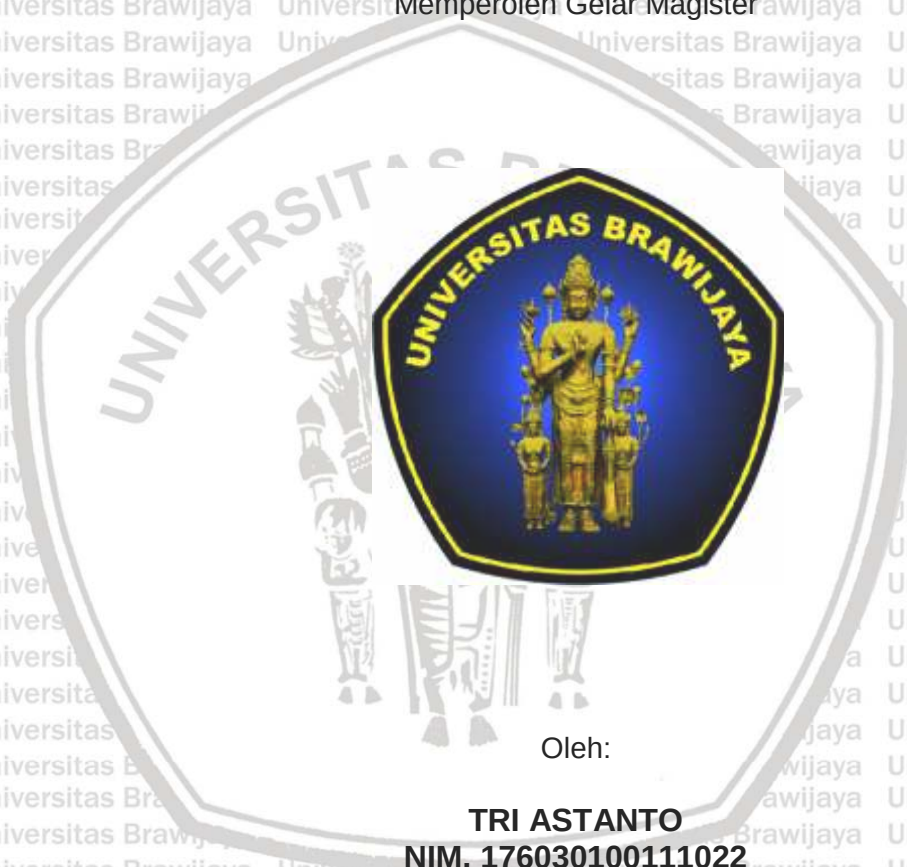


**PENYUSUNAN INFORMASI KINERJA
DENGAN PENDEKATAN LOGIC MODEL
DI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA**

TESIS

Untuk Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Magister



Oleh:

TRI ASTANTO

NIM. 176030100111022

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2019**

LEMBAR PENGESAHAN

TESIS

**PENYUSUNAN INFORMASI KINERJA
DENGAN PENDEKATAN *LOGIC MODEL*
DI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA**

Oleh:

TRI ASTANTO

NIM. 176030100111022

telah dipertahankan di depan penguji
pada tanggal 31 Januari 2019
dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui,
Komisi Pembimbing

Ketua

Dr. Choirul Saleh, MS

NIP. 19600112 198701 1 001

Anggota

Dr. Mochamad Rozikin, M.AP

NIP. 19630503 198802 1 001

Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik

Dr. Irwan Noor, MA

NIP. 19611024 198601 1 002

Mengetahui,
Dekan Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya

Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS

NIP. 19610905 198601 1 002



JUDUL TESIS:

**PENYUSUNAN INFORMASI KINERJA DENGAN PENDEKATAN LOGIC MODEL
DI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA**

Nama Mahasiswa : TRI ASTANTO

NIM : 176030100111022

Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik

Minat : Perencanaan Pembangunan Daerah

KOMISI PEMBIMBING:

Ketua : Dr. Choirul Saleh, MS

Anggota : Dr. Mochamad Rozikin, M.AP

TIM DOSEN PENGUJI:

Dosen Penguji 1 : Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si

Dosen Penguji 2 : Dr. Mochamad Makmur, MS

Tanggal Ujian : 31 Januari 2019

SK Penguji :



PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

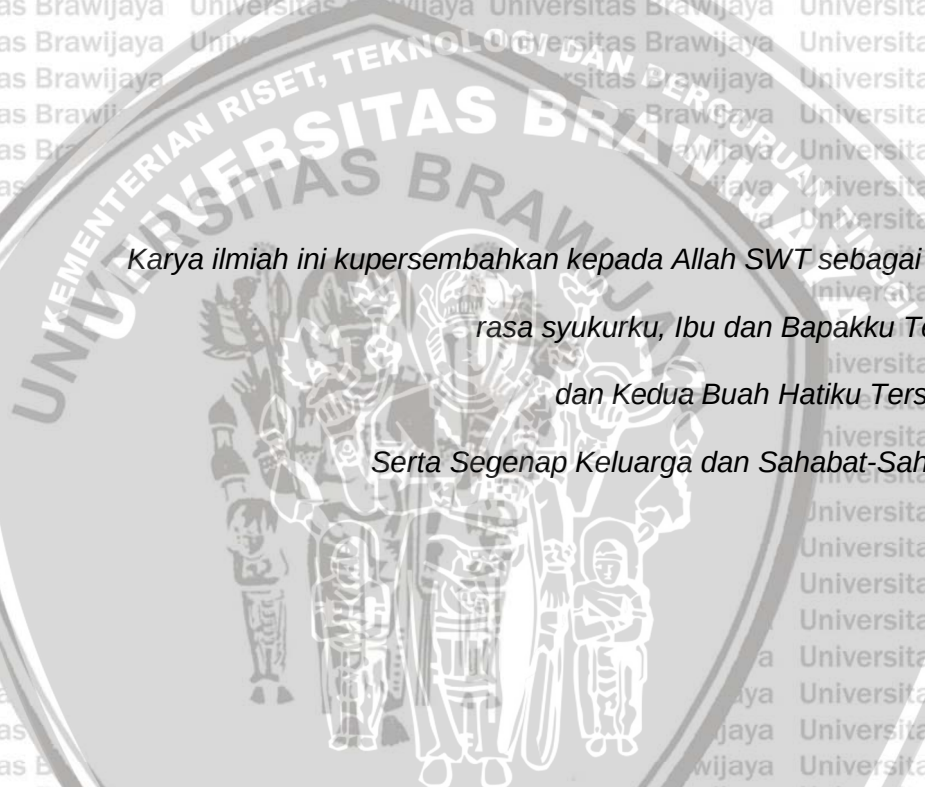
Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah Tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam Naskah Tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia Tesis ini digugurkan dan gelar akademik yang saya peroleh (MAGISTER) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No.20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Malang,
Mahasiswa



Tri Astanto
176030100111022



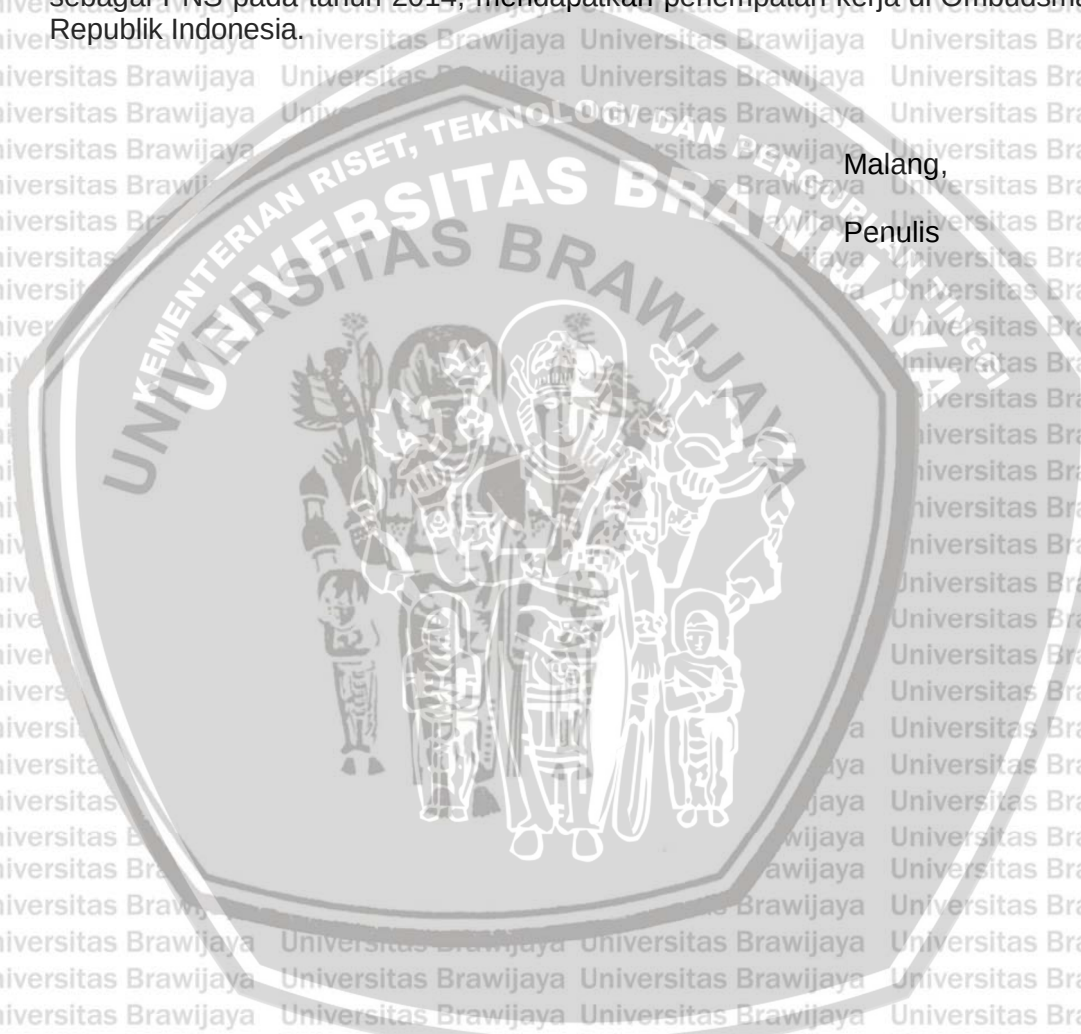
*Karya ilmiah ini kupersembahkan kepada Allah SWT sebagai bentuk
rasa syukurku, Ibu dan Bapakku Tercinta,
dan Kedua Buah Hatiku Tersayang,
Serta Segenap Keluarga dan Sahabat-Sahabatku*

RIWAYAT HIDUP

Tri Astanto, lahir di Pacitan, Jawa Timur pada 09 Maret 1984, anak dari Ibu Tumilah dan Bapak Kadaris. Menamatkan pendidikan sekolah dasar di SD Negeri Sumberharjo tahun 1997, tamat pendidikan menengah di SLTP Negeri 1 Pacitan tahun 2000 dan SMU Negeri 1 Pacitan tahun 2003 serta melanjutkan pendidikan di Program Studi Ilmu Komputer Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam Universitas Pakuan dan lulus tahun 2013. Mulai berkarier sebagai PNS pada tahun 2014, mendapatkan penempatan kerja di Ombudsman Republik Indonesia.

Malang,

Penulis



UCAPAN TERIMA KASIH

Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.

Tesis yang berjudul **Penyusunan Informasi Kinerja dengan Penedekatan *Logic Model* di Ombudsman Republik Indonesia** merupakan salah satu syarat untuk mendapat gelar Magister Administrasi Publik. Terwujudnya tesis ini tidak lepas dari partisipasi dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis ingin menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Surpriyono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi.
2. Bapak Dr. Irwan Noor, MA selaku Ketua Program Magister Ilmu Administrasi Publik.
3. Bapak Dr. Choirul Saleh, MS selaku Ketua Komisi Pembimbing dan Bapak Dr. Mochamad Rozikin, M.AP selaku Anggota Komisi Pembimbing Tesis yang dengan tulus telah mengarahkan, membimbing, dan memotivasi penulis untuk senantiasa belajar dan mendorong penulis untuk segera menyelesaikan penulisan tesis ini.
4. Bapak Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si dan Bapak Dr. Mochamad Makmur, MS selaku dosen penguji seminar proposal sampai dengan ujian akhir yang telah banyak memberikan masukan guna memperbaiki dan menyempurnakan penulisan tesis ini.
5. Bapak Ibu Dosen yang telah memberikan ilmu dan pengetahuan yang bermanfaat serta seluruh staf pada Program Pascasarjana Ilmu Administrasi Publik atas bantuan dan dukungannya.
6. Kepala Pusbindiklatren Bappenas beserta jajarannya, atas kesempatan beasiswa yang diberikan kepada penulis untuk menempuh studi pada Program Pascasarjana Universitas Brawijaya.
7. Kepada atasan dan rekan-rekan kerja penulis di Sekretariat Jenderal Ombudsman Republik Indonesia. Terima kasih atas seluruh dukungan dan motivasi selama penulis menempuh studi.
8. Kepada kedua orang tua, yang sangat saya cintai dan hormati yang tak henti-hentinya memberikan dukungan, doa, nasehat, dan motivasi hingga sampai detik ini penulis tetap kuat dan bersemangat dalam menyelesaikan studi.
9. Kepada kedua anakku Alisha Widya Kirani dan Fathia Giska Ayunindya, yang selalu menjadi penyemangat selama proses pelaksanaan studi.
10. Kepada kakak dan adikku yang selalu mendukung dan mendoakan kelancaran selama studi.

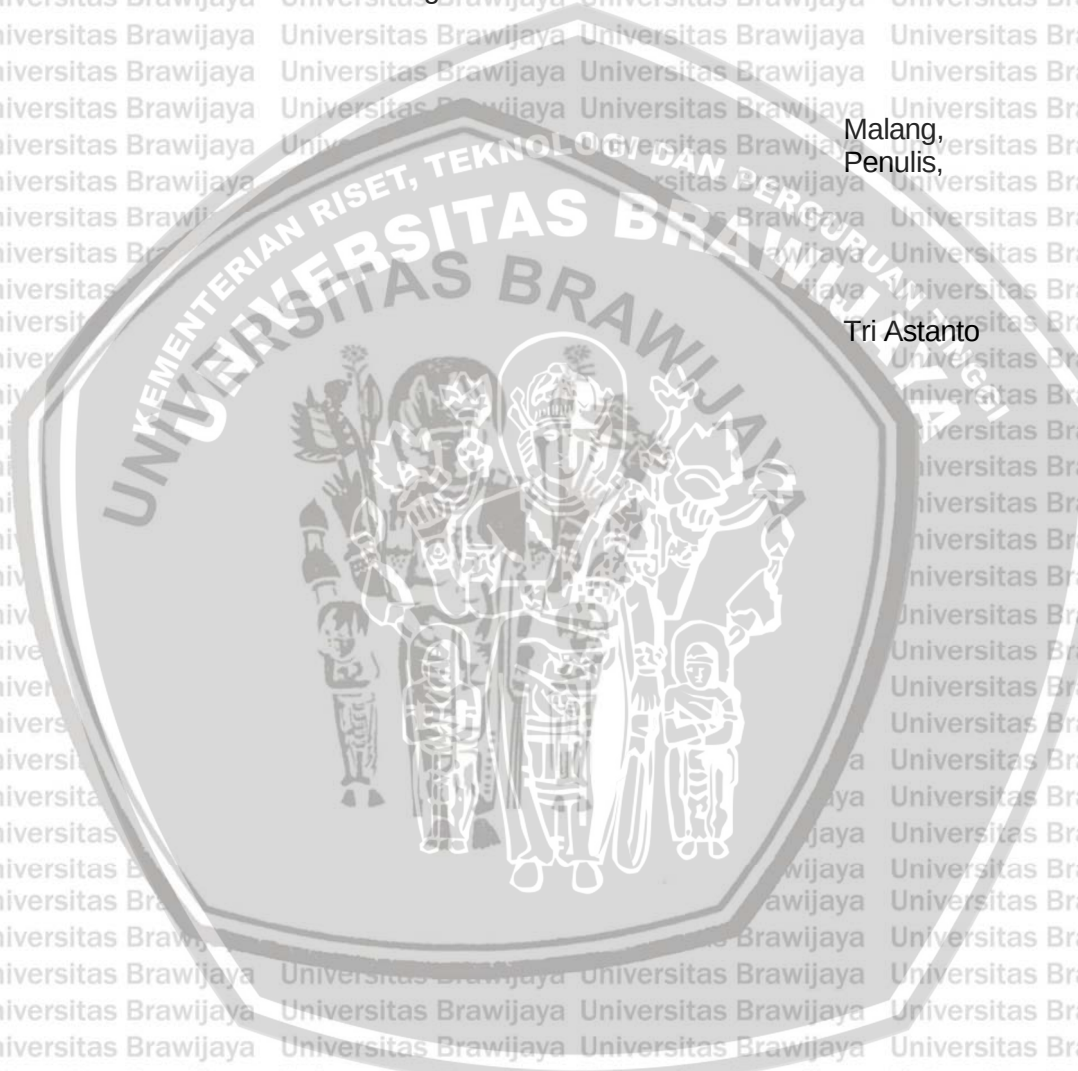
11. Seluruh saudara-saudaraku di kelas Tailor Made XIV, terima kasih yang tak terhingga atas persaudaraan, kekompakan dan segala doa serta dukungan yang diberikan hingga saat ini.

12. Serta seluruh pihak yang turut membantu penulisan dan tidak bisa disebutkan satu-persatu dalam tulisan ini.

Akhir kata penulis berharap semoga penulisan tesis ini dapat bermanfaat dan menambah wawasan bagi kita semua.

Malang,
Penulis,

Tri Astanto



RINGKASAN

TRI ASTANTO, Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, 2019. "Penyusunan Informasi Kinerja dengan Pendekatan *Logic Model* di Ombudsman Republik Indonesia". Komisi Pembimbing, Ketua: Dr. Choirul Saleh, MS., Anggota: Dr. Mochamad Rozikin, M.AP.

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya kebijakan pemerintah Republik Indonesia terkait upaya peningkatan kualitas perencanaan dan penganggaran melalui penerapan penganggaran berbasis kinerja secara penuh dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L) dengan penguatan dan penajaman informasi kinerja menggunakan pendekatan *logic model*. Kebijakan penggunaan pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja dimulai pada tahun 2015 untuk penyusunan RKA-K/L tahun 2016 dengan dasar Peraturan Menteri Keuangan Nomor 143/PMK.02/2015. Peraturan tersebut merupakan petunjuk teknis dari Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga. Paradigma baru yang digunakan ini bertujuan untuk menghasilkan sistem perencanaan dan penganggaran yang berorientasi *outcome*. Hal ini dimaksudkan bahwa setiap sumber daya yang digunakan untuk menjalankan aktivitas fokus utamanya adalah untuk pencapaian hasil (*outcome*) yang diharapkan, sehingga tidak ada lagi kegiatan yang didanai oleh uang negara yang tidak mengarah pada pencapaian sasaran yang telah ditetapkan. Walaupun kebijakan tersebut sudah dijalankan di Ombudsman RI selama dua tahun, namun kualitas perencanaan dan penganggaran yang ada belum sesuai yang diharapkan. Hasil evaluasi atas akuntabilitas kinerja Ombudsman RI tahun 2017 hanya memperoleh predikat CC, yang berarti bahwa tingkat efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran dibandingkan dengan capaian kinerja masih memerlukan perbaikan. Berdasarkan hal tersebut maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis secara komprehensif dan terinci tentang proses, hasil, serta faktor pendukung dan penghambat penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, untuk memperoleh gambaran yang lengkap dari permasalahan yang dirumuskan dengan memfokuskan pada proses dan pencarian yang dikaji secara komprehensif, mendalam, alamiah dan apa adanya. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara observasi, wawancara, dan dokumentasi. Peneliti menggunakan tahapan membangun *logic model* dari McLaughlin dan Jordan untuk menganalisis data-data yang diperoleh selama penelitian. Tahapan ini terdiri dari: pengumpulan informasi yang relevan, pendefinisian masalah dan konteks, pendefinisian unsur-unsur kinerja dalam tabel, penggambaran model, dan pemverifikasian program dengan *stakeholders*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) Proses penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI sudah menerapkan sebagian besar tahapan dalam pengembangan *logic model* sebagaimana yang dikemukakan oleh McLaughlin dan Jordan, namun masih terdapat beberapa catatan terutama tidak dilakukannya tahapan menggambarkan model serta kurangnya keterlibatan *stakeholders* pada tahap mendefinisikan unsur-unsur kinerja dalam sebuah tabel dan tahap

memverifikasi logika program; 2) Hasil penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI secara kualitas belum baik karena belum tepat dalam merumuskan indikator kinerja. Indikator yang ada masih berorientasi *output* dan belum berorientasi *outcome*; 3) Terdapat beberapa faktor pendukung yang dapat digunakan untuk memperkuat atau meningkatkan kualitas penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI yaitu: adanya peraturan eksternal yang mengikat, ketersediaan data dan informasi, sarana dan prasarana yang memadai, serta *stakeholders* utama yang terpusat. Selain itu juga terdapat faktor-faktor yang selama ini menjadi penghambat yang perlu untuk diantisipasi dan dicari jalan keluarnya yaitu: tidak adanya Standar Operasional Prosedur (SOP), Kuantitas dan kualitas perencana yang belum memadai, belum efektifnya keterlibatan *stakeholders* utama, belum efektifnya evaluasi sebagai umpan balik, dan kurangnya komitmen pimpinan.

Rekomendasi yang dihasilkan dari penelitian ini antara lain: 1) Dalam rangka menghasilkan kualitas perencanaan yang baik terkait penyusunan informasi kinerja, perlu adanya komitmen nyata dari pimpinan untuk mendukung efektivitas penggunaan pendekatan *logic model* yaitu memastikan kepedulian dan keterlibatan seluruh unsur organisasi dalam penyusunan informasi kinerja dengan membentuk tim kerja yang terdiri dari perwakilan *stakeholders* terkait, menyediakan SOP sebagai pedoman kerja, meningkatkan pengetahuan dan keterampilan perencana, mengefektifkan evaluasi kinerja sebagai umpan balik, dan mengimplementasikan sistem reward and punishment. 2) Peneliti berikutnya dapat melakukan penelitian yang sama dengan lokus yang berbeda guna memperkaya pengetahuan dan wawasan terkait penggunaan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja. Selain itu diharapkan peneliti mempunyai waktu yang cukup dan dapat ikut terlibat atau berkesempatan mengamati langsung prosesnya sehingga mampu memberikan gambaran yang lebih komprehensif.

Kata Kunci: Perencanaan, Informasi Kinerja, *Logic Model*.

TRI ASTANTO, Postgraduate Program, University of Brawijaya, Malang. "The Preparation of Performance Information with the Logic Model Approach in Ombudsman of the Republic of Indonesia". Supervisor: Dr. Choirul Saleh, MS., Co-Supervisor: Dr. Mochamad Rozikin, M.AP.

This research was conducted using a qualitative descriptive approach, to obtain a complete picture of the problems formulated by focusing on the processes and searches that were studied comprehensively, deeply, naturally and as they were. Data collection techniques are carried out by observation, interviews, and documentation. The researcher used the stages of building a logic model from Mclaughlin and Jordan to analyze the data obtained during the study. This stage consists of: collecting relevant information, defining the problem and context, defining the elements of performance in the table, drawing model, and verifying program with stakeholders.

The results showed that: 1) The process of preparing performance information in Ombudsman of the Republic of Indonesia had implemented most stages in the development of the logic model as presented by Mclaughlin and Jordan, but there were still some notes, especially the steps to describe the model and lack of involvement of stakeholders at the defining performance elements in a table and the stage of verifying program logic; 2) The results of the preparation of performance information in Ombudsman of the Republic of Indonesia are not good in quality because they have not been right in formulating performance indicators. Existing indicators are still output oriented and have not been outcome oriented; 3) There are several supporting factors that can be used

to strengthen or improve the quality of the preparation of performance information with the logic model approach in Ombudsman of the Republic of Indonesia: the existence of binding external regulations, availability of data and information, adequate facilities and infrastructure, as well as central stakeholders. In addition there are also factors that have been obstacles that need to be anticipated and solutions are sought: the absence of Standard Operating Procedure (SOP), inadequate quantity and quality of planners, ineffective involvement of key stakeholders, ineffective evaluation as bait behind, and lack of leadership commitment.

The recommendations generated from this study include: 1) In order to produce good quality planning related to the preparation of performance information, there needs to be a real commitment from the leadership to support the effectiveness of using the logic model approach, namely ensuring concern and involvement of all organizational elements in formulating performance information by forming the work team consisting of representatives of relevant stakeholders, provides SOP as work guidelines, increases the knowledge and skills of planners, streamlines performance evaluations as feedback, and implements a system of reward and punishment. 2) The next researcher can carry out the same research with different locus in order to enrich knowledge and insight related to the use of the logic model in the preparation of performance information. In addition, researchers are expected to have sufficient time and can be involved or have the opportunity to observe the process directly so as to provide a more comprehensive picture.

Keywords: Planning, Performance Information, Logic Model.

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Allah SWT karena atas limpahan rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyajikan tesis yang berjudul **Penyusunan Informasi Kinerja dengan Pendekatan *Logic Model* di Ombudsman Republik Indonesia**. Di dalam tulisan ini, disajikan pokok-pokok bahasan yang meliputi proses penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*, hasil penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*, serta faktor pendukung dan penghambat yang ada terkait penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*. Penulis menyadari sepenuhnya dengan kekurangan dan keterbatasan yang dimiliki tesis ini. Oleh karena itu, penulis mengharapkan sumbang saran dan masukan demi penyempurnaan tesis ini agar dapat bermanfaat dan dipergunakan sebaik-baiknya.

Malang,
Penulis,

Tri Astanto



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	Hal. i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
IDENTITAS TIM PENGUJI	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
HALAMAN PERUNTUKAN	v
RIWAYAT HIDUP PENULIS	vi
UCAPAN TERIMA KASIH	vii
RINGKASAN	ix
SUMMARY	xi
KATA PENGANTAR	xiii
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR TABEL	xvi
DAFTAR GAMBAR	xvii
DAFTAR SINGKATAN DAN ISTILAH	xviii
BAB I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	12
1.3 Tujuan Penelitian	12
1.4 Manfaat Penelitian	12
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	14
2.1 Penelitian Terdahulu	14
2.2 Perencanaan dan Penganggaran	32
2.2.1 Perencanaan Sektor Publik	33
2.2.1.1 Teori Perencanaan Sektor Publik.....	33
2.2.1.2 Sistem Perencanaan Sektor Publik.....	36
2.2.2 Penganggaran Sektor Publik	39
2.2.2.1 Teori Penganggaran Sektor Publik.....	39
2.2.2.2 Sistem Penganggaran Sektor Publik.....	41
2.3 Kinerja	46
2.3.1 Teori Kinerja	46
2.3.2 Informasi Kinerja	48
2.4 <i>Logic Model</i>	53
2.4.1 Konsep <i>Logic Model</i>	53
2.4.2 Manfaat <i>Logic Model</i>	55
2.4.3 Jenis <i>Logic Model</i>	57
2.4.4 Tahapan Membangun <i>Logic Model</i>	59
BAB III. METODE PENELITIAN	62
3.1 Jenis Penelitian	62
3.2 Lokasi dan Situs Penelitian	66
3.3 Fokus Penelitian	67
3.4 Jenis dan Sumber Data	67
3.5 Teknik Pengumpulan Data	70
3.6 Uji Keabsahan Data	71
3.7 Analisis Data	73

BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	77
4.1 Hasil Penelitian	77
4.1.1 Proses Penyusunan Informasi Kinerja dengan Pendekatan <i>Logic Model</i>	77
4.1.1.1 Pengumpulan Informasi yang Relevan	80
4.1.1.2 Pendefinisian Masalah dan Konteksnya	94
4.1.1.3 Pendefinisian Unsur-Unsur Kinerja dalam Tabel	97
4.1.1.4 Penggambaran Model	123
4.1.1.5 Pemverifikasian logika Informasi Kinerja	124
4.1.2 Hasil Penyusunan Informasi Kinerja dengan Pendekatan <i>Logic Model</i>	128
4.1.3 Faktor Pendukung dan Penghambat Penyusunan Informasi Kinerja dengan Pendekatan <i>Logic Model</i> ...	131
4.1.3.1 Faktor Pendukung	132
4.1.3.2 Faktor Penghambat	139
4.2 Pembahasan	143
4.2.1 Proses Penyusunan Informasi Kinerja dengan Pendekatan <i>Logic Model</i>	143
4.2.1.1 Pengumpulan Informasi yang Relevan	146
4.2.1.2 Pendefinisian Masalah dan Konteksnya	150
4.2.1.3 Pendefinisian Unsur-Unsur Kinerja dalam Tabel	152
4.2.1.4 Penggambaran Model	155
4.2.1.5 Pemverifikasian Logika Informasi Kinerja	158
4.2.2 Hasil Penyusunan Informasi Kinerja dengan Pendekatan <i>Logic Model</i>	160
4.2.3 Faktor Pendukung dan Penghambat Penyusunan Informasi Kinerja dengan Pendekatan <i>Logic Model</i> ...	166
4.2.3.1 Faktor Pendukung	167
4.2.3.2 Faktor Penghambat	170
BAB V. KESIMPULAN, KETERBATASAN PENELITIAN DAN SARAN...	176
5.1 Kesimpulan	176
5.2 Keterbatasan Penelitian	177
5.3 Saran	177
DAFTAR PUSTAKA	179

Tabel	Judul	Hal.
1.1	Hasil Evaluasi atas Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Tahun 2017 (Ombudsman RI).....	11
2.1	Ringkasan Hasil Penelitian Sebelumnya dan Perbandingan dengan Penelitian ini.....	24
2.2	<i>Logic Model</i> Mengantarkan Program Menuju Keberhasilan.....	57
4.1	Tujuan dan Sasaran Ombudsman RI 2016-2021.....	83
4.2	Sasaran dan Indikator Pengarusutamaan Tata Kelola yang Baik terkait Tugas Ombudsman RI (RKP 2019).....	85
4.3	Pagu Indikatif Ombudsman RI Tahun 2019.....	87
4.4	Unsur-Unsur Kinerja Ombudsman RI (Level K/L).....	104
4.5	Unsur-Unsur Kinerja Program Pengawasan Pelayanan Publik.....	110
4.6	Unsur-Unsur Kinerja Program Dukungan Manajemen.....	111
4.7	Unsur-Unsur Kinerja Kegiatan Penyelesaian Laporan/Pengaduan Masyarakat.....	117
4.8	Unsur-Unsur Kinerja Kegiatan Pencegahan Maladministrasi.....	117
4.9	Unsur-Unsur Kinerja Kegiatan Penjaminan Mutu.....	118
4.10	Unsur-Unsur Kinerja Kegiatan Perencanaan Pengawasan dan Kerja Sama.....	119
4.11	Unsur-Unsur Kinerja Kegiatan Pengelolaan Administrasi Laporan, Kehumasan, dan Sistem Informasi	120
4.12	Unsur-Unsur Kinerja Kegiatan Pengelolaan Keuangan, Kepegawaian, Perlengkapan, dan Kerumahtanggaan	121
4.13	Catatan Penelaahan.....	127
4.14	Informasi Kinerja Ombudsman RI Tahun 2019.....	129

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Judul	Hal.
2.1	<i>Basic Logic Model</i>	54
4.1	Rapat Pembahasan Usulan Kegiatan	81
4.2	Pencapaian Kinerja atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Ombudsman RI Tahun 2017	90
4.3	<i>Term of Reference (TOR)</i>	93
4.4	Wawancara dengan Kepala Biro PPK	99
4.5	Wawancara dengan Kepala Bagian Program dan Evaluasi	100
4.6	Menu Visi & Misi, Sasaran Strategis, serta Program & Kegiatan	125
4.7	<i>Approved</i> Informasi Kinerja	128
4.8	<i>Logic Model</i> Informasi Kinerja	161

DAFTAR SINGKATAN DAN ISTILAH

Kementerian Keuangan adalah Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan Negara.

Kementerian PPN/Bappenas adalah kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional.

Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

RKA-K/L: Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga, adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan suatu Kementerian/Lembaga yang merupakan penjabaran dari Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Strategis Kementerian Negara/Lembaga yang bersangkutan dalam satu tahun anggaran serta anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya.

Renja K/L: Rencana Kerja Kementerian/Lembaga, adalah dokumen perencanaan Kementerian/Lembaga untuk periode 1 (satu) tahun.

Renstra K/L: Rencana Strategis Kementerian/Lembaga, adalah dokumen perencanaan Kementerian/Lembaga untuk periode 5 (lima) tahun.

RKP: Rencana Kerja Pemerintah, adalah dokumen perencanaan Nasional untuk periode 1 (satu) tahun.

KRISNA: Kolaborasi Perencanaan dan Informasi Kinerja Anggaran, adalah aplikasi untuk menyusun Renja K/L dan informasi kinerja anggaran yang bersifat *web based* yang memuat data perencanaan, penganggaran dan informasi kinerja Kementerian/Lembaga.

Outcome/Impact/Sasaran Strategis Kementerian Negara/Lembaga yang selanjutnya disebut Sasaran Strategis adalah kondisi yang akan dicapai oleh Kementerian/Lembaga baik berupa hasil atau dampak (*impact*) dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan nasional.

Outcome/Sasaran Program Kementerian Negara/Lembaga yang selanjutnya disebut Sasaran Program adalah hasil yang akan dicapai dari suatu program dalam rangka pencapaian Sasaran Strategis yang mencerminkan berfungsinya keluaran (*output*).

Output/Sasaran Kegiatan adalah hasil yang akan dicapai dari suatu kegiatan dalam rangka pencapaian Sasaran Program Kementerian/Lembaga yang mencerminkan berfungsinya keluaran (*output*).

Input adalah segala sesuatu yang digunakan dalam rangka menghasilkan keluaran (*output*).

Indikator Kinerja Sasaran Strategis adalah alat ukur yang mengindikasikan keberhasilan pencapaian sasaran strategis K/L.

Indikator Kinerja Program adalah alat ukur untuk mengindikasikan keberhasilan pencapaian hasil (*outcome*) dari suatu Program.

Indikator Kinerja Kegiatan adalah alat ukur yang mengindikasikan keberhasilan pencapaian Keluaran (*output*) dari suatu Kegiatan.

Program Kementerian/Lembaga yang selanjutnya disebut Program adalah penjabaran kebijakan K/L di bidang tertentu yang dilaksanakan dalam bentuk upaya yang berisi satu atau beberapa kegiatan dengan menggunakan sumber daya yang disediakan untuk mencapai hasil yang terukur sesuai dengan misinya yang dilaksanakan instansi atau masyarakat dalam koordinasi K/L yang bersangkutan.

Kegiatan Kementerian/Lembaga yang selanjutnya disebut Kegiatan adalah nomenklatur yang menggambarkan aktivitas yang dilakukan oleh unit kerja K/L yang bersangkutan untuk menunjang Program yang telah ditentukan.

Pagu Indikatif adalah ancar-ancar rencana pagu anggaran yang diberikan kepada Kementerian/Lembaga.

Pagu Anggaran Kementerian/Lembaga yang selanjutnya disebut Pagu Anggaran K/L adalah batas tertinggi anggaran pengeluaran yang dialokasikan kepada Kementerian/Lembaga.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Pemerintah sebagai lembaga eksekutif yang dipercaya untuk mengelola negara berkewajiban untuk mewujudkannya. Dalam manajemen pembangunan, perencanaan dan penganggaran mempunyai posisi yang penting dimana kedua hal tersebut menjadi pijakan bagi proses selanjutnya yaitu pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi, serta pelaporan.

Perencanaan dalam arti luas adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis suatu program/kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu. Menurut Robbin dan Coulter (2002), perencanaan (*planning*) adalah proses yang dimulai dari penetapan tujuan organisasi, yaitu menentukan strategi untuk pencapaian tujuan tersebut secara menyeluruh serta merumuskan sistem perencanaan yang menyeluruh untuk mengintegrasikan dan mengoordinasikan seluruh pekerjaan organisasi sehingga tujuan organisasi tercapai.

Salah satu orientasi dari pelaksanaan perencanaan pembangunan adalah perlunya keterkaitan dan hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan penganggaran. Hal ini bertujuan agar setiap program/kegiatan yang telah direncanakan mendapatkan kepastian terhadap ketersediaan anggaran. Anggaran sejatinya adalah pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai dalam periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran financial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja dapat menggagalkan

perencanaan yang sudah disusun. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan. (Mardiasmo, 2009).

Perencanaan dan penganggaran di Indonesia mengalami perkembangan yang positif sejak era reformasi yaitu dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Salah satu perubahan yang sangat penting dalam perencanaan dan penganggaran adalah penggunaan pendekatan kinerja. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah yang merupakan peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 disebutkan bahwa program dan kegiatan pada Rencana Kerja Kementerian Negara/Lembaga (Renja-K/L) yang berpedoman pada Rencana Strategis Kementerian Negara/Lembaga (Renstra-K/L) mengacu pada prioritas pembangunan nasional dan pagu indikatif, disusun dengan berbasis kinerja, kerangka pengeluaran jangka menengah, dan penganggaran terpadu. Kemudian di dalam penjelasan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2005 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik adalah dengan penerapan anggaran berbasis prestasi kerja. Hal ini dinyatakan lebih eksplisit dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga bahwa penyusunan RKA-K/L harus menggunakan pendekatan: a. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*); b. Penganggaran Terpadu (*Unified Budgeting*); dan c. Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*).

Dalam pelaksanaannya dari ketiga pendekatan tersebut, penganggaran berbasis kinerja adalah yang menjadi fokus utama. Kedua pendekatan lainnya yaitu penganggaran terpadu dan kerangka pengeluaran jangka menengah merupakan pendukung dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja. Penganggaran terpadu yang menggabungkan antara belanja rutin dan belanja pembangunan supaya tidak terjadi duplikasi dan tumpang tindih anggaran merupakan prasyarat bagi penerapan penganggaran berbasis kinerja. Sedangkan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah merupakan jaminan bahwa penganggaran telah telah dirancang sampai dengan tiga atau lima tahun ke depan. (Departemen Keuangan, 2009).

Penganggaran berbasis kinerja merupakan sistem penganggaran dalam paradigma *New Public Management* (NPM). Osborn dan Gaebler (1992) dalam pandangannya tentang *reinventing government* menyatakan bahwa salah satu perspektif baru pemerintahan adalah pemerintah yang berorientasi pada hasil. Oleh karena itu NPM lebih menekankan pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja organisasi, bukan pada kebijakan.

Sebelum diterapkannya penganggaran berbasis kinerja, sistem penganggaran yang digunakan di Indonesia adalah penganggaran tradisional dengan pendekatan *incremental* dan *line item*. Pendekatan *incremental* dengan menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item anggaran yang sudah ada sebelumnya tidak menjamin terpenuhinya kebutuhan riil dan terjadinya kesalahan penganggaran yang terus-menerus. Hal ini karena tidak adanya perhatian pada konsep *value for money* dimana konsep ekonomis, efektif dan efisien tidak menjadi pertimbangan dalam penyusunan anggaran. Sering dijumpai pengalokasian anggaran melebihi dari seharusnya pada akhir tahun anggaran,

yang kemudian dipaksakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan yang sebenarnya kurang penting. Hal semacam ini banyak dilakukan oleh berbagai instansi (Kementerian/Lembaga) dalam rangka meningkatkan penyerapan anggaran. Pendekatan *line item* pada penganggaran tradisional juga tidak dapat digunakan untuk penilaian kinerja secara akurat karena satu-satunya tolok ukur yang digunakan hanya pada ketaatan dalam penggunaan dana yang diusulkan. Penyusunan anggaran dengan *line item* disusun berdasarkan sifat penerimaan dan pengeluaran seperti gaji, belanja barang, belanja modal, dan sebagainya, bukan berdasarkan pada tujuan yang ingin dicapai dengan pengeluaran yang dilakukan. Pada sistem penganggaran tradisional, kinerja diukur berdasarkan serapan anggaran atau berorientasi pada *input*, bukan berdasar pada *output* yang dihasilkan dibandingkan dengan target kinerja yang dikehendaki (*outcome*). (Mardiasmo, 2009).

Neely et al. (2003), dalam penelitiannya menyatakan bahwa proses perencanaan dan penganggaran tradisional yang digunakan di banyak organisasi gagal memberikan hasil. Kegagalan ini karena adanya kelemahan dari perencanaan dan penganggaran tradisional yaitu anggaran jarang terfokus secara strategis dan saling bertentangan, terkonsentrasi pada pengurangan biaya dan bukan penciptaan nilai, tidak responsif dan fleksibel, cenderung birokratis, memakan biaya dan waktu yang mahal untuk disatukan, jarang dikembangkan dan diperbarui, didasarkan pada asumsi, mendorong perilaku manipulasi dan kelalaian (disfungsional), memperkuat kontrol vertikal, tidak mencerminkan struktur jaringan yang diadopsi organisasi, dan membuat orang merasa kurang dihargai. Secara umum, kelemahannya adalah pada kinerja bisnis yang buruk. Penelitian yang dilakukan Congqin (2007) juga menghasilkan

pernyataan yang tidak jauh berbeda, bahwa manajemen penganggaran tradisional tidak berhasil dalam banyak aspek dibandingkan penganggaran kinerja.

Pentingnya penerapan paket kebijakan penganggaran berbasis kinerja dalam perencanaan dan penganggaran di Indonesia dimaksudkan untuk mengatasi berbagai kelemahan dari sistem penganggaran tradisional yang dianut sebelum era reformasi, khususnya terkait tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan dalam mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran.

Dengan pendekatan kinerja, maka setiap program atau kegiatan yang diusulkan untuk didanai oleh anggaran negara harus mempunyai tujuan dan sasaran yang jelas, manfaat yang besar bagi masyarakat, *output/outcome* yang terukur, serta adanya keterkaitan yang logis antara sumber dana yang dikeluarkan dengan *output/outcome* yang dihasilkan.

Mekanisme penganggaran berbasis kinerja dapat dilihat dalam dua sudut pandang yaitu proses perencanaan dan penganggaran. Dalam sudut pandang perencanaan, penganggaran berbasis kinerja bersifat *top-down*, yang artinya bahwa perencanaan dibuat oleh pengambil kebijakan tertinggi pemerintahan yang harus dilaksanakan oleh jajaran dibawahnya sampai dengan unit kerja terkecil (Satuan Kerja/Satker). Kemudian dari sudut pandang penganggaran, penganggaran berbasis kinerja lebih bersifat *bottom-up*, yang berarti bahwa pengalokasian anggaran dilakukan untuk mendukung pelaksanaan kegiatan yang menghasilkan keluaran dalam rangka pencapaian sasaran program demi memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada masyarakat.

Upaya penerapan penganggaran berbasis kinerja di Indonesia sudah dimulai sejak tahun 2005, yaitu sejak dikeluarkannya peraturan pelaksana atas

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan terakhir diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Anggaran pada tahun 2013 terhadap data realisasi APBN 2012 menunjukkan bahwa penerapan penganggaran berbasis kinerja saat itu belum efektif karena masih lemahnya arsitektur dan informasi kinerja pada dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga. Lemahnya arsitektur dan informasi kinerja terlihat dari tidak jelasnya antara *input-output-outcome*, rumusan *outcome* kurang jelas dan terlalu normatif, serta relevansi antara *input* dengan *output*, *output* dengan *outcome*, dan *outcome* dengan *need or problem* yang tidak tergambar dengan jelas. Untuk memperbaiki hal tersebut, maka pada tahun anggaran 2015 dilakukan penataan arsitektur dan informasi kinerja dengan diterapkannya pendekatan *logic model*.

Penggunaan pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja di Kementerian/Lembaga diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran. Dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 143/PMK.02/2015, disebutkan bahwa dalam rangka peningkatan kualitas penerapan penganggaran berbasis kinerja, Kementerian/Lembaga melakukan penataan Arsitektur dan Informasi Kinerja dalam RKA-K/L. Kemudian pada Lampiran III peraturan ini yang berisi tentang Pedoman Penataan Arsitektur dan Informasi Kinerja dalam

Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, dinyatakan bahwa penataan arsitektur dan informasi kinerja menggunakan pendekatan *logic model*.

Sebelum digunakannya pendekatan *logic model*, struktur program dan kegiatan didasarkan pada struktur organisasi. Dalam arsitektur tersebut, *output* kegiatan hanya dikenal pada level Satuan Kerja/Satker, sedangkan pada level Kementerian/Lembaga dan level eselon I (level program) tidak terdapat *output*.

Tidak adanya *output* pada level Kementerian/Lembaga dan level eselon I merupakan salah satu pertimbangan perlunya dilakukan penataan arsitektur kinerja. Hal ini karena konsep penganggaran berbasis kinerja adalah bahwa kinerja harus dapat diukur mulai dari penggunaan sumber daya (*input*) dan adanya relevansi antara *output* dan *outcome*. Penataan arsitektur kinerja ini juga dibarengi dengan penguatan dan penajaman informasi kinerja baik rumusan *outcome*, *output*, aktivitas, *input*, serta indikator dan target yang terukur, relevan dan mempunyai hubungan sebab akibat/kausalitas yang kuat. Informasi kinerja ini terdapat pada semua level, baik level Kementerian/Lembaga, level eselon I (program), maupun level eselon II (kegiatan).

Logic model adalah alat yang menyampaikan skema, program, atau proyek dalam format visual singkat yang menggambarkan tindakan yang direncanakan dan hasil yang diharapkan (Knowlton & Philips, 2013). Pada dasarnya *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 (W.K Kellogg Foundation, 2004).

Tujuan dari *logic model* adalah untuk menyediakan peta jalan (*road map*) bagi pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang menjelaskan urutan kejadian terkait,

yang menghubungkan kebutuhan program yang direncanakan dengan hasil yang diinginkan.

Logic model awalnya digunakan evaluator sebagai alat untuk mengidentifikasi ukuran kinerja, dan dalam perkembangannya digunakan juga untuk perencanaan program. Menurut W.K. Kellogg Foundation (2004) *logic model* merupakan alat yang sangat efektif untuk memastikan keberhasilan program. Penerapan *logic model* sebagai alat perencanaan memungkinkan komunikasi yang tepat tentang tujuan, komponen, serta urutan kegiatan dan pencapaian.

Penggunaan pendekatan *logic model* tentunya tak lepas dari *success story* yang telah ditorehkan. Menurut Funnell dan Rogers (2011) diskusi tentang teori program, dasar-dasar *logic model* telah digunakan sejak tahun 1950-an. Pendekatan kerangka kerja logis Badan Pembangunan Internasional AS (Practical Concepts, Inc, 1971) dan hierarki efektivitas program Claude Bennett (1976) adalah di antara penggunaan awal dari jenis tampilan visual yang telah berevolusi menjadi *logic model* yang dikenal sekarang. Saat ini *logic model* telah banyak digunakan baik di sektor swasta, non profit, maupun sektor publik.

Walaupun penggunaan pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja sebagai upaya penerapan penganggaran berbasis kinerja secara penuh telah dilakukan sejak tahun 2016, namun hal ini belum banyak membawa kemajuan dalam perencanaan dan penganggaran di Indonesia.

Sebagai mana yang disampaikan oleh Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati pada saat memberikan sambutan dalam Rapat Koordinasi Nasional Pelaksanaan Anggaran Kementerian/Lembaga Tahun 2018. Beliau menyatakan yang intinya bahwa perencanaan yang ada saat ini tidak matang atau tidak direncanakan

dengan baik sehingga berpotensi adanya inefektif dan inefisiensi. Hal ini sebagaimana yang dimuat dalam situs berita *online* kompas.com pada tanggal 21 Februari 2018 berikut:

"Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati kecewa dengan banyaknya jumlah revisi daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) sebanyak 52.400 dari sekitar 26.000 satuan kerja (satker) di kementerian atau lembaga yang ada di Indonesia. Adanya revisi DIPA diartikan dengan perencanaan yang tidak matang sehingga penggunaan uang negara berpotensi tidak efektif dan efisien. Ini artinya setiap satker revisi (DIPA). Waktu Anda membuat perencanaan anggaran, yang penting saya dapat duitnya dulu, nanti belakangan saya pikirkan uangnya untuk apa, *how bad that habit is*, kata dia. Menteri yang akrab disapa Ani ini berkali-kali mengulangi kalimat 52.400 revisi DIPA di hadapan peserta rapat. Menurut dia, fakta tersebut sama saja dengan tidak merencanakan dengan baik belanja kementerian/lembaga dan juga tidak menghargai uang negara yang susah payah dihimpun untuk kepentingan masyarakat luas." (Kompas.com, 21/2/2018)

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti terdahulu pada masa penerapan penganggaran berbasis kinerja juga menunjukkan bahwa penerapan penerapan penganggaran berbasis belum berjalan baik. Salah satunya dilakukan oleh Safari (2016), yang diperoleh informasi bahwa penyusunan penganggaran berbasis kinerja di Biro Perencanaan dan Penganggaran Sekretariat Jenderal Kemenkes RI sudah dilakukan sesuai mekanisme dan sinkronisasi perencanaan penganggaran, namun penerapannya belum efektif. Hal ini karena penerapan PBK di Biro Perencanaan dan Anggaran baru sebatas pendekatan administratif atau dokumentasi. Penyebab lainnya adalah karena evaluasi kinerja yang dilakukan belum berdasarkan pendekatan *outcome*. Penelitian lain terkait penganggaran berbasis kinerja dilakukan oleh Rudyasmono (2017) pada Direktorat Jenderal Multilateral Kementerian Luar Negeri. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa PBK belum diterapkan di Direktorat Jenderal Multilateral

walaupun dua komponen utamanya yaitu indikator kinerja dan evaluasi kinerja anggaran telah dijalankan.

Melihat kondisi perencanaan dan penganggaran di Indonesia yang masih mengecewakan dan hasil penelitian di beberapa instansi pemerintah yang menunjukkan bahwa penerapan penganggaran berbasis kinerja baru sebatas pendekatan administratif atau dokumentasi, maka peneliti tertarik untuk mengetahui kondisi tersebut di tempat berbeda. Peneliti akan meneliti tentang penerapan pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja yang diklaim sebagai upaya penerapan penganggaran berbasis kinerja secara penuh.

Tempat penelitian yang dipilih oleh peneliti adalah Ombudsman Republik Indonesia. Sebagai lembaga pengawas pelayanan publik, Ombudsman RI seyogyanya mempunyai kinerja yang baik agar pengawasan yang dilakukan menjadi optimal sehingga akan berdampak pada peningkatan kualitas pelayanan publik di Indonesia. Kinerja yang baik ini dapat terwujud apabila sejak awal, yaitu pada saat proses perencanaan dan penganggaran dilakukan dengan baik pula.

Berdasarkan hasil evaluasi atas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah tahun 2017 yang merupakan pertanggungjawaban atas hasil (*outcome*) terhadap penggunaan anggaran dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang berorientasi pada hasil (*result oriented government*), Ombudsman RI hanya mendapatkan predikat CC dengan nilai 57,87 dimana pada komponen Perencanaan Kinerja hanya mendapat nilai 20,17 dari bobot 30. Penilaian tersebut menunjukkan bahwa tingkat efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran dibandingkan dengan capaian kinerja masih memerlukan perbaikan.

Rincian hasil evaluasi atas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah tahun 2017 untuk Ombudsman RI ditunjukkan pada tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1 Hasil Evaluasi atas Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Tahun 2017 (Ombudsman RI)

	Komponen Yang Dinilai	Bobot	Nilai	
			2016	2017
a.	Perencanaan Kinerja	30	19,93	20,17
b.	Pengukuran Kinerja	25	13,54	13,59
c.	Pelaporan Kinerja	15	8,68	8,77
d.	Evaluasi Internal	10	5,00	5,33
e.	Capaian Kinerja	20	10,72	10,75
	Nilai Hasil Evaluasi	100	57,87	58,62
	Tingkat Akuntabilitas Kinerja		CC	CC

Sumber: Biro PPK Ombudsman RI

Penggunaan pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja sebagai upaya penerapan penganggaran berbasis kinerja secara penuh seharusnya dapat menghasilkan perencanaan dan penganggaran yang cermat, terukur, matang, dan berkualitas. Namun berdasarkan hasil evaluasi atas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah tahun 2017 yang hanya mendapatkan predikat CC menunjukkan bahwa sistem perencanaan dan penganggaran yang diterapkan belum berjalan optimal. Melihat adanya anomali ini, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang mendalam terkait bagaimana proses perencanaan dan penganggaran yang dilakukan di Ombudsman RI, khususnya tentang penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*. Peneliti akan mengupas proses secara mendalam mengenai penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*, informasi kinerja yang dihasilkan, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Penyusunan Informasi Kinerja dengan Pendekatan *Logic Model* di Ombudsman Republik Indonesia”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka rumusan masalah penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

- (1) Bagaimanakah proses penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI?
- (2) Bagaimana hasil penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI?
- (3) Apa saja faktor pendukung dan penghambat penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis secara komprehensif dan terinci tentang:

- (1) proses penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI;
- (2) hasil penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI; dan
- (3) faktor pendukung dan penghambat penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI.

1.4 Manfaat Penelitian

Secara akademis, hasil penelitian ini diharapkan akan berguna dalam pengembangan teori ilmu administrasi publik terkait perencanaan dan penganggaran sektor publik. Di samping itu secara khusus berkaitan dengan penggunaan pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja.

Secara praktis, penelitian ini diharapkan berguna bagi:

- (1) Penyelenggara negara, baik di tingkat pusat maupun daerah dalam rangka meningkatkan kualitas perencanaan dan penganggaran untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional.
- (2) Praktisi perencanaan sektor publik, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan acuan dalam menyusun perencanaan dan penganggaran sektor publik yang berorientasi hasil (*outcome*);
- (3) Peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan dan referensi dalam mengungkap sistem perencanaan dan penganggaran sektor publik.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Sebagaimana telah disampaikan pada Bab Pendahuluan, bahwa masalah yang dikaji dalam penelitian ini terkait dengan perencanaan dan penganggaran dalam upaya penerapan penganggaran berbasis kinerja secara penuh salah satunya melalui penguatan dan penajaman informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*, sudah selayaknya peneliti untuk memanfaatkan hasil-hasil penelitian terdahulu yang relevan. Hasil penelitian terdahulu yang relevan dijadikan pendukung dan acuan yang dapat memberi gambaran dan arah bagi penelitian yang dilakukan. Beberapa penelitian terdahulu yang dipilih untuk dijadikan *state of the arts* dalam penelitian ini adalah sebagaimana disajikan dalam diskripsi di bawah ini.

- (1) *The Logic Model: More than a Planning Tool* (Hamasu dan Kelly, 2017).

Relevansi dari penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah penggunaan *logic model* sebagai alat perencanaan program. *The National Network of Libraries of Medicine, MidContinental Region (NN/LM MCR)* merupakan program penjangkauan yang didanai oleh *US National Library of Medicine*. Tujuan dari penelitian Hamasu dan Kelly (2017) adalah untuk menjelaskan bagaimana *logic model* dapat menyediakan infrastruktur untuk pemrograman mulai dari perencanaan, melacak pencapaian, mengidentifikasi diperlukannya penyesuaian, dan melaporkan hasil. NN/LM MCR telah menggunakan *logic model* yang sederhana sejak 2003 yang terdiri dari lima komponen utama, yaitu: *goals*, *outcomes*, *activities*, *indicators*, dan *background* (versi *logic model* lainnya memiliki lebih banyak

komponen seperti *resources*, *assumptions*, *outputs*, dan *audiences*). Pada tahun 2004, NN/LM MCR mengembangkan *Activity Reporting System* (ARS) yang merupakan alat pelaporan *online*. ARS yang menghubungkan aktivitas staf dengan *logic model* ini tidak hanya bermanfaat untuk pelaporan saja, tetapi juga memfasilitasi analisis dan pengambilan keputusan. Staf dapat menggunakan laporan yang dihasilkan oleh ARS untuk mengidentifikasi apakah proyek berjalan sesuai rencana atau apakah intervensi diperlukan.

Adanya target yang terukur untuk setiap indikator (indikator proses dan indikator *outcome*) mendorong staf untuk terus mengevaluasi aktivitas mereka dan melakukan penyesuaian untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Adanya keterhubungan *logic model* dengan sistem pelaporan *online* menawarkan sebuah struktur untuk pemantauan terus menerus yang memungkinkan reaksi cepat untuk menanggukuhkan upaya yang tidak berhasil dan berupaya untuk mengembangkan program dan layanan baru guna meningkatkan akses terhadap informasi.

- (2) *Devil is in the Details: Using Logic Models to Investigate Program Process* (Peyton dan Scicchitano, 2017).

Penelitian ini membahas manfaat potensial dari komitmen terhadap waktu dan sumber daya untuk merevisi *logic model* yang digerakkan oleh teori awal dan mengembangkan *logic model* terperinci yang menggambarkan aktivitas utama yang secara akurat mencerminkan program dan membantu dalam pengelolaan program yang efektif. Pentingnya menggunakan *logic model* sebagai alat untuk mengembangkan teori program atau teori tindakan untuk mendukung pengelolaan program telah banyak dikemukakan oleh para peneliti (Cooksy, Gill, & Kelly, 2001; McLaughlin & Jordan, 1999; Patton, 1997). Namun sering terjadi salah interpretasi, bahwa mengembangkan

model teori awal atau *logic model* berbasis *outcome* (W.K. Kellogg Foundation, 2004) adalah akhir dari proses, bukan titik awal. *Logic model* harus ditinjau kembali untuk mengembalikan kejelasan, perubahan yang nyata, membantu memaksimalkan efisiensi program, dan mengarahkan pemangku kepentingan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Peneliti melakukan inovasi dari karya Millar at al. (2001) yang menyarankan pergeseran paradigma dalam penggunaan *logic model* dari perspektif evaluasi ke satu fokus pada pengelolaan program, yaitu dengan memperkenalkan pendekatan *drill down*. Tujuan dari *drill down logic model* adalah untuk menggali lebih dalam tentang tindakan spesifik yang menghubungkan tujuan dan aktivitas program dengan *output* program. Area investigasi ini biasa disebut sebagai "kotak hitam" (Patton, 1997; Rossi, Lipsey, Freeman, 2004), dan *drill down logic model* dimaksudkan untuk membongkar komponen dan subkomponen untuk mengungkapkan cara kerja dalam program.

- (3) Evaluasi Rencana Kerja dan Anggaran Pusat Pengelolaan Barang Milik Negara Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dengan Pendekatan Model Logika/*Logic Model* (Ramadhan, 2014)

Penelitian ini membahas tentang evaluasi rencana kerja dan anggaran dengan pendekatan *logic model*. Walaupun *logic model* di sini digunakan dalam pendekatan evaluasi tetapi masih mempunyai relevansi, dimana dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran salah satu instrumennya adalah adanya evaluasi kinerja. Evaluasi kinerja akan menjadi umpan balik untuk penyusunan perencanaan dan penganggaran berikutnya.

Penggunaan *logic model* dalam evaluasi akan menganalisa hubungan logis antara program yang dijalankan dengan tujuan yang telah ditetapkan (visi

dan misi organisasi). Berdasarkan hasil penelitian ini disimpulkan bahwa rencana kerja dan anggaran Pusat Pengelolaan Barang Milik Negara Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral belum sepenuhnya menunjukkan hubungan yang logis, hal ini dikarenakan masih terdapatnya beberapa hal yang tidak sinkron dari satu dokumen terhadap dokumen lainnya. Permasalahan lain dalam rencana kerja dan anggaran ini antara lain adanya beberapa intervensi pengalokasian anggaran dalam pembahasan anggaran oleh DPR-RI, indikator kinerja belum sepenuhnya fokus pada aspek-aspek kinerja atau belum mencerminkan pekerjaan inti organisasi, jadwal pelaksanaan pada siklus perencanaan dan penganggaran belum berjalan sesuai yang ditetapkan, serta penerapan sistem anggaran yang lebih fleksibel belum dapat terlaksana.

(4) Evaluasi Penyusunan Indikator Kinerja Berbasis *Logic Model*, Studi pada Pemerintah Kota Tangerang (Fauziah, 2014)

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa kesesuaian informasi pada indikator kinerja, menganalisa indikator kinerja dengan metode *logic model* diperluas (*performance blueprint*), serta menganalisa kendala dalam penyusunan indikator pada Pemerintah Kota Tangerang. Peneliti menggunakan data indikator kinerja sasaran dan indikator kinerja program/kegiatan yang ada pada dokumen perencanaan dan pelaporan kinerja, sedangkan *performance blueprint* yang merupakan *logic model* diperluas dengan pendekatan analisis empat kuadran Friedman digunakan sebagai alat analisis. Dari hasil penelitian ini disimpulkan bahwa indikator kinerja Pemerintah Kota Tangerang tidak menunjukkan kesesuaian informasi (hubungan yang logis) antara indikator kinerja sasaran dengan indikator kinerja program/kegiatan pendukungnya pada dokumen perencanaan hingga

pelaporannya. Sebagian besar indikator kinerja *output* Pemerintah Kota Tangerang berupa *output* kuantitas usaha (*quantity of effort*) yaitu sebesar 82,6 persen. Selain itu, indikator *outcome* Pemerintah Kota Tangerang sebagian besar tidak berbasis hasil atau tidak mengukur manfaat yang dapat dirasakan masyarakat/pelanggan (*community outcome*) dengan prosentase sebesar 83 persen. Kendala-kendala yang dihadapi dalam penyusunan indikator kinerja antara lain keterbatasan SDM, tidak adanya alokasi anggaran untuk penyusunan indikator kinerja, dan sistem pengumpulan data informasi kinerja yang belum baik.

- (5) Evaluasi Sistem Penganggaran Pemerintah dengan Pendekatan *Logic Model*, Studi pada Kementerian Keuangan Republik Demokratik Timor Leste (Castanheira, 2017)

Tujuan dari penelitian yang dilakukan oleh Castanheira (2017) adalah untuk mengetahui implementasi sistem penganggaran di Kementerian Keuangan Republik Demokratik Timor Leste (RDTL), menjelaskan implementasi sistem penganggaran dengan pendekatan *logic model* sehingga dapat diketahui kesesuaian penggunaan sumber daya (*input*) dan pelaksanaan program kerja yang sesuai rencana kerja dalam menghasilkan *output* dan *outcome* yang menjawab situasi yang sedang dihadapi serta menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan sistem penganggaran belum menggambarkan hubungan yang logis. Dari hasil penelitian didapatkan informasi bahwa sistem penganggaran yang diterapkan di RDTL, khususnya pada Kementerian Keuangan adalah sistem penganggaran tradisional dengan ciri *line-item* dan *incrementalism*. Namun *performance budget system* yang merupakan bagian dari *freebalance* telah digunakan dalam upaya integrasi sistem keuangan.

Kemudian sasaran kinerja dan indikator kinerja antara dokumen

perencanaan dengan dokumen pelaporan menunjukkan adanya ketidaksesuaian. Hasil evaluasi terhadap program kerja menggunakan pendekatan *logic model* menunjukkan bahwa program kerja yang ditentukan tidak sesuai dengan tujuan yang diharapkan dan situasi yang dihadapi sehingga tidak dapat dijalankan.

(6) Evaluasi dan Strategi Perbaikan Penganggaran Berbasis Kinerja pada Direktorat Jenderal Multilateral Kementerian Luar Negeri (Rudyasmono, 2017)

Penganggaran berbasis kinerja yang sejalan dengan paradigma *New Public Management* merupakan sistem penganggaran yang mengaitkan antara anggaran yang dikeluarkan dengan hasil atau *outcome* yang telah ditentukan. Sistem penganggaran ini mulai diterapkan di Indonesia sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Penerapannya dalam proses penyusunan anggaran di Indonesia hanya diikuti perubahan teknis dan format saja dan belum banyak terjadi perubahan paradigma (Rahayu, et al., 2007). Perubahan teknis dan format ini terjadi pada tahun 2005 dan 2009, kemudian pada tahun 2016 pemerintah menerapkan penganggaran berbasis kinerja secara penuh dengan digunakannya *logic model* berbasis *outcome* dalam penataan arsitektur dan informasi kinerja dalam penyusunan RKA-K/L. Penelitian yang dilakukan Rudyasmo (2017) bertujuan untuk mengevaluasi penerapan penganggaran berbasis kinerja di lingkungan Direktorat Jenderal Multilateral berdasarkan dua komponen utama penganggaran berbasis kinerja, yaitu indikator kinerja dan evaluasi kinerja. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa indikator kinerja pada dokumen RKA-K/L telah berorientasi *outcome* dan dapat digunakan untuk mengukur target atau sasaran kegiatan masing-masing

eselon II. Tetapi terdapat ketidakselarasan indikator kinerja antara dokumen RKA-K/L dengan dokumen Renstra K/L. Secara umum, proses monitoring dan evaluasi anggaran telah berjalan baik sesuai dengan peraturan, tetapi masih ada kendala dalam kelengkapan data dukung hasil kegiatan yang akan mengurangi keakuratan hasil monitoring dan evaluasi. Peneliti juga menyatakan bahwa penganggaran berbasis kinerja belum diterapkan di Direktorat Jenderal Multilateral walaupun dua komponen utamanya telah dijalankan.

(7) Evaluasi Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja, Studi Kasus di Biro Perencanaan dan Anggaran Sekretariat Jenderal Kemenkes RI (Safari, 2016)

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya reformasi perencanaan dan penganggaran dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dimana penganggaran berbasis kinerja menjadi salah satu upaya penting dalam memperbaiki proses penganggaran sektor publik. Tujuan dari penelitian ini adalah melakukan evaluasi penerapan anggaran berbasis kinerja dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L) di Biro Perencanaan dan Anggaran Sekretariat Jenderal Kemenkes RI. Berdasarkan hasil penelitian diperoleh kesimpulan bahwa penganggaran berbasis kinerja di Biro Perencanaan dan Penganggaran walaupun telah dilaksanakan tetapi baru sebatas pendekatan administrasi atau dokumentasi. Salah satu masalah yang dihadapi adalah terkait sistem evaluasi yang kredibel, yang mana evaluasi kinerja belum dilakukan berdasarkan pendekatan *outcome*.

(8) Evaluasi Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Studi pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Wonogiri (Febriantoko, 2016)

Penelitian ini membahas tentang evaluasi dalam penyusunan Rencana Kerja Anggaran di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Wonogiri. Tujuannya adalah untuk mengetahui proses penyusunan RKA SKPD dan melihat faktor pendukung dan penghambat dengan menggunakan *logic model* pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Wonogiri. Metode dan alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah *logic model* yang diperluas melalui *performance blueprint* dengan analisis empat kuadran Friedman. Analisis terhadap dokumen perencanaan hingga dokumen pelaporan dilakukan untuk mengetahui hubungan yang logis antara misi dengan indikator kegiatan. Berdasarkan hasil penelitian diperoleh kesimpulan bahwa indikator kinerja di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Wonogiri belum menunjukkan indikator kinerja berbasis *outcome*. Dari hasil analisis empat kuadran Friedman menunjukkan bahwa lebih dari 85% indikator kinerja kegiatan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Wonogiri berorientasi pada aktivitas pelayanan, belum berorientasi pada hasil (*outcome*) yang dirasakan langsung oleh masyarakat.

(9) Evaluasi Keterkaitan Perencanaan Kinerja dan Penganggaran, Studi pada Pemerintah Kota Yogyakarta (Arbianto, 2016)

Tujuan penelitian ini adalah untuk melakukan evaluasi keterkaitan antara perencanaan kinerja dan penganggaran di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta. Keterkaitan antara perencanaan kinerja dan penganggaran tercermin dari penggunaan informasi kinerja pada saat proses penyusunan anggaran. Perencanaan kinerja yang diteliti adalah dokumen RPJMD yang merupakan perencanaan strategis kepala daerah, sedangkan penganggaran

yang dimaksud adalah penganggaran setiap SKPD sebagai penerima mandat dari kepala daerah. Tujuan lain dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menjelaskan kondisi atau kualitas keterkaitan perencanaan kinerja dan penganggaran. Berdasarkan hasil penelitian diperoleh kesimpulan bahwa antara perencanaan kinerja pada dokumen RPJMD dan dokumen penganggaran pada setiap SKPD belum menunjukkan adanya keterkaitan. Kendala dalam pelaksanaan perencanaan kinerja dan proses penganggaran antara lain: a) Ketidakjelasan informasi kinerja dalam dokumen RPJMD yang menyebabkan sulitnya dalam pengukuran kinerja; b) Indikator kinerja yang disusun belum menunjukkan kinerja yang sesungguhnya sebagai hasil (*outcome*) yang diharapkan, masih berorientasi *output*; c) Keselarasan hubungan indikator kinerja tingkat kegiatan (IKK), indikator kinerja tingkat program (IKP), dan indikator kinerja tingkat sasaran (IKU) belum terlaksana dengan baik, sehingga pencapaian sasaran strategis daerah dalam RPJMD tidak dapat ditelusuri benang merahnya; dan d) Belum adanya dokumen Analisis Standar Belanja (ASB) di Pemerintah Kota Yogyakarta. Dengan kondisi di atas menunjukkan bahwa implementasi perencanaan kinerja atau penganggaran berbasis kinerja belum terlaksana dengan baik. Hasil identifikasi faktor-faktor yang menjelaskan kondisi atau kualitas keterkaitan perencanaan kinerja dan penganggaran ditemukan adanya faktor eksternal yaitu isomorfisme kelembagaan, sedangkan faktor internal adalah sumberdaya manusia, sistem dan teknologi informasi, kerja sama antar elemen, dan faktor teknis dalam penyusunan perencanaan kinerja dan penganggaran.

(10) Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja, Studi pada Satuan Kerja Pusat Survei Geologi (Suprayogi, 2014)

Penelitian yang dilakukan oleh Suprayogi (2014) di Satuan Kerja Pusat Survei Geologi membahas tentang penerapan dan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja. Studi kasus ini meliputi proses-proses penganggaran termasuk perencanaan, penerapan, pengukuran dan evaluasi, kendala dan permasalahan yang dihadapi, capaian, kesiapan lembaga dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja, serta mencari solusi untuk mengatasi kendala dan permasalahan tersebut. Berdasarkan hasil penelitian diperoleh kesimpulan bahwa secara umum penganggaran berbasis kinerja yang ideal belum tercapai, para pegawai dan pimpinan belum memahami makna dari penganggaran berbasis kinerja yaitu penganggaran yang fokusnya berorientasi *outcome*. Terdapat beberapa kesalahan dalam proses penganggaran termasuk perencanaan, implementasi, pengukuran dan evaluasi kinerja serta pelaporan. Penyebab permasalahan ini antara lain karena kurangnya sistem penghargaan dan sanksi, pengendalian internal serta etika kerja.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah disajikan, peneliti dapat menyajikan ringkasannya sebagaimana disajikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2.1 Ringkasan Hasil Penelitian Sebelumnya dan Perbandingan dengan Penelitian ini

No.	Nama Peneliti, Tahun, dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian ini
1.	Hamasu dan Kelly (2017), The Logic Model: More than a Planning Tool	Menjelaskan bagaimana logic model dapat menyediakan infrastruktur untuk pemrograman mulai dari perencanaan, melacak pencapaian, mengidentifikasi perlukannya penyesuaian, dan melaporkan hasil.	The National Network of Libraries of Medicine, MidContinental Region (NN/LM MCR) telah menggunakan logic model sejak tahun 2003 untuk merencanakan dan mengorganisir pekerjaannya. Pada tahun 2004 dikembangkan Activity Reporting System (ARS) yang merupakan alat pelaporan online yang juga memfasilitasi analisis dan pengambilan keputusan. Staf dapat menggunakan laporan yang dihasilkan oleh ARS untuk mengidentifikasi apakah proyek berjalan sesuai rencana atau apakah intervensi diperlukan. Logic model dengan sistem pelaporan online menawarkan sebuah struktur untuk pemantauan terus menerus yang memungkinkan reaksi cepat untuk menanggukkan upaya yang tidak berhasil dan untuk mengembangkan program dan layanan baru untuk meningkatkan akses terhadap informasi.	Jika dikaitkan dengan penelitian ini, maka penelitian yang dilakukan oleh Hamasu dan Kelly memberikan penegasan bahwa logic model merupakan alat yang efektif untuk perencanaan program. Logic model tidak hanya digunakan sebagai alat perencanaan saja, tetapi sudah dikolaborasikan dengan pelaporan online sehingga dapat digunakan sebagai alat kontrol (monitoring dan evaluasi) terkait apakah aktivitas yang dilakukan sesuai dengan rencana ataupun target indikator telah terpenuhi. Hal ini memfasilitasi analisa dan pengambilan keputusan.

No.	Nama Peneliti, Tahun, dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian ini
2.	Peyton and Scicchitano (2017), Devil is in the Details: Using Logic Models to Investigate Program Process	Studi ini berfokus pada manfaat potensial dari komitmen terhadap waktu dan sumber daya untuk merevisi logic model yang digerakkan oleh teori awal dan mengembangkan logic model terperinci yang menggambarkan aktivitas utama yang secara akurat mencerminkan program dan membantu dalam pengelolaan program yang efektif.	Logic model adalah alat canggih yang dapat melayani beberapa tujuan, mengembangkan teori program, memberikan deskripsi rinci tentang aktivitas program, mengidentifikasi hasil program yang berjenjang (jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang), mengatasi hubungan sebab akibat dan merangsang perancangan ulang program. Namun, untuk menjadi efektif, logic model memerlukan komitmen waktu dan sumber daya untuk dijelaskan dan direvisi dengan benar. Peyton dan Scicchitano menyarankan pergeseran paradigma dalam penggunaan logic model dari perspektif evaluasi ke satu fokus pada pengelolaan program, yaitu dengan memperkenalkan pendekatan drill down yang bertujuan untuk menggali lebih dalam tentang tindakan spesifik yang menghubungkan tujuan dan aktivitas program dengan output program. Drill down logic model tidak ditujukan untuk menilai teori program awal, namun lebih menonjolkan bagaimana model yang lebih rinci memungkinkan manajer program dapat mengalihkan sumber daya atau mengubah sub-kegiatan yang menghasilkan manfaat lebih.	Penelitian dari Peyton dan Scicchitano memberikan tambahan referensi dalam upaya lebih mengoptimalkan fungsi logic model sebagai alat perencanaan program. Logic model berdasarkan teori awal yang masih bersifat umum perlu dirubah/ dikembangkan menjadi lebih terperinci dan ditetapkan identifikasi hasil program baik jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Penggunaan pendekatan logic model yang terperinci (drill down logic model) yang menggali lebih dalam tentang tindakan spesifik yang menghubungkan tujuan dan aktivitas program dengan output program, akan membuat pengalokasian sumber daya dan pelaksanaan kegiatan yang lebih efisien, efektif, dan tepat sasaran.

No.	Nama Peneliti, Tahun, dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian ini
3.	Ramadhan (2014), Evaluasi Rencana Kerja dan Anggaran Pusat Pengelolaan Barang Milik Negara Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dengan Pendekatan Model Logika/Logic Model	Membahas tentang evaluasi Rencana Kerja dan Anggaran dengan pendekatan logic model pada Pusat Pengelolaan Barang Milik Negara Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dan secara umum ditemukan bahwa rencana kerja dan anggaran yang ideal belum tercapai, meskipun telah didukung adanya kebijakan-kebijakan yang terkait. Ada beberapa penghambat dalam rencana kerja dan anggaran antara lain adanya beberapa intervensi pengalokasian anggaran dalam pembahasan anggaran oleh DPR-RI, indikator kinerja belum sepenuhnya fokus pada aspek-aspek kinerja atau belum mencerminkan pekerjaan inti organisasi, jadwal pelaksanaan pada siklus perencanaan dan penganggaran belum berjalan sesuai yang ditetapkan serta penerapan sistem anggaran yang lebih fleksibel belum dapat terlaksana.	Penelitian ini juga mempelajari perencanaan dan penganggaran pada instansi pemerintah, khususnya Rencana Kerja dan Anggaran. Namun pada penelitian ini pendekatan logic model digunakan sebagai alat evaluasi.
4.	Fauziah (2014), Evaluasi Penyusunan Indikator Kinerja Berbasis Logic Model, Studi pada Pemerintah Kota Tangerang	Menganalisa kesesuaian informasi pada indikator kinerja, menganalisa indikator kinerja dengan metode logic model diperluas (performance blueprint), serta menganalisa kendala dalam penyusunan indikator pada Pemerintah Kota Tangerang	Hasil penelitian menunjukkan bahwa indikator kinerja Pemerintah Kota Tangerang tidak menunjukkan kesesuaian (hubungan yang logis) antara indikator kinerja sasaran dengan indikator kinerja program/kegiatan pendukungnya. Menurut hasil analisis performance blueprint dengan pendekatan analisis empat kuadran Friedman, sebagian besar indikator kinerja output Pemerintah Kota Tangerang berupa output kuantitas usaha (quantity of effort) yaitu sebesar 82,6	Penelitian ini juga mempelajari perencanaan pada instansi pemerintah, khususnya dalam penyusunan indikator kinerja. Namun pendekatan logic model atau lebih tepatnya metode logic model diperluas digunakan sebagai alat analisis atau evaluasi.

No.	Nama Peneliti, Tahun, dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian ini
5.	Castanheira (2017), Evaluasi Sistem Penganggaran Pemerintah dengan Pendekatan Logic Model, Studi pada Kementerian Keuangan Republik Demokratik Timor Leste	Untuk mengetahui implementasi sistem penganggaran di Kementerian Keuangan Republik Demokratik Timor Leste (RDTL)	Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam implementasi sistem penganggaran masih terdapat ketidaksesuaian antara rencana kerja dan anggaran, ketidaksesuaian antara sasaran kinerja pada dokumen perencanaan dengan dokumen pelaporan dan ketidaksesuaian indikator kinerja pada dokumen perencanaan dan dokumen pelaporan. Hasil evaluasi logic model menunjukkan bahwa program kerja yang ditentukan tidak sesuai dengan tujuan yang diharapkan dan situasi yang sedang dihadapi sehingga program kerja tidak dapat dilaksanakan.	Penelitian ini juga mempelajari penganggaran pada instansi pemerintah, namun di negara yang berbeda (Republik Demokratik Timor Leste). Pendekatan logic model digunakan sebagai alat evaluasi.

No.	Nama Peneliti, Tahun, dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian ini
6.	Rudyasmono (2017), Evaluasi dan Strategi Perbaikan Penganggaran Berbasis Kinerja pada Direktorat Jenderal Direktorat Jenderal Multilateral Kementerian Luar Negeri	Mengevaluasi penerapan penganggaran berbasis kinerja di lingkungan Direktorat Jenderal Multilateral berdasarkan dua komponen utama penganggaran berbasis kinerja, yaitu indikator kinerja dan evaluasi kinerja.	Penelitian menggunakan pendekatan kuantitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar indikator kinerja telah berorientasi community outcomes walaupun masih terdapat ketidakselarasan indikator kinerja di dokumen perencanaan kinerja dan perencanaan anggaran. Monitoring dan evaluasi kinerja anggaran telah dijalankan sesuai dengan dasar hukum yang berlaku namun terdapat satu permasalahan utama yaitu kurang lengkapnya data pelaksanaan kegiatan yang diterima Bagian Perencanaan dan Organisasi. Penganggaran berbasis kinerja juga belum diterapkan di Direktorat Jenderal Multilateral walaupun dua komponen utamanya telah dijalankan.	Penelitian ini juga mempelajari perencanaan dan penganggaran pada instansi pemerintah terkait penerapan penganggaran berbasis kinerja, namun lebih spesifik terhadap indikator kinerja dan evaluasi kinerja.
7.	Safari (2016), Evaluasi Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja, Studi Kasus di Biro Perencanaan dan Anggaran Sekretariat Jenderal Kemenkes RI	Melakukan evaluasi penerapan anggaran berbasis kinerja dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L) di Biro Perencanaan dan Anggaran Sekretariat Jenderal Kemenkes RI.	Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian ini dapat dilaporkan bahwa penganggaran berbasis kinerja di Biro Perencanaan dan Anggaran baru sebatas pendekatan administratif atau dokumentasi. Evaluasi yang digunakan merupakan evaluasi manajemen atau administratif. Belum menerapkan evaluasi yang benar-benar mengukur kinerja dampak (outcome).	Penelitian ini juga mempelajari perencanaan dan penganggaran pada instansi pemerintah terkait penerapan penganggaran berbasis kinerja. Selain locus (instansi) yang berbeda, penelitian ini juga tidak membahas penataan arsitektur dan informasi kinerja.

No.	Nama Peneliti, Tahun, dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian ini
8.	Febriantoko (2016), Evaluasi Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Studi pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Wonogiri	Untuk mengetahui proses penyusunan RKA SKPD dan melihat faktor pendukung dan penghambat dengan menggunakan logic model pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Wonogiri	Berdasarkan hasil penelitian diperoleh kesimpulan bahwa indikator kinerja di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Wonogiri belum menunjukkan indikator kinerja berbasis outcome. Dari hasil analisis empat kuadran Friedman menunjukkan bahwa lebih dari 85% indikator kinerja kegiatan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Wonogiri berorientasi pada aktivitas pelayanan, belum berorientasi pada hasil (outcome) yang dirasakan langsung oleh masyarakat.	Penelitian ini juga mempelajari perencanaan dan penganggaran pada instansi pemerintah, khususnya penyusunan Rencana Kerja Anggaran. Namun pada penelitian ini pendekatan logic model digunakan sebagai alat evaluasi.
9.	Arbiyanto (2016), Evaluasi Keterkaitan Perencanaan Kinerja dan Penganggaran, Studi pada Pemerintah Kota Yogyakarta	Melakukan evaluasi keterkaitan antara perencanaan kinerja dan penganggaran dan mengidentifikasi faktor-faktor yang menjelaskan kondisi atau kualitas keterkaitan perencanaan kinerja dan penganggaran	Hasil penelitian melalui analisis dokumentasi menunjukkan bahwa perencanaan kinerja pada dokumen RPJMD belum menunjukkan adanya keterkaitan dengan penganggaran pada SKPD, dikuatkan dengan adanya berbagai permasalahan yang berhasil diinvestigasi melalui wawancara. Dengan demikian, implementasi penganggaran berbasis kinerja pada perencanaan kinerja atau penganggaran berbasis kinerja belum terlaksana dengan baik. Sedangkan hasil identifikasi faktor-faktor yang menjelaskan kondisi atau kualitas keterkaitan perencanaan kinerja dan penganggaran ditemukan adanya faktor eksternal, yaitu munculnya isomorfisma kelembagaan dan	Penelitian ini juga mempelajari perencanaan dan penganggaran pada instansi pemerintah. Namun pada penelitian ini lebih menekankan pada keterkaitan antara perencanaan kinerja dan penganggaran.

No.	Nama Peneliti, Tahun, dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian ini
10.	Suprayogi (2014), Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja, Studi pada Satuan Kerja Pusat Survei Geologi	Membahas tentang penerapan dan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja di Satuan Kerja Pusat Survei Geologi	Berdasarkan hasil penelitian diperoleh kesimpulan bahwa secara umum penganggaran berbasis kinerja yang ideal belum tercapai, para pegawai dan pimpinan belum memahami makna dari penganggaran berbasis kinerja yaitu penganggaran yang fokusnya berorientasi outcome. Terdapat beberapa kesalahan dalam proses penganggaran termasuk perencanaan, implementasi, pengukuran dan evaluasi kinerja serta pelaporan. Penyebab permasalahan ini antara lain karena kurangnya sistem penghargaan dan sanksi, pengendalian internal serta etika kerja.	Penelitian ini juga mempelajari perencanaan dan penganggaran pada instansi pemerintah, khususnya terkait penerapan dan pelaksanaan penganggaran berbasis. Namun pada penelitian ini tidak membahas pendekatan logic model.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah disajikan, peneliti dapat memetakan dan membandingkan dengan penelitian ini dengan melihat beberapa asumsi dasar yang dikembangkan oleh para peneliti tersebut, bahwa permasalahan terkait penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam perencanaan dan penganggaran di Indonesia antara lain karena belum sinkronnya antara dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran, perencanaan dan penganggaran belum berorientasi hasil, dan indikator kinerja belum sepenuhnya fokus pada aspek-aspek kinerja.

Logic model dapat menyediakan infrastruktur untuk pemrograman mulai dari perencanaan, melacak pencapaian, mengidentifikasi diperlukannya penyesuaian, dan melaporkan hasil. Untuk mengoptimalkan fungsi *logic model* sebagai alat perencanaan program, *logic model* berdasarkan teori awal yang masih bersifat umum perlu dirubah/dikembangkan menjadi lebih terperinci dan ditetapkan identifikasi hasil program baik jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Penggunaan pendekatan *logic model* yang terperinci (*drill down logic model*) yang menggali lebih dalam tentang tindakan spesifik yang menghubungkan tujuan dan aktivitas program dengan *output* program, akan membuat pengalokasian sumber daya dan pelaksanaan kegiatan lebih efisien, efektif, dan tepat sasaran.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana pendekatan *logic model* yang digunakan dalam penyusunan informasi kinerja sebagai upaya penerapan penganggaran berbasis kinerja secara penuh dalam perencanaan dan penganggaran di Imbudsman RI.

2.2 Perencanaan dan Penganggaran

Perencanaan dan penganggaran merupakan fungsi penting dalam manajemen. Fungsi-fungsi manajemen adalah elemen-elemen dasar yang selalu ada dan melekat di dalam proses manajemen yang akan dijadikan acuan oleh manajer dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan. Namun terdapat perbedaan pandangan mengenai fungsi-fungsi manajemen oleh beberapa ahli. Menurut G.R. Terry (2000), fungsi-fungsi manajemen meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian atau yang lebih dikenal dengan istilah POAC (*Planning-Organizing-Actuating-Controlling*). Sedangkan menurut Luther M. Gullick, fungsi-fungsi manajemen meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengadaan tenaga kerja, pemberian bimbingan, pengkoordinasian, pelaporan, dan penganggaran atau yang lebih dikenal dengan istilah POSDCORB (*Planning-Organizing-Staffing-Directing-Coordinating-Reporting-Reporting*).

Dari pandangan para ahli mengenai fungsi manajemen, dapat dilihat bahwa semua manajemen diawali dengan perencanaan (*planning*), karena perencanaan yang akan menentukan tindakan apa yang harus dilakukan selanjutnya. Pada konsep POAC, di dalam fungsi perencanaan (*planning*) sudah termasuk fungsi penganggaran (*budgeting*). Penganggaran menjadi pertimbangan penting pada saat merencanakan program atau kegiatan, karena suatu program atau kegiatan dapat terlaksana apabila didukung oleh anggaran yang memadai. Oleh karena itu, dalam menyusun perencanaan suatu program atau kegiatan perlu dilakukan penghitungan secara cermat agar program atau kegiatan tersebut dapat berjalan dengan efektif dan dana yang digunakan menjadi lebih efisien. Sedangkan pada konsep POSDCORB, fungsi perencanaan

(*planning*) dan fungsi penganggaran (*budgeting*) merupakan dua hal tersendiri.

Hal ini merupakan upaya ke arah lebih baik dalam mengikuti perkembangan organisasi.

2.2.1 Perencanaan Sektor Publik

2.2.1.1 Teori Perencanaan Publik Sektor Publik

Pentingnya perencanaan dalam manajemen sebagaimana penjelasan Terry (2000), bahwa perencanaan sangat vital dalam manajemen karena merupakan dasar bagi fungsi manajemen lainnya. Tanpa aktivitas yang ditentukan dengan perencanaan, tidak mungkin untuk mengorganisasikan, menjalankan, dan mengontrol organisasi.

Perencanaan dapat dilihat dari 3 hal, yaitu proses, fungsi manajemen, dan pengambilan keputusan. (Sule dan Saefullah, 2005).

- Dari sisi proses, fungsi perencanaan adalah sebagai proses dasar yang digunakan untuk memilih tujuan dan menentukan bagaimana tujuan tersebut dapat dicapai.
- Dari sisi fungsi manajemen, perencanaan adalah fungsi dimana pimpinan menggunakan pengaruh dan wewenangnya untuk menentukan atau mengubah tujuan serta kegiatan organisasi.
- Dari sisi pengambilan keputusan, perencanaan merupakan pengambilan keputusan jangka panjang atau yang akan datang mengenai apa yang akan dilakukan dan bagaimana melakukannya.

Perencanaan secara konvensional didefinisikan sebagai kegiatan yang dilakukan untuk masa depan yang lebih baik dengan memperhatikan keadaan sekarang maupun sebelumnya. Menurut Robbin dan Coulter (2002),

perencanaan (*planning*) adalah proses yang dimulai dari penetapan tujuan organisasi, yaitu menentukan strategi untuk pencapaian tujuan tersebut secara menyeluruh serta merumuskan sistem perencanaan yang menyeluruh untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan seluruh pekerjaan organisasi sehingga tujuan organisasi tercapai.

Conyer dan Hills (1990) menyatakan bahwa *"planning as a continous process which involves decisions or choice about alternative ways of using available resources, with the aim of achieving particular goals at some time in the future"*. Yang artinya bahwa perencanaan merupakan suatu proses yang kontinyu yang melibatkan pengambilan keputusan, penentuan pilihan dan cara alternatif dalam pemanfaatan sumber daya yang tersedia dengan maksud untuk mencapai tujuan tertentu, pada jangka waktu tertentu di masa depan.

Jadi pada hakekatnya perencanaan adalah pemilihan keputusan saat ini terhadap kondisi masa depan yang dikehendaki beserta langkah-langkah yang diperlukan untuk mewujudkan kondisi tersebut. Aspek yang terkandung dalam perencanaan adalah perumusan tujuan dan cara mencapai tujuan tersebut dengan memanfaatkan sumber daya yang ada.

Dengan tersedianya perencanaan yang jelas, berarti kita telah mempunyai peta proses perjalanan menuju masa depan. Perlu diingat, bahwa perencanaan tidak berhenti setelah rencana dihasilkan karena perencanaan merupakan proses yang terus-menerus dilaksanakan guna memutakhirkan, mengubah, melakukan penyesuaian, dan mengganti alur peta perjalanan jika diperlukan.

Menurut Robbin dan Coulter (2002), bahwa ada beberapa tujuan perencanaan, yaitu:

(1) Memberikan pengarahan, petunjuk atau pedoman, baik untuk manajer maupun pegawai non-manajerial. Dengan adanya rencana, manajer dan pegawai dapat mengetahui apa saja yang harus mereka capai, bagaimana cara mencapainya, apa yang harus dikerjakan, peralatan apa yang akan digunakan, dengan siapa saja harus bekerja sama, serta apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan organisasi.

(2) Mengurangi ketidakpastian (*uncertainty*) yang berkaitan dengan masa yang akan datang. Rencana digunakan untuk waktu kedepan yang penuh ketidakpastian sehingga sarat dengan ramalan-ramalan (*forecasting*), oleh karena itu kepastian yang dibuat dan dituangkan dalam suatu rencana tergantung dari kepekaan para manajer dalam melakukan *forecasting*.

(3) Meminimalkan terjadinya pemborosan, baik dari segi waktu, biaya, maupun energi yang dikeluarkan untuk menghasilkan produk tertentu. Dengan kerja yang terarah dan terencana, semua pegawai dapat bekerja lebih pasti dan lebih efisien sehingga dapat mengurangi pemborosan.

(4) Menetapkan tujuan dan standar yang digunakan dalam fungsi selanjutnya, yaitu proses pengendalian dan pengevaluasian. Tanpa adanya rencana, manajer tidak dapat menilai kinerja pegawai maupun organisasi. Standar kerja merupakan tolok ukur sebagai dasar evaluasi, apakah suatu kegiatan yang dilaksanakan mencapai ketentuan atau syarat, baik secara kualitatif maupun kuantitatif.

Berdasarkan rangkuman beberapa pustaka (Bryson, 1998; Bryson dan Einsweiler, 1988; Gordon, 1993; Djunaedi, 1995), perencanaan strategis sektor publik mempunyai karakteristik sebagai berikut:

- (1) Dipisahkan antara rencana strategis dan rencana operasional. Rencana strategis memuat visi, misi, dan strategi (arahan kebijakan); sedangkan rencana operasional memuat program dan rencana tindakan (aksi).
- (2) Penyusunan rencana strategis melibatkan secara aktif semua *stakeholders* di masyarakat (dengan kata lain, pemerintah adalah satu-satunya peran dalam proses perencanaan strategis).
- (3) Tidak semua isu atau masalah dipilih untuk ditangani. Dalam proses perencanaan strategis, ditetapkan isu-isu yang dianggap paling strategis atau fokus-fokus yang paling diprioritaskan untuk ditangani.
- (4) Kajian lingkungan internal dan eksternal secara kontinyu dilakukan agar pemilihan strategi selalu diperbarui berkaitan dengan peluang serta ancaman di lingkungan luar, dan mempertimbangkan kekuatan serta kelemahan yang ada di lingkungan internal.

2.2.1.2 Sistem Perencanaan Sektor Publik

Dalam setiap organisasi, rencana disusun menurut hierarki yang sesuai dengan struktur organisasinya. Pada setiap hierarki atau jenjang, rencana mempunyai fungsi ganda sebagai sasaran yang harus dicapai oleh jenjang di bawahnya dan merupakan langkah yang harus dilakukan untuk mencapai sasaran yang ditetapkan oleh jenjang di atasnya.

Ada dua jenis rencana, yaitu: (1) Rencana strategis yang disusun untuk mencapai tujuan umum organisasi yaitu pelaksanaan misi organisasi; dan (2) Rencana operasional yang merupakan rincian tentang bagaimana rencana strategis dilaksanakan.

Menurut Bastian (2010), sistem perencanaan mencakup lima pendekatan seluruh rangkaian perencanaan, yaitu:

- (1) Pendekatan politik, yang memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah sebagai proses penyusunan rencana, karena rakyat memilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah.
- (2) Pendekatan teknokratik, yaitu perencanaan dengan menggunakan metode kerangka berfikir ilmiah yang dilakukan oleh tenaga ahli atau lembaga resmi yang memiliki kapasitas serta kualifikasi untuk kemudian ditetapkan dengan peraturan perundangan yang berlaku.
- (3) Pendekatan partisipatif, dengan melibatkan semua *stakeholders* untuk menggalang aspirasi dan menciptakan rasa memiliki semua pihak terhadap rencana yang disusun dengan menggunakan mekanisme yang sudah disepakati bersama.
- (4) Pendekatan atas-bawah (*top-down*), yaitu perencanaan yang berasal dari pemerintah yang lebih tinggi untuk dilaksanakan pada wilayah administrasi yang lebih kecil.
- (5) Pendekatan bawah-atas (*bottom-up*), yaitu perencanaan yang dimulai dari tingkat pemerintah terendah untuk disampaikan dan dibahas di tingkat yang lebih tinggi.

Perencanaan pembangunan terdiri dari empat tahapan: (1) Penyusunan rencana; (2) Penetapan rencana; (3) Pengendalian pelaksanaan rencana; dan (4) Evaluasi pelaksanaan rencana. Keempat tahapan tersebut diselenggara secara berkelanjutan untuk membentuk satu siklus perencanaan yang utuh.

Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan

rencana yang lengkap yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari empat langkah:

- (a) Penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur.
- (b) Masing-masing unit organisasi menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan.
- (c) Melibatkan masyarakat (*stakeholders*), dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan oleh masing-masing jenjang organisasi melalui musyawarah rencana pembangunan.
- (d) Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan, yang dilanjutkan dengan penetapan rencana menjadi produk hukum, hingga semua pihak terikat untuk melaksanakannya.

Setelah tahap penyusunan rencana sampai penetapan rencana sudah dilaksanakan, tahapan berikutnya adalah pengendalian dan pelaksanaan rencana. Pengendalian atas pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam dokumen perencanaan melalui kegiatan koreksi dan penyesuaian.

Evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisa data serta informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan, dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*), dan dampak (*impact*). (Bastian, 2010).

2.2.2 Penganggaran Sektor Publik

2.2.2.1 Teori Penganggaran Sektor Publik

Kata anggaran merupakan terjemahan dari kata bahasa Inggris *budget*, yang sebenarnya berasal dari bahas Perancis *bougette* yang berarti tas kecil. Berdasarkan terjemahannya, anggaran mengandung makna adanya unsur keterbatasan. Penyusunan anggaran diperlukan karena adanya keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah, baik dana, sumber daya manusia, dan sumber daya lainnya. Sebagai contoh, dengan adanya keterbatasan maka diperlukan alokasi sesuai dengan prioritas dan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. (Kamaroesid, 2013).

Menurut Mardiasmo (2009), anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran.

Bastian (2010), menyatakan bahwa anggaran dapat diinterpretasikan sebagai paket pernyataan menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang. Dalam anggaran selalu disertakan data penerimaan dan pengeluaran yang terjadi di masa lalu.

Penganggaran sektor publik berbeda dengan dengan sektor swasta. Dalam sektor publik, penganggaran merupakan tahapan yang rumit dan nuansa politiknya sangat tinggi. Hal ini berbeda dengan penganggaran sektor swasta yang nuansa politik sangat kecil. Anggaran sektor swasta merupakan rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, sedangkan anggaran sektor publik justru harus dinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi

masukannya. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. (Mardiasmo, 2009).

Anggaran sektor publik penting karena beberapa alasan, yaitu: (1) Merupakan alat pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup rakyat; (2) Adanya kebutuhandan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang sedangkan sumber daya yang ada terbatas; dan (3) Untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat.

Dalam perkembangannya, prinsip penganggaran sektor publik telah bergeser dari yang sebelumnya dikenal dengan "*The Three Es*", yaitu Ekonomis, Efisien, dan Efektif (Jones dan Pendlury, 1988) menjadi bersifat sangat dinamis dengan munculnya konsep "*Good Governance*" yang menekankan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi (Agere, 2000). Menurut Shafritz dan Russel (1997), bahwa sejumlah prinsip sistem penganggaran sudah mengacu pada perkembangan terakhir dalam masyarakat, yaitu demokratis, adil, transparan, bermoral tinggi, berhati-hati, dan akuntabel. (Bastian, 2010).

Fungsi utama anggaran sektor publik menurut Mardiasmo (2009) adalah sebagai berikut:

- (a) Alat perencanaan (*planning tool*), anggaran sektor publik merupakan rencana tindakan yang akan dilakukan pemerintah.
- (b) Alat pengendalian (*control tool*), anggaran digunakan untuk menghindari *over spending* dan salah sasaran (*misappropriation*).
- (c) Alat kebijakan fiskal (*fiscal tool*), anggaran dapat digunakan sebagai alat menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi.

(d) Alat politik (*politic tool*), anggaran merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik.

(e) Alat koordinasi dan komunikasi (*coordination and communication tool*), anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan.

(f) Alat penilaian kinerja (*performance measurement tool*), kinerja eksekutif dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi anggaran.

(g) Alat motivasi (*motivation tool*), anggaran hendaknya bersifat *challenging but attainable* atau *demanding but achievable*.

(h) Alat untuk menciptakan ruang publik (*public sphere*), masyarakat, LSM, Perguruan Tinggi, dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran publik.

2.2.2.2 Sistem Penganggaran Sektor Publik

Sebagai sebuah sistem, penganggaran sektor publik telah mengalami perkembangan dan berubah sesuai dengan dinamika manajemen sektor publik dan perkembangan tuntutan yang muncul di masyarakat. Secara garis besar terdapat dua pendekatan utama dalam penganggaran sektor publik, yaitu pendekatan tradisional atau konvensional dan pendekatan baru yang lebih dikenal dengan pendekatan *New Public Manajemen*.

(1) Pendekatan Tradisional

Anggaran tradisional merupakan pendekatan yang banyak digunakan di negara berkembang. Ciri utama dari pendekatan ini adalah cara penyusunan anggaran yang masih didasarkan atas pendekatan *incrementalism*, dan struktur serta susunan anggaran bersifat *line-item*. Ciri lainnya adalah cenderung

sentralistik, bersifat spesifikasi, tahunan, dan menggunakan prinsip anggaran bruto.

(a) *Incrementalism*

Yang dimaksud *incrementalism* disini adalah dimana penyusunan anggaran tahun tertentu dihitung berdasarkan besaran jumlah tahun sebelumnya dengan tingkat kenaikan tertentu tanpa melakukan kajian yang mendalam.

Pendekatan semacam ini dapat menyebabkan tidak terpenuhinya kebutuhan riil, dan juga mengakibatkan kesalahan yang terus menerus. Hal ini disebabkan karena tidak diketahuinya apakah pengeluaran periode sebelumnya yang dijadikan dasar dalam penyusunan anggaran tahun ini telah sesuai dengan kebutuhan yang wajar.

(b) *Line-item*

Penganggaran dengan pendekatan *line-item* didasarkan atas dasar sifat (*nature*) dari penerimaan dan pengeluaran. Metode *line-item* tidak memungkinkan untuk menghilangkan item-item penerimaan dan pengeluaran yang telah ada dalam struktur anggaran, walaupun sebenarnya secara riil item tertentu sudah tidak relevan lagi untuk digunakan pada periode sekarang. Oleh karena itu, pendekatan ini tidak memungkinkan untuk penilaian kinerja secara akurat, karena satu-satunya tolok ukur yang dapat digunakan adalah semata-mata pada ketaatan dalam menggunakan dana yang diusulkan.

Penyusunan anggaran dengan menggunakan pendekatan tradisional memiliki beberapa kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya antara lain adalah bentuknya sederhana dan mudah dipersiapkan serta dimengerti oleh orang yang berkepentingan. Sedangkan kelemahannya adalah tidak adanya informasi yang

memadai bagi pembuat keputusan, terlalu berorientasi pada pengendalian, dan kurang memperhatikan proses perencanaan dan evaluasi.

(2) Pendekatan *New Public Manajemen*

Mardiasmo (2009), menyatakan bahwa model *New Public Management* (NPM) mulai dikenal tahun 1980-an dan kembali populer tahun 1990-an yang mengalami beberapa bentuk konsep, misalnya munculnya konsep “*managerialism*” (Pollit, 1993); “*market-based public administration*” (Lan, Zhiyong, dan Rosenbloom, 1992); “*post-bureaucratic paradigm*” (Barzelay, 1992); dan “*entrepreneurial government*” (Osborn dan Gabler, 1992).

NPM berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja bukan pada kebijakan. Oleh karena itu, bagian dari reformasi dari NPM adalah dengan munculnya manajemen berbasis kinerja. Fokus manajemen berbasis kinerja adalah pengukuran kinerja organisasi sektor publik yang berorientasi pada pengukuran *outcome*, bukan lagi sekedar pengukuran *input* atau *output* saja (Mahmudi, 2015).

Paradigma NPM telah melahirkan beberapa teknik penganggaran sektor publik sebagai berikut:

(a) *Zero Based Budgeting* (ZBB)

Penyusunan anggaran dengan konsep ZBB dapat menghilangkan *incrementalism* dan *line-item* karena anggaran diasumsikan mulai dari nol (*zero-based*). ZBB tidak berpatokan pada anggaran tahun lalu untuk menyusun anggaran tahun ini, namun penentuan anggaran didasarkan pada kebutuhan saat ini. Item yang tidak relevan dan tidak mendukung pencapaian tujuan organisasi dapat hilang dari struktur anggaran, atau mungkin muncul item baru.

(b) *Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS)*

PPBS adalah proses perencanaan, pembuatan program, dan penganggaran yang terkait dalam suatu sistem sebagai satu kesatuan yang bulat dan tidak terpisahkan, yang didalamnya terkandung identifikasi tujuan organisasi serta permasalahan yang mungkin timbul. PPBS berusaha merasionalkan proses pembuatan anggaran dengan cara menjabarkan rencana jangka panjang ke dalam program-program, sub-program, serta berbagai proyek. Oleh karena itu PPBS dikenal dengan *program budgeting*.

(c) *Performance Budgeting (PB)*

Performance budgeting atau yang lebih sering disebut *performance-based budgeting* (penganggaran berbasis kinerja) disusun untuk mengatasi kelemahan penganggaran tradisional, khususnya tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran. Penganggaran berbasis kinerja sangat menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja *output*.

Penganggaran berbasis kinerja merupakan salah satu teknik penganggaran sektor publik dalam paradigma NPM. Penganggaran berbasis kinerja adalah metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan. (BPKP, 2005).

Menurut Harry Hatry, *"result-based budgeting frequently called performance-based budgeting , gives outcomes central attention in the budget process. It emphasizes the importance of outcome data in both formulating and justifying proposed budgets"*. (Redburn, 2008).

Pengertian yang sama juga dinyatakan oleh Mardiasmo, bahwa anggaran kinerja merupakan suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan. (Mardiasmo, 2009).

Ciri utama PBK adalah anggaran yang disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*) dan hasil yang diharapkan (*outcome*) sehingga dapat memberikan informasi tentang efektivitas dan efisiensi kegiatan (Depkeu, 2009).

Prinsip-prinsip PBK adalah sebagai berikut (Depkeu, 2009):

- i. Alokasi anggaran berorientasi pada kinerja (*output and outcome oriented*).
- ii. Fleksibilitas pengelolaan anggaran untuk mencapai hasil dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*).
- iii. *Manoeey follow funtion, function follow by structure.*

Arizti, Pedro, et al. (2010), mengemukakan bahwa tujuan anggaran kinerja adalah meningkatkan kualitas pelayanan publik, dengan cara mengalokasikan sumber daya dengan lebih baik sesuai dengan tujuan politik dan sosial, meningkatkan efisiensi, ekonomis dan efektivitas dalam penggunaannya dan meningkatkan akuntabilitas.

2.3 Kinerja

2.3.1 Teori Kinerja

Berman (2006), mendefinisikan kinerja sebagai efektivitas dan efisiensi dalam penggunaan sumber daya untuk mencapai hasil. Efektivitas diartikan sebagai tingkat pencapaian hasil, dan efisiensi diartikan sebagai perbandingan antara *outcome* (hasil) dan *output* (keluaran) terhadap *input* (masukan).

Kinerja memiliki makna bukan hanya hasil, namun termasuk bagaimana pekerjaan berlangsung. Perencanaan kinerja menyangkut pendefinisian tujuan dan sasaran organisasi, membangun strategi menyeluruh untuk mencapai tujuan tersebut dan mengembangkan hierarki perencanaan secara komprehensif untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan aktivitas. (Wibowo, 2011).

Dalam manajemen kinerja, perencanaan kinerja merupakan tahapan yang paling kritis. Perencanaan kinerja dilakukan pada tahap awal dari keseluruhan proses manajemen kinerja. Pada tahap awal organisasi harus merumuskan dan menetapkan kriteria kinerja, indikator kinerja, target kinerja sebagai bentuk kontrak kinerja atau komitmen kinerja. Penentuan kontrak kinerja yang baik tidak hanya ditentukan sepihak dari atasan (*top-down*) tetapi sebaiknya melibatkan partisipasi dari bawahan. (Mahmudi, 2015).

Menurut Campbell dalam Mahmudi (2015), hubungan fungsional antara kinerja dengan atribut kinerja dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu: *knowledge*, *skill*, dan *motivation*. *Knowledge* mengacu pada pengetahuan yang dimiliki oleh pegawai, *skill* mengacu pada kemampuan untuk melakukan pekerjaan, dan *motivation* adalah dorongan untuk melakukan pekerjaan. Jika salah satu faktor tersebut hilang, maka akan berpengaruh terhadap kinerja.

Menurut Mahmudi (2015), terdapat empat tahapan dalam proses perencanaan kinerja, yaitu:

- (1) Penentuan visi, misi, dan tujuan (*goal*), serta strategi
- (2) Penerjemahan visi, misi, dan tujuan (*goal*), serta strategi ke dalam sasaran strategik, inisiatif strategik, indikator kinerja (*input, output, outcome, benefit, impact*), dan target kinerja.
- (3) Penyusunan program.
- (4) Penyusunan anggaran.

Kinerja instansi pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran atau tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan.

Faktor yang mempengaruhi kinerja (Mahmudi, 2015):

- (a) Faktor personal/individu, meliputi pengetahuan, keterampilan (*skill*), kemampuan, kepercayaan diri, motivasi, dan komitmen setiap individu.
- (b) Faktor kepemimpinan, meliputi kualitas dalam memberikan dorongan, semangat, arahan, dan dukungan yang diberikan manajer dan *team leader*.
- (c) Faktor tim, meliputi kualitas dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam satu tim, kepercayaan terhadap sesama anggota tim, kekompakan dan keeratan anggota tim.
- (d) Faktor sistem, meliputi sistem kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi dan kultur kinerja dalam organisasi.

(e) Faktor konstektual (situasional), meliputi tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal.

2.3.2 Informasi Kinerja

Informasi kinerja merupakan alat penting dalam manajemen program dan peningkatan kinerja. Menurut *Australian National Audit Office* (2000), informasi kinerja adalah bukti tentang kinerja yang dikumpulkan dan digunakan secara sistematis. Kinerja mengacu pada pelaksanaan atau pencapaian tujuan, tugas atau fungsi tertentu. Elemen kunci dari program adalah sumber daya yang digunakan (*inputs*), apa yang dilakukan (*processes*), produk apa yang dihasilkan (*outputs*), dan apa dampak yang dicapai (*outcomes*).

Menurut Kemenkeu (2014), penyusunan informasi kinerja dimulai dari penentuan *outcome*, yaitu keadaan yang ingin dicapai. Selanjutnya, perlu dirumuskan *output* apa yang harus diproduksi, bagaimana proses memproduksinya, dan terakhir sumber daya apa yang dibutuhkan untuk menjalankan serangkaian proses yang telah ditetapkan.

Pengertian, kriteria, dan mekanisme penyusunan informasi kinerja dalam RKA-K/L adalah sebagai berikut (Kementerian Keuangan, 2014):

(1) *Outcome*

Outcome merupakan keadaan yang ingin dicapai atau dipertahankan pada penerima manfaat dalam periode waktu tertentu (jangka panjang, menengah, dan pendek).

Kriteria *outcome* yang baik adalah:

- Rumusan harus dalam perspektif eksternal.
- Rumusan harus spesifik dan tidak terlalu luas/umum.

(c) Terukur dan keterukuran tersebut ditunjukkan oleh indikatornya.

(d) Rumusan *outcome* sebaiknya dibuat dalam kalimat positif.

Tahapan dalam perumusan *outcome*:

(a) Pahami urusan yang menjadi tanggung jawab organisasi bersangkutan.

(b) Seberapa besar/luas skala atau segmentasi urusan tersebut.

(c) Identifikasi apakah urusan tersebut sepenuhnya menjadi tanggung jawab organisasi berkenaan.

(d) Identifikasi dan analisis masalah dan/atau kebutuhan.

(e) Identifikasi *customer* atau *target group*.

(f) Identifikasi tujuan; apa yang ingin dicapai dalam beberapa tahun kedepan.

(g) Identifikasi perubahan atau kondisi seperti apa yang harus terwujud agar tujuan tersebut tercapai yang rumusannya akan dijadikan *outcome*.

(h) Susun indikator *outcome*.

(2) Output

Output adalah suatu produk akhir yang dihasilkan dari serangkaian proses yang diperuntukkan bagi *customer/target group* agar *outcome* dapat terwujud.

Kriteria *output* yang baik adalah:

(a) Merupakan produk akhir dari suatu rangkaian proses.

(b) Digunakan untuk eksternal program berkenaan (*customer/target group*).

(c) Mencerminkan kepentingan dan prioritas *customer* atau *target group*.

(d) Bukanlah *input*, proses, maupun *outcome* program berkenaan.

(e) Harus terukur dan keterukuran tersebut ditunjukkan oleh indikatornya.

Tahapan dalam perumusan *output*:

(a) Perhatikan kembali rumusan *outcome* yang telah dihasilkan.

(b) Tentukan produk akhir yang diperlukan oleh *customer* atau *target group* dan secara langsung dapat mempengaruhi *outcome*.

(c) Perhatikan kembali *output* yang telah disusun dan lihat kembali kesesuaiannya dengan kriteria yang ada.

(d) Susun indikator *output*.

(3) Aktivitas

Aktivitas merupakan berbagai proses yang diperlukan untuk menghasilkan *output*. Dalam banyak referensi dinyatakan pula bahwa aktivitas merupakan mekanisme mengkonversi *input* menjadi *output*. Tahapan perumusan aktivitas merupakan penyusunan proses bisnis mulai dari awal sampai dengan dihasilkannya suatu *output* atau sampai dengan *output* tersebut tersampaikan pada *customer*.

(4) Input

Input merupakan sumberdaya atau prasyarat yang dibutuhkan selama aktivitas berlangsung guna menghasilkan dan men-*deliver output*. Umumnya *input* meliputi: sumber daya manusia, peralatan dan mesin, tanah dan bangunan, data dan informasi, serta norma/sistem/prosedur/peraturan.

(5) Indikator Kinerja

Indikator kinerja merupakan tanda yang berfungsi sebagai alat ukur pencapaian kinerja, baik *outcome* maupun *output*. Dimensi ukuran kinerja umumnya meliputi: kuantitas, kualitas, waktu, lokasi, dan biaya. Prasyarat mengenai indikator kinerja dapat berbeda tergantung dari mana sumbernya dan digunakan untuk keperluan apa. Salah satu konsep indikator kinerja yang baik adalah sebagai berikut :

(a) *Relevant*: merefleksikan nilai-nilai atas kinerja berkenaan.

- (b) *Well-defined*: definisi indikator jelas dan tidak bermakna ganda sehingga mudah untuk dimengerti dan digunakan.
- (c) *Measurable*: indikator yang digunakan bisa diukur dengan skala penilaian tertentu yang disepakati.
- (d) *Appropriate*: pemilihan indikator yang sesuai dengan upaya peningkatan kinerja; dan
- (e) *Reliable*: indikator yang digunakan akurat dan dapat mengikuti perubahan tingkatan kinerja.

Selain konsep di atas, prasarat indikator kinerja lainnya yang umum dipakai adalah SMART, yang merupakan akronim dari:

- (a) *Simple*: indikator yang ditetapkan sedapat mungkin sederhana dalam pengumpulan data maupun dalam penghitungan informasi dan jelas ukurannya, tidak mengundang multi interpretasi.
- (b) *Measurable*: indikator dapat diukur atau paling kurang dapat ditampilkan dalam bentuk persentase capaian sehingga masih memperlihatkan tingkat keberhasilan secara nyata.
- (c) *Attributable*: indikator yang ditetapkan harus bermanfaat untuk kepentingan pengambilan kebijakan.
- (d) *Reliable*: indikator yang ditentukan harus dapat didukung oleh pengumpulan data dan informasi yang baik, benar dan teliti.
- (e) *Timely*: indikator yang ditentukan harus dapat didukung oleh pengumpulan data dan pengolahan data serta pengemasan informasi yang waktunya sesuai dengan saat pengambilan keputusan yang dilakukan.

Tahapan penyusunan indikator kinerja:

(a) Rumuskan dan susun ukuran kinerja di setiap tingkatan.

(b) Identifikasi dan rumuskan metode perbandingannya.

(c) Rumuskan proses pengumpulan data.

(d) Lakukan uji coba pengumpulan data.

(e) Lakukan penyempurnaan atas ukuran kinerja apabila diperlukan.

(f) Lakukan penyempurnaan atas *framework* program dan kegiatan apabila diperlukan.

(6) Target Kinerja

Target kinerja menunjukkan sasaran kinerja spesifik yang akan dicapai dalam periode waktu yang telah ditentukan. Target kinerja biasanya diwujudkan dalam bentuk: angka, persentase, rasio, *point estimates*, dan *range*.

Penentuan target kinerja dapat dilakukan berdasarkan *data series (history)*

atau informasi *bechmarking* yang banyak tersebar di berbagai

dokumen/internet/media lainnya. Khusus untuk perumusan target *outcome*,

selain memenuhi kriteria seperti disebutkan di atas, perlu diperhatikan pula

agar: (1) Realistis (tidak terlalu tinggi/ambisius atau terlalu rendah); dan

(2) Penentuan ukuran kinerja dan target lebih disesuaikan pada kepentingan

eksternal dari pada kemudahan dalam mengukurnya. Oleh karena itu,

judgement sangat diperlukan dalam proses ini meskipun prinsip-prinsip di

atas harus tetap dijaga.

2.4 Logic Model

2.4.1 Konsep Logic Model

Logic model adalah cara grafis untuk mengatur informasi dan menampilkan pemikiran. Dia adalah alat yang menyampaikan skema, program, atau proyek dalam format visual singkat yang menggambarkan tindakan yang direncanakan dan hasil yang diharapkan. Sebuah model adalah *snapshot* dari pemikiran saat individu atau kelompok tentang bagaimana ide atau program mereka bekerja. (Knowlton & Philips, 2013).

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.

Logic model biasanya digambarkan dalam bentuk grafik, dengan garis atau tanda panah yang menggambarkan hubungan antara fitur program utama (kegiatan, tujuan, populasi). Untuk memberikan panduan yang efektif untuk memahami suatu program. *Logic model* paling efektif ketika dicetak pada satu halaman. Tidak ada format standar untuk *logic model*. Format tersebut bervariasi tergantung pada sifat dari program dan kebutuhan para *stakeholders*. Format dan kompleksitas *logic model* juga dapat bervariasi sesuai dengan tujuan yang dimaksudkan. (Hyndman et al., 2001).

Logic model merupakan cara yang berguna untuk membantu para pemangku kepentingan memahami struktur dan fungsi keseluruhan dari sebuah program (gambaran besar). *Logic model* yang dikembangkan dengan baik adalah seperti peta jalan yang berguna: ia mendefinisikan batas-batas, menyoroti

Pekerjaan yang direncanakan, menjelaskan sumber apa yang diperlu untuk mengimplementasikan program dan apa yang ingin dilakukan.

1. *Resource* (sumber daya), termasuk sumber daya manusia, keuangan, organisasi, dan komunitas yang tersedia untuk program melakukan pekerjaan. Terkadang komponen ini disebut sebagai *Input*.

2. Aktivitas adalah apa yang dilakukan program dengan sumber daya. Aktivitas adalah proses, alat, peristiwa, teknologi, dan tindakan yang merupakan bagian yang disengaja dari pelaksanaan program. Intervensi ini digunakan untuk membawa perubahan atau hasil program yang diinginkan.

Hasil yang anda inginkan, mencakup semua dari hasil yang diinginkan program (keluaran, hasil, dan dampak).

3. *Output* adalah produk langsung dari aktivitas program dan mencakup jenis, tingkat dan target dari layanan yang akan disampaikan oleh program.

4. *Outcome* adalah perubahan spesifik dalam perilaku, pengetahuan, keterampilan, status dan tingkat peserta program. *Outcome* jangka pendek harus dapat dicapai dalam waktu 1 hingga 3 tahun, sementara *outcome* jangka panjang harus dapat dicapai dalam jangka waktu 4 hingga 6 tahun.

Perkembangan logis dari hasil jangka pendek hingga jangka panjang harus tercermin dalam dampak yang terjadi dalam waktu sekitar 7 hingga 10 tahun.

5. *Impact* (dampak) adalah perubahan mendasar yang disengaja atau tidak disengaja yang terjadi dalam organisasi, komunitas atau sistem sebagai hasil dari kegiatan program dalam 7 hingga 10 tahun.

2.4.2 Manfaat *Logic Model*

Logic model bermanfaat dalam meningkatkan efektivitas organisasi mulai dari desain, perencanaan, pemantauan dan evaluasi. Selain itu, *logic model* juga bermanfaat dalam hal berikut (Knowlton & Philips, 2013):

- (a) Mengembangkan bahasa yang umum diantara *stakeholders*.
- (b) Menawarkan pembelajaran yang sangat partisipatif.
- (c) Mendokumentasikan dan menekankan hasil yang eksplisit.
- (d) Klarifikasi pengetahuan tentang apa yang berhasil dan mengapa.
- (e) Identifikasi variabel penting untuk mengukur dan memungkinkan penggunaan sumber daya evaluasi yang lebih efektif.
- (f) Menyediakan kerangka kerja pelaporan yang kredibel.
- (g) Memandu untuk meningkatkan desain, perencanaan, dan manajemen.

Tujuan dari *logic model* adalah untuk memberikan peta jalan (*road map*) bagi pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang menggambarkan urutan kejadian yang menghubungkan kebutuhan program yang direncanakan dengan hasil yang diinginkan. Dalam *logic model*, kita dapat melakukan penyesuaian dan perubahan terhadap program yang ada dalam rangka pengembangan program. Penilaian berkelanjutan, review, dan koreksi dapat menghasilkan desain program yang lebih baik.

Banyak ahli evaluasi setuju bahwa penggunaan *logic model* adalah cara yang efektif untuk memastikan keberhasilan program. Menggunakan *logic model* pada keseluruhan program membantu mengatur dan mensistematisasikan fungsi perencanaan program, manajemen, dan evaluasi. *Logic model* berfungsi sebagai alat perencanaan untuk mengembangkan strategi program dan meningkatkan kemampuan dalam menjelaskan dan mengilustrasikan konsep program, serta pendekatan bagi pemangku kepentingan utama, termasuk penyandang dana.

Dalam implementasi program, *logic model* membentuk inti untuk rencana manajemen terfokus yang membantu mengidentifikasi dan mengumpulkan data yang diperlukan dalam memantau dan meningkatkan pemrograman. Kemudian

dalam evaluasi dan pelaporan program *logic model* menyajikan informasi program dan kemajuan menuju sasaran dengan cara menginformasikan, mengadvokasi pendekatan program tertentu, dan mengajarkan para pemangku kepentingan. Tabel 2.2 di bawah ini menggambarkan hubungan antara program yang sukses dan manfaat yang diperoleh dari penggunaan *logic model*. (W.K Kellogg Foundation, 2004)

Tabel 2.2 **Logic Model** Mengantarkan Program Menuju Keberhasilan

Elemen Program	Kriteria Untuk Keberhasilan Program	Manfaat Program <i>Logic Model</i>
Perencanaan dan Perancangan Program	Tujuan, sasaran program, dan efek samping yang penting didefinisikan dengan baik sebelumnya.	Menemukan "celah" dalam teori atau logika program dan berfungsi untuk menyelesaikannya.
	Sasaran dan tujuan program keduanya masuk akal dan mungkin.	Membangun pemahaman bersama tentang program dan bagaimana bagian-bagiannya bekerja bersama.
Implementasi dan Manajemen	Data kinerja yang relevan, kredibel, dan berguna dapat diperoleh.	Memfokuskan perhatian manajemen pada koneksi yang paling penting antara tindakan dan hasil.
Evaluasi, Komunikasi, dan Pemasaran	Pengguna yang dimaksud dari hasil evaluasi telah sepakat tentang bagaimana mereka akan menggunakan informasi tersebut.	Menyediakan cara untuk melibatkan dan melibatkan para pemangku kepentingan dalam desain, proses, dan penggunaan evaluasi.

Sumber: Sumber: W.K. Kellogg Foundation (2004)

2.4.3 Jenis *Logic Model*

Dalam praktiknya, *logic model* dikelompokkan dalam tiga jenis, yaitu model pendekatan teori (*theory approach models*), model pendekatan hasil (*outcomes approach models*), dan model pendekatan kegiatan (*activities approach models*), atau perpaduan diantara beberapa jenis model tersebut.

Ketiga jenis *logic model* ini dapat digunakan sekaligus pada sebuah program untuk tujuan yang berbeda. Tidak ada satu model yang cocok untuk semua

kebutuhan, jadi harus memutuskan dengan tepat apa yang ingin dicapai dengan *logic model*, dimana posisi pekerjaan dalam program, sebelum memutuskan model mana yang akan digunakan.

(1) *Theory approach models* (model pendekatan teori)

Pendekatan ini menekankan pada teori perubahan (*theory of change logic model*) yang telah mempengaruhi desain dan rencana program. *Theory approach models* menghubungkan ide-ide teoritis untuk menjelaskan asumsi program yang mendasarinya. Fokusnya adalah pada masalah atau isu dan alasan untuk mengusulkan solusi yang disarankan dalam pendekatan program. Dasar dari *theory of change logic model* hanya berisi dua elemen, yaitu strategi dan hasil yang bertujuan untuk menggambarkan hubungan antara apa yang akan dilakukan dengan apa yang ingin didapatkan. Strategi mencerminkan pilihan tindakan optimal (melalui aktivitas atau taktik) untuk mencapai hasil yang diinginkan. Agar kita yakin akan strategi yang dipilih dalam rangka mencapai hasil yang diinginkan, maka keyakinan tersebut harus dilandasi oleh asumsi yang bersumber dari pengetahuan dan umumnya meliputi penelitian (*research*), praktek (*practice*), dan teori (*theory*).

(2) *Outcomes approach models* (model pendekatan outcome)

Pendekatan ini fokus pada aspek awal perencanaan program dan berusaha menghubungkan sumber daya dan/atau kegiatan dengan hasil yang diinginkan. Pada umumnya sangat kompleks dan detail, yang terdiri dari: *input*, aktivitas, *output*, *outcome*, dan *impact*, namun tidak menampilkan asumsi/keyakinan yang mendasari. Model pendekatan ini membagi hasil (*outcome*) dan dampak (*impact*) berdasarkan waktu, yaitu *outcome* jangka pendek (1 hingga 3 tahun), *outcome* jangka menengah (4 hingga 6 tahun),

outcome jangka panjang (7 hingga 10 tahun), dan *impact* (7 hingga 10 tahun atau lebih) yang mungkin dihasilkan dari serangkaian kegiatan tertentu.

Meskipun model ini dikembangkan dengan *theory of change logic model*, namun aspek ini biasanya tidak ditekankan secara eksplisit. Model yang menjelaskan pendekatan dan harapan di balik hasil yang diharapkan dari program sangat berguna dalam merancang strategi evaluasi dan pelaporan yang efektif.

(3) *Activities approach models* (model pendekatan aktivitas)

Logic model dengan pendekatan aktivitas juga menghubungkan sumber daya dan kegiatan program dengan hasil yang diinginkan, tetapi melakukannya dengan sangat detail. Setiap *outcome* biasanya ditangani secara terpisah oleh kegiatan dan peristiwa yang harus dilakukan untuk menjaga program tetap berjalan. Pendekatan ini sangat memperhatikan hal-hal spesifik dari proses implementasi. *Logic model* jenis ini menghubungkan berbagai kegiatan yang direncanakan bersama-sama dengan cara memetakan proses implementasi program. Model ini menggambarkan apa yang ingin dilakukan oleh program sehingga sangat bermanfaat untuk tujuan pemantauan dan manajemen program.

2.4.4 Tahapan Membangun *Logic Model*

Menurut McLaughlin dan Jordan (2015), terdapat lima tahapan dalam membangun *logic model*, yaitu:

(1) Pengumpulan informasi yang relevan

Informasi relevan dapat diperoleh dengan cara mewawancarai orang-orang yang terkait dengan program, mulai dengan orang-orang yang terkait erat

dengan desain dan implementasinya dan kemudian pindah ke orang lain yang terkena dampak program atau memiliki kepentingan terhadap hasil program. Selain itu juga diperoleh dengan menganalisis dokumen dengan kelompok kecil yang dibantu oleh fasilitator independen, terutama untuk program yang rumit dan tidak jelas atau di mana komunikasi dan konsensus kurang. Perlu juga untuk tetap waspada terhadap perubahan dalam konteks yang dapat memengaruhi kinerja, seperti pergantian staf, kebijakan baru, atau perubahan ekonomi.

(2) Pendefinisian masalah dan konteksnya

Langkah pertama dalam menentukan masalah yang akan diatasi oleh program adalah dengan mencari apa yang mendorong perlunya suatu program. Hal ini dapat dilakukan dengan menempatkan kebutuhan klien dan pelanggan sebagai poin pertama. Kemudian mengidentifikasi faktor-faktor utama yang menyebabkan masalah. Faktor-faktor penyebab masalah tersebut kemudian diidentifikasi mana yang ditangani oleh program. Faktor-faktor penyebab masalah yang tidak ditangani oleh program merupakan bagian dari konteks dimana program beroperasi.

(3) Pendefinisian unsur-unsur kinerja dalam tabel

Langkah ini membutuhkan kelompok kerja untuk mengkategorikan informasi yang dikumpulkan menjadi baris, dan kolom dalam tabel. Manajer dan anggota kelompok kerja lainnya meninjau informasi dan menandai setiap bagian sebagai sumber daya atau *input*, aktivitas, *output*, *outcome* jangka pendek, *outcome* jangka menengah, *outcome* jangka panjang, atau faktor eksternal. Ketika elemen-elemen dari *logic model* dikumpulkan, manajer,

evaluasi, dan kelompok kerja harus terus-menerus memeriksa keakuratan dan kelengkapan informasi yang terkandung dalam tabel.

(4) Penggambaran model

Ada beberapa cara untuk menyajikan *logic model*, tetapi biasanya ditampilkan sebagai diagram dengan kolom dan baris kotak yang berisi deskripsi singkat dan hubungan sebab akibat yang ditunjukkan dengan menghubungkan panah satu arah. Kami menempatkan input atau sumber daya program di kolom paling kiri dan hasil jangka panjang serta masalah yang harus dipecahkan di kolom paling kanan. Kotak-kotak di kolom kedua menunjukkan kegiatan program utama. Pada kolom berikutnya, *output* dan hasil yang diinginkan dari setiap aktivitas ditampilkan, dan kotak-kotak ini juga dapat mencantumkan pelanggan yang dimaksud untuk setiap *output* atau hasil. Format umum lainnya menampilkan logika atas ke bawah daripada kiri ke kanan, biasanya dengan sumber daya dan kegiatan di atas dan tujuan di bagian bawah model.

(5) Pemverifikasian logika program dengan *stakeholders*

Ketika proses pengembangan *logic model*, kelompok kerja yang bertanggung jawab untuk memproduksi model harus terus mengevaluasinya sehubungan dengan tujuan program, bagaimana program bekerja untuk mencapai tujuan jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjangnya. Proses verifikasi harus melibatkan pemangku kepentingan yang tepat dalam proses peninjauan. Kelompok kerja akan menggunakan diagram *logic model*, tabel, dan teks pendukung. Selama waktu ini, kelompok kerja juga dapat membahas informasi yang diperlukan tentang kinerja, menetapkan tahapan untuk pengukuran kinerja dan rencana evaluasi.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Penelitian tentang penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*, sebenarnya dapat menggunakan pendekatan penelitian kuantitatif maupun kualitatif. Fokus penelitian ini lebih dominan pada studi tentang proses penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* dan identifikasi terhadap faktor pendukung dan penghambat, daripada pengukuran secara kuantitatif terhadap variabel-variabel terkait pendekatan *logic model*. Oleh karena itu peneliti merasa lebih tepat dan lebih cocok menggunakan pendekatan penelitian kualitatif daripada pendekatan kuantitatif. Melalui penggunaan pendekatan penelitian kualitatif diharapkan peneliti mampu menggambarkan secara utuh dan komprehensif fenomena yang diteliti sebagaimana yang telah dijabarkan dalam fokus penelitian, sehingga pada akhirnya dapat menjawab masalah yang telah dirumuskan dan dengan demikian tujuan penelitian dapat tercapai.

Beberapa pertimbangan lain yang mendasari penggunaan pendekatan kualitatif, adalah sebagaimana dinyatakan oleh Alwasilah (2002:56), yaitu: (1) penelitian kualitatif menyajikan bentuk yang menyeluruh (*holistik*) dalam menganalisis suatu fenomena; (2) penelitian jenis ini lebih peka menangkap informasi kualitatif deskriptif, dengan cara relatif tetap berusaha mempertahankan keutuhan (*wholeness*) dari obyek, artinya data yang dikumpulkan dalam rangka studi kasus dipelajari sebagai keseluruhan yang terintegrasi. Penelitian dengan pendekatan kualitatif berupaya mengembangkan ranah penelitian dengan terus menerus memperluas pertanyaan penelitian, dan

bahkan memunculkan pemikiran dan hipotesis baru serta isu baru bagi penelitian terkait dan penelitian selanjutnya (Alwasilah, 2002:48). Hal ini dikarenakan prinsip dasar dari pendekatan ini adalah penelitian naturalistik yang mengejar keteraturan dan konsistensi.

Ada sejumlah alasan mengapa peneliti menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dalam penelitian ini, yaitu:

- (1) Studi tentang proses penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*, melibatkan *stakeholders* yang relatif banyak, dan oleh karena itu proses tersebut tidak hanya sekelompok aktor tertentu, tetapi juga menyangkut aspek perilaku dan kultural dari para pejabat dan pegawai. Misalnya berkaitan dengan bagaimana peran masing-masing aktor dalam perencanaan dan penganggaran, persepsi aparaturnya terhadap sistem perencanaan dan penganggaran yang ada selama ini, dan sebagainya. Dalam penelitian ini tidak ada hipotesis yang ditentukan sejak awal, tidak ada perlakuan (*treatment*), dan tidak ada pembatasan pada produk akhir.
- (2) Tujuan penelitian ini diwarnai oleh adanya interaksi di antara realitas. Untuk memaknai kegiatan interaktif ini peneliti seyogyanya berinteraksi langsung dengan para informan, antara lain dengan menginterview dan mengobservasi dalam latar alamiah, yaitu dalam proses penyusunan informasi kinerja, agar memperoleh pemahaman emik (menurut persepsi mereka, bukan persepsi peneliti) tentang kepercayaan, tujuan, dan latar untuk mencapai tujuan itu. Jadi, data penelitian diperoleh melalui peneliti sebagai mediator, yang selalu responsif terhadap konteks. Penelitian demikian sesuai dengan paradigma naturalistik yang memadukan asumsi adanya saling pengaruh antara peneliti dengan informan.

(3) Dilihat dari judulnya, penelitian ini adalah suatu studi kasus yang termasuk dalam salah satu metode penelitian kualitatif. Studi kasus diambil, karena penelitian ini terbatas pada instansi tertentu dan aktor tertentu yang terlibat di dalam proses penyusunan perencanaan dan penganggaran, khususnya dalam penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* dalam upaya penerapan penganggaran berbasis kinerja secara penuh. Studi kasus mempunyai keunggulan, sebagaimana diungkapkan oleh Black dan Champion (1992), sebagaimana dikutip Bungin (2003), yakni: (1) bersifat luwes berkenaan dengan metode pengumpulan data yang digunakan; (2) keluwesan studi kasus menjangkau dimensi yang sesungguhnya dari topik yang diselidiki; (3) dapat dilaksanakan secara praktis di dalam banyak lingkungan sosial; (4) studi kasus menawarkan kesempatan membangun teori berbasis data yang diperoleh di lapangan; (5) studi kasus bisa sangat murah, bergantung pada jangkauan penyelidikan dan tipe teknik pengumpulan data yang digunakan.

Walaupun banyak keunggulan yang ditawarkan, studi kasus ternyata juga mengandung sejumlah kelemahan yang harus disadari oleh peneliti, yaitu: *pertama*, studi kasus kurang memberikan dasar yang kuat untuk melakukan suatu generalisasi ilmiah. *Kedua*, kedalaman studi yang dilakukan tanpa banyak disadari ternyata justru mengorbankan tingkat keluasan yang seharusnya dilakukan, sehingga sulit digeneralisasikan pada keadaan yang berlaku umum. *Ketiga*, ada kecenderungan studi kasus kurang mampu mengendalikan bias subyektivitas peneliti. Kasus yang dipilih untuk diteliti, misalnya cenderung lebih karena sifat dramatikanya, bukan karena sifat khas yang dimilikinya. Dengan demikian subyektivitas peneliti dikhawatirkan terlalu jauh mencampuri hasil

penelitian. Dengan melihat kelemahan tersebut Yin (1996), sebagaimana dikutip oleh Bungin (2003) mencoba untuk menyiasatinya dengan mengajukan tawaran cerdas dalam melakukan studi kasus. Dia menyebut tawarannya sebagai terobosan yang pada gilirannya membuat hasil studi kasus sebagai sesuatu yang patut diteladani. Terobosan alternatif yang dimaksud adalah: *Pertama*, studi kasus harus signifikan. Artinya kasus yang diangkat mengisyaratkan sebuah keunikan yang betul-betul khas serta menyangkut kepentingan publik atau masyarakat umum dan bukan sifat dramatik belaka. *Kedua*, studi kasus harus lengkap, yang dicirikan oleh tiga hal, yaitu: (1) kasus yang diteliti memiliki batas-batas yang jelas (ada perbedaan yang tegas antara fenomena dengan konteksnya); (2) tersedianya bukti-bukti relevan yang meyakinkan; dan (3) memperlakukan ketiadaan kondisi buatan tertentu. Dengan kata lain, meski menghadapi berbagai keterbatasan, kasus yang diangkat haruslah diselesaikan dengan tuntas. *Ketiga*, studi kasus mempertimbangkan alternatif perspektif. Bahwa kemungkinan munculnya bukti-bukti dan/atau jawaban yang berbeda harus dapat diantisipasi dengan baik, misalnya dengan membuat desain yang dapat memberikan tempat bagi berbagai alternatif pandangan termasuk dari teori-teori yang berlainan. *Keempat*, studi kasus harus menampilkan bukti yang memadai dan secara bijak mendukung atas kasus yang diteliti. *Kelima*, laporan hasil studi kasus haruslah ditulis dengan cara yang menarik dan menggugah minat pembaca.

Dalam penelitian ini, keseluruhan strategi yang ditawarkan oleh Yin (1996), sebagaimana yang disajikan dalam uraian di atas diusahakan untuk dipraktekkan, sehingga kelemahan yang ada dalam penggunaan pendekatan penelitian ini dapat diminimalisir.

3.2 Lokasi dan Situs Penelitian

(1) Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi pada salah satu instansi pemerintah, yaitu Ombudsman Republik Indonesia. Adapun alasan ditetapkannya Ombudsman RI sebagai objek penelitian dikarenakan kasus yang akan diungkap berada di tempat ini. Peneliti tertarik melakukan penelitian terkait perencanaan dan penganggaran di Ombudsman RI karena lembaga ini adalah lembaga negara pengawas pelayanan publik, sehingga mempunyai peran penting dalam rangka mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik. Apabila program-program yang dijalankannya berkualitas dan menghasilkan kinerja yang baik, maka akan berdampak pada peningkatan kualitas pelayanan publik di Indonesia. Program yang berkualitas dan kinerja yang baik dapat terwujud apabila sejak awal, yaitu pada saat proses perencanaan dan penganggaran dilakukan dengan baik pula. Walaupun Ombudsman RI telah menerapkan sistem perencanaan dan penganggaran dengan pendekatan PBK secara penuh (penataan arsitektur dan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*), namun kualitas perencanaan dan penganggaran yang ada ternyata belum baik. Hal ini dapat dilihat dari hasil evaluasi atas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah tahun 2017 dengan predikat CC dengan nilai 57,87 dimana pada komponen Perencanaan Kinerja hanya mendapat nilai 20,17 dari bobot 30. Penilaian tersebut menunjukkan bahwa tingkat efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran dibandingkan dengan capaian kinerja masih memerlukan perbaikan.

(2) Situs Penelitian

Situs penelitian ini adalah tempat-tempat khusus yang direncanakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data penelitian, baik melalui wawancara maupun observasi. Tempat-tempat dimaksud adalah ruangan kantor pejabat yang terlibat proses perencanaan dan penganggaran di Ombudsman RI, antara lain: ruangan Kepala Biro Perencanaan Pengawasan dan Kerja Sama; ruangan Kepala Bagian Program dan Evaluasi; dan ruangan Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran.

3.3 Fokus Penelitian

Relevan dengan masalah penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya, maka fokus penelitian ini adalah sebagai berikut:

- (1) proses penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*, yang meliputi: tahapan penyusunan, pihak-pihak yang terlibat, dan dinamika yang ada.
- (2) Kualitas dari informasi kinerja yang dihasilkan melalui penyusunan dengan pendekatan *logic model*.
- (3) Faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*.

3.4 Jenis dan Sumber Data

(1) Jenis Data

Data merupakan bahan mentah yang diperoleh peneliti selama penelitian baik berupa fakta ataupun keterangan yang bermanfaat untuk dasar analisis.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder.

- (a) Data Primer, yaitu data utama yang dikumpulkan sendiri oleh peneliti dari sumber pertama. Data ini diperoleh melalui wawancara dengan Kepala Biro Perencanaan, Kepala Bagian Program dan Evaluasi, Kepala Bagian Penyusunan Program dan Anggaran, perencana, dan evaluator.
- (b) Data Sekunder, yaitu data tambahan untuk mendukung data primer. Data ini tidak diusahakan sendiri pengumpulannya oleh peneliti, melainkan telah ada dan terdokumentasi sebelumnya. Dalam penelitian ini, data sekunder yang digunakan adalah berbagai dokumen perencanaan di Ombudsman RI yang meliputi dokumen RKP, Renstra K/L, pagu anggaran, laporan kinerja, informasi kinerja, usulan kegiatan, dan dokumen lainnya yang tidak bisa disebutkan satu per satu.

(2) Sumber Data

Kegiatan pengumpulan data penelitian ini dilakukan pada beberapa sumber, yaitu: informan, fenomena atau peristiwa, dan dokumen. Proses pengumpulan data pada setiap sumber menggunakan "arahan" fokus penelitian, sehingga dapat dipisahkan antara data yang betul-betul dibutuhkan dan relevan (memenuhi kriteria inklusi) dan data yang harus disisihkan karena tidak relevan (memenuhi kriteria eksklusi).

- (a) Informan. Pada penelitian ini, informan kunci ditentukan berdasarkan teknik *purposive sampling* dengan menggunakan *criterion based selection*, yaitu penentuan jumlah informan ditetapkan sendiri oleh peneliti berdasarkan pertimbangan tertentu. Pertimbangan utama penentuan informan adalah penguasaan informasi dan data yang diperlukan. Pemilihan informan ini

didasarkan atas subyek yang banyak memiliki informasi yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti dan bersedia memberikan informasi.

Berdasarkan kriteria ini maka peneliti memilih pejabat dan/atau pegawai di Ombudsman RI yang terlibat proses perencanaan dan penganggaran. Subyek utamanya adalah Kepala Biro Perencanaan Pengawasan dan Kerja Sama, serta pejabat atau pegawai yng ada di Bagian Program dan Evaluasi.

Informan selanjutnya dipilih berdasarkan teknik *snowball sampling*, berdasarkan informasi tentang sumber data yang diberikan oleh informan kunci. Misalnya, informan kunci penelitian ini, yaitu Kepala Biro Perencanaan, Pengawasan, dan Kerja Sama menyarankan agar peneliti menggali informasi lebih lanjut kepada pejabat dan/atau pegawai yang menangani langsung teknis penyusunan informasi kinerja, maka saran itu diprioritaskan untuk ditindaklanjuti. Proses *snowball sampling* berhenti pada saat peneliti merasa bahwa informasi yang diperoleh sudah memadai yang ditandai dengan adanya kejenuhan data, yaitu kondisi dimana tidak ada lagi variasi data yang diberikan oleh informan.

(b) Peristiwa. Sumber informasi lain dalam penelitian ini adalah peristiwa yang mencakup segala sesuatu yang terjadi dan berhubungan dengan aktivitas yang berlangsung selama penelitian dalam mengungkap proses penyusunan penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI.

(c) Dokumen. Sumber informasi ketiga dalam penelitian ini adalah dokumen-dokumen yang relevan dengan penelitian yang didapatkan melalui pejabat atau pegawai di Ombudsman RI, dokumen-dokumen kebijakan, dokumen usulan kegiatan, dokumen laporan hasil penilaian kinerja, dan sebagainya.

3.5 Teknik Pengumpulan Data

Untuk pengumpulan data selama penelitian di lapangan, dikembangkan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

(1) Pengamatan (Observasi). Merupakan teknik pengumpulan data dengan mengadakan pengamatan langsung dilapangan. Penelitian kualitatif dalam upaya memperoleh data bergantung pada observasi partisipasi. Melalui observasi partisipasi, peneliti berusaha memasuki dunia kehidupan sehingga dapat memastikan logika subyektif pada apa yang dirasakan, didengar, dan dilihat tentang kehidupan sosial dari subyek penelitian.

(2) Wawancara. Teknik lain dalam mengumpulkan data penelitian adalah melalui serangkaian kegiatan wawancara. Proses ini dilakukan untuk mendapatkan data lapangan yang tidak bisa diakses melalui kegiatan observasi. Wawancara ini juga dimaksudkan untuk memperdalam pengetahuan atau pemahaman tentang obyek yang diobservasi. Langkah ini ditempuh untuk menghindari atau meminimalisir kesalahan dalam menginterpretasikan tentang makna simbol-simbol atau kegiatan subyek penelitian yang berkaitan dengan masalah penelitian. Dengan menggunakan teknik ini, diharapkan pengumpulan data lebih mendalam, lengkap, dan akurat, sehingga dapat membantu usaha menganalisis permasalahan secara lebih tajam.Data wawancara ini akan diperoleh melalui keterangan narasumber yang menjadi informan penelitian, terutama mereka yang dianggap *well informed* terhadap berbagai hal yang relevan dengan permasalahan penelitian.

Penentuan subyek informan pada penelitian ini sudah dilakukan sejak melakukan observasi, sehingga tidak terjadi salah-pilih. Sementara wawancara mendalam dilakukan terhadap informan untuk memberikan keleluasaan untuk menjelaskan dan menguraikan pendapatnya secara bebas, tidak dibatasi oleh pilih-pilih jawaban sebagaimana pada wawancara terstruktur. Pada penelitian ini wawancara dilakukan secara mendalam yaitu wawancara tidak terstruktur. Wawancara dimulai dari *key informan*, yaitu: Kepala Biro Perencanaan, Pengawasan dan Kerja Sama; Kepala Bagian Program dan Evaluasi; dan Kepala Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran.

- (3) Dokumentasi. Data dokumentasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah data-data sekunder yang digali dari dokumen-dokumen, peraturan, kebijakan, gambar-gambar, foto-foto, data statistik, dan bahan-bahan lain dari sumber yang relevan selama penelitian ini berlangsung. Data dokumentasi yang telah dikumpulkan kemudian diseleksi, "diuji" validitasnya, agar diperoleh data yang tepat dan akurat, sebelum disajikan dalam laporan penelitian.

3.6 Uji Keabsahan Data

Uji keabsahan data akan dilakukan dengan mengacu pada empat kriteria sebagaimana dikemukakan oleh Sugiyono (2017), yaitu uji kepercayaan, pengujian keteralihan, pengujian kebergantungan, dan pengujian kepastian.

Penjelasan masing-masing pengujian tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

- (1) Uji Kepercayaan (*Credibility*). Untuk mendapatkan tingkat kepercayaan dilakukan dengan cara perpanjangan pengamatan, meningkatkan

ketekunan, triangulasi, analisis kasus negatif, menggunakan bahan referensi, dan mengadakan member check.

(2) Pengujian Keteralihan (*Transferability*). Hal ini berkenaan dengan hingga mana hasil penelitian dapat diterapkan atau digunakan dalam situasi lain. Untuk mendapatkan tingkat keteralihan, maka peneliti dalam membuat laporannya harus memberikan uraian yang rinci, jelas, sistematis, dan dapat dipercaya. Jika pembaca hasil penelitian mampu memperoleh gambaran yang jelas tentang konteks dari hasil penelitian dan dapat diberlakukan pada konteks yang hampir sama, maka laporan tersebut memenuhi standar keteralihan.

(3) Pengujian Kebergantungan (*Dependability*). Hal ini dilakukan dengan cara melakukan audit terhadap keseluruhan proses penelitian. Peneliti harus dapat menunjukkan bagaimana proses penentuan masalah atau fokus, memasuki lapangan, menentukan sumber data, melakukan analisis data, melakukan uji keabsahan data, sampai membuat kesimpulan. Jika peneliti tidak dapat menunjukkan hal tersebut, maka dependabilitas penelitiannya diragukan.

(4) Pengujian Kepastian (*Confirmability*). Hal ini dilakukan dengan meneliti apakah catatan data lapangan sesuai dengan data yang disajikan, interpretasi dan penarikan kesimpulan hasil penelitian. Bila hasil penelitian merupakan fungsi dari proses penelitian yang dilakukan, maka penelitian tersebut telah memenuhi standar konfirmabilitas.

3.7 Analisis Data

Data kualitatif yang dikumpulkan dengan baik, yaitu dengan berfokus pada kejadian yang terjadi secara alamiah (apa adanya) memiliki kekuatan dalam mengungkap suatu fenomena. Kemudian sifatnya yang kaya dan holistik, mampu mengungkap kompleksitas. Data tersebut memberikan deskripsi yang kaya dan jelas, berfokus pada konteks nyata, dan memiliki nilai kebenaran yang memudahkan pembaca dalam menginterpretasikan fenomena yang ada dilapangan.

Kekuatan data kualitatif terletak pada kompetensi yang digunakan untuk analisis data. Pada penelitian ini, peneliti menggunakan tahapan membangun *logic model* oleh Mclaughlin dan Jordan untuk menganalisis data-data yang diperoleh selama penelitian. Aktivitas analisis data dilakukan secara mendalam dengan menggali data yang ada pada setiap tahapan, baik itu dari informan, dokumentasi peristiwa, maupun dokumen-dokumen yang dihasilkan dari proses penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*. Tahapan membangun *logic model* yang diperkenalkan oleh Mclaughlin dan Jordan ini terdiri dari: pengumpulan informasi yang relevan, pendefinisian masalah dan konteks, pendefinisian unsur-unsur kinerja dalam tabel, penggambaran model, dan pemverifikasian program dengan *stakeholders*.

(1) Pengumpulan informasi yang relevan

Pengumpulan informasi yang relevan merupakan tahap awal yang harus dilaksanakan sebelum membangun *logic model*. Analisis dilakukan dengan menggali informasi melalui wawancara dengan informan kunci yang terlibat dalam tahap pengumpulan informasi dan mengkonfirmasi antara informan satu dengan informan lainnya. Kemudian peneliti juga menggunakan data

sekunder berupa dokumen-dokumen yang dijadikan sumber informasi relevan tersebut untuk dianalisis kesesuaiannya dengan data wawancara sehingga diperoleh data yang benar-benar valid. Data-data yang dibutuhkan diantaranya mengenai siapa saja yang terlibat, apakah pengumpulan informasi tersebut hanya dilakukan perencanaan sendiri atau melibatkan pihak-pihak yang memiliki pengetahuan tentang kinerja yang direncanakan program. Bagaimana informasi relevan tersebut diperoleh, baik melalui wawancara, dokumen usulan kegiatan, dokumen rencana strategis, peraturan atau undang-undang, hasil evaluasi kinerja tahun sebelumnya, ataupun tinjauan pustaka untuk mendapatkan wawasan tentang apa yang telah dilakukan orang lain untuk menyelesaikan masalah yang sama.

(2) Pendefinisian masalah dan konteks

Analisis dilakukan sebagai upaya untuk mengungkap apakah program sudah didasarkan pada pemahaman tentang masalah yang mendorong perlunya program. Pemahaman ini harus diungkapkan dalam uraian yang jelas tentang masalah keseluruhan dan masalah tambahan, siapa yang terlibat, dan faktor-faktor yang menyebabkan masalah. Penting juga untuk memeriksa kondisi eksternal di mana suatu program dilaksanakan dan bagaimana kondisi tersebut mempengaruhi hasil.

(3) Pendefinisian unsur-unsur kinerja dalam tabel

Tujuan dari tahap ini adalah untuk mengungkap semua unsur-unsur penting dari program. Setelah informasi yang relevan telah terkumpul dan masalah dan konteks didefinisikan, maka informasi-informasi tersebut perlu dipilih dan didefinisikan berdasarkan unsur-unsur kinerja, mulai dari sumber daya, aktivitas, keluaran, hasil jangka pendek, hasil jangka menengah, hasil jangka

panjang, ataupun faktor eksternal yang mempengaruhinya. Peneliti perlu menganalisis bagaimana langkah-langkah yang dilakukan dalam mendefinisikan unsur-unsur kinerja tersebut ke dalam tabel. Apakah cara yang digunakan telah efektif, sebagaimana yang dinyatakan oleh Knowlton dan Philips (2013), bahwa menentukan hasil yang diinginkan adalah langkah pertama dalam mewujudkan keefektifan, karena mengetahui tujuan sangat penting untuk menentukan rute terbaik.

(4) Penggambaran model

Tujuan dari analisis ini adalah menangkap aliran logis dan keterkaitan yang ada dalam setiap kisah kinerja dalam mengungkap teori perubahan yang dihipotesiskan. Dengan menggunakan unsur-unsur kinerja program yang ada dalam tabel, *logic model* yang digambarkan memungkinkan audiens untuk lebih memahami dan melihat dengan tepat kegiatan yang mengarah pada hasil yang diinginkan. Ada beragam cara untuk menyajikan *logic model*, tetapi biasanya ditampilkan sebagai diagram dengan kolom dan baris kotak yang berisi deskripsi singkat dan hubungan sebab akibat yang ditunjukkan dengan menghubungkan panah satu arah. Peneliti perlu menganalisa pemilihan jenis *logic model* yang digunakan, apakah model yang sederhana atau model yang lebih detil atau kompleks, atau bisa jadi penggambaran *logic model* ini tidak dilakukan.

(5) Pemverifikasian logika informasi kinerja dengan *stakeholders*

Ketika proses membangun *logic model*, kelompok kerja yang bertanggung jawab harus terus mengevaluasinya sehubungan dengan tujuan keseluruhan mewakili logika program. Tujuan dari tahapan ini adalah meningkatkan kualitas model yang ada sehingga lebih matang dan akan membawa pada

jalur yang tepat pada pencapaian hasil. Proses verifikasi harus melibatkan *stakeholders* yang tepat dalam proses peninjauan, baik dari internal maupun eksternal. Peneliti dalam melakukan analisis berusaha menggali informasi terkait siapa saja *stakeholders* yang terlibat dalam tahapan ini, bagaimana keterlibatan mereka dalam proses verifikasi, terkait apa saja verifikasi yang dilakukan, serta bukti otentik bahwa verifikasi ini memang benar dilakukan.



BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Hasil Penelitian

4.1.1 Proses Penyusunan Informasi Kinerja dengan Pendekatan *Logic Model*

Salah satu upaya peningkatan kualitas penerapan penganggaran berbasis kinerja adalah dengan penataan informasi kinerja. Dalam 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 yang menyebutkan bahwa dalam rangka peningkatan kualitas penerapan penganggaran berbasis kinerja, Kementerian/Lembaga salah satunya dengan penguatan dan penajaman Informasi Kinerja dalam RKA-K/L. Penguatan dan penajaman informasi kinerja dilakukan melalui penggunaan pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja.

Sehubungan dengan adanya kebijakan terkait penguatan dan penajaman informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*, pertanyaan pertama yang diajukan dalam penelitian ini adalah sejak kapan pendekatan *logic model* ini diterapkan di Ombudsman RI dan apakah saat ini masih digunakan. Berdasarkan wawancara yang dilakukan terhadap Fi (33 th) seorang perencana di Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran, diperoleh jawaban sebagai berikut:

"Kami mulai menggunakan pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja itu pada tahun 2015. Saat itu informasi kinerja disusun menggunakan aplikasi Arsitektur dan Informasi Kinerja (ADIK) dari Kementerian Keuangan. Namun pada tahun 2017 penyusunan informasi kinerja sudah diintegrasikan dengan penyusunan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja KL) sehingga aplikasi ADIK tidak lagi digunakan dan beralih menggunakan sistem informasi Kolaborasi Perencanaan dan Informasi Kinerja Anggaran (KRISNA). Walaupun

demikian, pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja tetap digunakan, hanya medianya saja yang berubah dari ADIK ke KRISNA.” (Wawancara, Agustus 2018).

Hal yang sama juga disampaikan oleh Da (56 th), yang menjabat sebagai Kepala Bagian Program dan Evaluasi. Menurut beliau, begitu ada peraturan dari Kementerian Keuangan yang mengatur tentang informasi kinerja saat itu juga di terapkan di Ombudsman RI dan hingga saat pendekatan *logic model* dalam penyusunan informai kinerja masih digunakan, sebagaimana diungkapkan berikut ini:

“Penataan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* ini kan diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga. Tujuannya adalah untuk memperkuat sistem penganggaran berbasis kinerja yang telah dijalankan selama ini. Kita sebagai lembaga negara harus patuh terhadap peraturan tersebut dan berusaha menjalankan dengan sebaik-baiknya. Setahu saya peraturan itu diterbitkan pada tahun 2015 dan sejak saat itu juga kita terapkan di Ombudsman RI. Sampai saat ini pendekatan *logic model* dalam penyusunan informai kinerja masih digunakan.” (Wawancara, Agustus 2018).

Kemudian peneliti menanyakan siapa yang selama ini melakukan penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI. Dari wawancara dengan Yu (44 th), yang mejabat sebagai Kepala Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran diperoleh informasi sebagai berikut:

“Penyusunan informasi kinerja merupakan bagian dari proses penyusunan rencana, program dan anggaran. Berdasarkan peraturan tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Ombudsman Republik Indonesia, tugas ini merupakan tanggung jawab dari Biro Perencanaan Pengawasan dan Kerja Sama, lebih teknisnya dilakukan oleh Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran, Bagian Program dan Evaluasi.” (Wawancara, Agustus 2018).

Da (56 th) menjelaskan bahwa penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI menggunakan kombinasi antara pendekatan *top-down planning*

dan *bottom-up planning*. Hal ini sebagaimana diungkap dalam hasil wawancara berikut:

“Ombudsman RI sebagai lembaga negara yang dibentuk untuk melaksanakan salah satu fungsi pemerintah yaitu terkait pengawasan pelayanan publik, tentunya program dan kegiatan yang rencanakan harus selaras dengan program pembangunan nasional. Keselarasan program dan kegiatan ini harus terjaga dari tingkat Nasional, Kementerian/Lembaga, hingga ke struktur-struktur yang ada di bawah Kementerian/Lembaga. Oleh karena itu, dalam penyusunan informasi kinerja digunakan pendekatan *top-down planning*. Selain itu, untuk menemukan strategi yang efektif dalam pencapaian sasaran, diperlukan masukan dari bawah khususnya unit kerja pelaksana yang lebih memahami problematika permasalahan yang ada. Sehingga kami mengkombinasikan antara *top-down planning* dan *bottom-up planning*.” (Wawancara, Agustus 2018).

Dari keterangan informan di atas dapat diperoleh informasi bahwa penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* mulai diterapkan di Ombudsman RI sejak tahun 2015 dan sampai saat ini masih berjalan. Penyusunan ini dilakukan oleh Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran, Bagian Program dan Evaluasi, Biro Perencanaan Pengawasan dan Kerja Sama. Pendekatan perencanaan yang digunakan adalah kombinasi antara *top-down planning* dan *bottom-up planning*.

Kemudian untuk mengungkap proses penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* secara komprehensif, peneliti akan merangkai proses yang ada sesuai dengan tahapan-tahapan dalam membangun *logic model*. Menurut McLaughlin dan Jordan (2015), *logic model* dibangun dalam lima tahap, yaitu: 1) Mengumpulkan informasi yang relevan; 2) Mendefinisikan masalah dan konteksnya; 3) Mendefinisikan unsur-unsur kinerja dalam sebuah tabel; 4) Menggambarkan model; dan 5) Memverifikasi logika program dengan *stakeholders*.

4.1.1.1 Pengumpulan Informasi yang Relevan

Tahap awal dalam penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI disebut tahap persiapan. Tahap ini dilakukan dalam rangka pengumpulan data dan informasi yang nantinya digunakan dalam menyusun informasi kinerja. Jika dilihat dari tujuannya, tahap persiapan ini sama dengan tahap pengumpulan informasi yang relevan dalam pengembangan *logic model*. Menurut Ar (31 th), seorang perencana di Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran, tahap persiapan/pengumpulan informasi yang relevan dilakukan sebagaimana diungkap berikut ini:

“Tahap awal dalam menyusun informasi kinerja biasa kami sebut dengan tahap persiapan. Tahap ini adalah tahap untuk mengumpulkan data-data dan informasi yang akan digunakan dalam penyusunan nanti. Data dan informasi diperoleh dari pengumpulan dokumen-dokumen terkait, seperti Rensta K/L, Rencana Kerja Pemerintah, anggaran, peraturan yang mengatur tugas dan fungsi K/L beserta unit-unit organisasi/struktural di lingkup K/L, evaluasi kinerja, dan usulan kegiatan dari unit kerja. Dokumen-dokumen tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu dokumen acuan/pedoman sebagai pelaksanaan pendekatan *top-down planning* dan dokumen masukan dari unit kerja sebagai wujud adanya aspirasi dari bawah dalam pendekatan *bottom-up planning*.” (Wawancara, Agustus 2018).

Kemudian salah seorang perencana lainnya, yaitu Fi (33 th) menambahkan bahwa dalam tahap persiapan/pengumpulan informasi yang relevan selain menggunakan dokumen-dokumen terkait seperti disebutkan di atas, juga melalui diskusi atau wawancara dengan unit kerja dan evaluator. Hal ini sebagaimana dipaparkan dalam hasil wawancara berikut ini:

“Memang syarat awal dalam menyusun informasi kinerja itu adalah tersedianya data dan informasi yang cukup. Informasi utama diperoleh dari dokumen-dokumen terkait seperti dijelaskan saudari Ar. Namun untuk dokumen yang sifatnya masukan seperti usulan kegiatan dan evaluasi kinerja akan lebih kaya informasi yang diperoleh jika dilakukan juga diskusi atau wawancara dengan pihak-pihak yang membuatnya. Kita biasa melakukan pembahasan dengan unit kerja yang mengusulkan kegiatan tersebut tentang latar belakang kegiatan (kondisi *existing* dan

permasalahan), keluaran yang ingin dihasilkan, strategi pencapaian keluaran, anggaran yang dibutuhkan, dan keterkaitan kegiatan tersebut dengan pencapaian tujuan organisasi. Selain itu, diskusi juga kita lakukan dengan evaluator tentang capaian kinerja yang telah diraih, serta apa saja faktor pendorong dan penghambat pencapaian tersebut.” (Wawancara, September 2018).



Gambar 4.1 **Rapat Pembahasan Usulan Kegiatan**
Sumber: Biro PPK Ombudsman RI

Berkaitan dengan adanya pelibatan pihak lain dalam pengumpulan informasi, kemudian peneliti menanyakan kepada Fi (33 th) apakah pihak-pihak tersebut (unit kerja dan evaluator) tergabung dalam tim untuk penyusunan informasi kinerja. Jawaban atas pertanyaan tersebut sebagaimana berikut:

“Walaupun dalam tahap persiapan kami melibatkan unit kerja dan evaluator dalam pengumpulan informasi yang relevan khususnya ketika diskusi membahas usulan kegiatan, namun sebenarnya kami tidak tergabung dalam sebuah tim. Bahkan di sini tidak ada tim untuk penyusunan informasi kinerja. Apa yang kami lakukan didasarkan atas kesadaran masing-masing tentang tugas dan tanggung jawabnya. Misalnya mengenai usulan kegiatan, maka masing-masing unit berkewajiban untuk mengusulkan kegiatan tersebut ke Biro Perencanaan serta melakukan pembahasan terkait usulan tersebut. Kemudian evaluator juga berkewajiban untuk memberikan umpan balik atas hasil evaluasinya untuk dibahas bersama rencana.” (Wawancara, September 2018).

Dari penjelasan kedua informan di atas, dapat disimpulkan bahwa pengumpulan informasi yang relevan dalam penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* diperoleh melalui dua cara, yaitu pengumpulan dokumen-dokumen terkait informasi kinerja dan diskusi/wawancara. Dokumen ini meliputi: Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L), Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Pagu anggaran, Peraturan yang mengatur tugas dan fungsi K/L beserta unit strukturalnya, Evaluasi Kinerja, dan Usulan kegiatan dari Unit Kerja. Sedangkan diskusi/wawancara dilakukan untuk memperoleh informasi yang lebih komprehensif dari dokumen masukan seperti usulan kegiatan dan evaluasi kinerja. Keterangan dari informan juga menunjukkan bahwa perencana dalam hal ini Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran dalam penyusunan informasi kinerja telah melibatkan pihak lain khususnya dalam tahap pengumpulan informasi, walaupun pihak-pihak tersebut tidak tergabung dalam sebuah tim.

Kemudian peneliti melanjutkan dengan memeriksa dokumen-dokumen yang digunakan dalam tahap persiapan. Tujuannya adalah untuk mengetahui informasi yang ada pada dokumen tersebut.

(1) Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L)

Dokumen Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L) adalah dokumen perencanaan Kementerian/Lembaga untuk periode 5 (lima) tahun. Di dalam Renstra tersebut memuat visi, misi, tujuan, dan sasaran yang merupakan kondisi yang ingin dicapai. Saat ini, dokumen Renstra yang digunakan di Ombudsman RI adalah Rencana Strategis Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2016-2021 yang merupakan perubahan atas Rencana Strategis Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2015-2019. Visi

Ombudsman RI tahun 2016-2021 adalah “Ombudsman Republik Indonesia yang Berwibawa, Efektif dan Adil”. Untuk mewujudkan visi tersebut ditempuh melalui lima Misi, yaitu:

- Memperkuat Kelembagaan;
- Meningkatnya Kualitas Pelayanan Ombudsman RI;
- Meningkatkan Partisipasi Masyarakat;
- Mendorong Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik; dan
- Memperkuat Pemberantasan dan Pencegahan Maladministrasi dan Korupsi.

Dalam rangka pencapaian visi dan misi Ombudsman periode tahun 2016-2021, ditetapkan tujuan dan sasaran sebagaimana pada tabel 4.1 berikut:

Tabel 4.1 Tujuan dan Sasaran Ombudsman RI 2016-2021

NO	TUJUAN	SASARAN
1.	Terwujudnya kelembagaan Ombudsman RI yang kuat	a) Terwujudnya reviu implementasi UU Nomor 37 Tahun 2008
		b) Terbangunnya jaringan dan sinergi dengan pemangku kepentingan
		c) Meningkatnya kapasitas SDM, manajemen, dan infrastruktur
		d) Meningkatnya integritas Ombudsman RI
		e) Terbentuknya perwakilan di tingkat kabupaten/kota secara bertahap
		f) Terbangunnya sistem pengendalian internal yang efektif
2.	Terwujudnya kepuasan masyarakat atas pelayanan Ombudsman RI	a) Meningkatnya kualitas pelayanan Ombudsman RI
		b) Meningkatnya layanan yang profesional
		c) Terwujudnya sistem pengawasan proaktif
3.	Meningkatnya partisipasi masyarakat terhadap hak-hak dasar melalui pelayanan publik	a) Meningkatnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat tentang hak-hak dasar dalam pelayanan publik dan peran Ombudsman RI
		b) Meningkatnya masyarakat “berani lapor”
		c) Terbangunnya sistem pengaduan berbasis komunitas
4.	Meningkatnya kualitas pelayanan publik oleh	a) Meningkatnya kepatuhan penyelenggara pelayanan publik



UNIVERSITAS
BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id



UNIVERSITAS
BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id

UNIVERSITAS
BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id



UNIVERSITAS
BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id



UNIVERSITAS
BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id

Tabel 4.2 Sasaran dan Indikator Pengarusutamaan Tata Kelola yang Baik Terkait Tugas Ombudsman RI (RKP 2019)

NO	Sasaran/Indikator	2016 (realisasi)	2017 (realisasi)	2018 (target)	2019 (target)
4.	Meningkatnya Kualitas Pelayanan Publik				
a.	Persentase unit penyelenggara pelayanan publik yang sudah menerapkan Standar Pelayanan (%)	Kem: 44 Lem: 66,67 Prov: 39,39 Kab/Kota: 22,14	Kem: 35,17 Lem: 33,33 Prov: 27,27 Kab.: 12,14 Kota: 33,33	90	100

Sumber: Dokumen RKP Tahun 2019

Selain amanat yang eksplisit disebutkan dalam RKP terhadapnya, Ombudsman RI juga harus berperan dan mendukung prioritas pembangunan nasional lainnya sesuai dengan tugas dan fungsinya. Hal ini sebagaimana penjelasan dari Da (56 th) seorang pejabat di Biro Perencanaan Ombudsman RI berikut ini.

“Berdasarkan dokumen RKP tahun 2019 Ombudsman RI mendapat amanat langsung dalam prioritas bidang untuk isu strategis pengarusutamaan tata kelola pemerintahan yang baik, pada sasaran meningkatnya kualitas pelayanan publik dengan indikator persentase unit pelayanan publik yang menerapkan standar pelayanan. Selain amanat eksplisit yang disebutkan terhadapnya, Ombudsman RI juga harus berperan dan mendukung prioritas pembangunan nasional lainnya sesuai dengan tugas dan fungsinya. Sebagai contoh peran Ombudsman RI dalam mendukung prioritas Pembangunan Manusia melalui Pengurangan Kemiskinan dan Peningkatan Pelayanan Dasar dapat dilakukan dengan melakukan pengawasan terhadap program-program tersebut dan memastikan tidak ada maladministrasi di dalamnya sehingga dapat tepat sasaran.” (Wawancara, September 2018).

(3) Pagu Anggaran

Anggaran menjadi pertimbangan penting dalam perencanaan. Tanpa dukungan anggaran yang memadai suatu program atau kegiatan yang direncanakan tidak dapat terlaksana dengan baik. Anggaran merupakan

sumber daya (*input*) utama yang sifatnya terbatas, oleh karena itu harus dikelola dengan baik dan berpegang pada prinsip ekonomis, efektif, dan efisien.

Menurut keterangan Fi (33 th), asumsi pendanaan yang digunakan dalam penyusunan informasi kinerja adalah besaran pagu yang ditetapkan oleh pemerintah, baik itu pagu indikatif, pagu alokasi anggaran, maupun pagu anggaran, dan bila acuan itu belum ada dapat menggunakan besaran pagu tahun sebelumnya. Hal ini sebagaimana hasil wawancara berikut.

“Anggaran memang menjadi hal yang seksi dalam penyusunan program atau kegiatan. Semua unit kerja disini berlomba-lomba untuk memperoleh anggaran yang besar untuk mendanai kegiatan mereka. Tapi sekali lagi kami tekankan kepada mereka bahwa kewenangan penentuan besaran anggaran bukan ada di kita melainkan di Kemenkeu dan Bappenas. Kita dalam menyusun informasi kinerja harus berdasarkan besaran anggaran yang ditetapkan tersebut, baik itu pagu indikatif, pagu alokasi anggaran, maupun pagu anggaran. Dan jika pagu tersebut belum ada, maka acuan yang kita gunakan ya pagu anggaran yang ada pada tahun sebelumnya.” (Wawancara, September 2018).

Berdasarkan surat bersama Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Keuangan RI nomor S-269/MK.02/2018| B.209/M.PPN/D.8/KU.01.01/04/2018 tanggal 16 April 2018 hal Pagu Indikatif K/L Tahun 2019, pagu indikatif Ombudsman RI tahun 2019 sebesar Rp 150.718.755.000,00 (seratus lima puluh miliar tujuh ratus delapan belas juta tujuh ratus lima puluh lima ribu rupiah). Anggaran tersebut terbagi dalam 2 (dua) program, yaitu: 1) Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya Ombudsman Republik Indonesia; dan 2) Program Pengawasan Pelayanan Publik. Rincian pagu indikatif Ombudsman RI tahun 2019 menurut program ditunjukkan pada tabel 4.3 berikut.

Tabel 4.3 Pagu Indikatif Ombudsman RI Tahun 2019

(Dalam Ribu Rupiah)

Kode	Program	Rincian Anggaran Belanja		
		Operasional	Non Operasional	Jumlah
110.01	Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya Ombudsman Republik Indonesia	92.596.397	19.482.265	112.078.662
110.06	Program Pengawasan Pelayanan Publik		38.640.093	38.640.093
Jumlah		92.596.397	58.122.358	150.718.755

Sumber: Biro PPK Ombudsman RI

Menurut keterangan Fi (33 th) pagu indikatif merupakan batas atas pendanaan yang tidak dapat dilampaui tetapi masih bersifat ancar-ancar yang dapat digunakan untuk menyusun program, kegiatan, sebagaimana penjelasan berikut ini:

Pada tahun 2019 mendatang Ombudsman RI mendapatkan pagu indikatif sebesar Rp 150.718755.000,00 yang terbagi dalam dua program, yaitu program dukungan manajemen dan program pengawasan pelayanan publik. Dalam penyusunan informasi kinerja/Renja tahun 2019 yang disampaikan ke Kemenkeu dan Bappenas, total anggaran untuk mendanai program dan kegiatan tidak boleh melampaui besaran pagu indikatif ini. Namun pagu indikatif ini sifatnya masih ancar-ancar, dan masih memungkinkan untuk dilakukan pemutakhiran melalui pembahasan dalam pertemuan tiga pihak antara Kementerian/Lembaga, Kementerian PPN/Bappenas, dan Keuangan. Anggaran ini akan dimutakhirkan lmenjadi pagu alokasi anggaran, dan finalnya adalah pagu anggaran.” (Wawancara, September 2018).

(4) Peraturan yang mengatur tugas dan fungsi K/L beserta unit strukturalnya.

Tugas dan fungsi Ombudsman RI secara eksplisit diatur di dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Fungsi Ombudsman RI diatur dalam Pasal 6 yang berbunyi Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang

diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu. Sedangkan tugas Ombudsman RI diatur dalam pasal 7, yaitu: a) menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; b) melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan; c) menindaklanjuti Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman RI; d) melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; e) melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan; f) membangun jaringan kerja; g) melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan h) melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Peraturan mengenai struktur internal juga perlu dipersiapkan. Hal ini agar tugas, fungsi, dan wewenang Kementerian/Lembaga dapat didukung penuh oleh peran struktural di bawahnya baik itu Ombudsman RI pusat maupun perwakilan, dan juga dari level eselon I, eselon II, eselon III, eselon IV, sampai dengan level individu pegawai. Peraturan-peraturan tersebut adalah: 1) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di Daerah; 2) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2009 tentang Sekretariat Jenderal Ombudsman Republik Indonesia; dan 3) Peraturan-

peraturan yang mengatur struktural internal baik dalam bentuk Peraturan Ombudsman maupun Peraturan Sekretaris Jenderal.

Menurut Fi (33 th), peraturan terkait tugas dan fungsi K/L beserta unit strukturalnya perlu dipersiapkan sebelum dilakukannya penyusunan informasi kinerja agar *outcome*, *output*, dan aktivitas-aktivitas yang disusun sesuai dengan urusan dan tanggung jawab yang dimiliki. Selain itu, peraturan-peraturan tersebut juga menjadi legitimasi bagi Ombudsman dalam merencanakan program dan kegiatan sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya. Hal ini sebagaimana diungkap dalam pernyataan berikut:

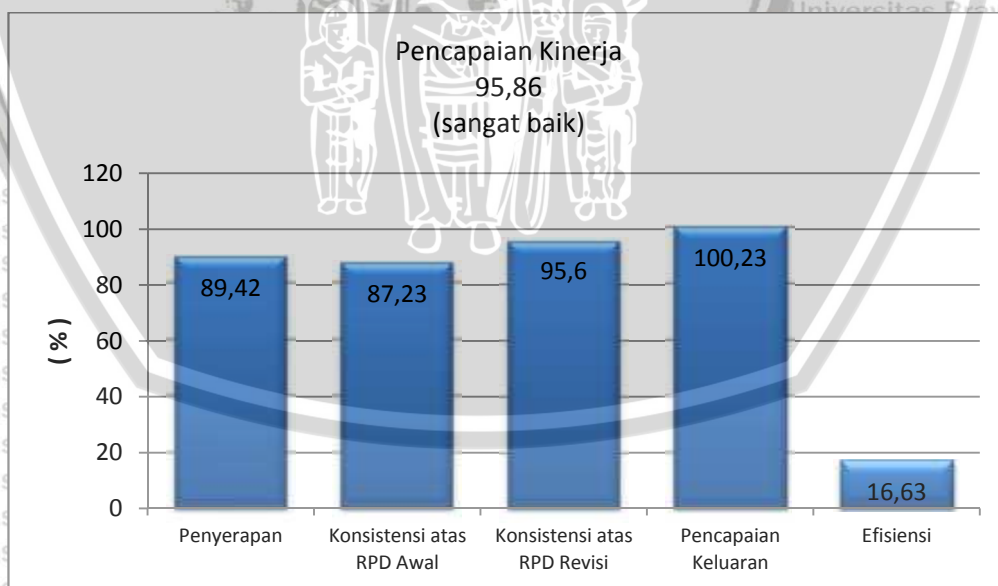
Walaupun sepertinya kita sudah hafal dan paham tentang tugas dan fungsi Ombudsman RI dan unit strukturalnya, tetapi tidak ada salahnya untuk mempersiapkan peraturan-peraturan tersebut. Sebagai manusia pastinya ada peluang kita pada saatnya lupa ataupun memang belum tau kalau ternyata ada bagian tertentu yang belum kita pahami. Peraturan ini penting untuk menjaga agar informasi kinerja yang kita susun baik itu *outcome*, *output*, dan aktivitas-aktivitas sesuai dengan urusan dan tanggung jawab yang dimiliki. Selain itu, peraturan-peraturan tersebut juga menjadi legitimasi bagi Ombudsman dalam merencanakan program dan kegiatan sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya." (Wawancara, September 2018).

(5) Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja adalah proses pengukuran sejauh mana pencapaian suatu program/kegiatan, bagaimana perbedaan pencapaian itu dengan standard/target yang telah ditetapkan, dan bagaimana efektivitas strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan organisasi. Selain menunjukkan capaian, evaluasi juga dapat berfungsi sebagai alat verifikasi apakah suatu kebijakan, program, atau kegiatan, dapat berjalan sesuai dengan rencana.

Evaluasi lebih bersifat melihat ke depan untuk perbaikan dan penyempurnaan dari pada melihat kesalahan-kesalahan masa lalu.

Salah satu hasil evaluasi kinerja di Ombudsman RI yang digunakan sebagai bahan masukan dalam penyusunan informasi kinerja adalah evaluasi kinerja atas pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga. Berdasarkan data Sistem Monitoring dan Evaluasi Kinerja Terpadu (SMART) yang merupakan sistem informasi *online* sebagai alat untuk melakukan pengukuran, monitoring dan evaluasi mandiri oleh Kementerian/Lembaga menunjukkan bahwa capaian kinerja Ombudsman RI tahun 2017 sangat baik dengan nilai 95,86. Capaian kinerja ini meliputi penyerapan anggaran (89,42), konsistensi atas rencana penarikan dana awal (87,23), konsistensi atas rencana penarikan dana revisi (95,6), pencapaian keluaran (100,23), dan efisiensi (16,63). Pencapaian kinerja atas pelaksanaan rencana kerja dan anggaran Ombudsman RI tahun 2017 berdasarkan data Sistem Monitoring dan Evaluasi Kinerja Terpadu (SMART) sebagaimana gambar 4.2 berikut.



Gambar 4.2 Pencapaian Kinerja atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Ombudsman RI Tahun 2017

Sumber: <http://monev.anggaran.kemenkeu.go.id>

Capaian kinerja yang ditunjukkan pada gambar 4.1 di atas hanya mengukur aspek implementasi, sedangkan aspek manfaat belum kelihatan. Berdasarkan keterangan Mu (33 th) seorang pegawai di Biro Perencanaan bahwa kinerja *output* yang bagus belum bisa dipastikan berkorelasi dengan kinerja *outcome* yang bagus juga karena selama ini pengukuran kinerja yang dilakukan di Ombudsman RI baru sebatas pengukuran *output* dan belum mengukur kinerja *outcome*. Beliau menyarankan agar pada penyusunan informasi kinerja berikutnya ada perbaikan khususnya terkait penentuan indikator-indikator kinerja yang lebih terukur dan dapat digunakan untuk mengukur kinerja *outcome*. Hal ini sebagaimana sebagaimana pernyataan berikut.

“Pengukuran kinerja yang dilakukan di Ombudsman RI selama ini baru sebatas pengukuran *output* dan belum mengukur kinerja *outcome* sehingga kinerja *output* yang bagus belum bisa dipastikan bahwa hal tersebut berkorelasi dengan dengan kinerja *outcome* yang bagus juga. Misalnya kegiatan sosialisasi diukur dengan jumlah sosialisasi yang dilakukan, tetapi tidak pernah diukur pemahaman peserta terhadap materi yang disosialisasikan dan apakah ada perubahan kesadaran masyarakat setelah adanya sosialisasi tersebut. Untuk kedepannya agar dalam penyusunan informasi kinerja perlu ada perbaikan khususnya terkait penentuan indikator-indikator kinerja yang lebih terukur dan dapat digunakan untuk mengukur kinerja *outcome*. (Wawancara, September 2018).

(6) Usulan Kegiatan dari Unit Kerja

Usulan kegiatan merupakan rencana kegiatan yang disusun oleh masing-masing unit kerja untuk tahun yang akan datang. Berdasarkan penelusuran peneliti, usulan kegiatan tersebut dituangkan dalam bentuk dokumen Kerangka Acuan Kerja (KAK)/Term of Reference (TOR). Pada halaman pertama dokumen KAK/TOR tercantum deskripsi singkat mengenai kegiatan yang diusulkan dan keterkaitannya dengan program yang didukung.

Deskripsi singkat ini terdiri dari: nama K/L, unit kerja, program, sasaran program, indikator kinerja program, kegiatan, sasaran kegiatan, indikator kinerja kegiatan, keluaran, indikator keluaran, volume keluaran, dan satuan ukur keluaran. Pada bagian latar belakang dari KAK/TOR ini diuraikan mengenai dasar hukum dan gambaran umum tentang kondisi yang ada saat ini, permasalahan yang ada, serta solusi yang ditawarkan. Selain itu juga diuraikan tentang siapa saja penerima manfaat dari kegiatan, strategi yang dilakukan dalam upaya pencapaian keluaran, kurun waktu pencapaian keluaran, dan biaya yang dibutuhkan.

KAK/TOR harus dilengkapi dengan rincian anggaran yang dibutuhkan untuk mendanai kegiatan tersebut dalam bentuk dokumen Rincian Anggaran Biaya (RAB). Menurut keterangan Fi (33 th) Rincian Anggaran Biaya (RAB) harus memenuhi kelayakan anggaran dan mematuhi ketentuan tentang standar biaya berupa standar biaya masukan, standar biaya keluaran, dan standar struktur biaya sebagai acuan penghitungan kebutuhan anggaran.

Pada prinsipnya rincian anggaran dalam RAB harus memenuhi kaidah efektif dan efisien. Hal ini sebagaimana diungkap pada wawancara berikut:

“Selain usulan kegiatan dalam bentuk TOR, kita juga meminta unit kerja untuk melampirkan rincian anggaran yang dibutuhkan untuk mendanai kegiatan tersebut dalam bentuk RAB. RAB yang mereka cantumkan harus memenuhi kelayakan anggaran dan mematuhi ketentuan tentang standar biaya. Standar biaya yang kita gunakan mengacu pada Standar Biaya Masukan (SBM) dari Kemenkeu. Sebenarnya ada lagi yang dijadikan acuan, yaitu Standar Biaya Keluaran (SBK). SBK ini merupakan biaya yang ditetapkan untuk menghasilkan keluaran. Saat ini kita belum mengajukan SBK khusus untuk Ombudsman RI, tapi jika suatu saat diperlukan maka SBK itu akan diajukan dan dijadikan pedoman dalam penentuan standar biaya selain SBM. Standar struktur biaya dalam penghitungan kebutuhan anggaran juga harus diterapkan, dimana biaya pendukung untuk menghasilkan keluaran tidak boleh melebihi biaya utama. Pada prinsipnya sih rincian anggaran dalam RAB harus memenuhi kaidah efektif dan efisien.” (Wawancara, September 2018).

 OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERM OF REFERENCE (TOR) SURVEY INDEKS PERSEPSI MALADMINISTRASI TAHUN ANGGARAN 2019 <table border="1"> <tr> <td>Kementerian Negara/Lembaga</td><td>1</td><td>Ombudsman Republik Indonesia</td></tr> <tr> <td>Unit Eselon I/II</td><td>2</td><td>Bidang Pencegahan</td></tr> <tr> <td>Program</td><td>3</td><td>Pengawasan Pelayanan Publik</td></tr> <tr> <td>Hasil (outcome)</td><td>1</td><td>Terlaksunanya survey indeks persepsi maladministrasi</td></tr> <tr> <td>Kegiatan</td><td>2</td><td>Survei Indeks Persepsi Maladministrasi</td></tr> <tr> <td>Indikator Kinerja Kegiatan</td><td>1</td><td>Nilai skor indeks persepsi maladministrasi di 11 (sebelas) Provinsi dan 22 (dua puluh dua) Kab/Kota di Indonesia</td></tr> <tr> <td>Volume Keluaran (output)</td><td>1</td><td>1</td></tr> <tr> <td>Satuan Ukur Keluaran (output)</td><td>2</td><td>Laporan Hasil Survei</td></tr> </table>		Kementerian Negara/Lembaga	1	Ombudsman Republik Indonesia	Unit Eselon I/II	2	Bidang Pencegahan	Program	3	Pengawasan Pelayanan Publik	Hasil (outcome)	1	Terlaksunanya survey indeks persepsi maladministrasi	Kegiatan	2	Survei Indeks Persepsi Maladministrasi	Indikator Kinerja Kegiatan	1	Nilai skor indeks persepsi maladministrasi di 11 (sebelas) Provinsi dan 22 (dua puluh dua) Kab/Kota di Indonesia	Volume Keluaran (output)	1	1	Satuan Ukur Keluaran (output)	2	Laporan Hasil Survei	A. Latar Belakang 1. Dasar Hukum a. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899); skip 2. Gambaran Umum Kualitas pelayanan publik mencerminkan kekuatan daya saing suatu bangsa dengan bangsa lainnya di dunia. Kualitas pelayanan publik juga untuk menilai efektivitas penyelenggaraan pemerintahan mulai dari pusat sampai skip 3. Keluaran Keluaran yang dihasilkan dari survei ini adalah dokumen yang menggambarkan persepsi masyarakat terhadap terjadinya maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dasar dalam bentuk suatu indeks skip 4. Strategi Pencapaian Keluaran 4.1. Sampling: Indeks ini dirancang berdasarkan keberadaan perwakilan Ombudsman RI di daerah. Sampel harus mewakili penyelenggaraan pelayanan publik yang sudah ditetapkan. Jumlah sampel yang akan diambil adalah dengan jumlah populasi dari 11 provinsi dan skip 5. Tahapan dan Waktu Pelaksanaan Survei Indeks Persepsi Maladministrasi dilakukan melalui tahapan-tahapan pelaksanaan untuk pencapaian indikator keluaran yaitu: 5.1. Penyusunan Tim Pelaksana Survei Intern 1) Pemangku tugas – 1 orang skip 6. Kurun Waktu Pencapaian Keluaran Jangka waktu pelaksanaan pekerjaan kegiatan survei sampai selesai dilakukan pada bulan Januari sd. Juli 2018. skip 7. Anggaran Kegiatan Kegiatan Survei Indeks Persepsi Maladministrasi memerlukan biaya dengan sumber dana seluruhnya dari APBN Tahun Anggaran 2018 sebesar Rp800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah).
Kementerian Negara/Lembaga	1	Ombudsman Republik Indonesia																								
Unit Eselon I/II	2	Bidang Pencegahan																								
Program	3	Pengawasan Pelayanan Publik																								
Hasil (outcome)	1	Terlaksunanya survey indeks persepsi maladministrasi																								
Kegiatan	2	Survei Indeks Persepsi Maladministrasi																								
Indikator Kinerja Kegiatan	1	Nilai skor indeks persepsi maladministrasi di 11 (sebelas) Provinsi dan 22 (dua puluh dua) Kab/Kota di Indonesia																								
Volume Keluaran (output)	1	1																								
Satuan Ukur Keluaran (output)	2	Laporan Hasil Survei																								

Gambar 4.3 Term of Reference (TOR)

Sumber: Biro PPK Ombudsman RI

4.1.1.2 Pendefinisian Masalah dan Konteksnya

Mendefinisikan masalah dengan jelas dan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhinya adalah langkah berikutnya yang harus dilakukan setelah dokumen-dokumen yang diperlukan terkumpul dan informasi lain yang dibutuhkan dari diskusi dan wawancara dirasa cukup. Pendefinisian masalah merupakan bagian dari analisis situasi. Dalam melakukan analisis situasi, perencana harus paham terlebih dahulu mengenai urusan yang menjadi tanggung jawab lembaga. Menurut Ar (31 th) pemahaman urusan yang menjadi tanggung jawab lembaga ini sangat penting sebagaimana diungkap berikut ini:

“Pada tahap persiapan kan kita sudah melakukan pengumpulan informasi baik dari dokumen maupun diskusi atau wawancara. Jika data dan informasi tadi sudah dirasa cukup, maka kita berlanjut ke tahap berikutnya. Yang kita lakukan adalah melakukan analisis situasi. Dalam melakukan analisis situasi, terlebih dahulu kita harus paham dan tahu apa sebenarnya urusan yang menjadi tanggung jawab lembaga. Hal ini sangat penting, agar tidak salah langkah dengan mengerjakan sesuatu yang bukan menjadi urusan kita. Selain itu juga agar dalam menyusun program dan kegiatan bisa fokus untuk menyelesaikan permasalahan yang memang urusan kita.” (Wawancara, Agustus 2018).

Fi (33 th) menjelaskan bahwa untuk memahami urusan yang menjadi tanggung jawab lembaga, kita dapat mengetahuinya melalui peraturan yang mengatur tugas dan fungsi lembaga. Hal ini sebagaimana diungkap dalam wawancara berikut:

“Ketika mau menyusun informasi kinerja kita harus paham terlebih dahulu apa tugas dan fungsi dari lembaga. Dari tugas dan fungsi tersebut akan diketahui urusan apa saja yang menjadi tanggung jawab. Kalau Ombudsman RI sudah jelas ya, tugas dan fungsinya diatur di dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008. Berdasarkan undang-undang tersebut secara umum bisa saya katakan bahwa yang menjadi urusan Ombudsman RI adalah terkait pengawasan pelayanan publik.” (Wawancara, Agustus 2018).

Setelah memahami urusan yang menjadi tanggung jawab lembaga, baru kemudian dilanjutkan dengan identifikasi kondisi yang diharapkan. Identifikasi ini menggunakan referensi dokumen-dokumen perencanaan yang menjadi pedoman/acuan, yaitu Rencana Kerja Pemerintah (RKP) sebagai dokumen perencanaan tahunan nasional dan Rencana Strategis Kementerian Lembaga (Renstra K/L) sebagai dokumen perencanaan jangka menengah K/L. Berikut ini penjelasan Da (56 th) mengenai identifikasi kondisi yang diharapkan.

“Penyusunan informasi kinerja memang dilakukan oleh Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran. Namun bukan berarti penyusunan ini suka-suka kita saja. Yang kita susun ini berdasarkan usulan dari masing-masing unit kerja. tapi tetap harus memperhatikan usulan dari unit kerja dan evaluator. Dalam menyusun informasi kinerja yang merupakan bagian dari perencanaan kinerja tahunan K/L, kami mengikuti peraturan yang ada. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah disebutkan bahwa Rencana Kerja Kementerian/Lembaga disusun dengan berpedoman pada Renstra K/L dan mengacu pada prioritas pembangunan nasional. Oleh karena itu dalam menentukan tujuan atau kondisi masa depan yang ingin wujudkan, kami tinggal fokus dengan visi, misi, tujuan dan sasaran yang ada pada Renstra K/L serta keterkaitannya dalam mendukung pencapaian prioritas nasional yang sesuai. Dari visi yang ada dalam Renstra Ombudsman RI periode 2016-2021 yaitu Ombudsman RI yang Berwibawa, Efektif, dan Adil, maka dapat saya interpretasikan bahwa kondisi masa depan yang diinginkan adalah adanya peningkatan kualitas dari layanan Ombudsman. Dan jika dikorelasikan dengan prioritas nasional dalam RKP, hal ini adalah salah satu upaya untuk mewujudkan sasaran meningkatnya kualitas pelayanan publik.” (Wawancara, Agustus 2018).

Kedua situasi yang dijelaskan di atas mengenai urusan dan kondisi masa depan relatif lebih mudah penggaliannya karena tinggal mempelajari peraturan dan dokumen perencanaan di atasnya. Namun untuk mengetahui kondisi *existing* diperlukan kepekaan dalam membaca situasi yang ada berdasarkan pengetahuan, pengalaman, atau hasil riset yang kredibel. Pendefinisian kondisi *existing* yang tidak tepat akan berpengaruh terhadap pemilihan strategi yang tidak tepat juga dan akan berdampak pada hasil yang dicapai.

Berdasarkan data dan informasi yang didapatkan oleh Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran menunjukkan bahwa kondisi pelayanan publik yang ada di Indonesia masih buruk. Berikut pernyataan Fi (33 th) terkait hal ini:

“Seperti yang kita rasakan, ya inilah gambaran pelayanan publik kita saat ini. Mengurus e-KTP aja ada yang sudah setahun belum jadi, layanan BPJS masih banyak dikeluhkan masyarakat, belum lagi di bidang pendidikan misalnya kondisi sekolah masih banyak yang tidak layak dan jumlah guru yang tidak mencukupi. Dari sini saja kita sudah bisa menyimpulkan bagaimana kondisi pelayanan publik kita saat ini. Berdasarkan hasil penelitian baik nasional maupun internasional juga menunjukkan bahwa kondisi pelayanan publik di Indonesia masih buruk. Indeks kemudahan berusaha (*ease of doing business*) Indonesia pada tahun 2017 berada di peringkat 72, masih dibawah negara-negara tetangga seperti Singapura (2), Malaysia (15), Thailand (27), Brunei Darussalam (55), dan Vietnam (69). Kemudian berdasarkan laporan Transparency International yang melakukan penilaian terkait tingkat korupsi di 180 negara dunia dengan basis penilaian mengenai layanan publik di sebuah negara, nilai indeks persepsi korupsi Indonesia tahun 2017 adalah 37 dan berada di peringkat 96. Indeks persepsi korupsi Indonesia masih dibawah peringkat negara-negara asia tenggara lainnya seperti Singapura (6), Brunei Darussalam (32), Malaysia (62), dan bahkan Timor Leste (91). Hasil survey yang kita lakukan, yaitu survei kepatuhan penyelenggara pelayanan publik (kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah) terhadap pelaksanaan Undang-Undang 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik yang dilakukan Ombudsman RI pada tahun 2017 juga menunjukkan kondisi yang sama. Kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah yang memiliki kepatuhan tinggi persentasenya masih rendah: Kementerian 35,17%, Lembaga 33,33%, Provinsi 27,27%, Kabupaten 12,14%, dan Kota 33,33%”. (Wawancara, Agustus 2018)

Setelah mengetahui tujuan atau kondisi masa depan yang diinginkan dan kondisi *existing* tentang pelayanan publik, maka dapat diketahui *gap* diantara keduanya. Kesenjangan antara kondisi yang diharapkan dan kondisi *existing* inilah yang merupakan permasalahan yang harus dipecahkan. Perencana dalam hal ini Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran dalam mengidentifikasi permasalahan dan konteksnya (faktor-faktor yang mempengaruhi) melibatkan

unit kerja dan evaluator. Unit kerja sebagai pelaksana kegiatan tentunya lebih paham tentang kondisi yang dihadapi dan permasalahan-permasalahan yang ada. Evaluator yang melakukan evaluasi terhadap kinerja juga mempunyai data-data dan analisa yang bermanfaat dalam identifikasi masalah. Berikut pernyataan Fi (33 th) terkait hal ini:

“Untuk mengetahui permasalahan dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi tentu tidak bisa dilakukan sendiri oleh kami (Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran). Yang lebih tahu banyak tentang hal itu ya masing-masing unit kerja. Mereka kan yang sehari-hari melaksanakannya, sehingga bagaimana kondisinya dan apa saja permasalahannya mereka yang lebih paham. Berdasarkan pembahasan yang dilakukan dengan unit kerja substansi, setidaknya ada dua faktor utama yang menyebabkan tidak optimalnya pengawasan pelayanan publik, yaitu tingkat penyelesaian laporan/pengaduan masyarakat dan upaya pencegahan terhadap maladministrasi. Kedua faktor tersebut kemudian di-break down lagi untuk menemukan akar permasalahan yang sebenarnya. Selain melibatkan unit kerja, kita juga melibatkan evaluator. Mereka inilah yang selama ini melakukan pengukuran kinerja dan analisis terhadap kinerja. Pasti mereka juga mempunyai data dan informasi terkait hal ini.” (Wawancara, Agustus 2018).

4.1.1.3 Pendefinisian Unsur-Unsur Kinerja dalam Tabel

Pada tahap sebelumnya telah dilakukan pengumpulan informasi yang relevan serta mendefinisikan permasalahan dan konteksnya. Tahapan selanjutnya yang kita bahas adalah mendefinisikan unsur-unsur kinerja menggunakan pendekatan *logic model* dalam sebuah tabel. Menurut McLaughlin dan Jordan (2015) tujuan dari tahap ini adalah untuk mengungkap semua elemen yang menonjol dari program.

Unsur-unsur kinerja yang digunakan dalam penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI mengikuti pedoman yang ada pada PMK tentang Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran. Unsur-unsur ini terdiri dari *outcome*, *output*, aktivitas, *input*, indikator kinerja, dan target kinerja. *Outcome*

merupakan keadaan yang ingin dicapai atau dipertahankan pada penerima manfaat dalam periode waktu tertentu (jangka panjang, menengah, dan pendek).

Rumusan *outcome* ini harus berperspektif eksternal, spesifik terhadap intervensi yang dilakukan, dan tidak terlalu luas. Selain itu, *outcome* harus terukur dan sebaiknya dibuat dalam kalimat positif. *Output* adalah suatu produk akhir yang dihasilkan dari serangkaian proses yang diperuntukkan bagi *customer* agar *outcome* dapat terwujud. Sedangkan proses yang diperlukan untuk menghasilkan *output* disebut aktivitas. Selama berlangsungnya aktivitas, tentunya membutuhkan sumber daya yang meliputi sumber daya manusia, peralatan dan mesin, tanah dan bangunan, data dan informasi, serta norma/sistem/prosedur/ketentuan untuk menghasilkan dan men-*deliver output*. Sumber daya inilah yang disebut dengan *input*. Indikator kinerja tanda yang berfungsi sebagai alat ukur pencapaian kinerja, baik *outcome* maupun *output*. Sedangkan target kinerja adalah sasaran spesifik yang akan dicapai dalam periode waktu yang telah ditentukan.



Gambar 4.4 Wawancara dengan Kepala Biro PPK

Sumber: Dokumentasi Peneliti

Penyusunan informasi kinerja menggunakan pendekatan *top down*, yaitu dilakukan mulai dari level Kementerian/Lembaga, kemudian dilanjutkan level eselon I (program) dan eselon II (kegiatan). Dengan demikian, unsur-unsur kinerja yang dituangkan dalam tabel juga mengikuti pendekatan ini. Setiap level kinerja (level K/L, eselon I, dan eselon II) mengandung unsur-unsur informasi kinerja mulai dari *outcome*, *output*, aktivitas, dan *input*. Hal ini sebagaimana penjelasan dari Fi (33 th) berikut.

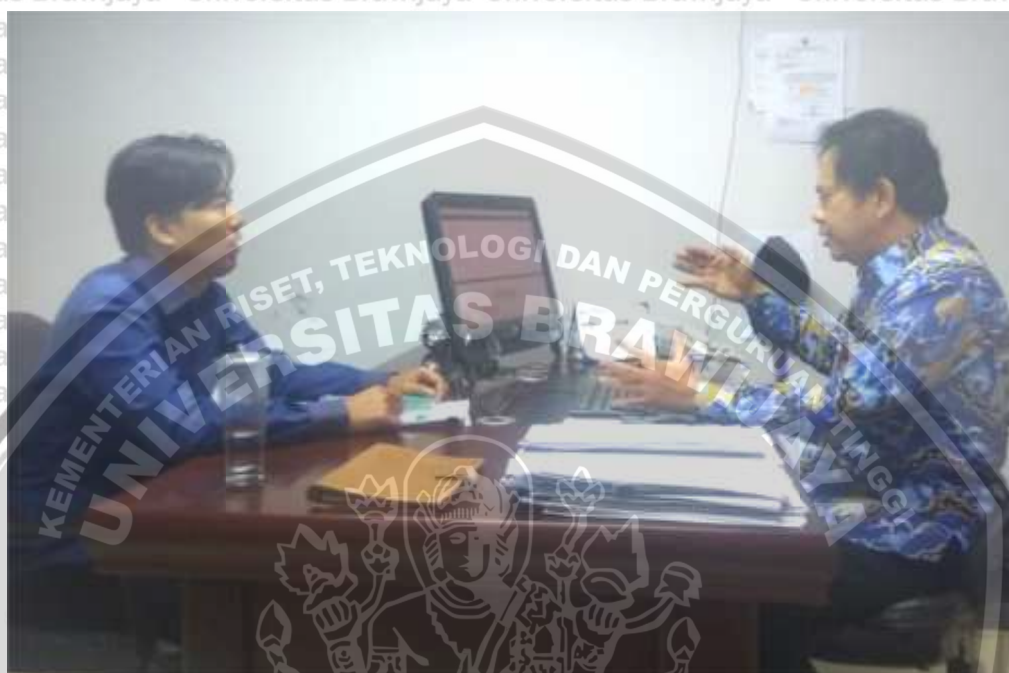
“Informasi kinerja disusun dari level Kementerian/Lembaga terlebih dahulu. Setelah terbentuk (informasi kinerja level K/L), kemudian diturunkan ke level eselon I atau level program. Dari level eselon I (program) diturunkan lagi ke level yang lebih teknis, yaitu level eselon II atau kegiatan. Dengan demikian, unsur-unsur kinerja yang dituangkan dalam tabel juga mengikuti pendekatan ini. Setiap level kinerja mengandung unsur-unsur informasi kinerja mula dari *outcome*, *output*, aktivitas, dan *input*.” (Wawancara, September 2018).

Lebih rinci mengenai mekanisme pendefinisian unsur-unsur kinerja pada level K/L, eselon I, dan eselon II dijelaskan satu per satu sebagai berikut.

A. Pendefinisian Unsur-Unsur Kinerja Level Kementerian/Lembaga

Informasi kinerja pada level Kementerian/Lembaga menggambarkan strategi pencapaian visi misi Ombudsman RI sebagaimana fungsi yang diembannya. Pada level ini informasi kinerja lebih bersifat umum sehingga hanya yang sifatnya strategis saja yang ditampilkan. Unsur-unsur kinerja pada level ini terdiri dari sasaran strategis (*outcome* K/L), indikator saran strategis dan targetnya (indikator kinerja *outcome* K/L), *output* strategis, indikator *output* strategis dan targetnya, aktivitas untuk menghasilkan *output* strategis, dan *input*. Pendefinisian dilakukan berdasarkan informasi yang

telah diperoleh dan juga rumusan tentang kondisi yang ingin diwujudkan, kondisi *existing*, dan permasalahan yang ada.



Gambar 4.5 Wawancara dengan Kepala Bagian Program dan Evaluasi
Sumber: Dokumentasi Peneliti

Langkah-langkah pendefinisian unsur-unsur kinerja level K/L ke dalam tabel sebagaimana penjelasan Fi (33 th) mengacu pada pedoman dari Kementerian Keuangan sebagaimana berikut:

(1) *Outcome* K/L

- (a) Menentukan rumusan *outcome* K/L dengan mengambil sasaran strategis K/L yang terdapat dalam dokumen Renstra K/L dan mempertimbangkan kondisi *existing*, permasalahan, dan kondisi yang ingin diwujudkan.

- (b) Menetapkan rumusan *outcome* K/L untuk selanjutnya menjadi acuan dalam penyusunan *output* K/L dan informasi kinerja pada level unit

Eselon I.

(2) Indikator Kinerja *Outcome* K/L

- (a) Menentukan rumusan indikator dengan memperhatikan rumusan *outcome* K/L yang mengacu pada sasaran strategis dalam Renstra K/L dan mempertimbangkan kondisi *existing*, permasalahan, dan kondisi yang ingin diwujudkan.

- (b) Menetapkan rumusan indikator kinerja *outcome* K/L untuk selanjutnya dapat digunakan dalam menyusun rumusan *output* pada level K/L.

(3) *Output* K/L

- (a) Mengidentifikasi hal apa yang akan menjadi produk akhir/di-*deliver* oleh K/L kepada penerima manfaat (*customer/stakeholder*) sesuai dengan kebutuhan dalam rangka mencapai *outcome* K/L.

- (b) Merumuskan *output* K/L dengan mengacu kepada atau mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

- (i) Struktur organisasi, tugas/fungsi K/L dan unit Eselon I terkait dalam lingkup K/L.

- (ii) *Output* berupa barang/jasa sebagai produk akhir yang dikeluarkan K/L dan berorientasi kepada *customer/stakeholder* diluar K/L selaku penerima manfaat.

- (c) Menguji rumusan *output* K/L melalui pertanyaan sederhana berikut ini:

- (i) Apakah *output* yang dihasilkan sudah sesuai dengan kebutuhan dalam rangka pencapaian *outcome* K/L?

(ii) Apakah kinerja *output* tersebut akan dapat diukur melalui indikator kinerja *output* K/L yang selanjutnya akan ditentukan? Hal ini akan terjawab secara paralel saat proses penyusunan indikator kinerja *output* K/L.

(d) Menetapkan rumusan *output* K/L untuk selanjutnya menjadi acuan dalam mengidentifikasi aktivitas K/L dan digunakan untuk menyusun informasi kinerja level Eselon I.

(4) Indikator *Output* K/L

(a) Menentukan rumusan indikator dengan memperhatikan rumusan *output* K/L.

(b) Menguji secara sederhana apakah indikator-indikator yang disusun dapat mencerminkan dan mengukur target *output* yang dihasilkan K/L (*measurable*)?

(c) Indikator harus jelas dan tidak bermakna ganda, didukung oleh ketersediaan data (rutin dan/atau periodik), dan sumber data yang valid dan kredibel.

(d) Menetapkan rumusan indikator kinerja *output* K/L untuk selanjutnya dapat digunakan dalam menyusun rumusan aktivitas yang dilakukan dalam menghasilkan *output* pada level K/L.

(5) Aktivitas K/L

(a) Mengidentifikasi aktivitas atau tahapan kegiatan yang akan dilakukan dalam menghasilkan *Output* K/L dengan mengacu kepada hal-hal sebagai berikut:

(i) Rumusan *output* yang akan dihasilkan/ di-deliver oleh K/L.

(ii) Tugas/fungsi dan urusan yang menjadi tanggung jawab K/L.

(iii) Rumusan aktivitas dinyatakan dalam bentuk kata kerja.

(iv) 1 (satu) *output* dapat memiliki lebih dari 1 (satu) aktivitas yang saling berkaitan dan terangkai menjadi satu kesatuan proses.

(v) Tiap aktivitas memiliki korelasi terhadap *output* dari unit-unit eselon I dalam struktur organisasi K/L.

(b) Menetapkan rumusan aktivitas K/L untuk selanjutnya dapat digunakan dalam menyusun rumusan *output* pada level Eselon I.

(6) *Input* K/L

(a) Mengidentifikasi *input* yang dibutuhkan sebagai sumber daya/prasyarat dalam melakukan aktivitas guna menghasilkan *Output* K/L.

(b) Referensi *input* mengacu kepada standardisasi *input*.

(c) Menetapkan *input* pada level K/L untuk selanjutnya dapat digunakan dalam menyusun rumusan *output* dan *input* level Eselon I.

Hasil pendefinisian unsur-unsur kinerja level K/L ke dalam tabel yang merupakan bagian dari proses penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* ditunjukkan pada tabel 4.4 berikut.

Tabel 4.4 Unsur-Unsur Kinerja Ombudsman RI (Level K/L)

OUTCOME K/L (SASARAN STRATEGIS)	INDIKATOR KINERJA OUTCOME K/L (I.K. SASARAN STRATEGIS)	TARGET	OUTPUT K/L (OUTPUT STRATEGIS)	INDIKATOR OUTPUT K/L (I.K. OUTPUT STRATEGIS)	TARGET	AKTIVITAS	INPUT
1. Meningkatnya Kualitas Pengawasan Pelayanan Publik	01 Persentase pengaduan masyarakat atas pelayanan publik yang selesai ditindaklanjuti (periode oktober s.d september)	90	1. Penanganan Pengaduan Masyarakat	01 Persentase pengaduan masyarakat atas pelayanan publik yang selesai ditindaklanjuti (periode oktober s.d september)	90	- Penyelesaian Laporan/Pengaduan Masyarakat	- Anggaran - Sumber Daya Manusia - Sarana dan Prasarana
	02 Jumlah pelaksanaan survei kepatuhan K/L/Pemda atas pelaksanaan UU 25/2009 tentang pelayanan publik	1	2. Pemberantasan dan Pencegahan Maladministrasi dan Korupsi	01 Jumlah pelaksanaan survei kepatuhan K/L/Pemda atas pelaksanaan UU 25/2009 tentang pelayanan publik	1	- Pencegahan Maladministrasi	- Data dan informasi - norma/sistem/prosedur/ketentuan/Kebijakan
	03 Jumlah perbaikan kebijakan pelayanan publik	7		02 Jumlah rekomendasi perbaikan pelayanan publik	7		
	04 Persentase Instansi Pemerintah yang memiliki Unit Pengelola Pengaduan	60		03 Jumlah rekomendasi penyempurnaan implementasi SP4N	1		
	05 Persentase Integrasi Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional (SP4N)	60		04 Jumlah diseminasi terhadap komunitas/peguruan tinggi/tokoh masyarakat	106		
	06 Jumlah Partisipasi Publik	106		05 Jumlah pelaksanaan penilaian kepatuhan hukum	1		
				06 Jumlah pelaksanaan pendampingan perbaikan kualitas pelayanan publik di daerah marginal	1		

Sumber: Biro PPK Ombudsman RI

Pada tabel 4.4 dapat kita ketahui unsur-unsur kinerja level K/L. Unsur-unsur kinerja sudah disusun secara urut dan berjenjang mulai dari *outcome* sampai dengan *input*. Dari tabel tersebut dapat kita baca keterkaitan masing-masing unsur kinerja. Sasaran strategi (*outcome* K/L) yang ingin diwujudkan adalah meningkatnya kualitas pelayanan publik. Parameter untuk mengukur keberhasilan sasaran strategis dapat diketahui melalui capaian dari masing-masing indikator kinerja sasaran strategis dibandingkan dengan target kinerja yang telah ditetapkan. Sasaran strategis ini dapat terwujud jika *output* strategis (*output* K/L) telah dihasilkan/diproduksi. *Output* yang harus dihasilkan/diproduksi adalah penanganan pengaduan masyarakat serta pemberantasan dan pencegahan maladministrasi dan korupsi. Sebagaimana sasaran strategis, *output* strategis juga harus dapat diukur kinerjanya melalui indikator *output* strategis yang telah ditetapkan. Kedua *output* strategis ini dapat dihasilkan/diproduksi jika aktivitas berupa kegiatan penyelesaian laporan/pengaduan masyarakat dan kegiatan pencegahan maladministrasi telah dilaksanakan. Aktivitas ini bisa berjalan jika tersedia anggaran, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, data dan informasi, serta norma/aturan/ketentuan/kebijakan sebagai sumber daya atau *input*.

B. Pendefinisian Unsur-Unsur Kinerja Level Eselon I (Program)

Informasi kinerja pada level Eselon I (Program) merupakan informasi kinerja yang sifatnya lebih teknis/spesifik/detil yang diturunkan dari informasi kinerja level K/L. Secara struktur organisasi Ombudsman RI hanya mempunyai 1 (satu) Eselon I yaitu Sekretariat Jenderal Ombudsman RI.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2009 tentang

Sekretariat Jenderal Ombudsman RI disebutkan bahwa tugas Sekretariat Jenderal Ombudsman adalah menyelenggarakan dukungan administratif kepada Ombudsman Republik Indonesia. Jadi eselon satu ini lebih bersifat *supporting* atau dukungan. Walaupun secara struktur hanya memiliki satu eselon I, namun program yang dijalankan ada dua yaitu “Program Pengawasan Pelayanan Publik” sebagai program substansi di bawah tanggung jawab langsung Ombudsman RI dan “Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya Ombudsman Republik Indonesia” di bawah tanggung jawab Sekretariat Jenderal.

Terkait dengan pendelegasian wewenang dari level K/L ke level program, sebagaimana yang diungkap dalam wawancara dengan Da (56 th) adalah sebagai berikut:

“Pendelegasian wewenang dari level K/L kepada level Eselon I (Program) antara program pengawasan publik dan program dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis lainnya berbeda. Program pengawasan pelayanan publik mendapatkan pendelegasian *outcome*, sedangkan program dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis lainnya pendelegasiannya bersifat *input*. Hal ini mengandung arti bahwa program pengawasan pelayanan publik menjalankan tugas dan fungsi Ombudsman RI secara penuh sehingga *outcome* level K/L juga menjadi *outcome* program ini. *Outcome* program pengawasan pelayanan publik akan langsung dirasakan oleh *customer/stakeholder* eksternalnya yaitu penyelenggara layanan publik dan masyarakat umum sebagai pengguna layanan publik. Sedangkan *outcome* program dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis lainnya yang pendelegasiannya bersifat *input*, hanya akan dirasakan langsung dan berdampak kepada kinerja Ombudsman RI sebagai organisasi.” (Wawancara, September 2018).

Langkah-langkah pendefinisian unsur-unsur kinerja level eselon I (program) ke dalam tabel sebagaimana penjelasan Fi (33 th) juga mengacu pada pedoman dari Kementerian Keuangan sebagaimana berikut:

(1) *Outcome* Eselon I (Sasaran Program)

- (a) Menentukan rumusan *outcome* Eselon I dengan mengambil sasaran program yang terdapat dalam dokumen Renstra K/L.
- (b) Menetapkan rumusan *outcome* Eselon I untuk selanjutnya menjadi acuan dalam penyusunan *output* Eselon I dan informasi kinerja pada level Eselon II.

(2) Indikator Kinerja *Outcome* Eselon I (Sasaran Program)

- (a) Menentukan rumusan indikator dengan memperhatikan rumusan *outcome* Eselon I yang mengacu kepada sasaran program dalam Renstra K/L.
- (b) Menetapkan rumusan indikator kinerja *outcome* Eselon I untuk selanjutnya dapat digunakan dalam menyusun rumusan *output* level Eselon I.

(3) *Output* Eselon I (*Output* Program)

- (a) Mengidentifikasi hal apa yang akan menjadi produk akhir/yang di-*deliver* oleh Eselon I kepada penerima manfaat (*customer/stakeholder*) sesuai dengan kebutuhan dalam rangka mencapai *outcome* Eselon I.
- (b) Merumuskan *output* K/L Eselon I dengan mengacu kepada atau mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:
 - (i) Struktur organisasi dan tugas/fungsi pada dalam lingkup Eselon I terkait.
 - (ii) Rumusan *output* Eselon I harus berorientasi kepada *customer/stakeholder* diluar unit Eselon I sebagai penerima manfaat.

(c) Menguji rumusan *output* Eselon I melalui pertanyaan sederhana berikut:

- (i) Apakah *output* yang dihasilkan oleh unit eselon I sudah sesuai dengan kebutuhan dalam rangka pencapaian *outcome* Eselon I?
- (ii) Apakah kinerja *output* tersebut akan dapat diukur melalui indikator kinerja *output* Eselon I yang selanjutnya akan ditentukan? Hal ini akan terjawab secara paralel saat proses penyusunan indikator kinerja *output* Eselon I.

(d) Menetapkan rumusan *output* Eselon I untuk selanjutnya menjadi acuan dalam mengidentifikasi aktivitas Eselon I dan digunakan untuk menyusun informasi kinerja Eselon II.

(4) Indikator *Output* Eselon I (*Output Program*)

- (a) Menentukan rumusan indikator dengan memperhatikan rumusan *output* Eselon I.
- (b) Menguji secara sederhana apakah indikator-indikator yang disusun dapat mencerminkan dan mengukur target *output* yang dihasilkan Eselon I (*measurable*)?
- (c) Indikator harus jelas dan tidak bermakna ganda, didukung oleh ketersediaan data (rutin dan/atau periodik), dan sumber data yang valid dan kredibel.
- (d) Menetapkan rumusan indikator kinerja *output* Eselon I untuk selanjutnya dapat digunakan dalam menyusun rumusan aktivitas yang dilakukan dalam menghasilkan *output* pada level Eselon I.

(5) Aktivitas Eselon I

(a) Mengidentifikasi aktivitas atau tahapan kegiatan yang akan dilakukan dalam menghasilkan *Output* Eselon I dengan mengacu kepada hal-hal sebagai berikut:

(i) Rumusan *output* yang akan dihasilkan/ di-deliver oleh Eselon I.

(ii) Tugas/fungsi dan urusan yang menjadi tanggung jawab Eselon I.

(iii) Rumusan aktivitas dinyatakan dalam bentuk kata kerja.

(iv) 1 (satu) *output* dapat memiliki lebih dari 1 (satu) aktivitas yang saling berkaitan dan terangkai menjadi satu kesatuan proses.

(v) Tiap aktivitas memiliki korelasi terhadap *output* dari unit-unit Eselon II/Satker dalam struktur organisasi unit Eselon I.

(b) Menetapkan rumusan aktivitas Eselon I untuk selanjutnya dapat digunakan dalam menyusun rumusan *output* pada level Eselon II.

(6) *Input* K/L

(a) Mengidentifikasi *input* yang dibutuhkan sebagai sumber daya/prasyarat dalam melakukan aktivitas guna menghasilkan *Output* Eselon I.

(b) Referensi *input* mengacu kepada standardisasi *input*.

(c) Menetapkan *input* pada level Eselon I untuk selanjutnya dapat digunakan dalam menyusun rumusan *output* dan *input* level Eselon II.

Hasil pendefinisian unsur-unsur kinerja level eselon I (program) ke dalam tabel yang merupakan bagian dari proses penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* ditunjukkan pada tabel 4.5 dan tabel 4.6 berikut.

Tabel 4.5 Unsur-Unsur Kinerja Program Pengawasan Pelayanan Publik

OUTCOME PROGRAM (SASARAN PROGRAM)	INDIKATOR KINERJA OUTCOME PROGRAM (I.K SASARAN PROGRAM)	TARGET	OUTPUT PROGRAM	INDIKATOR OUTPUT PROGRAM	TARGET	AKTIVITAS	INPUT
1. Meningkatnya Kualitas Pengawasan Pelayanan Publik	01 Persentase pengaduan masyarakat atas pelayanan publik yang selesai ditindaklanjuti (periode oktober s.d september)	90	1. Penanganan Pengaduan Masyarakat	01 Persentase pengaduan masyarakat atas pelayanan publik yang selesai ditindaklanjuti (periode oktober s.d september)	90	- Penyelesaian Laporan/Pengaduan Masyarakat	- Anggaran - Sumber Daya Manusia - Sarana dan Prasarana - Kebijakan
	02 Jumlah pelaksanaan survei kepatuhan K/L/Pemda atas pelaksanaan UU 25/2009 tentang pelayanan publik	1	2. Pemberantasan dan Pencegahan Maladministrasi dan Korupsi	01 Jumlah pelaksanaan survei kepatuhan K/L/Pemda atas pelaksanaan UU 25/2009 tentang pelayanan publik	1	- Survei kepatuhan K/L/Pemda atas pelaksanaan UU 25/2009 tentang pelayanan publik	
	03 Jumlah perbaikan kebijakan pelayanan publik	7		02 Jumlah rekomendasi perbaikan pelayanan publik	7	- Kajian Kebijakan Pelayanan Publik	
	04 Persentase Integrasi Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional (SP4N)	60		03 Jumlah rekomendasi penyempurnaan implementasi SP4N	1	- Penyempurnaan implementasi SP4N	
	05 Jumlah Partisipasi Publik	106		04 Jumlah diseminasi terhadap komunitas/peguruan tinggi/tokoh masyarakat	106	- Diseminasi terhadap komunitas/peguruan tinggi/tokoh masyarakat	
	06 Persentase dugaan pelanggaran kode etik yang ditindaklanjuti	100		05 Jumlah pelaksanaan penilaian kepatuhan hukum	1	- Penilaian kepatuhan hukum	
				06 Jumlah pelaksanaan pendampingan perbaikan kualitas pelayanan publik di daerah marginal	1	- Pendampingan perbaikan kualitas pelayanan publik di daerah marginal	
			3. Pengawasan dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Ombudsman RI	01 Persentase laporan pemeriksaan audit integritas	100	- Penjaminan Mutu	

Sumber: Biro PPK Ombudsman RI

Tabel 4.6 Unsur-Unsur Kinerja Program Dukungan Manajemen

OUTCOME PROGRAM (SASARAN PROGRAM)	INDIKATOR KINERJA OUTCOME PROGRAM (I.K SASARAN PROGRAM)	TARGET	OUTPUT PROGRAM	INDIKATOR OUTPUT PROGRAM	TARGET	AKTIVITAS	INPUT
1. Meningkatnya Kualitas Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya Ombudsman RI	01 Persentase pemenuhan kapasitas SDM dan infrastruktur dasar Pusat dan Perwakilan	70	1. Penyelenggaraan Perencanaan, Pengawasan, Organisasi dan Kerja Sama	01 Nilai LAKIP 02 Nilai PMPRB	B 80	- Perencanaan, Pengawasan, dan Kerja Sama	- Anggaran - Sumber Daya Manusia - Sarana dan Prasarana - Kebijakan
	02 Persentase dukungan teknis dan administrasi kepada Ombudsman RI	70	2. Pelayanan Administrasi Laporan, Hukum, Kehumasan, dan Sistem Informasi	01 Indeks kepuasan pengguna layanan informasi	4	- Pengelolaan Administrasi Laporan, Kehumasan, dan Sistem Informasi	
			3. Pelayanan Administrasi Keuangan, Kepegawaian, Ketatausahaan, serta Perlengkapan dan Kerumahtanggaan	01 Persentase pemenuhan pelatihan SDM 02 Persentase realisasi anggaran	10 90	- Pengelolaan Keuangan, Kepegawaian, Perlengkapan, dan Kerumahtanggaan	
				03 Opini BPK atas Laporan Keuangan 04 Persentase pemenuhan infrastruktur dasar Pusat dan Perwakilan	WTP 70		

Sumber: Biro PPK Ombudsman RI

Unsur-unsur kinerja pada level eselon I (program) telah didefinisikan dengan jelas sebagaimana yang kita lihat pada tabel 4.5 dan 4.6. Pada program pengawasan pelayanan publik karena mendapat pendelegasian kewenangan berupa *outcome*, maka *outcome* program ini sama dengan *outcome* K/L yaitu meningkatnya kualitas pengawasan pelayanan publik. *Output* programnya lebih banyak karena tidak hanya yang bersifat strategis yang dimunculkan. Kemudian aktivitas juga lebih detil dalam menjelaskan upaya yang dilakukan untuk menghasilkan/memproduksi *output*.

Pada program dukungan manajemen sebagaimana tugas dan fungsinya yaitu menyelenggarakan dukungan administratif kepada Ombudsman RI, maka *outcome* yang ditetapkan adalah meningkatnya kualitas dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis lainnya Ombudsman RI. Kinerja *outcome* dapat diukur melalui dua indikator, yaitu persentase pemenuhan kapasitas SDM dan infrastruktur dasar Pusat dan Perwakilan, serta persentase dukungan teknis dan administrasi kepada Ombudsman RI. *Outcome* program dukungan manajemen dapat terwujud apabila ketiga *output* yang ditetapkan telah terpenuhi yang meliputi:

- 1) Penyelenggaraan Perencanaan, Pengawasan, Organisasi dan Kerja Sama; 2) Pelayanan Administrasi Laporan, Hukum, Kehumasan, dan Sistem Informasi; dan 3) Pelayanan Administrasi Keuangan, Kepegawaian, Ketatausahaan, serta Perlengkapan dan Kerumahtanggaan. Menurut keterangan Fi (33 th), ketiga *output* ini mencerminkan struktur eselon II yang ada di Ombudsman RI, dalam artian bahwa pencapaian masing-masing *output* sesuai dengan tugas yang dimiliki oleh eselon II. *Output* pertama merupakan tugas dari Biro Perencanaan Pengawasan dan Kerja Sama,

output kedua merupakan tugas dari Biro Administrasi dan Sistem Informasi Laporan, dan *output* ketiga merupakan tugas Biro Umum. Dalam tabel juga dicantumkan aktivitas berupa kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam rangka menghasilkan *output*, serta sumber daya (input) yang harus tersedia agar aktivitas atau kegiatan-kegiatan dapat dilaksanakan.

C. Pendefinisian Unsur-Unsur Kinerja Level Eselon II (Kegiatan)

Informasi kinerja pada level eselon II (kegiatan) merupakan penjabaran yang lebih teknis/spesifik/detil dari informasi kinerja level eselon I (program). Pada level ini akan lebih detil diuraikan tentang aktivitas-aktivitas yang harus dilakukan dalam rangka menghasilkan keluaran (*output*) sebagai strategi pencapaian sasaran program dan sasaran strategis. Sebagaimana keterangan Fi (33 th) yang perlu diperhatikan dalam pendefinisian unsur-unsur kinerja pada level eselon II (kegiatan) adalah bahwa *outcome* atau sasaran pada level eselon II (kegiatan) merupakan turunan dari *output* pada level eselon I (program). Jadi *output* pada level eselon I (program) biasanya identik dengan *outcome* atau sasaran pada level eselon II (kegiatan).

Langkah-langkah pendefinisian unsur-unsur kinerja level eselon II (kegiatan) ke dalam tabel sebagaimana penjelasan Fi (33 th) juga mengacu pada pedoman dari Kementerian Keuangan sebagaimana berikut.

(1) *Outcome* Eselon II (Sasaran Kegiatan)

- (a) Menentukan rumusan *outcome* Eselon II dengan mengambil sasaran kegiatan dalam rangka pencapaian sasaran program yang mencerminkan berfungsinya keluaran/*output* Eselon II.

(b) Menetapkan rumusan *outcome* Eselon II untuk selanjutnya menjadi acuan dalam penyusunan *output* Eselon II dan informasi kinerja pada level Eselon II.

(2) Indikator Kinerja *Outcome* Eselon II (Sasaran Kegiatan)

(a) Menentukan rumusan indikator dengan memperhatikan rumusan *outcome* Eselon II yang mengacu kepada sasaran kegiatan dalam Renstra K/L.

(b) Menetapkan rumusan indikator kinerja *outcome* Eselon II untuk selanjutnya dapat digunakan dalam menyusun rumusan *output* level Eselon II.

(3) *Output* Eselon II (*Output* Kegiatan)

(a) Mengidentifikasi hal apa yang akan menjadi produk akhir/yang di-*deliver* oleh Eselon II kepada penerima manfaat (*customer/stakeholder*) sesuai dengan kebutuhan dalam rangka mencapai *outcome* Eselon II.

(b) Merumuskan *output* K/L Eselon II dengan mengacu kepada atau mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

(i) Struktur organisasi dan tugas/fungsi pada dalam lingkup Eselon II terkait.

(ii) Rumusan *output* Eselon II harus berorientasi kepada *customer/stakeholder* diluar unit Eselon II sebagai penerima manfaat.

(c) Menguji rumusan *output* Eselon II melalui pertanyaan sederhana berikut:

(i) Apakah *output* yang dihasilkan oleh unit eselon II sudah sesuai dengan kebutuhan dalam rangka pencapaian *outcome* Eselon II?

(ii) Apakah kinerja *output* tersebut akan dapat diukur melalui indikator kinerja *output* Eselon II yang selanjutnya akan ditentukan? Hal ini akan terjawab secara paralel saat proses penyusunan indikator kinerja *output* Eselon II.

(d) Menetapkan rumusan *output* Eselon II untuk selanjutnya menjadi acuan dalam mengidentifikasi aktivitas Eselon II dan digunakan untuk menyusun informasi kinerja Eselon II.

(4) Indikator *Output* Eselon II (*Output Program*)

(a) Menentukan rumusan indikator dengan memperhatikan rumusan *output* Eselon II.

(b) Menguji secara sederhana apakah indikator-indikator yang disusun dapat mencerminkan dan mengukur target *output* yang dihasilkan Eselon II (*measurable*)?

(c) Indikator harus jelas dan tidak bermakna ganda, didukung oleh ketersediaan data (rutin dan/atau periodik), dan sumber data yang valid dan kredibel.

(d) Menetapkan rumusan indikator kinerja *output* Eselon II untuk selanjutnya dapat digunakan dalam menyusun rumusan aktivitas yang dilakukan dalam menghasilkan *output* pada level Eselon II.

(5) Aktivitas Eselon II

(a) Mengidentifikasi aktivitas atau tahapan kegiatan yang akan dilakukan dalam menghasilkan *Output* Eselon II dengan mengacu kepada hal-hal sebagai berikut:

(i) Rumusan *output* yang akan dihasilkan/ di-deliver oleh Eselon II.

(ii) Tugas/fungsi dan urusan yang menjadi tanggung jawab Eselon II.

(iii) Rumusan aktivitas dinyatakan dalam bentuk kata kerja.

(iv) 1 (satu) *output* dapat memiliki lebih dari 1 (satu) aktivitas yang saling berkaitan dan terangkai menjadi satu kesatuan proses.

(b) Menetapkan rumusan aktivitas Eselon II untuk selanjutnya dapat digunakan dalam menyusun rumusan *output* pada level Eselon II/Satker.

(6) *Input* K/L

(a) Mengidentifikasi *input* yang dibutuhkan sebagai sumber daya/prasyarat dalam melakukan aktivitas guna menghasilkan *Output* Eselon II.

(b) Menetapkan *input* pada level Eselon II sebagai pelaksana kegiatan.

Hasil pendefinisian unsur-unsur kinerja level eselon II (kegiatan) ke dalam tabel yang merupakan bagian dari proses penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* ditunjukkan pada tabel 4.7 sampai dengan tabel 4.12 berikut:

Tabel 4.7 Unsur-Unsur Kinerja Kegiatan Penyelesaian Laporan/Pengaduan Masyarakat

SASARAN KEGIATAN	INDIKATOR KINERJA KEGIATAN	TARGET	OUTPUT KEGIATAN	INDIKATOR OUTPUT KEGIATAN	TARGET	AKTIVITAS	INPUT
1. Efektivitas Pengaduan Masyarakat atas Pelayanan Publik	01 Persentase pengaduan masyarakat atas pelayanan publik yang selesai ditindaklanjuti (periode oktober s.d september)	90	1. Penyelesaian Laporan/Pengaduan Masyarakat	01 Persentase pengaduan masyarakat atas pelayanan publik yang selesai ditindaklanjuti (periode oktober s.d september)	90	- Penerimaan dan verifikasi laporan - Pemeriksaan substansi laporan - Resolusi dan monitoring laporan	- Anggaran - Sumber Daya Manusia - Sarana dan Prasarana - Kebijakan

Sumber: Biro PPK Ombudsman RI

Tabel 4.8 Unsur-Unsur Kinerja Kegiatan Pencegahan Maladministrasi

SASARAN KEGIATAN	INDIKATOR KINERJA KEGIATAN	TARGET	OUTPUT KEGIATAN	INDIKATOR OUTPUT KEGIATAN	TARGET	AKTIVITAS	INPUT
1. Terwujudnya Pelayanan Publik yang Bebas Maladministrasi	01 Jumlah pelaksanaan survei kepatuhan K/L/Pemda atas pelaksanaan UU 25/2009 tentang pelayanan publik	1	1. Survei Kepatuhan atas Pelaksanaan UU 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik	01 Jumlah pelaksanaan survei kepatuhan K/L/Pemda atas pelaksanaan UU 25/2009 tentang pelayanan publik	1	- Survei kepatuhan atas pelaksanaan UU 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik - Pemantauan dan verifikasi hasil tidak lanjut survei kepatuhan - Penyampaian hasil survei K/L/Pemda	- Anggaran - Sumber Daya Manusia - Sarana dan Prasarana - Kebijakan
	02 Jumlah saran perbaikan kebijakan pelayanan publik	7					
	03 Jumlah penyempurnaan implementasi Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik (SP4N)	1					
	04 Jumlah diseminasi terhadap komunitas/ perguruan tinggi/tokoh masyarakat	106	2. Saran Perbaikan Kebijakan Pelayanan Publik	01 Jumlah saran perbaikan kebijakan pelayanan publik	7	- Kajian kebijakan pelayanan publik	
	05 Jumlah laporan penilaian kepatuhan hukum	1	3. Penyempurnaan Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik (SP4N)	01 Jumlah rekomendasi penyempurnaan implementasi Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik (SP4N)	1	- Workshop Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik (SP4N) - Pendampingan integrasi (SP4N)	
	06 Jumlah laporan peningkatan kualitas pelayanan marginal	1					

SASARAN KEGIATAN	INDIKATOR KINERJA KEGIATAN	TARGET	OUTPUT KEGIATAN	INDIKATOR OUTPUT KEGIATAN	TARGET	AKTIVITAS	INPUT
	07 Jumlah kegiatan pemberantasan dan pencegahan maladministrasi dan korupsi	8	4. Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pelayanan Publik	01 Jumlah diseminasi terhadap komunitas/perguruan tinggi/tokoh masyarakat	106	- Diseminasi terhadap komunitas/perguruan tinggi/tokoh masyarakat - Pengembangan jejaring Ombudsman RI - Pengembangan Call Center 137	
			5. Kepatuhan Hukum	01 Jumlah laporan penilaian kepatuhan hukum	1	- Penilaian kepatuhan hukum	
			6. Peningkatan Kualitas Pelayanan Marginal	01 Jumlah laporan peningkatan kualitas pelayanan marginal	1	- Peningkatan kualitas pelayanan marginal	
			7. Penguatan Pemberantasan dan Pencegahan Maladministrasi dan Korupsi	01 Jumlah pelaksanaan koordinasi dengan penyelenggara pelayanan publik	8	- Koordinasi dengan penyelenggara pelayanan publik	
				02 Jumlah pelaksanaan survei indeks persepsi maladministrasi	1	- Survei indeks persepsi maladministrasi	
				03 Jumlah dokumen penguatan kelembagaan	1	- Penguatan kelembagaan	

Sumber: Biro PPK Ombudsman RI

Tabel 4.9 Unsur-Unsur Kinerja Kegiatan Penjaminan Mutu

SASARAN KEGIATAN	INDIKATOR KINERJA KEGIATAN	TARGET	OUTPUT KEGIATAN	INDIKATOR OUTPUT KEGIATAN	TARGET	AKTIVITAS	INPUT
1. Efektivitas Kualitas Pelayanan Ombudsman RI	01. Persentase pemeriksaan aduan integritas	100	1. Penegakan Integritas dan Manajemen Mutu Pelayanan Ombudsman RI	01. Persentase pemeriksaan aduan integritas	90	- Peningkatan integritas dan mutu - Resolusi dan monitoring laporan	- Anggaran - Sumber Daya Manusia - Sarana dan Prasarana - Kebijakan

Sumber: Biro PPK Ombudsman RI

Tabel 4.10 Unsur-Unsur Kinerja Kegiatan Perencanaan, Pengawasan, dan Kerja Sama

SASARAN KEGIATAN	INDIKATOR KINERJA KEGIATAN	TARGET	OUTPUT KEGIATAN	INDIKATOR OUTPUT KEGIATAN	TARGET	AKTIVITAS	INPUT
1. Meningkatnya Kualitas Perencanaan, Pengawasan, Organisasi, dan Kerja Sama	01 Jumlah dokumen perencanaan berkualitas dan tepat waktu	5	1. Layanan Perencanaan	01 Jumlah dokumen perencanaan berkualitas dan tepat waktu	5	- Penyusunan rencana kerja dan anggaran	- Anggaran - Sumber Daya Manusia - Sarana dan Prasarana - Kebijakan
	02 Jumlah laporan triwulan, tahunan, LAKIP berkualitas dan tepat waktu	5	2. Layanan Pemantauan dan Evaluasi	01 Jumlah laporan triwulan, tahunan, LAKIP berkualitas dan tepat waktu	5	- Monitoring, evaluasi, dan penyusunan laporan	
	03 Jumlah laporan evaluasi dan penataan organisasi	2				- Rapat kerja	
	04 Jumlah nota kesepahaman kerja sama yang difasilitasi	8	3. Layanan Manajemen Organisasi	01 Jumlah laporan evaluasi dan penataan organisasi	2	- Penataan dan evaluasi organisasi	
	05 Jumlah laporan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT)	10				- Penataan dan evaluasi tatalaksana	
				02 Jumlah nota kesepahaman kerja sama yang difasilitasi	8	- Pengembangan kerja sama dalam negeri - Evaluasi dan tindak lanjut kerja sama - Kerja sama internasional	
			4. Layanan Audit Internal	01 Jumlah laporan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT)	10	- Pengawasan administrasi umum - Sistem pengawasan intern pemerintah	

Sumber: Biro PPK Ombudsman RI

Tabel 4.11 Unsur-Unsur Kinerja Kegiatan Pengelolaan Administrasi Laporan, Kehumasan, dan Sistem Informasi

SASARAN KEGIATAN	INDIKATOR KINERJA KEGIATAN	TARGET	OUTPUT KEGIATAN	INDIKATOR OUTPUT KEGIATAN	TARGET	AKTIVITAS	INPUT
1. Meningkatnya Kualitas Pengelolaan Administrasi Laporan, Kehumasan, dan Sistem Informasi	1 Jumlah rancangan peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksana	5	1. Layanan Hukum	01 Jumlah rancangan peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksana	2	- Kajian analisis hukum - Penyusunan peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaan	- Anggaran - Sumber Daya Manusia - Sarana dan Prasarana - Kebijakan
	2 Jumlah kajian hukum dan peraturan perundang-undangan	10		02 Jumlah kajian hukum dan peraturan perundang-undangan	8	- Sosialisasi peraturan perundang-undangan - Publikasi dan dokumentasi peraturan perundang-undangan	
	3 Indeks kepuasan pengguna layanan informasi	4					
	4 Jumlah pelaksanaan bimbingan teknis operator aplikasi AoRA	1					
	5 Persentase data laporan yang telah dipilah dan diolah	100	2. Layanan Hubungan Masyarakat dan Informasi	01 Indeks kepuasan layanan pengguna informasi	4	- Pengelolaan informasi dan dokumentasi	
	6 Persentase laporan pengaduan masyarakat yang sudah terintegrasi barcode (mulai tahun 2013)	25		02 Persentase penyampaian informasi	75	- Pelaksanaan Bakohumas	
			3. Layanan Protokoler	03 Jumlah pengunduhan majalah	500	- Pengelolaan majalah, website & perpustakaan	
				01 Persentase kualitas pelayanan protokoler	100	- Pelayanan protokoler	
	7 Persentase kualitas layanan keprotokolan	100	4. Layanan Data dan Informasi	01 Jumlah pelaksanaan bimtek operator aplikasi AoRA	1	- Kompilasi data	
	8 Jumlah pengembangan aplikasi pendukung kinerja	2		02 Persentase data laporan yang telah dipilah & diolah	100	- Pengelolaan arsip	
	9 Persentase pemeliharaan sistem jaringan informasi	75		03 Persentase laporan pengaduan masyarakat yang sudah terintegrasi barcode (mulai tahun 2013)	25	- Bimtek operator aplikasi AoRA (Archives of Reports Application) - Rapat Kerja	
	10 Persentase pemanfaatan data storage	50		04 Jumlah pengembangan aplikasi pendukung kinerja	2	- Pengolahan data dan informasi	
				05 Persentase pemeliharaan sistem jaringan informasi	75	- Pemeliharaan jaringan komputer	
				06 Persentase pemanfaatan data storage	50	- Pembenahan data center - Pengembangan sistem informasi	

Sumber: Biro PPK Ombudsman RI

Tabel 4.12 Unsur-Unsur Kinerja Kegiatan Pengelolaan Keuangan, Kepegawaian, Perlengkapan, dan Kerumahtanggaan

SASARAN KEGIATAN	INDIKATOR KINERJA KEGIATAN	TARGET	OUTPUT KEGIATAN	INDIKATOR OUTPUT KEGIATAN	TARGET	AKTIVITAS	INPUT
1. Meningkatnya Kualitas Pengelolaan Keuangan, Kepegawaian, Perlengkapan, dan Kerumahtanggaan	1 Persentase pegawai yang mengikuti diklat	10	1. Layanan Sarana dan Prasarana Internal	01 Jumlah dokumen laporan pengadaan barang dan jasa	12	- Pengadaan sarana dan prasarana	- Anggaran - Sumber Daya Manusia
	2 Persentase layanan kepegawaian tepat waktu	100	2. Layanan Manajemen SDM	01 Perrsentase pemenuhan pelatihan SDM	10	- Pendidikan & pelatihan - Bimbingan teknis BPP	- Sarana dan Prasarana - Kebijakan
	3 Opini BPK atas pemeriksaan laporan keuangan	WTP		3. Layanan Manajemen Keuangan	01 Persentase realisasi anggaran	90	- Pengelolaan pelaksanaan anggaran dan penyusunan laporan keuangan
	4 Persentase layanan keuangan yang tepat waktu	100	02 Opini BPK atas pemeriksaan laporan keuangan		WTP		
	5 Jumlah pelaksanaan bimtek BPP	1	4. Layanan Manajemen BMN		01 Jumlah laporan penatausahaan Barang Milik Negara	4	- Pengelolaan barang milik negara
	6 Jumlah laporan penatausahaan Barang Milik Negara	2					
	7 Jumlah dokumen SIRUP yang tersedia	1	5. Layanan Umum	01 Persentase pelaksanaan administrasi persuratan	100	- Sosialisasi peraturan tentang kode klasifikasi arsip Ombudsman RI - Supervisi kearsipan, penataan arsip dinamis dan studi implementasi	
	8 Jumlah dokumen pengadaan barang dan jasa	12					
	9 Persentase pembayaran belanja pegawai operasional yang tepat waktu	100					
	10 Persentase pembayaran belanja barang operasional yang tepat waktu	100					
				02 Jumlah dokumen SIRUP yang tersedia	1	- Pengelolaan unit layanan pengadaan - Pengelolaan rumah tangga	

Sumber: Biro PPK Ombudsman RI

Pendefinisian unsur-unsur kinerja pada level eselon II (kegiatan) sebagaimana ditunjukkan pada tabel 4.7 sampai dengan tabel 4.12 adalah gambaran lebih rinci dari unsur-unsur kinerja level eselon I (program). Tabel 4.7, tabel 4.8, dan tabel 4.9 merupakan turunan dari program pengawasan pelayanan publik, sedangkan tabel 4.10, tabel 4.11, dan tabel 4.12 adalah turunan dari program dukungan manajemen.

Dalam wawancara terkait unsur-unsur kinerja level eselon II ini, Fi (33 th) berpendapat sebagai berikut.

“Unsur-unsur kinerja yang ada pada level eselon II (kegiatan) merupakan bentuk konkrit dari upaya yang dilakukan oleh Ombudsman RI dalam pencapaian sasaran strategisnya. Disinilah sebenarnya tergambar secara detil pelaksanaan kegiatan atau tahapan-tahapan dari aktivitas. Namun informasi yang ada pada tabel-tabel ini akan sulit dipahami jika tidak disambungkan dengan informasi yang ada pada level di atasnya (level program dan level K/L).” (Wawancara, September 2018).

Kemudian Ar (31 th) juga menjelaskan tentang pendapatnya mengenai unsur-unsur kinerja pada level eselon II sebagai berikut:

“Walaupun pada level ini terdapat sasaran/*outcome*, namun sejatinya itu adalah pencapaian *output* program. Oleh karena itu, unsur-unsur kinerja yang ada pada masing-masing tabel merupakan upaya untuk menghasilkan *output* program. Informasi ini diacu oleh unit kerja dalam pelaksanaan kegiatan. Dalam implementasinya, jika unsur-unsur kinerja pada level ini terpenuhi, maka unsur-unsur kinerja pada level di atasnya otomatis juga terpenuhi.” (Wawancara, September 2018)

Berdasarkan kedua pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur kinerja yang ada pada level eselon II (kegiatan) merupakan informasi kinerja yang menjelaskan detil pelaksanaan kegiatan dalam upaya pencapaian tujuan organisasi.

4.1.1.4 Penggambaran Model

Setelah unsur-unsur kinerja telah terdefinisi dalam tabel mulai dari *outcome*, *output*, aktivitas, dan *input*, tahapan selanjutnya dalam membangun *logic model* adalah menggambarkan unsur-unsur tersebut dalam sebuah model. Menurut McLaughlin dan Jordan (2015) ada beberapa cara untuk menyajikan *logic model*, tetapi biasanya dituangkan sebagai diagram dengan kolom dan deretan kotak yang berisi uraian singkat dan hubungan kausal yang ditunjukkan dengan menghubungkan arah panah. Hal ini akan mempermudah audiens untuk memahami dan mengevaluasi hubungan yang dihipotesiskan.

Berdasarkan keterangan Fi (33 th), unsur-unsur kinerja yang telah dibuat dalam tabel tidak lagi dituangkan dalam sebuah diagram sebagaimana diungkap berikut ini:

“Kalau ditanya apakah unsur-unsur kinerja yang telah dibuat dalam tabel pada setiap level selanjutnya digambarkan dalam model atau diagram? Maka berdasarkan yang selama ini kami lakukan bahwa unsur-unsur yang telah disusun pada tabel tersebut tidak lagi kami tuangkan dalam model diagram. Ini karena menurut kami tabel yang kami buat tersebut telah runut dari kanan ke kiri yaitu *outcome* dan indikatornya, *output* dan indikatornya, aktivitas, dan *input*. Jadi dari tabel itu saja sudah bisa dibaca dan dipahami alur berpikir logisnya.” (Wawancara, September 2018).

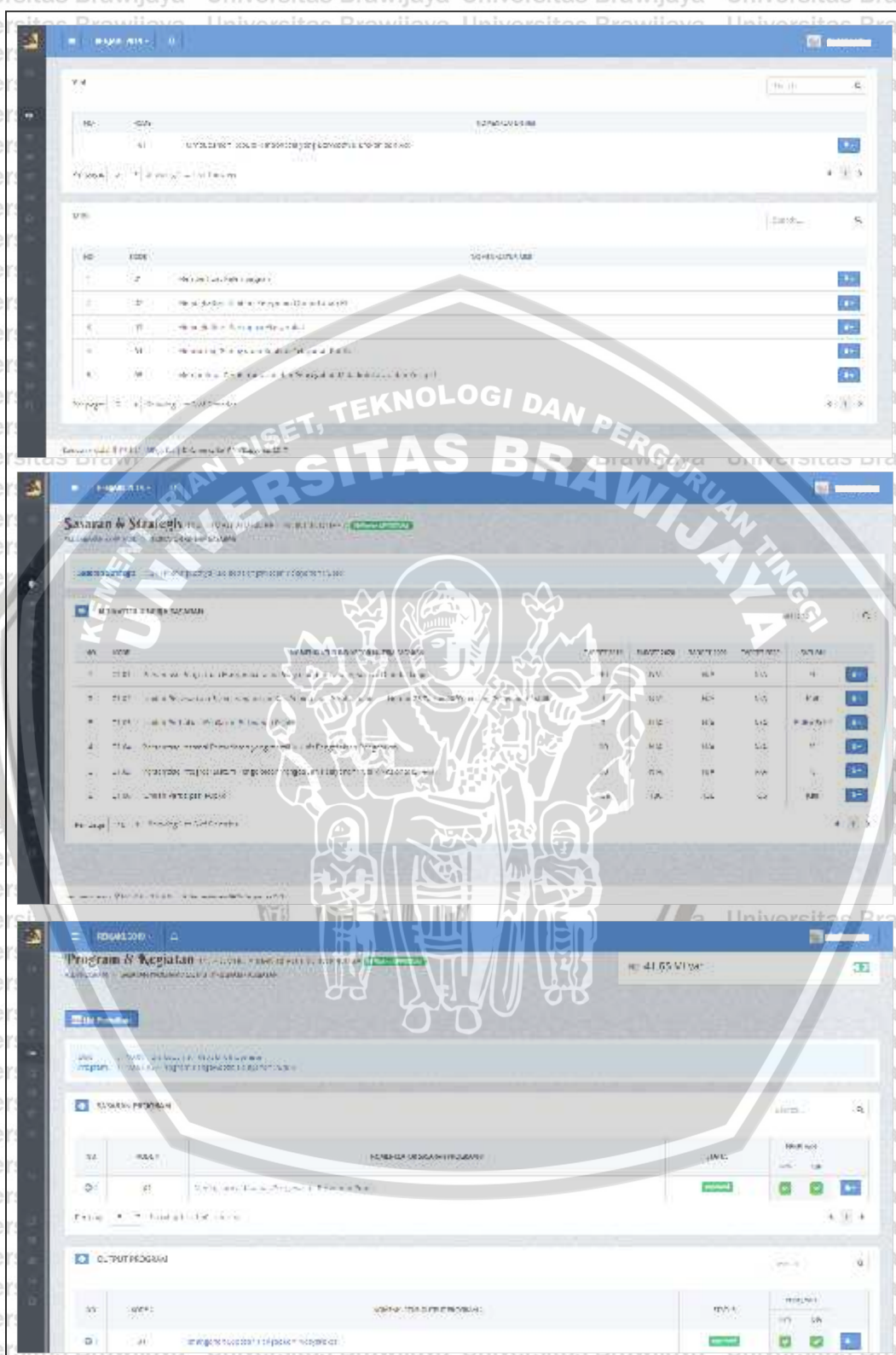
Terkait hal ini, Ar (31 th) juga menambahkan bahwa berdasarkan pedoman yang selama ini digunakan tidak ada petunjuk untuk menggambarkan model sebagaimana diungkap berikut ini:

“Pedoman yang selama ini kami gunakan adalah petunjuk penyusunan dari kementerian keuangan yang terdapat pada lampiran PMK tentang tata cara penyusunan dan penelaahan rencana kerja dan anggaran. Walaupun PMK yang terakhir tidak membahas detail tentang *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja, tapi dalam lampiran PMK sejak tahun 2014 sampai dengan 2016 dibahas detail. Dalam pedoman tersebut penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* hanya sampai perumusan unsur-unsur kinerja mulai *outcome*, indikator kinerja *outcome*, *output*, indikator *output*, aktivitas, dan *input*. Yang ditekankan

pada pedoman itu adalah adanya hubungan logis antar variabel atau unsur kinerja.” (Wawancara, September 2018).

4.1.1.5 Pemverifikasian Logika Informasi Kinerja

Proses verifikasi terhadap logika informasi kinerja dengan pemangku kepentingan sebagaimana yang disampaikan Fi (33 th) dilakukan setelah unsur-unsur kinerja yang disusun dalam tabel *di-input* dalam sistem informasi Kolaborasi Perencanaan dan Informasi Kinerja Anggaran (KRISNA). Peng-*input*-an mengikuti kaidah yang ada pada sistem informasi tersebut. Menu yang harus *di-input* pada aplikasi ini meliputi visi dan misi, sasaran strategis, serta program dan kegiatan (sebagaimana ditunjukkan pada gambar 4.6). Visi dan misi *di-input* berdasarkan visi misi yang terdapat dalam Renstra K/L. Menu sasaran strategis diambil dari data tabel unsur kinerja level K/L, yaitu nama sasaran strategis dan indikator kinerja sasaran strategis. Menu program dan kegiatan diambil dari tabel unsur kinerja level eselon I (program) dan level eselon II (kegiatan). Unsur kinerja eselon I (program) yang *di-input* adalah nama program, sasaran program, indikator kinerja program, *output* program, dan indikator *output* program. Sedangkan unsur kinerja level eselon II (kegiatan) seluruhnya *di-input*. Pada level eselon II (kegiatan) ada penyesuaian nomenklatur, yaitu unsur kinerja aktivitas namanya menjadi komponen. Setiap aktivitas (komponen/sub komponen) disertai informasi mengenai lokasi kegiatan dan anggaran yang dibutuhkan.



Gambar 4.6 Menu Visi & Misi, Sasaran Strategis, serta Program & Kegiatan
Sumber: Sistem Informasi KRISNA

Setelah informasi kinerja yang disusun dengan pendekatan *logic model* di-input dalam sistem informasi KRISNA, kemudian dilakukan verifikasi atau penelaahan secara *online* oleh tiga pihak, yaitu Kementerian Keuangan, Kementerian PPN/ Bappenas, dan Ombudsman RI. Verifikasi atau penelaahan ini untuk memastikan:

- (a) Program, Kegiatan, Keluaran (*Output*) Kegiatan, Sub *Output*, dan Komponen yang diusulkan sesuai dengan tugas dan fungsi serta kewenangan kementerian/ lembaga;
- (b) keterkaitan antara Program, Kegiatan, Keluaran (*Output*) Kegiatan, Sub *Output*, Komponen, Lokasi, dan anggaran serta sumber pendanaannya;
- (c) ketepatan dengan pencapaian sasaran pembangunan dan pendanaannya dalam dokumen rancangan RKP;
- (d) kesesuaian dan keterkaitan Sasaran Strategis, Sasaran Program, dan Sasaran Kegiatan;
- (e) kesiapan kegiatan untuk dilaksanakan pada tahun yang direncanakan;
- (f) kesesuaian dengan kebijakan efisiensi dan efektifitas belanja negara;
- (g) kesesuaian Keluaran (*Output* Kegiatan dan/atau Sub *Output* dengan Kerangka Regulasi;
- (h) memastikan kesesuaian penandaan *tagging* Keluaran (*Output*)/ Kegiatan;
- (i) memastikan kesesuaian anggaran dalam rancangan Renja K/L dengan Pagu Indikatif; dan
- (j) kesesuaian dan kelayakan Lokasi.

Hasil verifikasi atau penelaahan dari Kementerian Keuangan dan Kementerian PPN/Bappenas kemudian disampaikan ke Ombudsman RI untuk

ditindaklanjuti. Pada tabel 4.13 berikut disajikan catatan-catatan dalam penelaahan tersebut.

Tabel 4.13 Catatan Penelaahan

110.01.06 - Program Pengawasan Pelayanan Publik

LEVEL	NOMENKLATUR	VOL	NOTE PPN	PERBAIKAN
sasaran_program	Meningkatnya Kualitas Pengawasan Pelayanan Publik		Usulan rumusan sasaran program: meningkatkan kualitas pelayanan publik (proxy tingkat kepatuhan pelayanan publik yang diukur oleh Ombudsman)	Meningkatnya Kualitas Pengawasan Pelayanan Publik
output_program	Penyelesaian Laporan/Pengaduan Masyarakat		output program=output kegiatan.	Diperbaiki menjadi Penanganan Laporan Pengaduan Masyarakat
output_program	Pencegahan Maladministrasi			
output_program	Penjaminan Mutu			
kegiatan	Penyelesaian Laporan/Pengaduan Masyarakat		(i) Perlu TOR dan RAB, serta (ii) perbaikan nomenklatur komponen	Komponen didetailkan
sasaran_kegiatan	Efektivitas Penyelesaian Pengaduan Masyarakat atas Pelayanan Publik			
output	Penyelesaian Laporan/Pengaduan Masyarakat	90	output program=output kegiatan.	Penyelesaian Laporan/Pengaduan Masyarakat (tetap, output program telah diperbaiki)
sub_output	Penyelesaian Laporan/Pengaduan Masyarakat Ombudsman RI Pusat			
komponen	051 - Penyelesaian Laporan/Pengaduan Masyarakat Ombudsman RI Pusat		Komponen perlu didetailkan. Usulan komponen misalnya (i) investigasi/monitoring/evaluasi , (ii) rapat koordinasi , (iii) pemantauan dan evaluasi , (iv) FGD/workshop penyelesaian laporan .	Komponen 051: Penerimaan dan Verifikasi Laporan, 052: Penyelesaian Laporan, 053: Resolusi dan Monitoring Laporan
sub_output	Penyelesaian Laporan/Pengaduan Masyarakat Ombudsman RI Perwakilan			
komponen	051 - Penyelesaian Laporan/Pengaduan Masyarakat Ombudsman RI Perwakilan		Komponen perlu didetailkan. Usulan komponen meliputi: (i) investigasi/monitoring/evaluasi , dan (ii) mediasi .	Komponen 051: Penerimaan dan Verifikasi Laporan, 052: Penyelesaian Laporan, 053: Resolusi dan Monitoring Laporan

Sumber: Biro PPK Ombudsman RI

Berdasarkan catatan penelaahan pada tabel 4.13 di atas terdapat beberapa catatan dari Kementerian PPN/Bappenas. Catatan ini secara umum terkait rumusan unsur kinerja, detil aktivitas/komponen, dan kelengkapan data dukung. Mengenai catatan dan tindaklanjut/perbaikan ini berdasarkan wawancara peneliti dengan Ar (31 th) adalah sebagai berikut:

“Pada saat proses penelaahan *online*, informasi kinerja yang kita susun terdapat beberapa catatan dari Bappenas. Salah satunya adalah nomenklatur sasaran program pada program pengawasan pelayanan publik. Bappenas mengusulkan agar nomenklatur yang digunakan adalah

meningkatnya kualitas pelayanan publik. Mereka beralasan karena selama ini Ombudsman RI mengukur proxy tingkat kepatuhan pelayanan publik. Namun dari kami berpendapat bahwa nomenklatur meningkatnya kualitas pengawasan pelayanan publik telah sesuai dengan fungsi yang dijalankan Ombudsman RI yaitu mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik. Kemudian catatan lainnya terkait nomenklatur *output*, rincian atau aktivitas/komponen, dan kelengkapan data dukung telah kami sesuaikan atau perbaiki.” (Wawancara, September 2018).

Ar (31 th) juga menjelaskan bahwa setelah informasi kinerja ini dilakukan perbaikan dan telah disepakati ketiga belah pihak, baik Kementerian Keuangan, Kementerian PPN/Bappenas, dan Ombudsman RI, maka statusnya menjadi *approved* (disetujui), sebagaimana ditunjukkan pada gambar 4.7 berikut:

110.01.06 - (Ombudsman Republik Indonesia) Program Pengawasan Pelayanan Publik

NO	INDIKATOR	REKAMASIS	KELOMPOK	STATUS	APPROVED	APPROVED	APPROVED	REMARK
1	Meningkatnya Kualitas Pelayanan Publik	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Approved
2	Penanganan Laporan Pengaduan Masyarakat	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Approved
3	Pemantauan dan Pengawasan Pelaksanaan Kebijakan	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Approved
4	Pengawasan Penyelenggaraan Kegiatan	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Approved
5	Penyelesaian Keluhan Pengaduan Masyarakat	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Approved
6	Pemantauan Pelaksanaan	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Approved
7	Penelitian Masalah	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Approved

Gambar 4.7 **Approved** Informasi Kinerja

Sumber: Sistem Informasi KRISNA

4.1.2 Hasil Penyusunan Informasi Kinerja dengan Pendekatan **Logic Model**

Setelah menyelesaikan seluruh tahapan yang dimulai dari pengumpulan informasi yang relevan, pendefinisian masalah dan konteksnya, pendefinisian unsur-unsur kinerja dalam tabel, menggambarkan model, dan pemverifikasian logika program yang kemudian di-entry ke sistem informasi KRISNA adalah dihasilkannya dokumen Renja K/L dan informasi kinerja. Dokumen informasi kinerja memang tidak secara langsung terlihat di KRISNA, namun sebenarnya esensi dari Renja K/L yang ada pada KRISNA sama dengan informasi kinerja.

Tabel 4.14 Informasi Kinerja Ombudsman RI Tahun 2019

KODE	URAIAN	TARGET/ ANGGARAN (dlm ribu rupiah)
	<u>Sasaran Strategis</u> Meningkatnya Kualitas Pengawasan Pelayanan Publik	
	<u>Indikator Kinerja Sasaran Strategis</u>	
	1. Persentase pengaduan masyarakat atas pelayanan publik yang selesai ditindaklanjuti (periode oktober s.d september)	90 %
	2. Jumlah pelaksanaan survei kepatuhan K/L/Pemda atas pelaksanaan UU 25/2009 tentang pelayanan publik	1 Survei
	3. Jumlah perbaikan kebijakan pelayanan publik	7 Policy Brief
	4. Persentase Instansi Pemerintah yang memiliki Unit Pengelola Pengaduan	60 %
	5. Persentase Integrasi Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional (SP4N)	60 %
	6. Jumlah Partisipasi Publik	106 Kali
	<u>Eselon I</u>	
110.01	Ombudsman Republik Indonesia	150.718.755
	<u>Program</u>	
110.01.01	Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Lainnya Ombudsman Republik Indonesia	109.068.755
	<u>Sasaran Program</u> Meningkatnya Kualitas Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya Ombudsman RI	
	<u>Indikator Sasaran Program</u>	
	1. Persentase pemenuhan kapasitas SDM dan insfrastruktur dasar Pusat dan Perwakilan	70 %
	2. Persentase dukungan teknis dan administrasi kepada Ombudsman RI	70 %
	<u>Output Program</u>	
	1. Penyelenggaraan Perencanaan, Pengawasan, Organisasi dan Kerja Sama	



2. Pemberantasan dan Pencegahan Maladministrasi dan Korupsi		
Indikator Output Program		
1. Jumlah pelaksanaan survei kepatuhan K/L/Pemda atas pelaksanaan UU 25/2009 tentang pelayanan publik		1 survei
2. Jumlah rekomendasi perbaikan pelayanan publik		7 Policy Brief
3. Jumlah rekomendasi penyempurnaan implementasi SP4N		1 Laporan
4. Jumlah diseminasi terhadap komunitas/ perguruan tinggi/tokoh masyarakat		106 Kali
5. Jumlah pelaksanaan penilaian kepatuhan hukum		1 Kegiatan
6. Jumlah pelaksanaan pendampingan perbaikan kualitas pelayanan publik di daerah marginal		1 Kegiatan
3. Pengawasan dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Ombudsman RI		
Indikator Output Program		
1. Persentase laporan pemeriksaan audit integritas		100%
Rumusan Kegiatan		
1. Penyelesaian Laporan/Pengaduan Masyarakat		15.530.000
2. Pencegahan Maladministrasi		25.430.000
3. Penjaminan Mutu		690.000

Sumber: RKA-K/L Ombudsman RI tahun 2019 (data diolah)

4.1.3 Faktor Pendukung dan Penghambat Penyusunan Informasi Kinerja dengan Pendekatan *Logic Model*

Penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* dalam penganggaran berbasis kinerja di Ombudsman RI bertujuan untuk memperbaiki kualitas perencanaan dan penganggaran. Diharapkan dengan penerapan sistem ini akan tercipta perencanaan dan penganggaran yang kredibel, akuntabel, efisien dan efektif. Setiap anggaran yang dialokasikan untuk mendanai kegiatan benar-benar berorientasi kepada hasil yang ditetapkan dengan indikator-indikator yang terukur.

Untuk menciptakan kondisi ideal tersebut tidaklah semudah yang dibayangkan. Tentunya terdapat beberapa faktor yang harus diperhatikan agar sistem yang diterapkan bisa berjalan secara optimal. Faktor-faktor yang

mempengaruhi suatu sistem bisa berasal dari lingkungan internal organisasi maupun dari eksternal. Faktor-faktor tersebut dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu faktor pendukung dan faktor penghambat. Keduanya harus dikelola dengan baik agar berdampak positif bagi organisasi. Faktor pendukung perlu dikembangkan dan dimanfaatkan untuk memperkuat sistem yang telah ada, sedangkan faktor penghambat perlu diantisipasi dan dicari jalan keluar untuk perbaikan.

4.1.3.1 Faktor Pendukung

Penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* dalam penganggaran berbasis kinerja di Ombudsman RI sudah diterapkan sejak 2015 dan sampai saat ini masih berjalan. Hal ini menunjukkan bahwa sistem yang digunakan masih *exist*, *compatible*, dan tentunya bermanfaat terhadap organisasi. Berdasarkan deskripsi proses penyusunan informasi kinerja yang telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya, serta tambahan informasi dari telaah dokumen, observasi, dan wawancara, maka dapat diketahui faktor-faktor pendukung pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI sebagai berikut:

(1) Adanya Peraturan Eksternal yang Mengikat

Salah satu faktor pendukung dalam penerapan pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI adalah adanya peraturan eksternal yang mengikat. Dalam artian bahwa peraturan tersebut wajib untuk dilaksanakan. Peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Menteri Keuangan tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar

Isian Pelaksanaan Anggaran, yang diterbitkan sejak tahun 2015 sampai dengan yang terakhir tahun 2017 (Peraturan Menteri Keuangan nomor 143/PMK.02/2015, 196/PMK.02/2015, 163/PMK.02/2016, dan 94/PMK.02/2017). Peraturan ini merupakan peraturan pelaksana atas Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga. Di dalam peraturan tersebut diatur mengenai penggunaan pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja dalam rangka penerapan penganggaran penganggaran berbasis kinerja. Mengenai faktor pendukung ini, Da (56 thn) menjelaskan sebagai berikut:

“Perencanaan dan penganggaran Kementerian/Lembaga merupakan bagian dari perencanaan dan penganggaran nasional, sehingga kebijakan yang dikeluarkan pemerintah melalui Kementerian yang mewakilinya (Kementerian Keuangan) terkait perencanaan dan penganggaran harus dijalankan oleh Kementerian/Lembaga lainnya termasuk Ombudsman RI. Jika pendekatan *logic model* ini tidak diterapkan oleh Kementerian/Lembaga sebagaimana peraturan yang ada, maka informasi kinerja yang dihasilkan tidak akan sesuai dengan yang seharusnya. Hal ini dapat berakibat tidak disetujuinya program dan kegiatan yang diusulkan. Untuk menghindari hal itu, maka Ombudsman RI mau tidak mau harus menerapkan pendekatan *logic model* ini dalam melakukan penyusunan informasi kinerja.” (Wawancara, September 2018).

Kemudian Ar (31 th) menambahkan bahwa dengan adanya peraturan dari Kementerian Keuangan mengenai pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja, maka perencana menjadi tahu dan bertambah pengetahuannya tentang tata cara penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*. Dia mengatakan bahwa baru mengetahui pendekatan ini setelah adanya sosialisasi dan membaca petunjuk penyusunan yang ada pada lampiran peraturan tersebut. Menurutnya

pendekatan ini dapat membantu perencana dalam menyusun informasi kinerja yang baik.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Peraturan Menteri Keuangan yang mengatur tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran, selain mampu memastikan bahwa pendekatan *logic model* diterapkan dalam penyusunan informasi kinerja, ternyata juga memberikan tambahan pengetahuan bagi perencana tentang tata cara penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*.

(2) Ketersediaan data dan informasi

Menurut penjelasan Fi (33 th), bahwa selain adanya peraturan eksternal, faktor pendukung terhadap eksistensi penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI adalah tersedianya data dan informasi yang cukup yang dijadikan dasar dalam penyusunan informasi kinerja. Hal ini sebagaimana diungkap dalam wawancara berikut:

“Dalam penyusunan informasi kinerja, hal yang paling utama dan harus terpenuhi adalah adanya data dan informasi yang cukup mengenai tujuan organisasi, kondisi eksisting, permasalahan, alternatif solusi, dan lain-lain. Seperti yang pernah saya jelaskan sebelumnya, bahwa data dan informasi ini bisa berasal dari telaah dokumen dan hasil wawancara/diskusi dengan *stakeholders*. Selama ini kami tidak pernah ada masalah dalam penyusunan informasi kinerja, karena data dan informasi tersebut selalu tersedia.” (Wawancara, September 2018).

Hal yang sama juga disampaikan oleh Ar (31 th), sebagaimana diungkap dalam wawancara berikut:

“Salah satu hal yang selama ini dapat memperlancar penyusunan informasi kinerja adalah tersedianya data dan informasi sebagai dasar dalam perumusan. Memang masih ada satu dua unit kerja yang belum responsif dalam memberikan data dan informasi tersebut. Namun secara umum mereka telah kooperatif dalam memberikan data dan informasi yang kami butuhkan.” (Wawancara, September 2018).

Dari kedua informan di atas dapat diketahui bahwa salah satu faktor pendukung terhadap eksistensi penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI adalah tersedianya data dan informasi yang cukup. Data dan informasi ini diperoleh dari telaah dokumen dan hasil wawancara/diskusi dengan *stakeholders* mengenai tujuan organisasi, kondisi eksisting, permasalahan, dan alternatif solusi.

(3) Ketersediaan sarana dan prasarana

Sarana dan prasarana sangat diperlukan sebagai penunjang dalam pelaksanaan penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*.

Sarana dan prasarana ini meliputi sesuatu yang dibutuhkan oleh setiap individu/pegawai untuk melakukan aktivitas penyusunan, maupun sesuatu yang dibutuhkan untuk proses pembahasan secara kolektif yang melibatkan seluruh *stakeholders*.

Menurut Ar (31 th) sarana dan prasarana yang ada sudah memadai, sehingga mampu mendukung kelancaran proses penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*. Hal ini sebagaimana diungkap berikut ini:

“Sarana dan prasarana yang diperlukan dalam proses penyusunan informasi kinerja yang ada di Ombudsman RI saya rasa sudah sangat memadai. Mulai dari kebutuhan dasar pegawai untuk bekerja seperti meja, kursi, filing cabinet, laptop/komputer, printer, scanner, dan alat tulis kantor (ATK), dan juga kebutuhan untuk melakukan rapat-rapat pembahasan yaitu ruang rapat beserta fasilitasnya. Kondisi ini

mampu mendukung kelancaran proses penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*.” (Wawancara, September 2018).

Berdasarkan observasi yang dilakukan peneliti dapat diketahui bahwa setiap pegawai telah memiliki peralatan kerja, baik itu meja, kursi, laptop/komputer, filing cabinet, serta alat tulis kantor (ATK). Di setiap ruangan kerja juga tersedia printer, scanner, dan mesin foto copy yang bisa digunakan bersama-sama karena aksesnya sudah di-*share* melalui jaringan *wireless* ke setiap komputer atau laptop pegawai. Koneksi internet yang ada di kantor tersebut juga cukup cepat yang ditransmisikan melalui jaringan wifi sehingga sangat membantu ketika mengirim email, mengakses aplikasi kerja berbasis *online*, maupun koordinasi melalui aplikasi percakapan *online*. Di kantor ini juga tersedia ruang rapat atau pertemuan yang mencukupi. Terdapat 3 (tiga) ruang rapat atau pertemuan berukuran besar dengan kapasitas sampai dengan 50 orang, 3 (tiga) ruang rapat sedang dengan kapasitas 20-30 orang, dan 9 (sembilan) ruang rapat kecil dengan kapasitas 10 -15 orang.

Pemanfaatan ruang rapat di Ombudsman RI telah dikelola dengan baik, dimana bagi yang ingin menggunakan ruang rapat dapat melakukan *booking* secara *online* melalui aplikasi penggunaan ruang rapat. Hal ini sebagaimana yang disampaikan Ru (31 th) berikut ini.

“Intensitas rapat yang dilakukan di Ombudsman RI sangat tinggi, tetapi kebutuhan akan ruang rapat tersebut selama ini dapat terpenuhi dengan baik. Ruang rapat yang kami miliki ada 15 ruangan, yang terdiri dari ruang rapat berukuran besar sebanyak 3 ruangan yang ada di lantai 7, lantai 6, dan lantai dasar. Ruang rapat berukuran sedang ada 3 ruangan yang ada di lantai 6, lantai 4, dan lantai dasar. Selain itu di sini juga ada ruang rapat berukuran kecil yang bisa menampung peserta 10 sampai dengan 15 orang sebanyak 9 ruangan. Dahulu sebelum dilakukan pengaturan ruang rapat secara

online melalui aplikasi penggunaan ruang rapat sering berbenturan jadwal. Sejak diatur melalui aplikasi *online*, ruang rapat tersebut dapat diketahui apakah digunakan atau tidak pada jam tertentu. Pbooking untuk menggunakan ruang rapat tersebut juga sudah dapat dilakukan secara online dengan mengajukan melalui aplikasi tersebut.” (Wawancara, Oktober 2018).

Menurut pendapat salah seorang pegawai yang diwawancara oleh peneliti terkait sarana dan prasarana yang ada di Ombudsman RI menyatakan bahwa sarana dan prasana yang ada sudah memadai dan sangat membantu kelancaran tugas sehari-hari, sebagaimana yang diungkap berikut ini:

“Yang saya rasakan selama bekerja di sini adalah sangat nyaman. Sarana dan prasarana untuk menunjang pekerjaan sehari-hari sudah memadai. Kita masing-masing sudah memegang laptop atau komputer sendiri-sendiri. Kalau ada kebutuhan ATK seperti kertas, pulpen, map atau yang lainnya tinggal mengajukan ke bagian perlengkapan dan rumah tangga. Trus akses internet di sini juga cepat, sehingga sangat membantu ketika harus berkirim email atau mengakses halaman internet untuk mencari informasi.” (Wawancara, Oktober 2018).

(4) Dukungan anggaran yang memadai

Ketersediaan dukungan anggaran sangat berpengaruh bagi kelancaran operasional suatu kegiatan, termasuk dalam penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*. Berdasarkan penelaahan terhadap dokumen anggaran (DIPA Ombudsman RI-TA 2018), diketahui bahwa anggaran untuk kegiatan penyusunan informasi kinerja sudah teralokasikan. Kegiatan penyusunan informasi kinerja merupakan bagian dari penyusunan rencana kerja dan anggaran dengan alokasi anggaran pada tahun 2018 sebesar Rp350.000.000,000 (tiga ratus lima puluh juta rupiah). Anggaran ini digunakan untuk melaksanakan rapat konsinyering, rapat dalam kantor, dan penggandaan dan penjiilidan.

Kondisi ketersediaan anggaran terhadap proses penyusunan informasi kinerja sebagaimana hasil wawancara peneliti dengan Da (56 th) pejabat di Biro Perencanaan diungkap berikut ini:

“Penyusunan informasi kinerja yang selama ini kita lakukan tidak membutuhkan anggaran terlalu banyak kok. Kegiatannya kan berupa rapat-rapat untuk membahas usulan kegiatan dan merumuskan kinerja. Memang kadang rapat tersebut tidak bisa dilakukan saat jam kerja sehingga harus dilakukan di luar jam kerja dalam bentuk RDK (rapat dalam kantor), atau perlu pembahasan yang lebih intensif melalui konsinyering. Dan saya rasa alokasi yang ada saat ini sudah cukup untuk mendukung kegiatan tersebut.” (Wawancara, September 2018).

Pendapat Yu (44 th) yang disampaikan kepada peneliti terkait ketersediaan anggaran diungkap berikut ini:

“Alokasi anggaran kita memang relatif terbatas. Anggaran yang kita miliki untuk melaksanakan semua kegiatan perencanaan selama satu tahun termasuk koordinasi dengan perwakilan hanya 350 juta. Menurut saya anggaran memang penting, tapi tidak segalanya. Anggaran juga harus dimanfaatkan secara akuntabel, efektif dan efisien. Dalam menyusun informasi kinerja, kita lebih banyak melakukannya di dalam kantor sehingga bisa menghemat biaya. Namun sesekali kita juga melakukan rapat konsinyering, tetapi itu dilakukan dengan pertimbangan efektivitas kegiatan dan disetujui pimpinan. Karena jumlah kebutuhan anggaran dalam penyusunan informasi kinerja tidak begitu banyak, maka anggaran yang ada saya rasa sudah mencukupi.” (Wawancara, September 2018).

(5) *Stakeholders* kunci yang terpusat

Idealnya perumusan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* dilakukan secara kolektif atau partisipatif, yaitu melibatkan *stakeholders* yang ada. Seorang perencana mungkin kuat dalam hal teori mengenai penyusunan informasi kinerja yang baik, tetapi dari aspek teknis pelaksanaannya (*practice*) para penanggung jawab kegiatan tentunya lebih berpengalaman. Dalam menyusun informasi kinerja juga perlu peran evaluator yang dapat memberikan analisa terhadap capaian kinerja

sebelumnya yang berguna dalam memberikan masukan/feedback bagi penyempurnaan perencanaan berikutnya. Ketiga *stakeholders* ini (perencana, penanggung jawab kegiatan, dan evaluator) merupakan *stakeholders* utama dalam penyusunan informasi kinerja.

Ombudsman RI merupakan lembaga negara yang berpusat di Jakarta dan mempunyai perwakilan di 34 provinsi. Walaupun demikian, perwakilan-perwakilan tersebut bukanlah sebuah Satuan Kerja/Satker sehingga penanggung jawab program dan kegiatan berada di Ombudsman Pusat. Pun demikian dengan perencana dan evaluator program dan kegiatan di bawah Biro Perencanaan yang juga berada di Pusat. Dengan terpusatnya ketiga *stakeholders* kunci ini maka akan mempermudah koordinasi sehingga perumusan/penyusunan informasi kinerja lebih efektif.

4.1.3.2 Faktor Penghambat

Selama diterapkannya pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI masih ditemui berbagai hambatan. Hambatan-hambatan ini menyebabkan penyusunan informasi kinerja menjadi tidak optimal. Faktor-faktor penghambat tersebut adalah:

- (1) Belum adanya Standar Operasional Prosedur (SOP)
- Fi (33 th) mengatakan bahwa Standar Operasional Prosedur (SOP) terkait penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI belum ada. Saat ini penyusunan informasi kinerja merujuk pada Pedoman Penyusunan Informasi Kinerja dari Kementerian Keuangan. Namun karena pedoman tersebut belum diatur dalam peraturan internal, maka masih banyak unit kerja yang belum paham dan bahkan belum

mengetahuinya. Pedoman ini juga masih bersifat umum sehingga perlu disesuaikan dengan kondisi yang ada di Ombudsman RI. Dengan tidak adanya SOP terkait penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*, maka tidak ada standar baku tentang alur penyusunan, waktu pelaksanaan, aktor yang berperan, dan *ouput* yang dihasilkan.

(2) Kuantitas dan kualitas Perencana yang belum memadai.

Menurut Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 16 tahun 2001, perencana adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan kegiatan perencanaan pada unit perencanaan tertentu. Di Ombudsman RI, yang bertindak sebagai perencana adalah pegawai yang berada di Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran, Bagian Program dan Evaluasi, Biro Perencanaan Pengawasan dan Kerja Sama. Jumlah pegawai pada Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran saat ini adalah 5 (lima) orang, yang terdiri dari 1 (satu) orang kepala subbagian, 3 (tiga) orang staf fungsional umum, dan 1 (satu) orang staf pengadministrasi.

Menurut Da (56 thn), bahwa jumlah pegawai yang ada saat ini masih belum memadai jika dibandingkan dengan beban kerja yang ada sehingga bisa berdampak yang kurang baik bagi kinerja perencanaan, termasuk dalam penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*. Selain jumlah perencana yang belum ideal, diakuinya juga bahwa pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki perencana belum bisa dikatakan baik. Rata-rata latar belakang pendidikan mereka bukan dari perencanaan. Pengetahuan dan keterampilan yang mereka miliki hanya berasal dari belajar secara otodidak,

pengalaman dalam melaksanakan pekerjaan, serta sesekali mengikuti seminar dan sosialisasi tentang perencanaan. Saat ini belum ada satu pun dari pegawai yang dimiliki merupakan fungsional perencana. Kuantitas dan kualitas perencana yang belum memadai ini merupakan faktor penghambat dalam penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*.

(3) Belum efektifnya keterlibatan *stakeholders* utama.

Stakeholders utama dalam penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI adalah perencana (Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran), evaluator (Subbagian Evaluasi dan Pelaporan), dan Unit Kerja. Walaupun *stakeholders* ini sudah terlibat dalam penyusunan informasi kinerja, namun keterlibatannya hanya pada tahap pengumpulan informasi dan tahap mendefinisikan masalah dan konteks. Untuk tahapan selanjutnya sampai dihasilkannya informasi kinerja hanya dilakukan oleh Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran. Hal ini sebagaimana yang disampaikan Ar (31 th) sebagai berikut:

“Keterlibatan *stakeholders* dalam penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI belum maksimal. Unit kerja dan evaluator hanya terlibat pada tahap pengumpulan informasi dan tahap mendefinisikan masalah dan konteks, sedangkan tahap berikutnya sampai dengan dihasilkannya informasi kinerja dikerjakan oleh Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran.” (Wawancara, September 218).

Sebagaimana yang disampaikan Ar (31 th), kurangnya keterlibatan *stakeholders* dalam penyusunan informasi kinerja ini dikarenakan waktu yang tersedia untuk menyusun informasi kinerja sangat terbatas. Informasi kinerja harus segera di-entry ke sistem informasi KRISNA dan selanjutnya dilakukan penelaahan bersama dengan Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian Keuangan.

Menurut Fi (33 th), kurangnya keterlibatan *stakeholders* pada proses perencanaan, khususnya penyusunan informasi kinerja membawa dampak yang kurang bagus. Salah satunya yaitu adanya unit kerja yang merasa informasi kinerja yang dihasilkan tidak sesuai dengan yang diharapkan. Kemudian dengan tidak dilibatkannya mereka secara penuh juga berdampak pada rendahnya kesadaran dan kepedulian mereka terhadap pentingnya perencanaan.

(4) Belum efektifnya Evaluasi Kinerja.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.02/2017 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga disebutkan bahwa evaluasi kinerja mencakup tiga aspek, yaitu: aspek implementasi, aspek manfaat, dan aspek konteks. Saat ini baru evaluasi kinerja atas aspek implementasi yang efektif dilakukan di Ombudsman RI. Evaluasi aspek implementasi mencakup capaian keluaran, penyerapan anggaran, efisiensi, dan konsistensi penyerapan anggaran terhadap perencanaan. Sedangkan evaluasi kinerja aspek manfaat walaupun pengukuran dan penilaian secara matematis mampu dihasilkan, namun capaian kinerja tersebut belum sepenuhnya mampu menggambarkan manfaat yang didapatkan. Hal ini karena indikator sasaran program dan indikator sasaran strategis yang seharusnya berorientasi *outcome* sebagian besar masih berorientasi *output*. Kemudian evaluasi atas aspek konteks yang menganalisa relevansi input, aktivitas, *output*, dan *outcome* belum dilakukan.

(5) Kurangnya Komitmen Pimpinan

Menurut Fi (33 thn), selama ini pimpinan telah berperan dalam penerapan pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja. Peran tersebut diantaranya adalah adanya visi, misi, tujuan, dan sasaran organisasi, memfasilitasi kegiatan kebutuhan penyusunan informasi kinerja, menciptakan kondisi kerja yang nyaman, tersedianya sarana dan prasarana yang memadai, serta mendukung pengembangan kompetensi dan *skill* pegawai walaupun dengan keterbatasannya. Namun menurutnya, masih terdapat beberapa hal penting yang belum menjadi perhatian dan dan komitmen pimpinan. Hal tersebut adalah tidak dibentuknya tim perumus/ penyusun informasi kinerja, tidak adanya SOP penyusun informasi kinerja, serta tidak adanya sanksi bagi unit kerja yang telat atau tidak melengkapi dokumen usulan kegiatan, termasuk juga sanksi bagi unit kerja yang tidak melaporkan progres bulanan atau hasil kegiatan tepat waktu.

4.2 Pembahasan

4.2.1 Proses Penyusunan Informasi Kinerja dengan Pendekatan *Logic Model*

Penganggaran berbasis kinerja merupakan wujud nyata dari reformasi perencanaan dan penganggaran di Indonesia. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah yang merupakan peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional disebutkan bahwa program dan kegiatan pada Rencana Kerja Kementerian Negara/Lembaga disusun dengan berbasis kinerja. Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga sebagai peraturan

turunan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2005 tentang Keuangan Negara juga menyebutkan bahwa penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga menggunakan pendekatan penganggaran berbasis kinerja.

Salah satu upaya peningkatan kualitas penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja adalah dengan penataan Informasi Kinerja. Hal ini sebagaimana tertuang dalam 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 yang menyebutkan bahwa dalam rangka peningkatan kualitas penerapan penganggaran berbasis kinerja, Kementerian/Lembaga melakukan penataan Arsitektur dan Informasi Kinerja. Penataan yang dimaksud bertujuan untuk penguatan dan penajaman Informasi Kinerja agar lebih jelas relevan, dan terukur.

Kinerja menurut Berman (2006) didefinisikan sebagai efektivitas dan efisiensi dalam penggunaan sumber daya untuk mencapai hasil. Efektivitas adalah tingkat pencapaian hasil (*outcome*), sedangkan efisiensi diartikan sebagai perbandingan antara hasil (*outcome*) dan keluaran (*output*) terhadap sumber daya (*input*). Dari definisi kinerja tersebut dapat diketahui bahwa komponen-komponen kinerja terdiri dari: hasil (*outcome*), keluaran (*output*), kegiatan (aktivitas), dan sumber daya (*input*).

Penguatan dan penajaman informasi kinerja adalah upaya untuk memperkuat keterikatan/hubungan sebab akibat dari masing-masing komponen kinerja sehingga tergambar benang merah antara sumber daya (*input*) yang digunakan dalam melakukan kegiatan (aktivitas) untuk menghasilkan keluaran (*output*) sehingga keadaan yang ingin dicapai (*outcome*) dapat terwujud.

Pendekatan *logic model* digunakan sebagai metode dalam penguatan penyusunan informasi kinerja karena pendekatan ini mampu menggambarkan urutan kejadian secara sistematis dan komprehensif yang menghubungkan kebutuhan program yang direncanakan dengan hasil yang diinginkan. Hal ini seperti apa yang dikemukakan oleh McLaughlin dan Jordan berikut:

"Although tools such as flowcharts, risk analysis, and systems analysis can be used to plan and describe programs, logic models more comprehensively address the increasing requirements for both outcomes measurement and measurement of how the program is being implemented to allow for improvement". (McLaughlin dan Jordan, 2015)

Berdasarkan hasil penelitian, diperoleh informasi bahwa pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja telah diterapkan di Ombudsman RI sejak tahun 2015 dan sampai saat ini masih digunakan. Penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI merupakan tugas dan tanggung jawab dari Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran, Bagian Program dan Evaluasi, Biro Perencanaan Pengawasan dan Kerja Sama.

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam rangka mengungkap proses penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* yang ada di Ombudsman RI, peneliti merangkai proses yang ada sesuai dengan tahapan-tahapan dalam membangun *logic model* oleh McLaughlin dan Jordan. Tahapan dari McLaughlin dan Jordan ini dipilih oleh peneliti karena lebih komprehensif dan holistik dibandingkan tahapan membangun *logic model* dari pakar lainnya. Tahapan ini terdiri dari: 1) Mengumpulkan informasi yang relevan; 2) Mendefinisikan masalah dan konteksnya; 3) Mendefinisikan unsur-unsur kinerja dalam sebuah tabel; 4) Menggambarkan model; dan 5) Memverifikasi logika program dengan *stakeholders*.

4.2.1.1 Pengumpulan Informasi yang Relevan

Menurut McLaughlin dan Jordan, membangun *logic model* untuk suatu program harus menjadi upaya tim. Jika manajer program melakukan pekerjaan sendiri, ada risiko bahwa dia terlewat atau salah dalam merumuskan unsur-unsur kinerja yang penting karena pengetahuan yang dimiliki tentang program atau konteksnya terbatas. Dia merekomendasikan manajer program sebagai pemain kunci melibatkan orang yang memiliki pengetahuan tentang kinerja yang direncanakan, termasuk mitra dan pelanggan. Jika suatu program yang kompleks atau komunikasi dan konsensus kurang, perlu dibentuk subkelompok kecil untuk melakukan analisis dan sintesis awal melalui tinjauan dokumen dan wawancara. Dia juga menyebutkan bahwa informasi dari dokumen terkait program dan hasil wawancara dengan *stakeholders* yang telah ditargetkan harus tersedia sebelum *logic model* dibangun.

Berdasarkan hasil penelitian, menunjukkan bahwa perencana dalam hal ini Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran dalam pengumpulan informasi yang relevan mengenai informasi kinerja telah melibatkan pihak lain yang terkait, yaitu unit kerja dan evaluator. Unit kerja adalah pihak yang selama ini melaksanakan program/kegiatan sehingga mereka lebih memahami kondisi empiris yang terjadi di lapangan. Kemudian evaluator sebagai pihak yang melakukan evaluasi atas kinerja program/kegiatan juga dilibatkan guna memberikan umpan balik atas hasil analisa yang telah dilakukan serta rekomendasi yang dihasilkan dalam memperbaiki/menyempurnakan perencanaan informasi kinerja. Hal ini telah sesuai dengan kaidah pengembangan *logic model* yang direkomendasikan oleh McLaughlin dan Jordan, bahwa manajer program sebagai pemain kunci melibatkan orang yang

memiliki pengetahuan tentang kinerja yang direncanakan karena keterbatasan pengetahuan yang dimiliki tentang program dan konteksnya.

Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran melakukan pengumpulan informasi yang relevan mengenai informasi kinerja melalui dua cara, yaitu pengumpulan dokumen-dokumen terkait dan diskusi/wawancara. Dokumen terkait ini meliputi: Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L), Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Pagu anggaran, Peraturan yang mengatur tugas dan fungsi K/L beserta unit strukturalnya, Evaluasi Kinerja, dan Usulan kegiatan dari Unit Kerja. Sedangkan diskusi/wawancara dilakukan dengan unit kerja dan evaluator untuk memperoleh informasi yang lebih komprehensif tentang usulan kegiatan dan evaluasi kinerja. Pengumpulan dokumen dan diskusi/wawancara ini dilakukan pada tahap persiapan yang berarti masih dalam fase pra penyusunan. Kondisi ini juga sesuai dengan apa yang ditekankan oleh McLaughlin dan Jordan, bahwa informasi dari dokumen terkait program dan hasil wawancara dengan *stakeholders* yang telah ditargetkan harus tersedia sebelum *logic model* dibangun.

Berbicara mengenai informasi yang relevan dalam membangun *logic model*, beberapa pakar telah menyatakan pandangannya. Taylor-Powell at al. (2003) mengatakan bahwa, "*The situation is the foundation for logic model development*". Arti pernyataan ini dalam bahasa Indonesia yaitu "*Situasi adalah fondasi untuk pengembangan logic model*". Jika salah memahami situasi dan mendiagnosis masalah, semua yang mengikuti kemungkinan akan salah.

Sementara itu, menurut Milwaukee Public Schools (2014) *logic model* harus dimulai dengan asumsi utama tentang masalah, populasi target yang dilayani, dan solusi. Pernyataan lain dikemukakan oleh Shakman dan Rodriguez (2015),

bahwa mengetahui tujuan dalam kaitannya dengan memecahkan masalah yang ditetapkan dalam pernyataan masalah akan membantu dalam mengembangkan rencana untuk mencapai hasil.

Dari pernyataan yang dikemukakan oleh para pakar *logic model* di atas, maka dapat peneliti simpulkan bahwa terdapat 5 (lima) informasi penting yang harus ada sebelum mengembangkan *logic model*, yaitu:

- (1) Situasi/kondisi *existing*
- (2) Tujuan/kondisi yang diharapkan
- (3) Masalah yang dihadapi
- (4) Alternatif solusi dari masalah
- (5) Populasi target yang dilayani

Berdasarkan kajian terhadap dokumen dan hasil wawancara dengan informan sebagaimana ditunjukkan dalam hasil penelitian, dapat peneliti simpulkan bahwa kelima informasi penting yang harus ada sebelum mengembangkan *logic model* telah terpenuhi. Hal ini sebagaimana dijelaskan berikut:

- (1) Situasi/kondisi *existing*

Informasi mengenai situasi/kondisi *existing* diperoleh perencana melalui dokumen usulan kegiatan dari unit kerja, dokumen evaluasi kinerja, serta diperkaya dengan pembahasan dalam diskusi/wawancara antara perencana, unit kerja, dan evaluator.

- (2) Tujuan/kondisi yang diharapkan

Sebagaimana yang diungkap dalam hasil penelitian bahwa dalam penyusunan informasi kinerja digunakan pendekatan *top-down* untuk menjaga keselarasan antara perencanaan Nasional dan perencanaan teknis

di Kementerian/Lembaga. Oleh karena itu, penyusunan informasi kinerja sebagai bagian dari perencanaan tahunan K/L harus berpedoman pada perencanaan yang ada di atasnya, khususnya mengenai rumusan tujuan dan sasaran yang ingin diwujudkan. Untuk memperoleh informasi mengenai tujuan/kondisi yang diharapkan, perencana mengambil referensi dari dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang merupakan dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode satu tahun dan dokumen Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L) yang merupakan dokumen perencanaan jangka menengah K/L untuk masa lima tahun.

(3) Masalah yang dihadapi

Dalam memperoleh informasi mengenai permasalahan yang dihadapi, perencana melibatkan unit kerja sebagai pelaksana kegiatan dan evaluator sebagai pihak yang melakukan evaluasi atas pelaksanaan kegiatan. Sebagaimana informasi tentang situasi/kondisi *existing*, informasi mengenai masalah yang dihadapi juga diperoleh dari dokumen usulan kegiatan dan evaluasi kinerja serta diperkaya dengan pembahasan dalam diskusi/wawancara antara perencana, unit kerja, dan evaluator.

(4) Alternatif solusi dari masalah

Alternatif solusi dari masalah juga telah diuraikan oleh unit kerja dalam dokumen usulan kegiatan dan rekomendasi dari evaluator yang terdapat dalam dokumen evaluasi kinerja.

(5) Populasi target yang dilayani

Untuk menentukan populasi target yang dilayani tentunya harus paham terlebih dahulu tentang urusan yang menjadi tanggung jawab lembaga. Untuk

mengetahui urusan yang menjadi tanggung jawab lembaga, perencana menggunakan UU 37 tahun 2008 tentang Ombudsman RI sebagai rujukan dan peraturan lain yang mengatur struktur internal dibawahnya. Peraturan ini juga untuk memverifikasi rumusan penerima manfaat dalam dokumen usulan kegiatan.

4.2.1.2 Pendefinisian Masalah dan Konteksnya

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa pendefinisian masalah dalam penyusunan informasi kinerja didahului dengan pemahaman terhadap urusan yang menjadi tanggung jawab lembaga. Untuk mengetahui urusan ini, perencana mempelajari peraturan yang mengatur tugas dan fungsi lembaga. Berdasarkan UU 37 tahun 2008 tentang Ombudsman RI, urusan yang menjadi tanggung jawab Ombudsman RI adalah pengawasan terhadap pelayanan publik.

Setelah memahami urusan yang menjadi tanggung jawab lembaga, kemudian dilanjutkan dengan identifikasi kondisi yang diharapkan. Identifikasi ini berpedoman pada visi, misi, tujuan dan sasaran yang ada di dokumen Renstra K/L serta mengacu prioritas dan sasaran pembangunan pada dokumen RKP. Berdasarkan kedua dokumen tersebut, maka tujuan atau kondisi masa depan yang ingin dicapai adalah adanya peningkatan kualitas dari layanan Ombudsman RI. Hal ini selaras dengan upaya dalam mewujudkan prioritas pembangunan nasional, khususnya sasaran meningkatnya kualitas pelayanan publik.

Pendefinisian kondisi *existing* yang dilakukan perencana dalam hal ini Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran merupakan proses lanjutan setelah urusan dan tujuan atau kondisi masa depan yang ingin dicapai telah diidentifikasi. Dalam melakukan identifikasi kondisi *existing* diperlukan kepekaan

membaca situasi yang ada berdasarkan pengetahuan, pengalaman, atau hasil riset yang kredibel. Pendefinisian kondisi *existing* yang tidak tepat akan berpengaruh terhadap pemilihan strategi yang tidak tepat juga dan akan berdampak pada hasil yang dicapai. Berdasarkan data yang diperoleh Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran (indeks kemudahan berusaha, indeks persepsi korupsi, dan hasil survei kepatuhan terhadap UU 25/2009 tentang Pelayanan Publik) menunjukkan bahwa kondisi pelayanan publik yang ada di Indonesia masih buruk.

Setelah mengetahui tujuan atau kondisi masa depan yang diinginkan dan kondisi *existing* tentang pelayanan publik, maka dapat diketahui *gap* diantara keduanya. Perencana dalam hal ini Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran dalam mengidentifikasi permasalahan dan koteksnya (faktor-faktor yang mempengaruhi) melibatkan unit kerja dan evaluator. Unit kerja sebagai pelaksana kegiatan tentunya lebih paham tentang kondisi yang dihadapi dan permasalahan-permasalahan yang ada. Berdasarkan pembahasan yang dilakukan dengan unit kerja substansi, setidaknya ada dua faktor utama yang menyebabkan tidak optimalnya pengawasan pelayanan publik, yaitu tingkat penyelesaian laporan/pengaduan masyarakat dan upaya pencegahan terhadap maladministrasi. Kedua faktor ini lalu di-*break down* lagi untuk menemukan akar permasalahan yang sebenarnya. Evaluator yang melakukan evaluasi terhadap kinerja juga mempunyai data dan hasil analisa yang bermanfaat dalam identifikasi masalah. Faktor-faktor penghambat baik dari internal dan eksternal yang telah diidentifikasi sebagai penghalang terhadap pencapaian target kinerja juga dijadikan pembahasan dalam identifikasi masalah.

Berdasarkan proses pendefinisian masalah yang dilakukan oleh Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran sebagaimana yang dijelaskan di atas yang dimulai dari penerjemahan urusan lembaga, pendefinisian tujuan atau kondisi masa depan yang diinginkan, pendefinisian kondisi *existing*, hingga penelusuran faktor-faktor penghambat baik internal maupun eksternal menunjukkan bahwa identifikasi masalah telah dilakukan secara menyeluruh sehingga jelas konteksnya. Hal ini sudah sesuai dengan kaidah dalam membangun *logic model*. Menurut Weiss dalam McLaughlin dan Jordan (2015), bahwa memahami konteks program memberikan kontribusi penting untuk peningkatan program. Kemudian menurut W.K Kellogg Foundation (2004), bahwa dalam memulai perencanaan/ desain program sangat penting untuk menjelaskan dengan jelas dan ringkas mengenai masalah yang akan ditangani oleh program. Hal yang sama juga disampaikan oleh McLaughlin dan Jordan (2015), bahwa program harus didasarkan pada pemahaman tentang masalah yang mendorong perlunya program. Pemahaman ini harus diungkapkan dalam deskripsi yang jelas tentang masalah keseluruhan dan masalah tambahan, siapa yang terlibat, dan faktor-faktor yang menyebabkan masalah.

4.2.1.3 Pendefinisian Unsur-Unsur Kinerja dalam Tabel

Menurut McLaughlin dan Jordan (2015) tujuan dari tahap pendefinisian unsur-unsur kinerja ke dalam tabel adalah untuk mengungkap semua unsur penting dari program. Setelah semua informasi yang relevan terkumpul yang dia istilahkan sebagai potongan-potongan yang siap untuk disusun menjadi puzzle, kemudian potongan tersebut dipilah dan ditandai sebagai sumber daya, aktivitas,

output, dan *outcome* jangka pendek, *outcome* jangka menengah, dan *outcome* jangka panjang.

Pendefinisian unsur-unsur kinerja yang dilakukan dalam penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI juga didasarkan pada informasi relevan yang telah dikumpulkan pada tahap sebelumnya. Informasi tersebut kemudian diolah dan dirumuskan ke dalam unsur-unsur kinerja yang meliputi *outcome*, indikator kinerja *outcome*, *output*, indikator *output*, aktivitas, dan yang terakhir *input*.

Unsur-unsur kinerja ini akan di setiap level kinerja organisasi mulai dari level K/L, level eselon I (program), dan level eselon II (kegiatan).

Perumusan informasi kinerja menggunakan pendekatan *top-down planning*, yaitu pendekatan perencanaan dengan menjabarkan rencana induk ke dalam rencana di bawahnya yang lebih rinci. Informasi kinerja pada level Kementerian/Lembaga dirumuskan terlebih dahulu dengan mengacu pada Rencana K/L dan RKP. Informasi kinerja ini menggambarkan strategi pencapaian visi misi Ombudsman RI sebagaimana fungsi yang diembannya. Setelah unsur-unsur kinerja level K/L terdefinisi, kemudian diturunkan lebih teknis/spesifik/detil ke level eselon I (program) merupakan informasi kinerja yang sifatnya lebih. Penurunan informasi kinerja dari level K/L ke level eselon I (program) disesuaikan dengan sifat pendelegasian wewenang yang ada. Contohnya pada program pengawasan pelayanan publik yang merupakan program substansi mendapat pendelegasian *outcome* sehingga *outcome* level K/L juga menjadi *outcome* program ini. Sedangkan program dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis lainnya yang pendelegasiannya bersifat *input*, maka *outcome* dari program ini hanya sebagai masukan/*input* bagi upaya pencapaian sasaran strategis K/L. Informasi kinerja pada level eselon II (kegiatan)

merupakan penjabaran yang lebih teknis/spesifik/detil dari informasi kinerja level eselon I (program). Pada level ini diuraikan lebih detil tentang aktivitas-aktivitas yang harus dilakukan dalam rangka menghasilkan keluaran (*output*) sebagai strategi pencapaian sasaran program dan sasaran strategis.

Langkah-langkah pendefinisian unsur-unsur kinerja baik level K/L, eselon I, dan eselon II yang kemudian di-entry ke dalam tabel diawali dengan merumuskan *outcome*. Perumusan *outcome* didasarkan pada sasaran yang ada pada dokumen Renstra K/L (sasaran strategis dan sasaran program) atau sasaran level di atasnya serta mempertimbangkan kondisi *existing*, permasalahan, dan kondisi yang ingin diwujudkan. Setelah rumusan *outcome* ditetapkan, langkah berikutnya adalah merumuskan indikator kinerja *outcome* dengan memperhatikan rumusan *outcome* yang telah ada. Kemudian dilanjutkan dengan merumuskan *output* yang akan menjadi produk akhir/di-deliver kepada penerima manfaat (*customer/stakeholder*) sesuai dengan kebutuhan dalam rangka mencapai *outcome*. Rumusan *output* mengacu atau mempertimbangkan struktur organisasi dan tugas/fungsi dan harus berorientasi kepada *customer/stakeholders*. Langkah berikutnya adalah perumusan indikator *output* dengan memperhatikan rumusan *output*. Selanjutnya dilakukan perumusan aktivitas atau tahapan kegiatan yang akan dilakukan dalam menghasilkan *output*. Dalam merumuskan aktivitas mengacu pada rumusan *output*, tugas/fungsi dan urusan, dinyatakan dengan kata kerja, memiliki korelasi dengan *output* level di atasnya. Langkah terakhir adalah perumusan *input* yang dibutuhkan sebagai sumber daya/prasyarat dalam melakukan aktivitas guna menghasilkan *output*.

Langkah-langkah perumusan unsur-unsur kinerja yang di-entry ke dalam tabel yang dimulai dari perumusan hasil atau *outcome* telah sesuai dengan apa

yang dinyatakan oleh Knowlton dan Philips dalam mengembangkan *logic model* yang efektif. Menurut Knowlton dan Philips (2013), menentukan hasil yang diinginkan adalah langkah pertama dalam mewujudkan keefektifan, karena mengetahui tujuan sangat penting untuk menentukan rute terbaik. Hasil atau *outcome* adalah tempat untuk memulai ketika menentukan pilihan strategi dengan *theory of change* atau pilihan kegiatan dengan *program logic model*.

Jadi, tahap pendefinisian unsur-unsur kinerja ke dalam tabel yang dilakukan oleh Ombudsman RI telah sesuai dengan kaidah yang ada pada pengembangan *logic model* baik yang dinyatakan oleh McLaughlin dan Jordan mengenai pendefinisian unsur-unsur *logic model* maupun pernyataan Knowlton dan Philips tentang pengembangan *logic model* yang efektif.

4.2.1.4 Penggambaran Model

Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui bahwa unsur-unsur kinerja yang telah dibuat dalam tabel tidak lagi dituangkan dalam sebuah diagram. Mereka berasumsi bahwa tabel tersebut telah runut mulai dari *outcome* dan indikatornya, *output* dan indikatornya, aktivitas, dan *input* sehingga sudah bisa dibaca dan dipahami alur berpikir logisnya. Namun menurut peneliti tabel tersebut tidak bisa disamakan dengan model yang dimaksud dalam *logic model*. Tidak adanya garis dan arah panah sebagai alur hubungan kausalitas unsur-unsur kinerja membuat audiens tidak bisa menangkap kerangka pikir yang dimaksud. Menurut Frechtling (2015), garis dan arah panah merupakan bagian penting dari *logic model*. Garis menggambarkan koneksi antara bagian-bagian yang berpotensi terisolasi, sedangkan arah panah menunjukkan apa yang dihipotesiskan mengarah kemana/pada apa.

Selain itu, informasi kinerja yang terdapat pada tabel level K/L sebagai gambaran kinerja organisasi terlalu sederhana dan kurang memberikan informasi yang jelas mengenai upaya konkrit dalam pencapaian *outcome* atau sasaran strategis lembaga. Jika ingin mengetahui gambaran lengkap mengenai upaya yang dilakukan dalam rangka mewujudkan sasaran strategis lembaga, maka harus melihat keseluruhan tabel kinerja mulai dari level K/L, level eselon I (program), dan level eselon II (kegiatan) yang jumlahnya sangat banyak yaitu 9 (sembilan) buah. Hal ini tentunya tidak praktis dan agak sulit untuk memahaminya. Hyndman at al. (2001) menyatakan bahwa menggambarkan *logic model* yang paling efektif adalah ketika dicetak pada satu halaman sehingga lebih mudah dipahami.

Peneliti berpendapat unsur-unsur kinerja yang telah terdefinisi dalam tabel sangat perlu untuk digambarkan dalam model atau diagram agar mudah dipahami sehingga menjadi alat komunikasi yang efektif dalam menjelaskan tentang “*do and get*” terkait perencanaan kinerja organisasi. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Knowlton dan Philips (2013), walaupun *logic model* hanyalah tampilan visual tentang jalur tindakan menuju hasil, namun hal ini merupakan cara yang tepat untuk meninjau dan meningkatkan pemikiran, menemukan pemahaman bersama, mendokumentasikan rencana, serta berkomunikasi dan menjelaskan keberhasilan dalam kondisi tertentu. Pernyataan yang sama juga dikemukakan oleh McLaughlin dan Jordan (2015), bahwa menggunakan unsur-unsur program dalam tabel, selanjutnya mengatur informasi dalam model memungkinkan audiens untuk lebih memahami keterkaitan yang ada dalam setiap kisah kinerja dan mengungkap teori perubahan yang dihipotesiskan.

Secara konseptual, tidak ada format standar untuk menggambarkan *logic model*. Visualisasi *Logic model* bervariasi tergantung pada sifat dari program, kebutuhan dan preferensi para pemangku kepentingan (Hyndman et al., 2001).

Secara umum, *logic model* digambarkan secara linear dari kiri ke kanan atau dari atas ke bawah, ataupun sebaliknya. Selain visualisasi linear, *logic model* juga dapat digambarkan dalam bentuk non linear yang lebih interaktif dan dinamis dengan adanya *feedback loop* (Frechtling, 2015).

Berdasarkan tabel informasi kinerja, peneliti tidak menemukan adanya *feedback loop* dari bagian unsur-unsur kinerja, sehingga visualisasi *logic model* yang pas sesuai informasi kinerja yang ada adalah visualisasi linear. Kemudian dari analisis terhadap logika program keseluruhan, menunjukkan bahwa informasi kinerja yang ada berusaha untuk menghubungkan sumber daya dan atau kegiatan dengan hasil yang telah ditetapkan (*outcome oriented*), sehingga *logic model* dapat dikembangkan dengan pendekatan *outcome (outcomes approach models)* sebagaimana yang diperkenalkan oleh W.K Kellogg foundation dalam bukunya yang berjudul *Logic Model Development Guide*. Kelebihan pendekatan ini yaitu mampu memberikan gambaran yang jelas dan realistis tentang upaya yang dapat dilakukan untuk pencapaian hasil yang diinginkan.

Adanya keterbatasan sumber daya menjadi salah satu pertimbangan penting, sehingga hanya strategi yang memberikan dampak signifikan yang akan dijalankan (skala prioritas terhadap kegiatan). Hal ini tentunya akan meningkatkan efektivitas dan efisiensi program.

4.2.1.5 Pemverifikasian Logika Informasi Kinerja

Menurut Mclaughlin dan Jordan, kelompok kerja yang melakukan penyusunan model harus terus melakukan evaluasi. Proses verifikasi harus melibatkan pemangku kepentingan yang tepat. Sementara menurut Knowlton dan Philips (2013), proses verifikasi ini dikenal dengan *Modeling*. Menurutnya tidak ada yang menggambarkan model sempurna pada tahap awal. Model apa pun hanya mewakili potret pemikiran terbaik pada titik waktu tertentu. Untuk itu perlu untuk selalu dilakukan tinjauan atau evaluasi terhadap model yang ada. *Modelling* dapat dilakukan pada seluruh kehidupan program, baik pada saat desain, implementasi, evaluasi dan adaptasi. Namun menurutnya, *modeling* yang paling krusial adalah pada tahap desain/pembuatan. *Modeling* pada tahap ini akan meningkatkan kualitas model yang ada sehingga lebih matang dan akan membawa pada jalur yang tepat pada pencapaian hasil.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa proses verifikasi internal hanya dilakukan oleh Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran sebagai pihak yang menyusun, sedangkan evaluator dan unit kerja sudah tidak terlibat lagi semenjak penelaahan usulan kinerja dilakukan. Hal ini tentu akan membuat proses verifikasi tidak efektif karena menurut Knowlton dan Philips, apabila verifikasi dilakukan sendiri oleh penyusun maka titik buta (kelalaian) akan sulit terdeteksi. Kemudian verifikator juga akan terjebak pada mitos (kebiasaan yang sering dilakukan dan dianggap benar) yang sesungguhnya hal ini merupakan sebuah kelemahan.

Proses verifikasi informasi kinerja sebenarnya juga dilakukan dengan pihak eksternal, yaitu Kementerian Keuangan dan Kementerian PPN/Bappenas dalam forum penelaahan online melalui sistem informasi KRISNA. Menurut

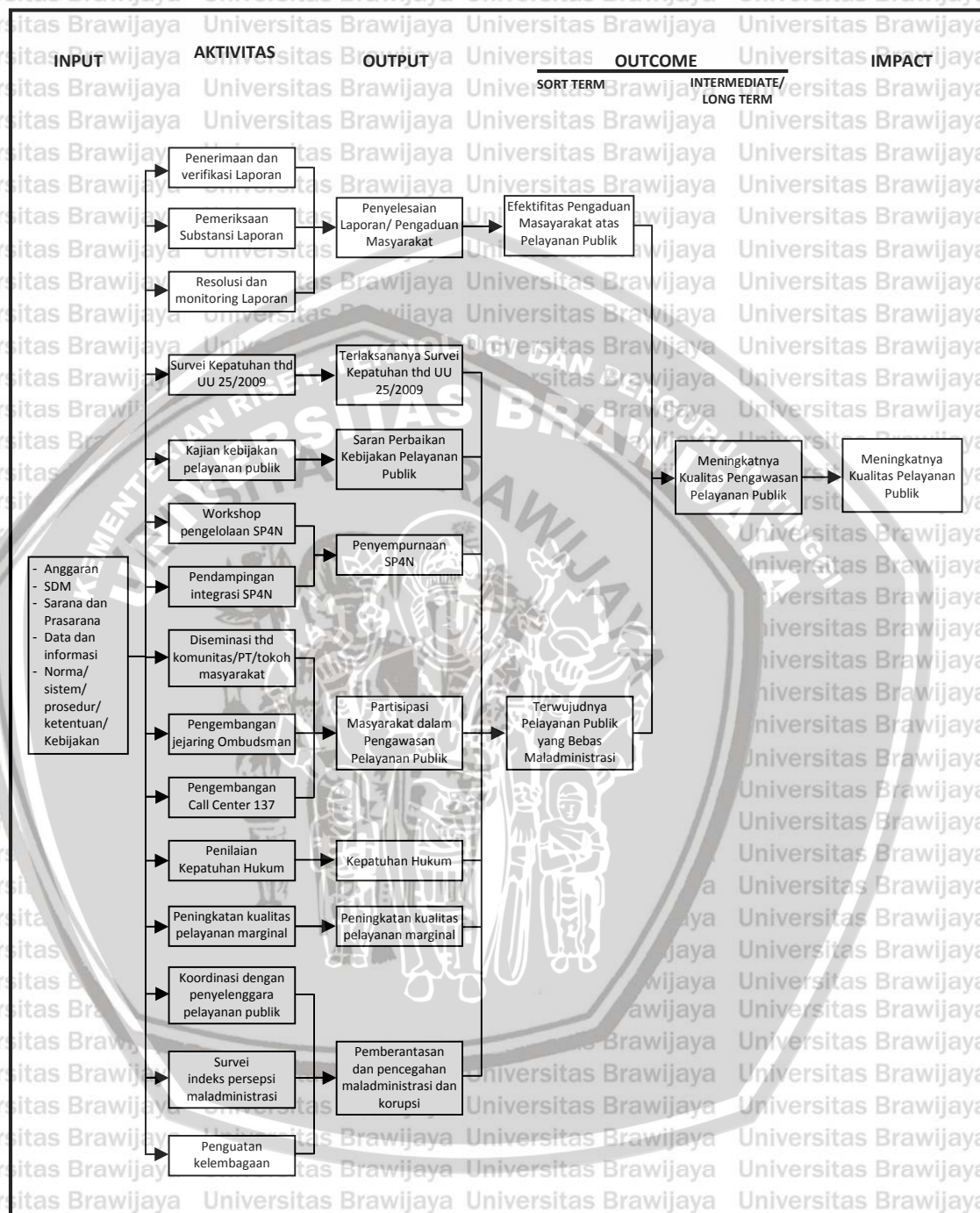
Knowlton dan Philips, pelibatan pihak eksternal yang tidak melakukan penyusunan dan implementasi dalam proses verifikasi, dapat membantu memberikan wawasan yang sangat baik untuk meningkatkan konten model. Mereka mampu menawarkan kritik yang obyektif, yang seringkali mengungkap titik-titik buta dan mengidentifikasi kelemahan, cacat, lompatan keyakinan, ambiguitas, dan fiksi. Verifikasi yang dilakukan pihak eksternal terhadap informasi kinerja meliputi: a) kesesuaian program, kegiatan, keluaran (*output*) kegiatan, sub *output*, dan komponen dengan tugas dan fungsi serta kewenangan kementerian/ lembaga; b) keterkaitan antara program, kegiatan, keluaran (*output*) kegiatan, sub *output*, komponen, lokasi, dan anggaran serta sumber pendanaannya; c) ketepatan dengan pencapaian sasaran pembangunan dan pendanaannya dalam dokumen rancangan RKP; d) kesesuaian dan keterkaitan sasaran strategis, sasaran program, dan sasaran kegiatan; e) kesiapan kegiatan untuk dilaksanakan pada tahun yang direncanakan; f) kesesuaian dengan kebijakan efisiensi dan efektifitas belanja negara; g) kesesuaian keluaran (*output*) kegiatan dan/atau sub *output* dengan kerangka regulasi; h) memastikan kesesuaian penandaan tagging keluaran (*output*) dan kegiatan; i) memastikan kesesuaian anggaran dalam rancangan Renja K/L dengan pagu indikatif; dan j) kesesuaian dan kelayakan lokasi. Menurut peneliti, proses verifikasi oleh pihak eksternal ini kurang efektif karena informasi kinerja tersebut tidak digambarkan pada sebuah model. Hal ini akan menghambat verifikator eksternal untuk memahami keterkaitan antara *input*, aktivitas, *output*, *outcome* dan *impact*. Kesulitan pemahaman menyebabkan kajian yang dilakukan kurang mendalam sehingga temuan dan saran yang diberikan tidak begitu memberikan dampak yang maksimal terhadap perbaikan model.

4.2.2 Hasil Penyusunan Informasi Kinerja dengan Pendekatan *Logic Model*

Untuk mengetahui kualitas dari hasil penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*, maka peneliti melakukan reviu terhadap informasi kinerja yang dihasilkan. Reviu selain menggunakan data yang ada pada tabel informasi kinerja juga dengan menggambarkan informasi kinerja tersebut ke dalam bentuk grafis (gambar 4.8). Tujuannya adalah untuk mempermudah pemahaman terkait hubungan kausalitas antara unsur-unsur kinerja yang ada mulai dari *input*, aktivitas, *output*, *outcome*, dan *impact*.

Outcome dan *output* yang ditampilkan dalam *logic model* hanya yang bersifat eksternal, sehingga *outcome* dari program dukungan manajemen tidak dimasukkan dalam diagram *logic model*. Begitu juga dengan *output* penjaminan mutu pada program pengawasan pelayanan publik. Sebaiknya *outcome* dan *output* yang bersifat dukungan digambarkan pada diagram tersendiri. Hal ini sebagaimana yang rekomendasikan oleh McLaughlin dan Jordan (2015), "*Include outputs to external customers only, collapsing internal outputs such as management plans to one activity group or a separate document*".

Reviu dilakukan dengan mengeksplorasi kualitas model melalui prinsip-prinsip SMART (*specific, measurable, action oriented, realistic, dan timed*); serta FIT (*frequency, intensity dan targeted*) sebagaimana yang disarankan oleh Knowlton dan Philips. SMART merupakan mnemonic yang digunakan sejak awal 1980-an untuk menetapkan tujuan, sedangkan FIT adalah akronim yang pertama kali diciptakan oleh American College of Sports Medicine sebagai FITT (*frequency, intensity, time, dan type*) yang kemudian dimodifikasi untuk digunakan dalam pengukuran program.



Gambar 4.8 *Logic Model* Informasi Kinerja

Prinsip pertama dalam SMART adalah “*Specific*” yang mengandung arti bahwa apa yang harus dilakukan cukup jelas untuk ditindaklanjuti dan terhubung dengan hasil. Berdasarkan informasi kinerja yang ada menunjukkan bahwa prinsip ini sudah terpenuhi. Dalam informasi kinerja yang ada dapat dibaca dengan jelas bahwa dalam rangka mewujudkan *outcome* jangka menengah dan jangka panjang “meningkatnya kualitas pengawasan pelayanan publik” yang akan berdampak pada “meningkatnya kualitas pelayanan publik”, maka *outcome* jangka pendek berupa “efektivitas pengaduan masyarakat atas pelayanan publik” dan “terwujudnya pelayanan publik yang bebas maladministrasi” harus diwujudkan terlebih dahulu. Kedua *outcome* jangka pendek ini dapat terwujud jika telah dihasilkan *output* yang relevan. *Output* relevan untuk *outcome* “efektivitas pengaduan masyarakat atas pelayanan publik” adalah “penyelesaian laporan/pengaduan masyarakat”, sedangkan *output* relevan untuk *outcome* “terwujudnya pelayanan publik yang bebas maladministrasi” adalah “terlaksananya survei kepatuhan atas pelaksanaan UU 25/2009 tentang pelayanan publik, saran perbaikan kebijakan pelayanan publik, penyempurnaan SP4N, peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pelayanan publik, kepatuhan hukum, peningkatan kualitas pelayanan marginal, serta penguatan pemberantasan dan pencegahan maladministrasi dan korupsi”. Aktivitas dalam upaya menghasilkan *output* tersebut juga telah terdefinisi dengan jelas, misalnya untuk menghasilkan *output* “penyelesaian laporan/pengaduan masyarakat”, maka aktivitas yang dilakukan adalah “penerimaan dan verifikasi laporan, pemeriksaan substansi laporan, serta resolusi dan monitoring laporan”.

Prinsip kedua dalam SMART adalah *Measurable*, yang berarti bahwa konten dapat diukur dan dikualifikasi. Penelusuran terhadap prinsip ini dapat

dilakukan dengan verifikasi terhadap indikator kinerja dan target kinerja yang ada, baik pada sasaran strategis, sasaran program, *output* program, dan *output* kegiatan. Berdasarkan tabel Informasi Kinerja dapat diketahui bahwa setiap sasaran strategis, sasaran program, *output* program dan *output* kegiatan telah dilengkapi dengan indikator kinerja dan target kinerja yang dapat diukur. Hanya saja masih terdapat pendefinisian indikator kinerja yang belum tepat. Indikator kinerja sebagai parameter yang digunakan dalam mengukur *output* dan *outcome* baik level kegiatan, program, dan K/L ternyata hampir semuanya sama. Sebagai contoh indikator “persentase pengaduan masyarakat atas pelayanan publik yang selesai ditindaklanjuti, jumlah pelaksanaan survei kepatuhan K/L/Pemda atas pelaksanaan UU 25/2009 tentang pelayanan publik, jumlah perbaikan kebijakan pelayanan publik, dan jumlah partisipasi publik” digunakan sebagai indikator kinerja *output* dan *outcome* dari level kegiatan, program, dan K/L. Walaupun ada beberapa sedikit perubahan kata, namun substansinya sebenarnya tetap sama. Seharusnya ada perbedaan antara indikator *output* yang merupakan parameter numerik mengenai sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan dengan indikator *outcome* yang merupakan parameter numerik untuk menunjukkan hasil apa yang telah dicapai dalam bentuk *output* sehingga bisa memberikan kegunaan yang lebih besar bagi masyarakat. Rata-rata indikator yang digunakan masih berorientasi *output* dan belum berorientasi *outcome*. Jadi prinsip kedua dari SMART ini tidak sepenuhnya terpenuhi karena walaupun terukur namun kualifikasinya tidak tepat.

Kemudian prinsip yang ketiga yaitu *Action oriented* yang menyatakan bahwa konten yang dipilih memicu perubahan dalam kesadaran, pengetahuan, keterampilan, dan/atau perilaku dapat dikatakan terpenuhi dengan catatan.

Aktivitas-aktivitas yang direncanakan untuk dilakukan dalam menghasilkan *output* memang secara teori mengarah pada perubahan tersebut. Namun karena belum adanya indikator yang mengukur kualitas (indikator berorientasi *outcome*), maka perubahan tersebut belum sepenuhnya dapat diukur. Sebagai contoh, dengan adanya kegiatan survei kepatuhan K/L/Pemda atas pelaksanaan UU 25/2009 tentang pelayanan publik maka kesadaran penyelenggara layanan untuk patuh terhadap amanat UU 25/2009 tentang pelayanan publik akan meningkat. Pengetahuan dan keterampilan penyelenggara layanan dalam memberikan pelayanan yang baik dan terbebas dari potensi adanya praktek maladministrasi dan korupsi juga akan meningkat pula. Sayangnya, hasil kinerja hanya diukur dengan indikator jumlah pelaksanaan survei, belum mengukur manfaat yang diperoleh dari adanya kegiatan tersebut.

Prinsip keempat yaitu *Realistic*, yang berkaitan dengan konten yang logis/masuk akal dan layak. Knowlton dan Philips (2013) menyebutkan bahwa *logic model* sering menampilkan urutan logis atau rantai peristiwa, tetapi hal ini tidak sama dengan kelayakan. Isi dan urutan kegiatan serta elemen-elemen lain dalam suatu model bisa masuk akal, tetapi skala sering menjadi hambatan, yaitu tentang ukuran relatif dari upaya yang diberikan. Menurut peneliti, unsur-unsur kinerja mulai dari *input*, aktivitas, *output*, *outcome*, maupun *impact* telah menunjukkan hubungan kausalitas yang saling terkait dan menggambarkan alur yang logis antara upaya yang dilakukan dengan hasil yang ingin diwujudkan. Kemudian terkait kelayakan, dengan mempertimbangkan sumber daya yang dimiliki yang meliputi sumber daya manusia, anggaran, sarana dan prasarana, serta kebijakan yang ada, upaya yang dilakukan dalam rangka mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan dinilai sudah layak. Namun tidak menutup

kemungkinan bahwa akan ada upaya lain yang lebih efektif jika ada perubahan-perubahan kondisi baik dari internal maupun eksternal.

Prinsip terakhir (kelima) dari SMART yaitu *Timed*, bahwa konten menunjukkan durasi dan menggambarkan urutan hasil tergantung pada waktu untuk kemajuan menuju hasil. Berdasarkan analisis terhadap dokumen KAK/TOR, dapat diketahui bahwa konten yang ada telah menunjukkan adanya tahapan dan waktu pelaksanaan kegiatan, serta kurun waktu pencapaian *output/keluaran*. Tahapan dari proses persiapan (pembentukan tim, persiapan administrasi, dan rapat koordinasi), pelaksanaan, hingga dihasilkannya *output/keluaran* telah terjadwal pada kalender kerja. Dengan demikian prinsip ini telah terpenuhi pada informasi kinerja.

Kemudian prinsip-prinsip FIT yang mencakup *frequency*, *intensity* dan *targeted* juga digunakan peneliti untuk menguji kualitas *logic model*. Frekuensi menyangkut jumlah kegiatan sebagai intervensi yang dilakukan dalam kurun waktu tertentu. Intensitas menyangkut kedalaman atau konsentrasi dari kegiatan sebagai intervensi yang dilakukan dalam mewujudkan hasil. Sedangkan target terkait dengan *customer/audiens/penerima manfaat* dari program/kegiatan yang dilakukan. Salah satu contoh analisis yang dilakukan peneliti terhadap *output* “penyelesaian laporan/pengaduan masyarakat” untuk mewujudkan *outcome* “efektivitas pengaduan masyarakat atas pelayanan publik”. *Output* ini dihasilkan oleh tiga aktivitas, yaitu: penerimaan dan verifikasi laporan, pemeriksaan substansi laporan, serta resolusi dan monitoring laporan. Frekuensi dari kegiatan ini tergantung dari jumlah laporan yang diterima oleh ombudsman RI selama satu tahun serta kualifikasi dari laporan tersebut. Intinya adalah bahwa kegiatan akan terus dilakukan dan berulang selama ada laporan/pengaduan dari masyarakat

sehingga efektivitas pengaduan masyarakat atas pelayanan publik dapat terwujud. Intensitas kegiatan ini telah mempunyai kedalaman yang cukup, dimana intervensi yang dilakukan dibuat secara sistematis mulai dari proses registrasi laporan, verifikasi laporan, tindak lanjut pemeriksaan laporan (investigasi, respon cepat, fasilitasi, mediasi, konsiliasi), sampai dengan resolusi (penyusunan rekomendasi dan monitoring rekomendasi). Target yang terkait dengan customer/audiens/penerima manfaat dari program/kegiatan sudah didefinisikan dengan jelas di dokumen KAK/TOR. Untuk kegiatan ini customer/audiens/penerima manfaatnya adalah pelapor. Analisis terhadap kegiatan lainnya juga menunjukkan hasil yang sama terkait kualitas frekuensi, intensitas, dan target. Jadi secara umum prinsip FIT telah terpenuhi pada informasi kinerja.

Secara umum, informasi kinerja Ombudsman RI telah memenuhi prinsip-prinsip SMART dan FIT, namun masih terdapat hal yang belum terpenuhi yaitu terkait prinsip *Measurable*, yaitu bahwa konten dapat diukur dan dikualifikasi. Indikator kinerja yang ada masih berorientasi *output* dan belum berorientasi *outcome*. Hal ini akan mempersulit dalam mengukur perubahan dari program yang dijalankan. Oleh karena itu, dapat peneliti simpulkan bahwa hasil dari penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI kualitasnya belum baik.

4.2.3 Faktor Pendukung dan Penghambat Penyusunan Informasi Kinerja dengan Pendekatan *Logic Model*

Menurut W.K. Kellogg Foundation (2004), bahwa penggunaan *logic model* merupakan cara yang efektif untuk memastikan keberhasilan program. *Logic model* ini dapat diterapkan pada seluruh diseluruh siklus program, baik dalam perencanaan, implementasi, maupun evaluasi. Dalam perencanaan program,

logic model berfungsi sebagai alat untuk mengembangkan strategi program, serta menjelaskan/mengilustrasikan konsep dan pendekatan program kepada pemangku kepentingan.

Penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* dalam penganggaran berbasis kinerja di Ombudsman RI bertujuan untuk memperbaiki kualitas perencanaan dan penganggaran. Diharapkan dengan penerapan sistem ini akan tercipta perencanaan dan penganggaran yang kredibel, akuntabel, efisien dan efektif. Untuk menciptakan kondisi ideal tersebut tentunya terdapat beberapa faktor yang harus diperhatikan agar sistem yang diterapkan bisa berjalan secara optimal. Faktor pendukung perlu dikembangkan dan dimanfaatkan untuk memperkuat sistem yang telah ada, sedangkan faktor penghambat perlu diantisipasi dan dicari jalan keluar untuk perbaikan.

4.2.3.1 Faktor Pendukung

Penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* dalam penganggaran berbasis kinerja di Ombudsman RI sudah diterapkan sejak 2015 dan sampai saat ini masih berjalan. Hal ini menunjukkan bahwa sistem yang digunakan masih *exist*, *compatible*, dan tentunya bermanfaat terhadap organisasi. Berdasarkan hasil penelitian setidaknya terdapat 5 (lima) faktor pendukung penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI, yaitu:

(1) Adanya peraturan eksternal yang mengikat

Peraturan perundang-undangan termasuk peraturan pelaksanaan yang memuat ketentuan, panduan atau pedoman penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* membantu perencana dalam

penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI. Peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Menteri Keuangan tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran, yang diterbitkan sejak tahun 2015 sampai dengan yang terakhir tahun 2017 (Peraturan Menteri Keuangan nomor 143/PMK.02/2015, 196/PMK.02/2015, 163/PMK.02/2016, dan 94/PMK.02/2017). Peraturan tersebut memberikan kepastian hukum yang mendasari pelaksanaan perencanaan dan mengharuskan semua Kementerian/Lembaga untuk menerapkannya.

Berdasarkan uraian di atas, diperoleh proposisi minor yaitu adanya peraturan eksternal yang mengikat memberikan kepastian hukum dan mengharuskan K/L untuk menerapkannya.

(2) Ketersediaan data dan informasi

Data dan informasi merupakan dasar dalam penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*. Sebagaimana pernyataan McLaughlin dan Jordan (2015) bahwa informasi dari dokumen terkait program dan hasil wawancara dengan *stakeholders* yang telah ditargetkan harus tersedia sebelum *logic model* dibangun. Hal yang sama juga disampaikan oleh Knowlton dan Philips (2013), bahwa konstruksi praktis *program logic model* dimulai dengan tersedianya informasi seperti penelitian, wawancara, dan dokumen. Berdasarkan hasil penelitian disebutkan bahwa salah satu faktor pendukung terhadap eksistensi penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI adalah tersedianya data dan informasi yang cukup. Data dan informasi ini diperoleh dari telaah dokumen dan hasil wawancara/diskusi dengan *stakeholders*

mengenai tujuan organisasi, kondisi eksisting, permasalahan, dan alternatif solusi.

(3) Sarana dan prasarana yang memadai

Penyusunan informasi kinerja yang baik merupakan salah satu kinerja yang diharapkan dari perencanaan. Untuk menghasilkan kinerja yang baik menurut Mahmudi (2015), dapat dipengaruhi oleh adanya kondisi yang dapat memotivasi. Kondisi ini salah satunya adalah tersedianya sarana dan prasarana yang memadai untuk melakukan pekerjaan. Penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* yang dalam prosesnya dihasilkan melalui pembahasan kolektif bersama *stakeholders* membutuhkan ketersediaan ruang rapat yang memadai. Selain itu setiap pegawai yang terlibat dalam penyusunan juga harus mempunyai kelengkapan kerja yang memadai juga, mulai dari meja, kursi, komputer/laptop, printer, scanner, dan alat tulis kantor (ATK). Kemudian di era kemajuan teknologi informasi saat ini, dukungan sarana dan prasarana untuk pertukaran informasi sangat diperlukan. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa sarana dan prasarana yang ada di Ombudsman RI sudah memadai. Kebutuhan ruang rapat, kelengkapan kerja pegawai, dan dukungan teknologi informasi sudah terpenuhi dengan baik. Hal ini tentunya sangat membantu dalam mendukung kelancaran penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI.

(4) *Stakeholders* utama yang terpusat

Menurut Knowlton dan Philips (2013) bahwa model terbaik dibangun secara sosial dalam pengalaman bersama yang difasilitasi. W.K. Kellogg Foundation (2004) merekomendasikan *logic model* dikembangkan secara

kolaboratif dalam proses kolegial yang inklusif yang melibatkan sebanyak mungkin *stakeholders* utama. Sementara Milwaukee Public School (2014) berpendapat bahwa sebelum memulai proses pemodelan logika apa pun, *stakeholders* utama harus diidentifikasi dan direkrut untuk dilibatkan sejak awal proses. Dari ketiga pernyataan di atas menunjukkan bahwa keterlibatan *stakeholders* merupakan elemen penting dalam membangun *logic model*.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa *stakeholders* utama dalam penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI adalah perencana (Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran), penanggung jawab kegiatan (Unit Kerja), dan evaluator (Subbagian Evaluasi dan Pelaporan). Ketiga *stakeholders* utama ini berada di kantor yang sama, yaitu di Ombudsman RI pusat sehingga akan memudahkan dalam koordinasi. Kemudahan koordinasi antar *stakeholders* tentunya menjadi penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* lebih efektif.

Berdasarkan uraian di atas, diperoleh proposisi minor yaitu *stakeholders* utama yang terpusat memudahkan koordinasi.

4.2.3.2 Faktor Penghambat

Selain faktor pendukung, penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI juga mempunyai kendala dan hambatan. Faktor-faktor penghambat tersebut adalah:

(1) Tidak adanya Standar Operasional Prosedur (SOP)

Menurut Sailendra (2015), Standar Operasional Prosedur merupakan panduan yang digunakan untuk memastikan kegiatan operasional organisasi atau perusahaan berjalan dengan lancar. Fungsi SOP adalah sebagai

pedoman dalam pelaksanaan pekerjaan, memperlancar tugas pegawai/tim kerja, mengarahkan pegawai untuk disiplin, serta sebagai dasar hukum jika ada penyimpangan.

Standar Operasional Prosedur (SOP) terkait penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI tidak ada. Saat ini penyusunan informasi kinerja merujuk pada pedoman penyusunan informasi kinerja dari Kementerian Keuangan. Namun karena pedoman tersebut belum diatur dalam peraturan internal, maka masih banyak unit kerja yang belum paham dan bahkan belum mengetahuinya. Pedoman ini juga masih bersifat umum sehingga perlu disesuaikan dengan kondisi yang ada di Ombudsman RI. Dengan tidak adanya SOP terkait penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*, maka tidak ada standar baku tentang alur penyusunan, waktu pelaksanaan, aktor yang berperan, dan *ouput* yang dihasilkan. Tidak adanya SOP menyebabkan ambiguitas pemahaman dalam penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* sehingga dapat mengurangi efektivitas.

(2) Kuantitas dan kualitas Perencana yang belum memadai.

Menurut Faludi (1973) salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan ataupun kegagalan implementasi rencana yang telah disusun adalah pengetahuan dan keterampilan perencana. Faktor tersebut tidak hanya mempengaruhi bagian akhir dari proses perencanaan, tetapi juga pada saat formulasi program. W.K. Kellogg Foundation (2004) menyatakan bahwa program yang sukses adalah yang dibangun berdasar pengetahuan yang kuat atas teori program. Connie Schmitz dan Beverly Anderson Parsons dalam (W.K. Kellogg Foundation, 2004) berpendapat bahwa jika perencana

program tidak memiliki hipotesis yang membimbing mereka, potensi mereka untuk belajar dari inisiatif ini rendah, dan program tersebut mungkin bermasalah.

Kondisi perencana yang ada di Ombudsman RI jumlahnya belum ideal jika dibandingkan dengan beban kerja yang ada. Selain itu pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki perencana belum bisa dikatakan baik. Rata-rata latar belakang pendidikan mereka bukan dari perencanaan.

Pengetahuan dan keterampilan yang mereka miliki hanya berasal dari belajar secara otodidak, pengalaman dalam melaksanakan pekerjaan, serta sesekali mengikuti seminar dan sosialisasi tentang perencanaan. Saat ini belum ada satu pun dari pegawai yang dimiliki merupakan fungsional perencana. Dengan kuantitas dan kualitas perencana yang belum memadai, berdasarkan teori yang dikemukakan para ahli bahwa perencana merupakan faktor yang mempengaruhi keberhasilan, maka kondisi ini tentu dapat menghambat dalam menghasilkan informasi kinerja baik.

(3) Belum efektifnya keterlibatan *stakeholders* utama.

Penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI belum sepenuhnya melibatkan *stakeholders*. Unit kerja dan evaluator hanya terlibat pembahasan dengan perencana pada tahap pengumpulan informasi dan pendefinisian masalah dan konteks. Tahapan selanjutnya sampai dihasilkannya informasi kinerja hanya dilakukan oleh perencana (Subbagian Penyusunan Program dan Anggaran). Hal ini dikarenakan waktu yang tersedia untuk menyusun informasi kinerja terbatas. Menurut Hyndman et al. (2001), bahwa *logic model* yang komprehensif dan dikembangkan dengan baik adalah hasil dari

"brainstorming kolektif" oleh *stakeholders* utama. Kemudian Knowlton dan Philips (2013) menyatakan bahwa menciptakan *logic model* dengan partisipasi mendalam dari *stakeholders* akan meningkatkan kualitas dan mendorong penggunaannya. Hyndman et al. (2001) menambahkan bahwa kurangnya partisipasi dapat menyebabkan keputusan ditolak, ditunda, ditantang atau dipertanyakan oleh pemangku kepentingan internal atau eksternal. Hal ini sebagaimana yang dialami di Ombudsman RI bahwa ada unit kerja yang mempertanyakan informasi kinerja yang dihasilkan karena tidak sesuai dengan harapan mereka.

(4) Belum efektifnya evaluasi sebagai umpan balik

Menurut Mulyono dan Yumari (2017), evaluasi merupakan penilaian yang objektif dan sistematis terhadap intervensi yang direncanakan, sedang berlangsung, maupun yang telah diselesaikan. Manfaat evaluasi diantaranya untuk memberikan informasi yang valid mengenai kinerja, klarifikasi dan kritik terhadap nilai yang mendasari pemilihan target dan tujuan, menunjukkan alternatif solusi, dan memberikan umpan balik terhadap perencanaan. Semua manfaat evaluasi tersebut sangat berguna dalam proses perencanaan, termasuk penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model*.

Evaluasi kinerja yang dilakukan di Ombudsman RI saat ini mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.02/2017 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, dimana evaluasi kinerja mencakup tiga aspek, yaitu: aspek implementasi, aspek manfaat, dan aspek konteks. Saat ini baru evaluasi kinerja atas aspek implementasi yang efektif dilakukan, sedangkan evaluasi kinerja aspek manfaat walaupun pengukuran dan

penilaian secara matematis mampu dihasilkan, namun capaian kinerja tersebut belum sepenuhnya menggambarkan manfaat yang didapatkan. Hal ini karena indikator sasaran program dan indikator sasaran strategis yang seharusnya berorientasi *outcome* sebagian besar masih berorientasi *output*. Tidak efektifnya evaluasi aspek manfaat, menurut peneliti turut disumbang karena belum dilakukannya evaluasi aspek konteks yang menganalisa relevansi input, aktivitas, *output*, dan *outcome*.

Dalam teori *logic model* yang disampaikan oleh Knowlton dan Philips (2013), proses evaluasi aspek konteks disebut *modeling*. *Modeling* dapat dilakukan pada seluruh kehidupan program, baik pada saat desain, implementasi, evaluasi dan adaptasi. Namun menurutnya, *modeling* yang paling krusial adalah pada tahap desain/pembuatan. *Modeling* pada tahap ini akan meningkatkan kualitas model yang ada sehingga lebih matang dan akan membawa pada jalur yang tepat pada pencapaian hasil.

Belum efektifnya evaluasi sebagai umpan balik dalam penyusunan informasi kinerja, baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun setelah selesainya pelaksanaan dapat mengurangi kualitas informasi kinerja yang dihasilkan.

(5) Kurangnya Komitmen Pimpinan

Menurut Mahmudi (2015), untuk menciptakan sistem manajemen kinerja yang efektif (termasuk perencanaan kinerja) peran pimpinan/manajer sangat menentukan. Sebagaimana dijelaskan pada hasil penelitian, bahwa pimpinan di Ombudsman RI telah mempunyai komitmen terhadap penerapan pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja, namun masih terdapat beberapa hal penting yang belum menjadi perhatian

Salah satu peran pimpinan/manajer terkait komitmennya dalam manajemen kinerja menurut Mahmudi (2015) adalah menciptakan kondisi yang dapat memotivasi pegawai. Kondisi ini dapat bersifat *antecedent* dan *consequence*. Kondisi *antecedent* yang sudah dipenuhi di Ombudsman RI adalah adanya visi-misi-tujuan-sasaran organisasi, memfasilitasi kegiatan kebutuhan penyusunan informasi kinerja, menciptakan kondisi kerja yang nyaman, tersedianya sarana dan prasarana yang memadai, serta mendukung pengembangan kompetensi dan *skill* pegawai walaupun dengan keterbatasannya. Sedangkan kondisi *antecedent* penting yang belum dipenuhi yaitu tidak adanya SOP yang menjadi pedoman pegawai dalam menyusun informasi kinerja. Selain itu juga tidak dibentuknya tim perumus/penyusun informasi kinerja yang melibatkan *stakeholders* terkait. Tim ini merupakan wujud komitmen pimpinan bahwa penyusunan informasi kinerja telah dilaksanakan sesuai kaidah *logic model* yang dibangun berdasarkan konsensus bersama. Kemudian kondisi *consequence* yang dicontohkan Mahmudi (2015) adalah adanya sistem *reward* dan *punishment*. Sistem *reward* dan *punishment* yang mampu meningkatkan kinerja pegawai melalui pemberian penghargaan dan agar terhindar dari hukuman belum dijalankan. Kurangnya komitmen pimpinan ini dapat menghambat efektivitas penerapan pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja.

BAB V

KESIMPULAN, KETERBATASAN PENELITIAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan dari hasil penelitian dan analisa pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya terhadap penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI yang mengarah pada fokus penelitian, maka peneliti dapat menarik kesimpulan sebagai berikut:

(1) Proses penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI sudah melaksanakan sebagian besar tahapan dalam pengembangan *logic model*, yaitu mengumpulkan informasi yang relevan, mendefinisikan masalah dan konteksnya, mendefinisikan unsur-unsur kinerja dalam sebuah tabel, menggambarkan model, dan memverifikasi logika program dengan *stakeholders*. Namun masih terdapat beberapa catatan terutama tidak dilakukannya tahapan menggambarkan model serta kurangnya keterlibatan *stakeholders* pada tahap mendefinisikan unsur-unsur kinerja dalam sebuah tabel dan tahap memverifikasi logika program.

(2) Hasil penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI secara kualitas belum baik karena belum tepat dalam merumuskan indikator kinerja. Indikator yang ada masih berorientasi *output* dan belum berorientasi *outcome*.

(3) Terdapat beberapa faktor pendukung yang dapat digunakan untuk memperkuat atau meningkatkan kualitas penyusunan informasi kinerja dengan pendekatan *logic model* di Ombudsman RI yaitu: adanya peraturan eksternal yang mengikat, ketersediaan data dan informasi, sarana dan prasarana yang memadai, serta *stakeholders* utama yang terpusat. Selain itu juga terdapat faktor-faktor yang selama ini menjadi penghambat yang perlu

untuk diantisipasi dan dicari jalan keluarnya yaitu: tidak adanya Standar Operasional Prosedur (SOP), Kuantitas dan kualitas perencana yang belum memadai, belum efektifnya keterlibatan *stakeholders* utama, belum efektifnya evaluasi sebagai umpan balik, dan kurangnya komitmen pimpinan.

5.2. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini memiliki keterbatasan-keterbatasan yang meliputi:

- (1) Jenis penelitian merupakan studi kasus terkait penggunaan pendekatan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja di Ombudsman RI, belum tentu kondisi di tempat lain sesuai dengan apa yang diuraikan sehingga hasil yang ada kurang memberikan dasar yang kuat untuk melakukan generalisasi ilmiah.
- (2) Peneliti merupakan salah satu pegawai di instansi yang dijadikan lokus penelitian sehingga subjektivitas peneliti dikhawatirkan terlalu jauh mencampuri hasil penelitian.
- (3) Observasi yang dilakukan hanya terkait gambaran lingkungan dan tidak mengamati proses riil penyusunan informasi kinerja karena adanya keterbatasan waktu penelitian.

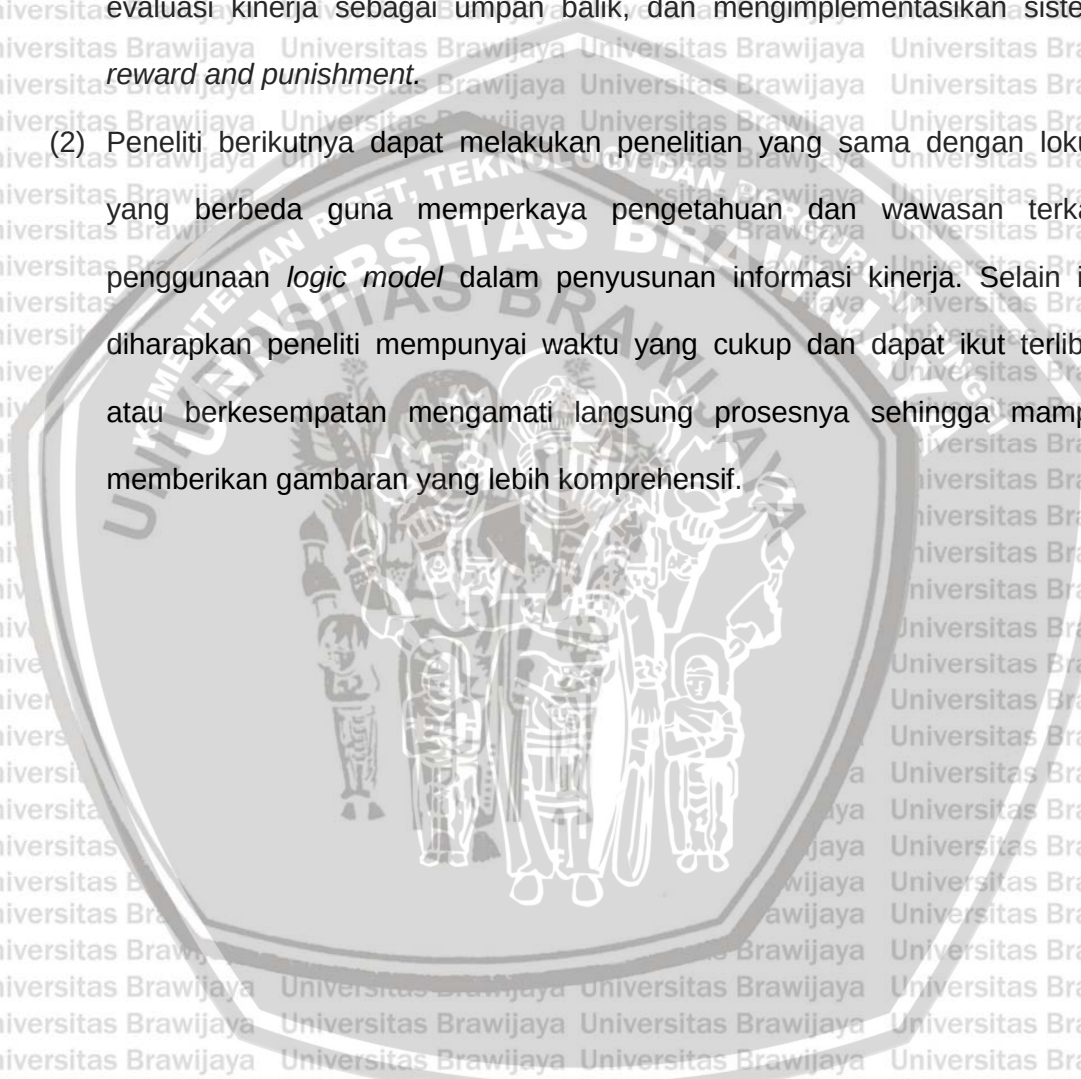
5.3. Saran

Berdasarkan hasil penelitian, analisa pembahasan dan keterbatasan penelitian, peneliti dapat memberikan saran sebagai berikut:

- (1) Dalam rangka menghasilkan kualitas perencanaan yang baik terkait penyusunan informasi kinerja, perlu adanya komitmen nyata dari pimpinan untuk mendukung efektivitas penggunaan pendekatan *logic model* yaitu

memastikan kepedulian dan keterlibatan seluruh unsur organisasi dalam penyusunan informasi kinerja dengan membentuk tim kerja yang terdiri dari perwakilan *stakeholders* terkait, menyediakan SOP sebagai pedoman kerja, meningkatkan pengetahuan dan keterampilan perencana, mengefektifkan evaluasi kinerja sebagai umpan balik, dan mengimplementasikan sistem *reward and punishment*.

- (2) Peneliti berikutnya dapat melakukan penelitian yang sama dengan lokus yang berbeda guna memperkaya pengetahuan dan wawasan terkait penggunaan *logic model* dalam penyusunan informasi kinerja. Selain itu diharapkan peneliti mempunyai waktu yang cukup dan dapat ikut terlibat atau berkesempatan mengamati langsung prosesnya sehingga mampu memberikan gambaran yang lebih komprehensif.



DAFTAR PUSTAKA

- Alwasilah, Chaedar A. 2002. *Pokok Kualitatif: Dasar-Dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*, PT. Dunia Pustaka Jaya. Bandung
- Arbianto, Muhammad Purwo. 2016. *Evaluasi Keterkaitan Perencanaan Kinerja dan Penganggaran (Studi pada Pemerintah Kota Yogyakarta)*. Tesis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Arizti, Pedro, et al. 2010. *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*, World Bank. Washington D.C.
- Australian National Audit Office. 2000. *Better Practice Principles for Performance Information*, Australian Government Publishing Service. Australia.
- Bastian, Indra. 2010. *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*, Edisi Ketiga, Erlangga. Jakarta.
- Berman, Evan M. 2006. *Performance and Productivity in Public and Nonprofit Organizations*. Second Edition, M.E. Sharpe Inc. USA.
- BPKP. 2005. *Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja (Revisi)*. Jakarta.
- Bungin, Burhan. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Castanheira, Junita. 2017. *Evaluasi Sistem Penganggaran Pemerintah dengan Pendekatan Logic Model (Studi pada Kementerian Keuangan Republik Demokratik Timor Leste)*. Tesis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Conyers, Diana, dan Peter Hills. 1990. *An Introduction to Development Planning in The Third World*. Chichester, Newyork, Brisbane, Toronto, Singapore. John Wiley & Sons.
- Departemen Keuangan. 2009. *Buku 2 Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK)*, Jakarta.
- Faludi, Andreas. 1973. *Planning Theory*, Pergamon Press. Oxford.
- Fauziah, Devi Zulfi. 2014. *Evaluasi Penyusunan Indikator Kinerja Berbasis Logic Model (Studi pada Pemerintah Kota Tangerang)*. Tesis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Febriantoko, Jovan. 2016. *Evaluasi Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Studi pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Wonogiri*. Tesis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Frechling, Joy A. 2015. "Logic Models". In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2nd edition, Volume 14: 299-305. <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.10549-5>.

Funnell, Sue C., dan Patricia J. Rogers. 2011. *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. Vol. 31. John Wiley & Sons, New Jersey.

Hamasu, Claire, dan Elizabeth Kelly. 2017. "The Logic Model: More Than A Planning Tool". In *Performance Measurement and Metrics* 18 (2): 158-164. <https://doi.org/10.1108/PMM-08-2017-0032>.

Hyndman, Brian., Larry Hershfield dan Jodi Thesenvitz. 2001. *Logic Model Workbook*. THCU University of Toronto.

Kamaroesid, Herry. 2013. *Sistem Administrasi Anggaran Negara (Sistem Administrasi APBN Mulai T.A. 2013)*, Mitra Wacana Media. Jakarta.

Kementerian Keuangan. 2014a. *Pedoman Penataan Arsitektur dan Informasi Kinerja dalam Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga*, Jakarta.

-----, 2014b. *Better Practice Guide: Penganggaran Berbasis Kinerja*, Jakarta.

Knowlton, Lisa Wyatt dan Cynthia C. Philips. 2013. *The Logic Model Guide Book: Better Strategies for Great Results*, 2nd Edition, SAGE Publications. USA.

Mahmudi. 2015. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Edisi Ketiga, UPP STIM YKPN. Yogyakarta.

Mardiasmo. 2009. *Akuntansi Sektor Publik*, ANDI. Yogyakarta.

Miles, Matthew B., A. Michael Huberman dan Johnny Saldana. 2014. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*, Third Edition, SAGE Publications. USA.

Milwaukee Public Schools. 2014. *A Guide for Developing Logic Models Through a Program Theory of Change*, Wisconsin. <http://mps.milwaukee.k12.wi.us/MPS-English/CIO/Research--Development/LogicModelingHandbook.pdf>. diunduh pada 20 Mei 2018.

Mulyono dan Yumari. 2017. *Strategi Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran*, Deepublish. Yogyakarta.

Neely, Andy, Mike Bourne dan Chris Adam. 2017. "Better Budgeting or Beyond Budgeting?" In *Measuring Business Excellence* 7 (3): 22-28.

Osborne, David, dan Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government : How The Entrepreneur Spirit is Transforming The Public Service*, terjemahan: Mewirusahaakan Birokrasi Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik. Alih Bahasa Abdul Rosyid dan Ramelan. Pustaka Binaman Pressindo. Jakarta.

Peyton, David J., dan Michael Scicchitano. 2017. "Devil is in the Details: Using Logic Models to Investigate Program Process". In *Evaluation and Program Planning* 65: 156-162.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2017.08.012>

Putra, Andri Donnal (21 Februari 2018). Sri Mulyani: Anda Tidak Bisa Merencanakan, Mengapa Saya Harus Kasih Anggaran? *Kompas.com*
<https://ekonomi.kompas.com/read/2018/02/21/122000826/sri-mulyani-anda-tidak-bisa-merencanakan-mengapa-saya-harus-kasih-anggaran>.

Ramadhan, Gumilar Achmad. 2014. *Evaluasi Rencana Kerja dan Anggaran Pusat Pengelolaan Barang Milik Negara Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dengan Pendekatan Model Logika (Logic Model)*. Tesis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Redburn, F.S., R.J. Shea dan T.F Buss. 2008. *Performance Management and Budgeting: How Governments Can Learn from Experience*, National Academy of Public Administration. New York.

Republik Indonesia. 2003. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*. Lembaran Negara RI Tahun 2003, No. 47. Sekretariat Negara. Jakarta.

-----, 2004a. *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. Lembaran Negara RI Tahun 2004, No. 104. Sekretariat Negara. Jakarta.

-----, 2004b. *Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah*. Lembaran Negara RI Tahun 2004, No. 74. Sekretariat Negara. Jakarta.

-----, 2004c. *Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga*. Lembaran Negara RI Tahun 2004, No. 75. Sekretariat Negara. Jakarta.

-----, 2008. *Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139. Sekretariat Negara. Jakarta.

-----, 2010. *Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga*. Lembaran Negara RI Tahun 2010, No. 152. Sekretariat Negara. Jakarta.

-----, 2015. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 143/PMK.02/2015 Tahun 2015 tentang Petunjuk Penyusunan Dan Penelaahan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1088. Kementerian Keuangan. Jakarta.

-----, 2016. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 163/PMK.02/2016 Tahun 2016 tentang Petunjuk Penyusunan Dan Penelaahan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 10629. Kementerian Keuangan. Jakarta.

-----, 2017. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 94/PMK.02/2017 Tahun 2017 tentang Petunjuk Penyusunan Dan Penelaahan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 985. Kementerian Keuangan. Jakarta.

Robbins, Stephen P., dan Mary Coulter. *Manajemen*, Gramedia. Jakarta.

Rudyasmono. 2017. *Evaluasi dan Strategi Perbaikan Penganggaran Berbasis Kinerja pada Direktorat Jenderal Multilateral Kementerian Luar Negeri*. Tesis, Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.

Safari, Johan. 2016. *Evaluasi Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja (Studi Kasus di Biro Perencanaan dan Anggaran Sekretariat Jenderal Kemenkes RI)*. Tesis, Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.

Sailendra, Annie. 2015. *Langkah-Langkah Praktis Membuat SOP*, Cetakan Pertama, Trans Idea Publishing. Yogyakarta.

Shakman, Karen, dan Sheila M. Rodriguez. 2015. *Logic models for program design, implementation, and evaluation: Workshop toolkit* (REL 2015-057). Washington.

Sugiyono. 2017. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Alfabeta, Bandung.

Sule, Erni Trisnawati dan Kurniawan Saefullah. 2005. *Pengantar Manajemen*, Prenada Media. Jakarta.

Suprayogi. 2014. *Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja: (Studi pada Satuan Kerja Pusat Survei Geologi)*. Tesis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Taylor-Powell, Ellen, Larry Jones dan Ellen Henert. 2003. *Enhacing Program With Logic Model*. University of Wisconsin-Extension.

Terry, George R. 2000. *Prinsip-prinsip Manajemen*, Bumi Aksara. Jakarta.

Wibowo. 2011. *Manajemen Kinerja*, Rajawali Pers. Bandung.

W.K. Kellogg Foundation. 2004. *Logic Model Development Guide*, Michigan.

<https://www.wkkf.org/resource-directory/resource/2006/02/wk-kellogg-foundation-logic-model-development-guide>. diunduh pada 20 Mei 2018.

Zeng Congqin. 2007. "Comparison of Performance Budget and Traditional Budget". In *Canadian Social Science* 3 (5): 71-75.

