

BAB I

PENDAHULUAN

Bab I memaparkan latar belakang penelitian yang berasal dari fenomena gap dan teori gap, keterbaruan penelitian, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian. Bab I terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian.

A. Latar Belakang

Negara Indonesia memiliki komitmen untuk menyelenggarakan pemerintahan yang bebas korupsi dan mewujudkan kesejahteraan bangsa Indonesia. Hal ini terlihat dari Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 alinea keempat dan keikutsertaan Indonesia dalam penandatanganan Konvensi PBB Anti Korupsi pada tahun 2006. Pemerintah kemudian meratifikasi dan menerbitkan Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 2006 tentang pengesahan Konvensi Anti Korupsi. Komitmen Indonesia terhadap anti korupsi juga ditunjukkan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme keuangan negara, perbendaharaan negara, dan pengawasan keuangan negara, terutama sejak lahirnya otonomi daerah. Mekanisme peraturan perundangan disusun berjenjang dan berkesinambungan dari tingkat pusat ke daerah demi berlangsungnya praktik keuangan negara maupun daerah yang bebas korupsi terutama dalam penganggaran.

Fenomena penganggaran pemerintah daerah (pemda) memberikan fakta yang menarik selama beberapa kurun waktu terakhir. Temuan audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tahun 2017 menunjukkan masih lemahnya sistem pengendalian internal pemda, terutama dalam pengendalian pelaksanaan

APBD¹. Hasil penelitian *Indonesian Corruption Watch (ICW)* menunjukkan bahwa masih banyak pelanggaran tindak korupsi yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN)². Hasil evaluasi Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB) yang menunjukkan banyak penyerapan anggaran yang tidak tepat sasaran dan masih lemahnya perencanaan. Beberapa kritik sosial juga diarahkan kepada pemda terkait perencanaan dan realisasi anggaran yang dinilai tidak mengindahkan aspek sosial dan budaya masyarakat daerah.

Fenomena tersebut menarik untuk diteliti lebih jauh mengingat banyak dan ketatnya peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme penganggaran. Akan tetapi, mengacu pada fenomena yang terjadi di lapangan, peraturan perundangan tingkat pusat dari Undang-Undang (UU) dan Peraturan Pemerintah (PP), peraturan tingkat Menteri (Permen) sampai dengan peraturan kepala daerah (perkada) yang telah diterbitkan ternyata belum efektif dalam mengantisipasi praktik penyimpangan anggaran dalam tubuh pemerintah. Begitu pula dengan evaluasi dan pengawasan berkelanjutan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BKP) dan ICW belum efektif dalam mengurangi praktik penyimpangan anggaran.

¹ 6.222 kelemahan SPI terdiri dari 2.887 permasalahan kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, 2.083 kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, dan 1.252 kelemahan struktur pengendalian internal. Informasi diperoleh dari Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2018 BKP-RI.

² Presentasi ICW dengan judul Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2017 yang dilaksanakan di Jakarta pada Senin, 19 Februari 2017 diakses melalui laman <https://antikorupsi.org> tanggal 15 Januari 2019

Beberapa penelitian penganggaran mengindikasikan *budgetary slack* merupakan permasalahan utama dalam penganggaran. *Slack* dengan sengaja diciptakan demi keuntungan pribadi atau sekelompok orang. Keterlibatan subordinat dalam anggaran untuk meminimalisir *slack* tidak efektif karena subordinat dapat menyajikan informasi yang salah demi keuntungan dengan membebani perusahaan (Sharma & Frost, 2020; Brink, Coats & Rankin, 2017). Asimetri informasi dan motivasi ekonomi menjadi pemicu munculnya *slack*.

Penganggaran dalam pemerintahan mengalami problema yang sama. Penelitian Kamau, Rotich, & Anyango (2017); Onyango-Delewa (2016); Amans, Mazars-Chapelon, & Villeseque-Dubus (2015); Mutiganda (2013); Ryu, Bowling, & Wright (2008) dan Schick (2007) menunjukkan aktor anggaran memanfaatkan wewenang dan menggunakan anggaran sebagai obyek manipulasi untuk menghasilkan *outcome* yang sesuai dengan kebutuhan mereka. Penelitian yang dilakukan Febrina & Isril (2016); Parwati, Budiasih, & Astika, (2015); Subechan, Imam, & Haryono (2014); Riyanto (2012); dan Hanida (2010) menunjukkan keterlambatan pengesahan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) semata-mata karena tidak adanya kesepakatan antara eksekutif dan legislatif terkait kegiatan yang masuk dalam APBD.

Beberapa mekanisme seperti sistem pengukuran kinerja (Carlsson-Wall, Kraus & Messner, 2016; Halachmi, 2002) dan pemberian insentif dilakukan untuk meminimalisir perilaku menyimpang aktor anggaran (Fisher, Pfeffer & Sprinkle, 2003; Bonner & Sprinkle, 2002). Penelitian dalam beberapa kurun waktu terakhir mengindikasikan peran pertukaran sosial sebagai alternatif pendekatan untuk mencegah perilaku menyimpang aktor anggaran.

Kecenderungan mementingkan diri sendiri dapat berubah karena pendekatan sosial (Van Slyke, 2007). Briggs (2014); Broome (1991); dan Sen (1977) menyatakan utilitas maksimal sulit diwujudkan karena manusia memiliki keterbatasan ruang yaitu nilai-nilai sosial yang berlaku dalam masyarakat. Aspek sosial memberikan kebermanfaatan hubungan sosial jangka panjang antar individu dibandingkan aspek ekonomi yang cenderung bersifat jangka pendek (Boholm, Henning, & Krzyworzeka, 2013).

Teori pertukaran sosial merupakan salah satu teori yang digunakan dalam penelitian akuntansi karena mampu menjelaskan beragam fenomena yang terjadi dalam organisasi. Beragam fenomena tersebut antara lain pembuatan keputusan (Zuckerman, Cheng & Nau, 2018; Chuang & Schechter, 2015; Nye, 2009; Olson, Parayitam & Bao, 2007; Bottom, Holloway, Miller & Mislin, 2006; Bazerman, Curhan, Moore & Valley, 2000), anggaran (Blay, Douthit & Fulmer, 2019; Fisher, Mitchell, Pfeffer & Web, 2019; Kramer & Hartmann, 2014) dan pencapaian kinerja baik secara individual maupun organisasi (Wang, McNally, & Lenihan, 2019; Pereira, Prada & Santos, 2016; Bal, Chiaburu & Jansen, 2010; Gould-Williams, 2007; Gould-Williams & Davies, 2005; Moran, 2005). Pertukaran sosial dapat membatasi perilaku oportunistik, memunculkan keseimbangan dan kesepakatan yang dapat diterima oleh semua pihak (Molm, 2014; Lawler & Yoon, 1993; Cook & Whitmeyer, 1992; Cook & Emerson, 1978; Emerson, 1976).

Pertukaran dalam anggaran terjadi saat proses negosiasi dan pembuatan keputusan. Saaty (2008) mengungkapkan bahwa pembuatan keputusan melibatkan banyak faktor yang tidak terlihat yang harus dipertukarkan. Tahap

penyusunan anggaran awal merupakan tahapan yang krusial dan sarat muatan politis. Aktor anggaran “tersandera” dengan beragam kepentingan dari *stakeholders* tetapi terbentur dengan keterbatasan sumber daya yang ada (Cheung, 2006; Kelly, 2005; Fisher, *et al.*, 2003). Dalam kondisi seperti ini, pembuatan keputusan melalui negosiasi anggaran menjadi solusi terbaik. Informasi menjadi satu elemen penting yang berperan dalam proses negosiasi. Bagaimana dan seperti apa informasi disampaikan merupakan hal yang perlu diperhatikan dalam pertukaran sosial (Weitzel, 2009).

Tuntutan tanggung jawab anggaran sekaligus pemenuhan banyak kepentingan membutuhkan rekonsiliasi dan negosiasi antar aktor anggaran (Lawler, 1992). Negosiasi tidak bisa lepas dari struktur sosial, pertukaran sosial dan kekuasaan yang melekat pada pihak-pihak yang melakukan negosiasi (Ma, Yang, & Savani, 2019; Brett & Thompson, 2016; Molm, 2014; Lawler, Thye & Yoon, 2008; Bottom *et al.*, 2006; Cropanzano & Mitchell, 2005; Cook & Emerson, 1978). Ikatan sosial, hubungan timbal balik, kepercayaan, pemahaman kognitif merupakan bentuk pertukaran sosial yang terjadi dalam organisasi. Rentang kekuasaan dan konteks budaya mewakili struktur sosial yang melekat dalam struktur organisasi perangkat daerah.

Ikatan sosial mengacu pada akumulasi dari lamanya jalinan sosial, kedekatan, dan faktor emosional. Interaksi dan komunikasi menjadi kunci dari ikatan sosial (Lawler, 2001). Jika proses sosial berjalan intens dan terbuka satu sama lain maka akan memunculkan ikatan yang kuat, sebaliknya jika interaksi jarang terjadi, jalinan komunikasi rendah maka yang terbentuk adalah ikatan sosial lemah. Ikatan sosial yang kuat dapat memotivasi individu, mencegah

terjadinya kesalahpahaman, dan memunculkan kesamaan tujuan dengan organisasi (Wilfahrt, 2018; White & Houseman, 2002; Krackhardt, 1992; Friedkin, 1982). Peneliti lain memiliki anggapan yang berbeda. Breuer, Nieken & Sliwka (2013); Brown & Konrad (2001); dan Granovetter (1983) mengungkapkan bahwa ikatan sosial yang lemah tidak memunculkan kewajiban “balas budi” dimasa mendatang, independen, dan lebih kreatif dalam berkinerja.

Hubungan timbal balik merupakan dasar dari pertukaran sosial (Mauss, 1990; Gouldner, 1960). Tindakan perusahaan yang baik di mata anggota organisasi akan mendorong anggota untuk membalas positif akan kebaikan organisasi seperti memiliki komitmen untuk mencapai misi dan tujuan organisasi, serta loyal (Tangpong, Li & Hung, 2016; Gould-Williams & Davies, 2005). HTB dapat berupa keterbukaan, kejujuran, dan komitmen (Blay, *et al.*, 2019; Shea, Lee, Menon, & Im, 2019; Fisher, *et al.*, 2019).

Kepercayaan dalam negosiasi juga merupakan simbol pertukaran (Haas & Deseran, 1981) dan menjadi dimensi preferensi sosial yang dapat mempengaruhi aktor anggaran dalam proses pembuatan keputusan (Wang, *et al.*, 2019; Pereira, *et al.*, 2016; Cook, 2015; Kollock, 2002; Lawler & Yoon, 1993; Emerson, 1976). Kepercayaan dapat muncul dalam beragam cara, diantaranya karena *faith*, *gesture*, dan pengalaman atas jalinan hubungan sosial (Buskens, 2015). Kepercayaan dalam negosiasi akan menghasilkan kesepakatan yang bijak dan diterima baik oleh kedua belah pihak (Sinaceur, 2010).

Pemahaman kognitif mengacu pada kesamaan pemahaman individu terhadap nilai-nilai sosial dan budaya, visi misi dan tujuan serta komunikasi. Pemahaman kognitif merupakan hal yang penting karena persamaan

kesepahaman dapat menghilangkan kesalahpahaman dan asumsi negatif selama proses negosiasi. Kesamaan pemahaman penting dalam penyusunan anggaran dan pencapaian kinerja agar aktor anggaran tetap berada dalam ranah yang seharusnya (Lawler *et al.*, 2008; Chiu, Hsu & Wang, 2006; Lawler, 2001; Cosmides & Tooby, 1992).

Struktur sosial disisi lain merupakan suatu tingkatan dalam kelompok sosial sebagai hasil dari rangkaian sosial. Struktur sosial berkaitan erat dengan budaya. Budaya yang melekat dapat dikarenakan wilayah tempat tinggal, latar belakang etnis, ras dan sebagainya (Odongo, 2016). Budaya mempengaruhi cara individu dalam membuat keputusan (Wang, *et al.*, 2019; Thirathon, Wieder, Matolcsy, & Ossimitz, 2017; Yates & de Oliveira, 2016). Rentang kekuasaan dan konteks budaya merupakan dua dimensi budaya yang sering dikaitkan dengan pembuatan keputusan (Caputo, Ayoko, Amoo, & Menke, 2019; Lapsley, Midwinter, Nambiar & Steccolini, 2011). Rentang kekuasaan mengacu pada relasi pimpinan dan bawahan dalam struktur organisasi. Rentang kekuasaan yang tinggi cenderung memunculkan gap yang lebar antara pimpinan dengan bawahan, dan sebaliknya.

Rentang kekuasaan tidak dapat lepas dari dinamika konteks dimana individu dan organisasi tersebut berada (Pereira *et al.*, 2016). Konteks dalam penelitian ini mengacu pada konteks budaya dimana pemda berada dan sejauh mana konteks budaya berperan dalam pembuatan keputusan dan pencapaian kinerja. Objek dalam penelitian ini adalah provinsi Jawa Tengah (Jateng) dan provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Provinsi Jateng dan provinsi DIY sama-

sama memegang nilai budaya Jawa. Budaya Jawa memiliki nilai-nilai sosial budaya dan struktur sosial yang kuat.

Provinsi DIY memiliki “kekhasan” dalam struktur sosial. Provinsi DIY merupakan provinsi yang berbentuk kerajaan sebagai warisan budaya. DIY dipimpin oleh seorang sultan, sehingga otomatis Sultan juga adalah Gubernur. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta pasal 25 ayat (1) dan (2) menyiratkan walaupun jabatan gubernur dan wakil gubernur selama 5 tahun, Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam tidak terikat ketentuan 2 (dua) kali periodisasi masa jabatan sebagaimana kepala daerah lainnya. UU tersebut menguatkan otoritas dan wewenang Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam dalam memerintah provinsi Yogyakarta.

Kasultanan memiliki sistem pemerintahan yang sama dengan monarkhi dimana sosok Raja dianggap sebagai pemimpin tunggal dan memiliki legitimasi yang tidak terbatas. Albassam (2011); Schick (2002); dan Maghraoui (2001) menyatakan bahwa raja memiliki kewenangan untuk membuat keputusan tanpa harus meminta persetujuan dari legislatif seperti arah kebijakan pemerintah, investasi, penyusunan dan penggunaan anggaran. Posisi penting dalam pemerintahan diduduki oleh kerabat kerajaan dan mempertahankan posisi dengan kekuasaan yang dimiliki (Weiss, 2005). Budaya lokal dalam hal ini budaya Jawa menguatkan sistem monarki dimana sosok raja sebagai sosok yang terpilih, mendapat wahyu, memiliki substansi *manunggaling kawula gusti* dan sentral pembuatan keputusan (Endraswara, 2013).

Berbeda dengan provinsi DIY, kepala daerah provinsi Jateng dipilih melalui pemilihan kepala daerah (pilkada) tiap 5 (lima) tahun sekali. Masyarakat dapat menilai kinerja kepala daerah. Apabila masyarakat menilai keputusan kepala daerah tidak berorientasi pada masyarakat akan dapat berdampak pada saat pemilihan periode berikutnya (Frederick, Loewenstein, & O'Donoghue, 2002) atau bahkan dapat melakukan *impeachment*. Pihak legislatif memiliki kekuasaan yang seimbang dengan eksekutif dan memiliki fungsi pengawasan terhadap pemerintah. Perbedaan dalam struktur sosial ini dapat memunculkan perbedaan perilaku pertukaran sosial antar kedua provinsi.

Selain dari sudut pandang konteks budaya dan struktur sosial, pemilihan Provinsi Jateng dan provinsi DIY diharapkan dapat mewakili dan menjawab fenomena penganggaran yang telah disampaikan sebelumnya. Provinsi Jateng merupakan provinsi ketiga terbesar di Indonesia yang saat ini sedang mengalami pemeriksaan terkait dugaan korupsi bantuan keuangan provinsi sebesar 8,2 miliar pada tahun 2018³, menerima kritik sosial terkait penyelenggaraan kegiatan apel kebangsaan yang menghabiskan dana 18M⁴, pernah ditemukan penyalahgunaan oleh BPK pada tahun 2017⁵, dan pernah mengalami penurunan realisasi pendapatan yang cukup besar pada tahun 2015 akibat ketidaktepatan dalam menganggarkan pendapatan⁶. Sebaliknya, provinsi DIY memiliki prestasi

³ <https://www.gatra.com/detail/news/443773/politik/kehati-jateng-tetapkan-4-tersangka-korupsi-bankeu-pendidikan>

⁴ <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4468313/heboh-apel-kebangsaan-di-semarang-rogo-apbd-rp-18-m>

⁵ Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2018 BKP-RI

⁶ Laporan Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan Provinsi Jateng 2015-2016

terbaik dalam perencanaan maupun Laporan Hasil Evaluasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LHE-SAKIP)⁷.

Penelitian terkait peran pertukaran sosial dalam penganggaran telah dilakukan beberapa peneliti sebelumnya. Penelitian Blay *et al.* (2019) membuktikan preferensi jujur dapat membatasi *budgetary slack*, dan preferensi tersebut muncul dari keinginan individu demi terhindar dari sanksi sosial yang akan diterima saat melanggar norma sosial. Penelitian Fisher *et al.* (2019) membuktikan bahwa subordinat yang mementingkan diri sendiri berhubungan negatif terhadap norma sosial, dan ketidakpedulian supervisi pada subordinat dapat memunculkan perilaku tidak jujur dari subordinat dalam penyusunan anggaran. Penelitian Brink *et al.* (2017) menemukan preferensi supervisor-subordinat menentukan pembuatan keputusan anggaran. Penelitian Arnold & Gillenkirch (2015) menunjukkan hasil bahwa anggaran yang digunakan untuk perencanaan sekaligus evaluasi mendorong subordinat untuk lebih bekerja sama baik saat maupun setelah negosiasi. Hasil eksperimen Arnold (2015) menunjukkan bahwa *exogenous constraints* (aspek sosial) berdampak pada hubungan superior-subordinat saat negosiasi anggaran. Hasil penelitian Kramer & Hartmann (2014) menunjukkan pertukaran sosial memediasi orientasi manajemen puncak terhadap kinerja manajerial dan budget negosiasi menurunkan *budgetary slack*.

Walaupun penelitian-penelitian diatas menunjukkan bahwa aspek sosial dapat membatasi perilaku egosentris aktor anggaran, beberapa penelitian lain

⁷<https://yogyakarta.bpk.go.id/diy-terbaik-se-indonesia/>; <https://nusantara.medcom.id/jawa-tengah/peristiwa/8KyGOXXb-diy-raih-penghargaan-provinsi-perencanaan-terbaik-dari-bappenas>

menunjukkan bahwa treat sosial yang berlebihan dapat berdampak negatif terhadap pembuatan keputusan dan kinerja. Penelitian Wang *et al.* (2019); Tangpong *et al.* (2016) mengindikasikan bahwa hubungan timbal balik yang terlalu erat dapat mengarah pada perilaku tidak etis. Penelitian Breuer *et al.* (2013) menunjukkan bahwa ikatan sosial yang terlalu erat dapat memunculkan subjektivitas dalam penilaian kinerja. Penelitian Bal *et al.* (2010) menunjukkan bahwa kepercayaan yang berlebihan dapat membentuk hubungan pertukaran yang negatif dan menurunkan kinerja. Penelitian Church *et al.* (2018) bahkan mengindikasikan bahwa tidak adanya manfaat langsung yang diperoleh manajer dari *budgetary slack* dapat mengurangi kejujuran aktor anggaran. Hasil-hasil penelitian Wang *et al.* (2019); Church *et al.* (2018); Tangpong *et al.* (2016); Breuer *et al.* (2013); Bal *et al.* (2010) menunjukkan gap atas hasil penelitian Blay *et al.* (2019); Fisher *et al.* (2019); Brink *et al.* (2017); Arnold (2015); Kramer & Hartmann (2014) yang telah dijelaskan sebelumnya.

Penelitian terdahulu terkait peran aspek sosial dan penganggaran banyak dilakukan secara eksperimen dan menyarankan dilakukannya penelitian lebih lanjut untuk mendapat pemahaman yang lebih baik (Blay *et al.*, 2019; Shea *et al.*, 2019; Church *et al.*, 2018; Zuckerman *et al.*, 2018; Falk *et al.*, 2016; Colquitt, Baer, Long, & Halvorsen-Ganepola, 2014; Engle *et al.*, 2011; Levitt & List, 2007; Charness & Rabin, 2002). Berdasarkan saran-saran penelitian sebelumnya, penelitian berikutnya dimungkinkan menggunakan survey untuk melihat kestabilan hasil penelitian. Chuang & Schechter (2015) mengungkapkan bahwa penelitian eksperimen rentan dengan *social observable shocks* yang dapat mempengaruhi perilaku subjek eksperimen. Penelitian Wang *et al.* (2019);

Kramer & Hartmann (2014) menyarankan penelitian berikutnya untuk dapat melakukan penelitian di konteks organisasi yang berbeda dan lebih mengeksplorasi faktor rentang kekuasaan dan konteks budaya.

Berdasarkan fenomena gap, gap hasil penelitian dan saran penelitian terdahulu, penelitian ini berupaya untuk menguji peran pembuatan keputusan anggaran dalam memediasi pertukaran sosial terhadap kinerja OPD. Disamping itu, penelitian akuntansi sektor publik di Indonesia khususnya anggaran masih terbatas. Mapping penelitian akuntansi sektor publik yang dilakukan Rizky & Setiawan (2019) menunjukkan selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir penelitian lebih menitikberatkan pada akuntabilitas kinerja, *flypaper effect*, belanja modal, dan pengungkapan laporan keuangan. Hasil penelitian Febrina & Isril (2016); Parwati, *et al.*, (2015); Hasniasari & Sholihin (2014); Subechan, *et al.*, (2014); Riyanto (2012); Fitri & Indriani (2011) dan Hanida (2010) membuka ruang untuk penelitian lebih lanjut. Ringkasan beragam hasil penelitian beserta saran untuk penelitian selanjutnya disajikan dalam Lampiran 1A (hal 204-207).

Upaya dalam memberikan kontribusi dan tambahan wawasan terhadap penelitian dilakukan dengan adanya kebaruan penelitian. Kebaruan dalam penelitian ini antara lain: (1) model penelitian; (2) lingkup penelitian; dan (3) item kuesioner. Kebaruan dalam model penelitian ditunjukkan dengan digunakannya variabel pembuatan keputusan anggaran sebagai variabel mediasi. Pembuatan keputusan anggaran oleh aktor anggaran merupakan hal yang krusial. Bleyen *et al.* (2015); Thiel & Leeuw (2002) mengindikasikan krusialnya peran pembuatan keputusan anggaran dalam mencapai kinerja. Kebijakan aktor anggaran yang memiliki beragam kepentingan dapat mengakibatkan penetapan

indikator kinerja yang tidak jelas dan berdampak pada buruknya kinerja. Kebaruan lingkup penelitian juga didasarkan pada saran penelitian Wang *et al.* (2019); Kramer & Hartmann (2014) untuk melakukan penelitian dalam organisasi yang berbeda. Kebaruan item kuesioner lebih dimaksudkan pada penyesuaian item kuesioner penelitian terdahulu dengan konteks di Indonesia khususnya provinsi Jateng dan DIY yang merupakan objek dalam penelitian ini.

B. Rumusan Masalah

Seperangkat peraturan perundang-undangan terkait mekanisme penganggaran pusat-daerah telah diterbitkan untuk mengatur proses perencanaan, penyusunan sampai dengan pertanggungjawaban anggaran pemda akan tetapi berdasar temuan BKP dan ICW diketahui bahwa penyimpangan terbanyak adalah karena penyalahgunaan APBD oleh ASN⁸. Kinerja OPD selama ini pun lebih dilihat pada tingkat penyerapan anggaran dan pencapaian efisiensi dimana kedua hal tersebut tidak berarti APBD telah digunakan tepat sasaran (Arnold & Artz, 2015; Thiel & Leeuw, 2002). Penyalahgunaan tersebut dapat terjadi karena ketidaktepatan aktor anggaran dalam pembuatan keputusan.

Pemilihan program dan kegiatan saat penyusunan RKA-OPD dapat menjadi celah dalam mekanisme penyusunan anggaran dan menjadi ajang tawar menawar dalam internal OPD. Proses penyusunan RKA dapat menjadi proses politik yang dimanfaatkan untuk mencapai kemakmuran bagi pihak-pihak tertentu. Costa -Font, Forns, & Sato (2015); Parwati, *et.al.* (2015) dan Sujaie

⁸ Presentasi ICW dengan judul Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2017 yang dilaksanakan di Jakarta pada Senin, 19 Februari 2017 diakses melalui laman <https://antikorupsi.org> tanggal 15 Januari 2019.

(2013) mengungkapkan peran ganda yang dimiliki oleh aktor anggaran sebagai pengusul sekaligus pengguna anggaran dapat memicu munculnya preferensi yang menguntungkan kepentingan pribadi atau golongan saat proses pembuatan keputusan. Penelitian Kamau, *et.al.* (2017); Subechan, *et.al.* (2016); Febrina dan Isril (2016); Parwati, *et.al.* (2015); Sujaie (2013); Riyanto (2012); dan Hanida (2010) menunjukkan adanya oportunisme pembuat kebijakan dalam penetapan besaran target pendapatan, belanja, dan pembiayaan anggaran.

Beberapa penelitian berupaya melihat perilaku aktor anggaran dari faktor sosial dan budaya. Faktor sosial menekankan pada hubungan sosial yang terjalin baik di dalam maupun antar organisasi. Hubungan timbal balik yang didasari dengan komitmen, keterbukaan, dan kejujuran dapat mempengaruhi aktor anggaran dalam pembuatan keputusan (Blay, *et.al.*, 2019; Shea, *et.al.*, 2019; Cropanzano & Mitchell, 2005; Kollock, 2002; Lawler & Yoon, 1993). Begitu pula dengan kepercayaan dalam negosiasi (Wang, *et.al.*, 2019; Niu & Zhao, 2018; Sward, 2016). Budaya, yang melekat dalam struktur sosial dapat mempengaruhi cara individu tersebut dalam membuat keputusan (Yates & De Oliveira, 2016). Rentang kekuasaan dan konteks budaya berperan dalam proses pembuatan keputusan (Caputo *et al.*, 2019, Wang, *et.al.*, 2019; Lapsley *et al.*, 2011).

Berdasar fenomena dan penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya, penelitian ini berupaya untuk menguji peran pembuatan keputusan anggaran dalam memediasi pertukaran sosial terhadap kinerja OPD. Penelitian akan dilakukan pada dua Pemprov yang sama-sama menganut budaya Jawa yaitu Jateng dan DIY guna melihat lebih jelas lagi peran faktor sosial dan budaya

dalam pembuatan keputusan anggaran. Dengan demikian, pertanyaan penelitian yang diajukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah pertukaran sosial yang diukur dengan dimensi ikatan sosial, hubungan timbal balik, kepercayaan, pemahaman kognitif berpengaruh terhadap pembuatan keputusan anggaran?
2. Apakah pertukaran sosial yang diukur dengan dimensi ikatan sosial, hubungan timbal balik, kepercayaan, pemahaman kognitif berpengaruh terhadap pencapaian kinerja OPD?
3. Apakah budaya lokal yang diukur dengan dimensi rentang kekuasaan dan konteks budaya berpengaruh terhadap pembuatan keputusan anggaran?
4. Apakah budaya lokal yang diukur dengan dimensi rentang kekuasaan dan konteks budaya berpengaruh terhadap pencapaian kinerja OPD?
5. Apakah pembuatan keputusan anggaran berpengaruh terhadap pencapaian kinerja OPD?
6. Apakah pembuatan keputusan anggaran memediasi pengaruh pertukaran sosial terhadap pencapaian kinerja OPD?
7. Apakah pembuatan keputusan anggaran memediasi pengaruh budaya lokal terhadap pencapaian kinerja OPD?
8. Apakah terdapat perbedaan praktik pertukaran sosial, pembuatan keputusan anggaran dan kinerja antara OPD provinsi Jateng dengan OPD provinsi DIY?

C. Tujuan Penelitian

Berkesinambungan dengan rumusan masalah dan pertanyaan penelitian yang telah diajukan, maka penelitian ini bertujuan:

commit to user

1. Menguji secara empiris dan menganalisis pengaruh pertukaran sosial yang diukur dengan dimensi ikatan sosial, hubungan timbal balik, kepercayaan, pemahaman kognitif terhadap pembuatan keputusan anggaran.
2. Menguji secara empiris dan menganalisis pengaruh pertukaran sosial terhadap pencapaian kinerja OPD.
3. Menguji secara empiris dan menganalisis pengaruh budaya lokal yang diukur dengan dimensi rentang kekuasaan dan konteks budaya terhadap pembuatan keputusan anggaran.
4. Menguji secara empiris dan menganalisis pengaruh budaya lokal terhadap pencapaian kinerja OPD.
5. Menguji secara empiris dan menganalisis pembuatan keputusan anggaran OPD terhadap pencapaian kinerja OPD.
6. Menguji secara empiris dan menganalisis pengaruh pembuatan keputusan anggaran dalam memediasi pengaruh pertukaran sosial terhadap pencapaian kinerja OPD.
7. Menguji secara empiris dan menganalisis pengaruh pembuatan keputusan anggaran dalam memediasi hubungan budaya lokal terhadap pencapaian kinerja OPD.
8. Memberikan bukti empiris perbedaan praktik pertukaran sosial, pembuatan keputusan anggaran dan kinerja antara OPD Jawa Tengah dengan OPD DIY

D. Kontribusi Penelitian

Penelitian ini berupaya memberikan kontribusi baik dalam segi teori maupun empiris.

1. Kontribusi akademis yang diberikan adalah adanya sumbangsih teori pertukaran sosial dalam menjelaskan perilaku aktor anggaran dalam pembuatan keputusan anggaran dan pencapaian kinerja OPD.
2. Kontribusi praktis yang diberikan antara lain:
 - a. Membuktikan adanya peran pertukaran sosial yang melekat dalam diri aktor anggaran saat pembuatan keputusan penyusunan anggaran dan perubahan anggaran. Dengan mengetahui faktor-faktor pertukaran sosial yang paling berperan dalam diri aktor anggaran, penelitian ini dapat memberikan masukan kepada aktor anggaran terutama pimpinan terkait faktor-faktor sosial yang harus ditingkatkan atau sebaliknya faktor-faktor sosial yang sebaiknya dihindari dalam proses pembuatan keputusan anggaran;
 - b. Membuktikan peran pembuatan keputusan anggaran dalam memediasi hubungan pertukaran sosial dengan kinerja OPD. Aktor anggaran menyadari pentingnya proses pembuatan keputusan anggaran dan membuat keputusan anggaran dengan pendekatan sosial yang baik sehingga dapat mengurangi gesekan kepentingan dengan pihak lain; mencegah keterlambatan pengesahan anggaran yang dikarenakan adanya ketidaksepakatan antara eksekutif dengan legislatif;
 - c. Menjelaskan penyebab fenomena penyalahgunaan anggaran yang selama ini masih terjadi di pemda, terutama dilakukan oleh ASN. Dengan mengetahui penyebab tersebut, maka tingkat penyelewengan oleh ASN dapat ditekan;

- c. Memberikan masukan kepada pimpinan OPD terkait dengan proses pembuatan keputusan anggaran dan pencapaian kinerja, terutama yang terkait dengan faktor-faktor pertukaran sosial; dan
- d. Memberikan masukan terhadap kebijakan pemerintah kedepan terkait dengan upaya pengurangan tindakan penyalahgunaan APBD oleh aktor anggaran.

