



MediaTrend 12 (2) 2017 p. 143-155

# Media Trend

Berkala Kajian Ekonomi dan Studi Pembangunan

<http://journal.trunojoyo.ac.id/mediatrend>

## Proses Penyusunan Dokumen Perencanaan Dan Laporan Pertanggung Jawaban Pemerintah Daerah Di Indonesia: Pendekatan Kualitatif

Jovan Febriantoko<sup>1,\*</sup>, Febrianty<sup>2</sup><sup>1,2</sup> Program Studi Akuntansi Politeknik PalComTech Jalan Basuki Rahmat No.1908 Palembang

### Informasi Artikel

Sejarah artikel:

Diterima Agustus 2017

Disetujui September 2017

Dipublikasikan Oktober 2017

Keywords:

Public Sector,  
Accountability,  
Budgeting

### ABSTRACT

*This study aims to provide an overview of the process of preparing and analyzing factors that become obstacles in the process of preparation of planning documents and accountability reports of local governments in Indonesia. The type of research to be used is qualitative research. The type of data in this study is based on primary data. Technique data collection used is interview. Interviews were conducted in depth with semi-structured questions. Selection of participants with expert analysis techniques. The data analysis technique is using coding which consists of open coding, axial coding and selective coding. The result of the research shows that the process of preparation of planning documents and accountability reports to the local government is still experiencing constraints in the stages of resource identification, evaluation is limited to the implementation, not showing results-oriented activities, and preparing accountability report due to obligations. The inhibiting factors were found in the presence of coordination difficulties that occurred between the fields within the organization and the inability to identify the problem being experienced.*

© 2017 MediaTrend

Penulis korespondensi:

E-mail: [jovanfebriantoko@palcomtech.ac.id](mailto:jovanfebriantoko@palcomtech.ac.id)DOI: <http://dx.doi.org/10.21107/mediatrend.v12i2.3067>

2460-7649 © 2017 MediaTrend. All rights reserved.

## Pendahuluan

Proses penyusunan anggaran Pemerintah Daerah (Pemda) terdapat beberapa proses perancangan penganggaran yang dikenal dengan proses penyusunan dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Pemerintah Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Strategis (Renstra), dan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA). Dokumen perencanaan yang telah disusun dituangkan kedalam Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah (APBD). Dokumen APBD berisi mengenai segala bentuk program dan kegiatan beserta anggaran untuk membiayai pengeluaran dalam menjalankan program dan kegiatan serta sumber sumber yang akan mendanai. APBD menjadi acuan dalam melaksanakan program dan kegiatan Pemda berdasarkan dokumen perencanaan yang telah di bahas sebelumnya. Semua Program yang telah dijalankan oleh pemerintah daerah wajib di laporkan berdasarkan Interupsi Presiden (Inpres Nomor 7/1999) tentang Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Inpres No. 7 Tahun 1999 merupakan bentuk reformasi mengenai transparansi penyelenggaraan pemerintah sekaligus menunjukkan ketertarikan Pemerintah Republik Indonesia terhadap sistem pengukuran kinerja.

Organisasi pemerintah memiliki kecenderungan mengukur keberhasilan program dan kegiatan dengan mendasarkan pada kemampuan organisasi dalam menyerap dan merealisasikan anggaran atau hanya menekankan pada aspek input tanpa melihat *output* dan *outcome* dari pelaksanaan program dan kegiatan (Supartini, 2012). Penerapan pengukuran kinerja pemerintah di Indonesia masih sebatas digunakan untuk memenuhi persyaratan pengukuran daripada membuat organisasi menjadi lebih efektif dan efisien sebagai akibat tekanan dari kewajiban peraturan dari pemerintah pusat (Akbar, Pilcher, & Perrin, 2015). Dalam penelitian

(Febriantoko, 2013) menyatakan belum tersedianya database yang akurat, belum adanya sistem informasi yang jelas dan audit kinerja yang baik pada pemerintah daerah.

Masalah potensial yang muncul dalam pengembangan indikator kinerja dan berdampak pada terdistorsinya sistem manajemen kinerja antara lain (Mahmudi, 2011).

(1) Input atau biaya tidak teralokasi pada program secara akurat, (2) Semua perhatian kualitas yang terjadi tidak tercatat, (3) Adanya kegagalan dalam mempertimbangkan eksternalitas yang muncul dari suatu program dan tidak mencatat semua dampak negatif yang diakibatkan oleh program tersebut, (4) Faktor-faktor eksternal tidak dimasukkan dalam menyusun indikator kinerja, seperti perubahan ekonomi, sosial, politik, dan lingkungan demografis (Jaenudin & Chairunisa, 2015), (5) Adanya kesalahan dalam melihat efisiensi rata-rata, (6) Kegagalan mencegah terjadinya tindakan manipulasi penilaian kinerja oleh penyedia layanan, (7) Keengganan untuk berubah, ketidakyakinkan terhadap indikator yang digunakan, motivasi yang rendah dari manajemen level operasional untuk memenuhi indikator yang ditetapkan, manajemen yang tidak mendukung dan kecenderungan untuk menghindari dinilai atau diukur kinerjanya.

Tata kelola pemerintahan yang baik ditandai dengan tiga pilar utama partisipasi, transparansi dan akuntabilitas yang merupakan elemen dasar yang saling berkaitan (Rizal, 2015). Salah satu peraturan mengenai tata kelola pemerintahan yang baik adalah penerapan UU Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Paradigma baru yang muncul dalam manajemen sektor publik tersebut adalah *New Public Management* (NPM). Fokus utama NPM pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan pada kebijakan. NPM bertu-

juan untuk mengubah kegiatan pelayanan publik dengan sedemikian rupa sehingga pelayanan publik sebagai penyedia jasa bagi masyarakat harus sadar akan tugasnya untuk menghasilkan layanan yang efisien dan efektif, namun tidak berorientasi kepada laba (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014).

Pengertian akuntabilitas adalah kewajiban pemerintah untuk memberikan pertanggung jawaban dalam segala kegiatan dan program yang diberikan kepada masyarakat yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban tersebut (Mardiasmo, 2002). Akuntabilitas memberikan gambaran mengenai bentuk kewajiban instansi pemerintah untuk melaporkan dan mempertanggung jawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya (Schillemans, 2008).

Pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud yaitu pengukuran kinerja organisasi publik memiliki manfaat membantu perbaikan kinerja pemerintah yang memiliki fokus terhadap tujuan-tujuan dan sasaran program kerja yang diharapkan mampu meningkatkan efisiensi dan efektivitas kinerja dalam organisasi sektor publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Joumard, Lonti, & Curristine, 2007). Maksud yang kedua yaitu ukuran kinerja sektor publik digunakan sebagai pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan (Cairney, 2013). Maksud yang ketiga adalah ukuran kinerja sektor publik digunakan sebagai alat mewujudkan pertanggungjawaban terhadap publik dan memperbaiki komunikasi antar lembaga (Iyoha & Oyerinde, 2010).

Pengukuran kinerja merupakan upaya membandingkan tujuan yang ingin dicapai pada waktu yang telah ditentukan dengan perkembangan pencapaian yang sedang diamati pada suatu waktu atas suatu materi perencanaan yang ditunjuk-

kan oleh suatu indikator. Indikator adalah suatu alat ukur untuk menggambarkan tingkatan capaian suatu sasaran atau target yang telah ditetapkan, melakukan perencanaan awal, dan dapat merupakan variabel kuantitatif atau kualitatif (Micheli & Mari, 2014). Berikut ini merupakan penjelasan masing-masing indikator kinerja berdasarkan tingkatan.

(1) Indikator input mengukur jumlah sumber daya yang dipergunakan seperti anggaran, Sumber Daya Manusia (SDM), peralatan, material, dan masukan lain, yang dipergunakan untuk melaksanakan kegiatan, (2) Indikator output mengukur output yang langsung dihasilkan dari suatu pelaksanaan kegiatan, baik berupa fisik maupun non fisik, (3) Indikator outcome mengukur capaian dari berbagai kegiatan dalam suatu program yang telah selesai dilaksanakan, (4) Indikator dampak menunjukkan pengaruh, baik positif maupun negatif, yang ditimbulkan dari pelaksanaan kebijakan/program/ kegiatan.

Penelitian (Kusumaningrum, 2009) menguji mengenai pengaruh antara sasaran anggaran, sistem pengendalian akuntansi, dan penyusunan laporan tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Masalah yang ada pada penelitian ini yaitu pemerintah daerah yang memiliki tanggung jawab terhadap pengelolaan keuangan daerah dituntut untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban untuk menciptakan akuntabilitas kinerja. Undang-undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-undang No. 33 tahun 2004 mewajibkan setiap instansi pemerintah memenuhi akuntabilitas dengan memperhatikan anggaran, sistem pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Penelitian mengenai penyusunan anggaran di BLU RSUP Prof. Dr. R. D.

Kandou Manado (Rumah Sakit Malalayang) memberikan gambaran bahwa penyusunan anggaran di Rumah Sakit Malalayang sebagai alat pengendalian manajemen sudah cukup efektif (Waworuntu, 2013). Proses penyusunan anggaran menggunakan pendekatan sistem perencanaan, program, dan anggaran terpadu (PBBS). Pengambilan keputusan anggaran PBBS dilakukan dengan kombinasi antara pengambilan keputusan dari atas ke bawah dan bawah ke atas. Proses penyusunan anggaran sampai dengan tahap pelaporannya pada penelitian ini sesuai dengan karakteristik PBBS yaitu pendekatan ini dirumuskan dalam bentuk program atau aktivitas dari visi, misi, dan tujuan yang terdapat dalam dokumen perencanaan di Rumah Sakit Malalayang.

Berdasarkan latar belakang di atas maka akan diteliti mengenai gambaran proses penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah Provinsi dan Kabupaten di Indonesia. Gambaran proses penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggungjawaban dilihat dari bagaimana proses penyusunannya secara menyeluruh? dan Apa saja faktor yang menghambat proses penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggungjawaban? Penelitian ini bertujuan memberikan gambaran proses penyusunan dan menganalisis faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam proses penyusunan dokumen perencanaan serta laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah di Indonesia.

### Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan karena terdapat permasalahan dalam proses penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggungjawaban. Oleh karena itu jenis penelitian yang akan digunakan adalah penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-

kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati (Kalra, Pathak, & Jena, 2013). Jenis data pada penelitian ini bersumber pada data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh dari tangan pertama untuk analisis berikutnya untuk menemukan solusi atau masalah yang diteliti (Sekaran & Bougie, 2013). Data sekunder mengacu pada informasi yang dikumpulkan dari sumber yang telah ada (Braun & Clarke, 2016). Teknik Pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara. Wawancara dilakukan secara mendalam dengan pertanyaan semi struktur. Pemilihan partisipan dengan teknik *expert analysis*, yaitu mewawancarai pihak yang berkaitan langsung dengan proses penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah (Elmer & Borowski, 2011). Pihak yang berkaitan langsung dengan proses penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggungjawaban adalah Kepala dinas, kepala bagian keuangan, kepala bagian perencanaan dan pelaporan serta staf pelaksana. Panduan pertanyaan dalam proses wawancara adalah sebagai berikut: (1) Bagaimana menentukan komponen-komponen dalam penyusunan dokumen perencanaan? (2) Siapa saja yang terlibat dalam penentuan komponen-komponen dalam proses penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggungjawaban? (3) Apakah organisasi memiliki sumber daya manusia yang memadai untuk melakukan penyusunan tersebut? (4) Bagaimana cara mengidentifikasi sumber daya? (5) Apakah melakukan penyusunan dokumen dan laporan berdasarkan aturan yang berlaku? (6) Apa saja faktor yang menghambat proses penyusunan dokumen dan laporan? (7) Bagaimana anda menentukan indikator-indikator dalam penyusunan indikator kinerja? (8) Apakah anda berkonsultasi kepada ahli dalam proses penyusunan dokumen dan laporan? (9) Mengapa organisasi anda mengembangkan indikator-

indikator dalam penyusunan laporan pertanggung jawaban ? (10) Apakah sebagai pejabat sektor publik memiliki pemahaman yang jelas tentang tujuan mereka dalam mengembangkan dokumen perencanaan dan laporan pertanggungjawaban

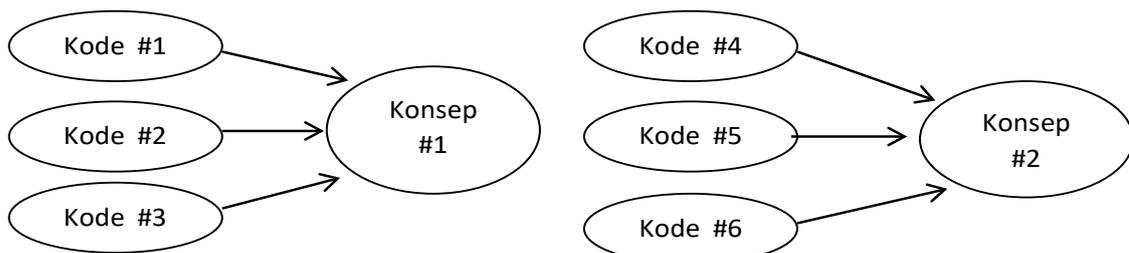
Penilaian keabsahan data wawancara menggunakan uji kredibilitas, *fittingness transferability*, *dependability* dan *confirmability* (Guba & Lincoln, 1994). Keabsahan data dalam uji kredibilitas dapat menggunakan teknik triangulasi (Bryman, 2011). Triangulasi terbagi tiga yaitu triangulasi teknik, triangulasi waktu, dan triangulasi sumber. Selain Triangulasi *member checking* juga menjadi uji keabsahan data. *Member checking* bertujuan untuk mengetahui seberapa jauh data yang diperoleh sesuai dengan apa yang diberikan oleh pemberi data (Birt, Scott, Cavers, Campbell, & Walter, 2016). Apabila data yang ditemukan disepakati oleh para pemberi data maka data tersebut valid, sehingga akan semakin kredibel atau dipercaya (Satori & Komariah, 2009).

Teknik analisis data yang digunakan untuk mereduksi data hasil wawancara yang telah diperoleh menggunakan teknik koding. Penggunaan dari teknik koding untuk mengolah data kualitatif dari wawancara. Teknik koding merupakan langkah yang

uraikan oleh (Saldana, 2009) dimaksudkan sebagai cara mendapatkan kata atau frase yang menentukan adanya fakta psikologi yang menonjol, menangkap esensi fakta, atau menandai *attribute* psikologi yang muncul kuat dari sejumlah kumpulan bahasa atau data visual. Data tersebut dapat berupa transkrip wawancara, catatan lapangan observasi partisipan, jurnal, dokumen, literatur, artefak, fotografi, video, *website*, korespondensi email dan lain sebagainya. Kode dengan demikian merupakan proses transisi antara koleksi data dan analisis data yang lebih luas (Saldana, 2009). Teknik koding yang digunakan terbagi menjadi tiga yaitu: *open coding*, *axial coding*, dan *selective coding*.

**Open Coding**

*Open coding* merupakan proses identifikasi kode dalam data, kemudian di beri sebuah nama atau atribut tertentu yang dilanjutkan dengan memasukkan kode-kode tersebut kedalam konsep yang saling berkaitan (Holton, 2010). Tahapan *Open coding* menurut (MacQueen, McLellan, Kay, & Milstein, 1998) terdiri dari identifikasi kode kode yang ditemukan dan di iterpretasi kedalam suatu konsep yang digambarkan sebagaimana disajikan pada gambar 1.



Sumber: (MacQueen et al., 1998)

**Gambar 1**  
**Tahapan Open Coding**

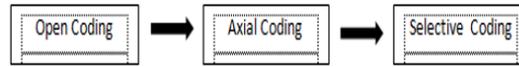
dilakukan seorang peneliti untuk mendapatkan gambaran fakta sebagai satu kesatuan analisis data kualitatif dan teknik mengumpulkan serta menarik kesimpulan analisis psikologis terhadap data yang diperoleh (Baralt, 2012). Koding sebagaimana di

**Axial Coding**

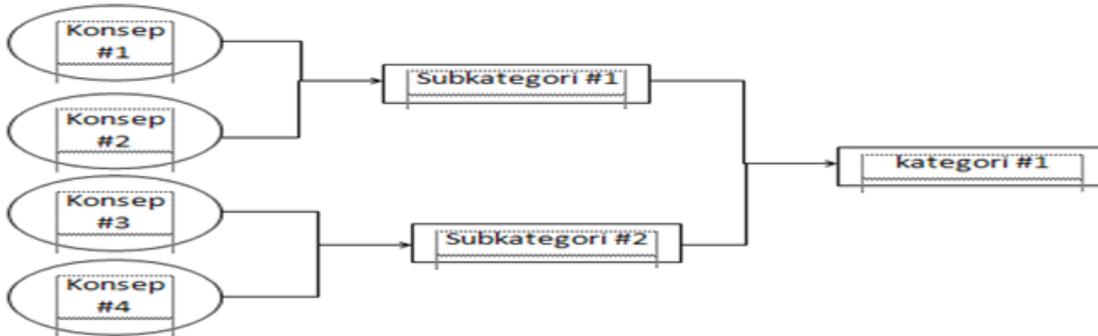
*Axial coding* merupakan merupakan kumpulan beberapa konsep yang berhasil diungkap berdasarkan kode kode dalam tahap *open coding* (Benaquisto, 2008). Konsep yang sudah di ungkap dihubung-

kan satu sama lain melalui pemadatan pada subkategori. Subkategori memberikan ringkasan dari tahap sebelumnya. Kumpulan Subkategori yang didapatkan dipadatkan kembali menjadi kategori-kategori yang memiliki korelasi. Kategori-kategori itu ada yang dapat diposisikan sebagai: kondisi yang dianggap penyebab, ialah kejadian apapun yang menyebabkan terjadinya suatu gejala gejala itu sendiri. Bagan mengenai tahapan *axial coding* sebagaimana gambar 2.

jaringan kategori yang saling terintegrasi merupakan paparan diskriptif dan dijadikan fokus kajian yang disebut *story* sebagaimana disajikan pada gambar 3.



Model analisis data dengan teknik koding dalam penelitian ini secara garis secara ringkas disajikan pada gambar 4.



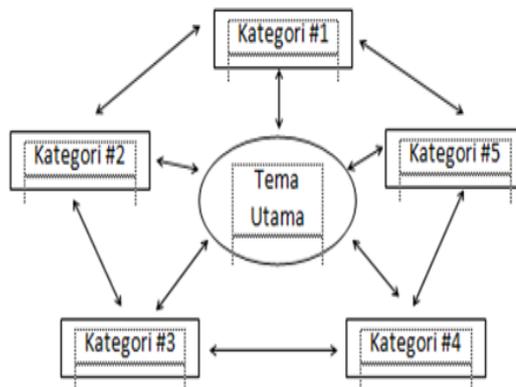
Sumber: (MacQueen et al., 1998)

**Gambar 1**  
**Tahapan Axial Coding**

**Selective Coding**

Pengertian dari *selective coding* adalah proses untuk menyeleksi kategori kategori untuk menemukan kategori inti atau sentral (Price, 2010). Proses seleksi kategori dilakukan dengan mengintegrasikan kategori kategori yang ditemukan dan dituangkan dalam suatu jaringan. Kisah dalam

Gambar 4 menunjukkan adanya korelasi antar bagian teknik koding. Korelasi antar teknik dalam koding dapat memunculkan tema utama dalam sebuah penelitian kualitatif.



Sumber: (MacQueen et al., 1998)

**Gambar 2.**  
**Tahapan Axial Coding**

**Tabel 1**  
**Daftar Partisipan Wawancara**

Partisipan	Tingkat Pemerintah Daerah	Jabatan	Jenis Kelamin
P1	Provinsi	Kepala Bagian Keuangan	Wanita
P2	Provinsi	Kepala Bagian Pelaporan	Pria
P3	Provinsi	Kepala Dinas	Pria
P4	Provinsi	Staf Penyusunan Dokumen	Pria
P5	Kabupaten	Kepala Dinas	Pria
P6	Kabupaten	Kepala Bagian Keuangan	Wanita
P7	Kabupaten	Kepala Bagian Perencanaan	Pria

Sumber: Data diolah, 2017

### Hasil dan Pembahasan

Tahapan teknik koding dalam penelitian ini dimulai dari penentuan inisial partisipan dalam wawancara. Seperti yang dijelaskan dalam bagian sebelumnya, partisipan dalam penelitian ini dipaparkan pada tabel 1.

Proses analisis data menggunakan teknik koding dimulai dengan transkripsi hasil wawancara secara verbatim. Proses transkripsi verbatim merupakan transkripsi sesuai hasil wawancara yang diperoleh tanpa perubahan kata baik sebagian maupun keseluruhan (Hagens, Dobrow, & Chafe, 2009).

### Open Coding

Hasil data wawancara dalam penelitian di analisis menggunakan teknik koding. Hasil analisis berdasarkan open coding ditemukan 60 kode dari hasil transkripsi wawancara secara verbatim dari 7 partisipan yang berkaitan langsung dengan proses penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggung jawaban pemerintah daerah.

Pemadatan yang dilakukan dari 60 kode pada transkripsi wawancara diperoleh 25 konsep. Proses pemadatan 60 kode menjadi 25 konsep dilakukan dengan proses sebagaimana disajikan pada tabel 2.

**Tabel 2**  
**Analisis Open Coding**

Partisipan	Transkripsi	Pemadatan Fakta	Interprestasi	Kode	Konsep
P6	"ada, biasanya tiap bidang mengusulkan banyak kegiatan... sedangkan biasanya annggaranya nggak cukup... jadi mau tidak mau harus memotong kegiatan...kita prioritaskan yang penting penting dulu... kadang juga rencana anggaran pendapatan untuk membiayai program tidak sesuai yang diharapkan..."	Terjadi kesenjangan antara anggaran yang dimiliki dibandingkan dengan usulan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan	Terjadi kesenjangan antara program dan anggaran	17	Konsep #6 Terjadi Kesenjangan Antara Program Dan Anggran
P7	"ya kayak kesenjangan anggaran itu loh mas, ketimpangan celah fiskal dan potensi pendapatan yang kecil...juga, Ketaatan terhadap dokumen perencanaan, ketimpangan anggaran dan capaian ukuran kinerja yang belum maksimal dan terukur"	Ada kesenjangan anggaran, karena pendapatan daerah yang kecil tidak sesuai dengan jumlah kegiatan yang diusulkan	Terjadi kesenjangan antara program dan anggran	18	

Sumber: Data Diolah, 2017

Berdasarkan hasil pengkodean dan konsep yang didapat dari *open coding* ditemukan gambaran pola-pola kendala yang dapat di analisis lebih lanjut melalui tahapan berikutnya yaitu *axial coding*. Pola-pola yang diperoleh berdasarkan proses pengkodean dari transkripsi hasil wawancara yang diperoleh.

### **Axial Coding**

Berdasarkan analisis *axial coding* maka di dapatkan hasil sebagaimana Tabel 3.

Berdasarkan hasil pengkodean dan konsep yang didapat dari *open coding* ditemukan gambaran pola-pola kendala yang dapat di analisis lebih lanjut melalui tahapan berikutnya yaitu *axial coding*. Pola-pola yang diperoleh berdasarkan proses pengkodean dari transkripsi hasil wawancara yang diperoleh.

Analisis pada tabel 1 menunjukkan bahwa dalam penyusunan dan penerapan alat ukur kinerja pada dokumen perencanaan dan laporan pertanggung jawaban mengalami kendala.

**Tabel 3**  
**Analisis Axial Coding**

Konsep	Subkategori
Konsep #1 Konsep #2 Konsep #3	Subkategori #1 Pemahaman Fungsi Dan Jenis Sumber Daya
Konsep #4 Konsep #5 Konsep #6	Subkategori #2 Tidak Mampu Mengidentifikasi Kesenjangan Sumber Daya
Konsep #7 Konsep #8 Konsep #9	Subkategori #3 Terjadi Kesenjangan Sumber Daya
Konsep #10 Konsep #11 Konsep #12 Konsep #13	Subkategori #4 Peran Penting Sumber Daya
Konsep #14 Konsep #15 Konsep #16	Subkategori #5 Terdapat Kegiatan Evaluasi Dan Identifikasi
Konsep #17 Konsep #18 Konsep #19	Subkategori #6 Berorientasi Terhadap Kuantitas Kegiatan
Konsep #20 Konsep #21 Konsep #22	Subkategori #7 Hambatan Perdebatan Antar Bidang
Konsep #23 Konsep #24	Subkategori #8 Melakukan Evaluasi Terhadap Pelaksanaan Kegiatan
Konsep #25	Subkategori #9 Upaya Peningkatan Kualitas Pelaporan
	Subkategori #10 Penyusunan Dokumen Dan Laporan Berdasarkan Peraturan
	Subkategori #11 Dokumen Perencanaan Berdasarkan Pengesahan DPR
	Subkategori #12 Penyusunan Laporan Berdasarkan Kewajiban
	Subkategori #13 Tidak Mampu Mengidentifikasi Kendala
	Subkategori #14 Sulit Koordinasi

Sumber: Data Diolah, 2017

Kendala tersebut dialami baik pada pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten. Berdasarkan 25 konsep yang diperoleh pada tahapan *open coding* dapat dipadatkan kembali menjadi 14 subkategori dalam tahapan *axial coding*. Subkategori yang diperoleh dari tahapan *axial coding* menggambarkan bahwa 57% dari subkategori merupakan hambatan dalam proses penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggung jawaban yaitu sebanyak 8 subkategori. Subkategori yang merupakan hambatan yaitu subkategori #2; subkategori #3; subkategori #6; subkategori #7; subkategori #10; subkategori #12; subkategori #13; dan subkategori #14.

### Selective Coding

Tahapan analisis *selective coding* pada tabel di atas menunjukkan hampir seluruh proses penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggung jawaban masih mengalami kendala. Jumlah kategori yang didapat dalam tahapan *selective coding* berjumlah 5 kategori.

Berdasarkan 5 kategori yang diperoleh dari analisis hasil wawancara diperoleh gambaran bahwa sebanyak 100% kategori yang didapatkan merupakan hambatan dalam proses penyusunan. Hasil analisis *selective coding* dapat dijabarkan sebagaimana berikut: (a) Kategori #1 masukan dan sumber daya. Analisis masukan dan sumber daya dalam penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggung jawaban dalam penelitian ini mengalami kendala yang tidak terlalu signifikan. Pemerintah daerah Provinsi dan Pemerintah daerah kabupaten tidak mengalami kendala dalam proses mengidentifikasi sumber daya yang dapat digunakan dalam proses penyelenggaraan program dan kegiatan. Sumberdaya yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sumberdaya manusia, sumberdaya anggaran, dan teknologi. Kendala yang dihadapi dalam analisis masukan dan sumber daya adalah belum mampu mengidentifikasi kesenjangan anggaran dengan baik. Kendala ini dapat dilihat dari jumlah usulan program dan kegiatan yang dikemukakan

**Tabel 4**  
**Anal isi Selective Coding**

Subkategori #1	Kategori #1 masukan dan sumber daya Memahami peran sumber daya masukan akan tetapi belum mampu mengidentifikasi kesenjangan dengan baik	
Subkategori #2		
Subkategori #3		
Subkategori #4		
Subkategori #5	Kategori #2 proses Evaluasi kegiatan sebatas pada pelaksanaan kegiatan	
Subkategori #6		
Subkategori #7		
Subkategori #8	Kategori #3 Keluaran Menilai terselesaikannya kegiatan yang direncanakan	
Subkategori #9		
Subkategori #10	Kategori #4 Ketaatan terhadap peraturan Penyusunan dokumen dan laporan pertanggung jawaban berdasarkan aturan yang berlaku	
Subkategori #11		
Subkategori #12	Kategori #5 faktor Penghambat	
Subkategori #13		• Tidak mampu mengidentifikasi terjadinya masalah
Subkategori #14		• Sulit koordinasi antar bidang

Sumber: Data Diolah, 2017

dibandingkan dengan jumlah sumberdaya yang dimiliki. (b) Kategori #2 Proses. Dalam analisis proses terdapat temuan kendala. Kendala yang muncul dalam analisis proses yaitu mengenai kegiatan evaluasi kegiatan. Penilaian evaluasi kegiatan hanya mengacu pada pelaksanaan kegiatan. Dapat ditarik kesimpulan dalam proses ini hanya menilai sebatas kuantitas kegiatan. Dengan kata lain, seberapa banyak program kegiatan yang akan dilaksanakan pemerintah daerah. (c) Kategori #3 Keluaran. Kategori #3 menilai keluaran program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah menilai suatu program dan kegiatan efektif sebatas pada terselesainya program dan kegiatan yang dilaksanakan. Terselesainya program dan kegiatan pemerintah daerah dinilai berdasarkan rasio ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Penggunaan indikator kinerja pada dokumen perencanaan dan laporan pertanggung jawaban pemerintah daerah belum diterapkan dengan optimal. Hal tersebut ditunjukkan dengan adanya kegiatan yang tidak memiliki indikator kinerja, ketidaksesuaian indikator kinerja dengan kegiatan, dan berorientasi pada upaya yang dilaksanakan sehingga belum mampu menilai hasil yang dapat dirasakan masyarakat. (d) Kategori #4 Ketaatan terhadap peraturan. Berdasarkan analisis hasil wawancara dari partisipan bahwa proses penyusunan dokumen perencanaan telah sesuai dengan Permendagri No 13 Tahun 2006 Pasal 89 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah dan untuk penyusunan laporan pertanggung jawaban mengacu pada Permen Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2014. Penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggung jawaban pemerintah daerah didasari pada kewajiban yang harus dilaksanakan. Proses penyusunan tersebut dilakukan bukan untuk merencanakan dan mengukur kinerja organisasi.

(e) Kategori #5 Faktor penghambat. Hasil wawancara dari partisipan akan menggambarkan hambatan yang terjadi dalam proses penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggung jawaban. Hambatan yang paling mendasar adalah ketidakmampuan sumber daya manusia pada pemerintah daerah di Indonesia mengidentifikasi terjadinya masalah. Masalah yang sudah berjalan lama tidak dapat diidentifikasi dengan baik. Faktor penghambat lain yang terjadi dalam proses penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggung jawaban adalah sulit koordinasi antar bidang dalam organisasi.

Berdasarkan teknik koding yang digunakan untuk menganalisis data wawancara maka tema utama permasalahan dalam proses penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggung jawaban pemerintah daerah yaitu belum mampu mengidentifikasi kesenjangan sumber daya dan hampir sama dengan penelitian yang dilakukan (Windasari & Surendro, 2011). Evaluasi terhadap penggunaan anggaran hanya mengukur kinerja berdasarkan upaya yang telah dilakukan sesuai dengan (Fauziah, 2014; Marvin, 2012). Proses penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggung jawaban dilaksanakan karena kewajiban dan senada dengan hasil penelitian (Akbar et al., 2015). Kesulitan koordinasi antar bidang merupakan faktor penghambat yang menyebabkan proses penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggung jawaban tidak berjalan dengan baik serupa dengan penelitian (Benson, 2011).

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil dan pembahasan maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut: (1) Proses penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggung jawaban pada pemerintah daerah masih mengalami kendala baik dalam tahapan identifikasi sumber daya, evaluasi sebatas pada pelaksanaan, belum menun-

jukan kegiatan yang berorientasi hasil, dan menyusun laporan pertanggungjawaban karena kewajiban; (2) Faktor penghambat dalam proses penyusunan dokumen perencanaan dan laporan pertanggungjawaban adalah adanya kesulitan koordinasi yang terjadi antar bidang di dalam organisasi dan ketidakmampuan identifikasi masalah yang sedang dialami.

#### Daftar Pustaka

- Akbar, R., Pilcher, R. A., & Perrin, B. (2015). Implementing performance measurement systems: Indonesian local government under pressure. *Qualitative Research in Accounting & Management*. <https://doi.org/10.1108/QRAM-03-2013-0013>
- Baralt, M. (2012). Coding Qualitative Data. In *Research Methods in Second Language Acquisition: A Practical Guide* (pp. 222–244). <https://doi.org/10.1002/9781444347340.ch12>
- Benaquisto, L. (2008). Codes and coding. *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods Methodology*, 517–522. <https://doi.org/10.4135/9781412963909>
- Benson, T. (2011). Cross-Sectoral Coordination in the Public Sector: A Challenge to Leveraging Agriculture for Improving Nutrition and Health. In *Leveraging Agriculture for Improving Nutrition and Health* (p. 4). Washington DC: International Food Policy Research Institute. Retrieved from <http://www.ifpri.org/publication/cross-sectoral-coordination-public-sector>
- Birt, L., Scott, S., Cavers, D., Campbell, C., & Walter, F. (2016). Member checking. *Qualitative Health Research*, 26(13), 1802–1811. <https://doi.org/10.1177/1049732316654870>
- Braun, V., & Clarke, V. (2016). Thematic analysis. *Journal of Positive Psychol-*  
*ogy*. <https://doi.org/10.1037/13620-004>
- Bryman, A. Triangulation, *Encyclopedia of Social Science Research Methods* § (2011). <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4135/9781412950589>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Cairney, P. (2013). Understanding public policy : theories and issues. *Public Administration*, 91(3), 782–793. <https://doi.org/JK468 P64 D95 2013, ait>
- Elmer, P. J., & Borowski, D. M. (2011). Expert Analysis : System of S & L Bankruptcy. *An Expert System Approach to Financial Analyst*.
- Fauziah, D. Z. (2014). *Evaluasi Penyusunan Indikator Kinerja Berbasis Logic Model (Studi Pada Pemerintah Kota Tangerang)*. Universitas Gadjah Mada. Retrieved from [http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=penelitian\\_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html&buku\\_id=67888&obyek\\_id=4](http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=penelitian_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html&buku_id=67888&obyek_id=4)
- Febriantoko, J. (2013). *Analisis Efektivitas Belanja Modal Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Kesehatan, dan Dinas Pertanian Kabupaten Wonogiri Periode 2012 Sampai 2011*. Digital Library Universitas Islam Indonesia. Universitas Islam Indonesia. Retrieved from <https://simpus.uii.ac.id/search/?n=009042&l=100&b=l&j=SK>
- Guba, E., & Lincoln, Y. (1994). Competing Paradigms in Qualitative Research. *Handbook of Qualitative Research*, 105–117. <https://doi.org/http://www.uncg.edu/hdf/facultystaff/Tudge/Guba%20&%20Lincoln%201994.pdf>

- Hagens, V., Dobrow, M. J., & Chafe, R. (2009). Interviewee Transcript Review: assessing the impact on qualitative research. *BMC Medical Research Methodology*, 9(1), 47. <https://doi.org/10.1186/1471-2288-9-47>
- Holton, J. (2010). The coding process and its challenges. *The Grounded Theory Review*, 9(1), 21–40. <https://doi.org/10.4135/9781848607941.n13>
- Iyoha, F. O., & Oyerinde, D. (2010). Accounting infrastructure and accountability in the management of public expenditure in developing countries: A focus on Nigeria. *Critical Perspectives on Accounting*, 21(5), 361–373. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2009.06.002>
- Jaenudin, & Chairunisa, F. (2015). Faktor Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pegawai Negeri Sipil Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Bulungan. *Jurnal Administrasi Negara*, 21(2), 50–61.
- Joumard, I., Lonti, Z., & Curristine, T. (2007). Improving Public Sector Efficiency. *OECD Journal on Budgeting*, 7(1), 1–41. <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art6-en>
- Kalra, S., Pathak, V., & Jena, B. (2013). Qualitative research. *Perspectives in Clinical Research*, 4(3), 192. <https://doi.org/10.4103/2229-3485.115389>
- Kusumaningrum, I. (2009). *Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi dan Sistem Pelaporan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah*. Universitas Diponegoro. Retrieved from <http://eprints.undip.ac.id/7832/>
- MacQueen, K. M., McLellan, E., Kay, K., & Milstein, B. (1998). Codebook Development for Team-Based Qualitative Analysis. *Cultural Anthropology Methods*, 10(2), (s): 31-36. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/1525822X980100020301>
- Mahmudi. (2011). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: UII Press.
- Mardiasmo. (2002). Elaborasi Reformasi Akuntansi Sektor Publik: Telaah Kritis Terhadap Upaya Aktualisasi Kebutuhan Sistem Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah. *Journal Akuntansi & Auditing Indonesia*, 6(1), 63–82.
- Marvin, H. (2012). *Evaluasi Penyusunan Indikator Kinerja Pada Pemerintah Kabupaten Bantul*. Universitas Gadjah Mada. Retrieved from [http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=penelitian\\_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html&booku\\_id=57324&obyek\\_id=4](http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=penelitian_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html&booku_id=57324&obyek_id=4)
- Micheli, P., & Mari, L. (2014). The theory and practice of performance measurement. *Management Accounting Research*, 25(2), 147–156. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2013.07.005>
- Price, J. M. C. (2010). Coding: Selective Coding. In *Encyclopedia of Case Study Research* (p. 158). <https://doi.org/10.4135/9781412957397.n56>
- Rizal, Y. (2015). Implementasi Prinsip Akuntabilitas Publik dan Kaitannya Dengan Reformasi Birokrasi di Sumatera Barat. *JAKPP : Jurnal Analisis Kebijakan & Pelayanan Publik*. Retrieved from <http://journal.unhas.ac.id/index.php/jakpp/article/view/46>
- Saldana, J. (2009). The Coding Manual for Qualitative Researchers. *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. <https://doi.org/10.1109/TEST.2002.1041893>
- Satori, D., & Komariah, A. (2009). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Schillemans, T. (2008). Accountability in the

- shadow of hierarchy: The horizontal accountability of agencies. *Public Organization Review*, 8(2), 175–194. <https://doi.org/10.1007/s11115-008-0053-8>
- Sekaran, U., & Bougie, R. (2013). Research methods for business. In *Research methods for business* (p. 436). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Supartini, N. (2012). *Evaluasi Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) (Studi Kasus pada Pemerintah Kabupaten Kotawaringin Barat)*. Universitas Gadjah Mada. Retrieved from [http://etd.ugm.ac.id/index.php?mod=penelitian\\_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html& buku\\_id=55507](http://etd.ugm.ac.id/index.php?mod=penelitian_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html& buku_id=55507)
- Waworuntu, T. S. S. (2013). Evaluasi Penyusunan Anggaran Sebagai Alat Pengendalian Manajemen BLU RSU Prof.Dr.R.D Kandou Manado. *Jurnal EMBA*, Vol 1 No 3, 904–913.
- Windasari, I. P., & Surendro, K. (2011). Pengukuran Kesenjangan Digital di Institusi Pemerintah Daerah ( Studi Kasus : Pemerintah Kota Semarang ). *Jurnal Sistem Komputer*, 1(2), 71–76.