

## BAB II

### TELAAH PUSTAKA, PENELITIAN TERKAIT, KERANGKA KONSEPTUAL, DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

Bab II memaparkan landasan teori, kerangka konseptual, penelitian terdahulu dan penurunan hipotesis penelitian. Bab II terdiri dari telaah pustaka, penelitian terkait, kerangka konseptual dan pengembangan hipotesis.

#### A. Telaah Pustaka

##### 1. Teori Pertukaran Sosial

Teori pertukaran sosial merupakan salah satu teori yang menitikberatkan pada interaksi dan struktur sosial. Teori pertukaran sosial didasarkan pada pemikiran bahwa dalam pertukaran tidak ada pihak yang merasa dirugikan walaupun tingkat kepuasan yang diperoleh dapat berkurang (Molm, 2014; Blau, 1977; Emerson, 1976). Homans, Blau dan Emerson merupakan tiga tokoh utama pertukaran sosial yang konsep dan pemikirannya menjadi dasar dari perkembangan pertukaran sosial saat ini. Berger & Luckman (1991) menyatakan bahwa realitas dan pengetahuan akan sosial menjadi kunci dalam mempelajari sosial. Waktu, tempat, dan identitas sosial yang melekat dalam diri individu menjadi bekal bagi individu tersebut untuk memahami konstruksi sosial yang ada. Cook (2015) menegaskan bahwa hubungan sosial dipandang dari konteks pertukaran biaya dan manfaat dalam suatu interaksi yang terjalin. Sedangkan struktur sosial dipandang sebagai jaringan hubungan sosial antara individu dengan individu maupun individu dengan kelompok.

Teori pertukaran sosial telah dicetuskan oleh banyak ahli baik dari ilmu psikologi, sosiologi, ekonomi dan antropologi dan diantaranya yang menonjol

adalah George C. Homans. Homans (1958) menyatakan bahwa perilaku sosial merupakan pertukaran baik terhadap barang material maupun non material. Individu memberi dengan tujuan untuk menerima dan proses ini mempengaruhi individu pada titik tertentu mencapai ekuilibrium untuk keseimbangan pertukaran yang dilakukan. Keseimbangan besaran yang diberikan dengan yang diterima sangat beragam bagi tiap individu. Oleh karenanya Homans menitikberatkan pada pola-pola penguatan, imbalan dan biaya serta sangat dipengaruhi oleh prinsip psikologis.

Homans (1958) mengajukan beberapa proposisi yaitu proposisi sukses, stimulus, nilai, deprivasi-satiasi, dan restu agresi. Jika seorang individu melakukan suatu tindakan dan mendapat imbalan atasnya, maka individu tersebut cenderung mengulangi tindakan tersebut (sukses). Saat asumsi-asumsi masa lalu dimana individu memperoleh imbalan berulang di masa kini, maka individu cenderung bertindak sama seperti masa lalu (stimulus). Apabila tindakan yang dilakukan tersebut mengandung nilai yang tinggi, maka semakin senang individu tersebut melakukannya (nilai). Jika tindakan yang dilakukan tidak memiliki nilai lebih, maka semakin tidak bernilai imbalan yang diperoleh di mata individu (deprivasi-satiasi). Sebaliknya, jika imbalan yang diterima memiliki nilai lebih baginya, maka individu tersebut akan menunjukkan perilaku agresif terhadap tindakan yang dilakukannya tersebut (restu-agresi). Pandangan Homans dianggap sebagai reduksionisme psikologis dimana perilaku individu diasumsikan sebagai penjelasan perilaku kelompok dan diposisikan sebagai mikrososiologi.

Blau (1977) disisi lain memiliki perspektif yang berbeda dengan Homans dalam memandang sebuah pertukaran sosial. Blau sebagaimana dikutip dalam Cook & Rice (2003) berupaya untuk mengintegrasikan secara teoritis antara mikrososiologi dengan makrososiologi. Walaupun sama-sama menitikberatkan pada pertukaran yang terjadi secara tidak langsung (*indirect exchange*), Blau memperluas analisisnya dengan memahami peran pertukaran tersebut dalam konteks yang lebih luas. Blau memandang pertukaran tidak langsung sebagai dasar munculnya tindakan bersama dalam struktur sosial yang kompleks. Tindakan bersama dapat dimediasi oleh persamaan nilai-nilai yang dianut. Kohesi, integrasi, perbedaan, oposisi, konflik dan disolusi merupakan paksaan dalam perubahan struktur dan stabilitas dalam struktur sosial yang kompleks.

Blau membedakan sifat penghargaan kedalam penghargaan intrinsik dan ekstrinsik. Blau juga menyinggung kondisi dimana individu dapat menolak berinteraksi dengan individu lain disaat individu menyadari bahwa imbalan yang akan diterima membawa ke dalam suatu bentuk hubungan yang tidak mereka inginkan. Apabila individu tidak mampu menghindari kondisi tersebut muncullah ketidakseimbangan dan muncul struktur kekuasaan. Individu yang memiliki kekuasaan dan mampu mengendalikan individu lain serta sumberdaya lain yang ada akan menuntut ketaatan dari individu yang tidak memiliki kekuasaan dan akhirnya dapat membangun sebuah kelompok. Hal ini menjadi dasar munculnya struktur makro. Blau menyatakan bahwa dalam struktur makro terletak nilai dan konsensus nilai. Nilai dan konsesus nilai yang berlaku dalam kelompok memunculkan pertukaran antara individu dengan kelompok yang

dapat mengakibatkan suatu saat individu menolak imbalan supaya tetap berada dalam kelompoknya.

Emerson (1976) mengembangkan teori Homans dan Blau dengan mengangkat mengenai hubungan sosial dan jaringan sosial. Ada tiga inti asumsi teoritis yang diangkat oleh Emerson, yaitu: (1) individu yang merasa bahwa persaingan bermanfaat baginya, akan bertindak rasional saat persaingan itu muncul dalam kelompok; (2) disaat individu jemu dengan persaingan, maka manfaat persaingan akan berkurang; dan (3) manfaat yang didapatkan individu melalui proses sosial tergantung pada kemampuan individu dalam memberikan manfaat sebagai bentuk pertukaran dalam kelompoknya. Emerson juga mengangkat mengenai *power-dependence* (ketergantungan kekuasaan) dimana kekuasaan dan ketergantungan menyebabkan ketidakseimbangan dalam kelompok, tetapi pada satu titik ketidakseimbangan itu akan menuju pada ekuilibrium. Pemikiran Emerson dianggap sebagai paradigma baru yang mengintegrasikan teori pertukaran mikro dan makro.

Cook & Rice (2003) melanjutkan pemikiran Emerson dengan menitikberatkan pada dua hal, yaitu pada tingkat mikro menekankan perilaku sosial sebagai pertukaran, dan di tingkat makro memandang struktur sosial sebagai pertukaran. Cook & Rice (2003) mengembangkan teori pertukaran sosial kedalam teori pertukaran jaringan, dimana setiap individu pada dasarnya adalah makhluk rasional yang mengejar kepentingan diri sendiri, akan tetapi sebagai makhluk sosial, individu tetap memperhatikan relasi dan jaringan sosial yang ada disekitarnya. Disaat pertukaran terjadi, dan pihak yang terlibat memiliki kekuasaan yang sama (seimbang), maka akan memunculkan kesepakatan

bersama yang nantinya menghasilkan perjanjian yang disepakati bersama (Lawler & Yoon, 1993).

Berdasarkan persepsi dari ketiga tokoh teori pertukaran sosial, Molm (2014) memberikan intisari asumsi penting teori pertukaran sosial: (1) Motivasi meningkatkan keuntungan dan menghindari kerugian; (2) Hubungan pertukaran berkembang dalam konteks ketergantungan yang sama; (3) Hubungan pertukaran terjadi secara berulang dengan partner tertentu dalam kurun waktu tertentu; dan (4) *Outcome* yang dihasilkan dari pertukaran mematuhi hukum tambahan kepuasan yang semakin berkurang (*economic law of diminishing marginal utility*).

Pertukaran sosial berkaitan erat dengan struktur sosial, interdependensi, serta negosiasi dan kekuasaan disaat muncul konflik sosial. Struktur sosial merupakan konfigurasi hubungan sosial antar aktor sosial, baik individu maupun organisasi yang dapat berubah dari waktu ke waktu. Kekuasaan menjadi atribut penting dalam suatu jaringan sosial dan kesetaraan/keadilan serta komitmen interpersonal menjadi pembatas dari penggunaan sebuah kekuasaan (Cook & Emerson, 1978; Cook & Whitmeyer, 1992). Cropanzano & Mitchell (2005) mengemukakan bahwa aturan pertukaran sosial didasarkan pada hubungan timbal balik dan negosiasi.

#### **a. Bentuk Pertukaran Sosial**

##### **1) Ikatan sosial**

Ikatan sosial merupakan ikatan jalinan sosial yang terbentuk antar individu dalam organisasi. Ikatan sosial dapat kuat (*strong ties*) atau lemah

(*weak ties*). Krackhardt (1992) mengemukakan kuat lemahnya ikatan sosial dapat disebabkan oleh: (1) interaksi, (2) afeksi, dan (3) waktu. Interaksi memunculkan kesempatan untuk berbagi informasi, Afeksi memunculkan keinginan untuk memperlakukan pihak lain dengan cara yang positif. Waktu menciptakan pengalaman untuk saling mengetahui satu sama lain dan berbagi informasi.

Jalinan ikatan sosial yang dilakukan dengan intensitas yang tinggi, memiliki afeksi dan dalam jangka waktu yang lama akan memunculkan ikatan sosial yang kuat. Sebaliknya, semakin jarang interaksi yang dilakukan, tidak terdapat afeksi, dan dalam jangka waktu yang pendek akan memunculkan ikatan sosial yang lemah. Penelitian Wilfahrt (2018); White & Houseman (2002); Krackhardt (1992); Friedkin (1982) mengungkapkan bahwa ikatan sosial yang kuat merupakan faktor penting dalam pembuatan keputusan dan pencapaian kinerja. Disisi lain, Breuer, *et al.* (2013); Brown & Konrad (2001); Granovetter, (1983) mengungkapkan ikatan sosial lemah tidak memunculkan kewajiban “balas budi” dimasa mendatang, independen, dan lebih kreatif dalam berkinerja

## 2) Hubungan Timbal Balik

Pertukaran sosial berjalan dikarenakan adanya hubungan timbal balik yang terjadi didalamnya. Mauss (1990) menyatakan dalam bukunya bahwa timbal balik merupakan norma fundamental dari seluruh tatanan sosial. Gobel, Vogel, & Weber (2013) menguatkan pandangan Mauss dengan menyatakan bahwa timbal balik adalah dasar dari semua hubungan sosial



baik itu keluarga, komunitas, organisasi dan sistem politik. Hubungan timbal balik muncul dari terjadinya proses memberi dan menerima. Seseorang yang menerima pemberian dari orang lain memiliki kewajiban untuk membalasnya dikemudian hari.

Hubungan timbal balik dalam lingkup organisasi memiliki peran penting dalam pembentukan perilaku dan pembuatan keputusan. 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 *et al.*, 2016; Gould-Williams & Davies, 2005). Hal-hal ini tentunya membawa kebaikan bagi perusahaan dalam jangka waktu yang panjang. Proses ini juga berlaku untuk hubungan antar anggota dalam organisasi. Cropanzano & Mitchell (2005) membedakan hubungan timbal balik kedalam 3 (tiga) kategori yaitu: (1) Hubungan timbal balik sebagai pola transaksi pertukaran yang memiliki sifat saling ketergantungan (interdependensi); (2) Hubungan timbal balik sebagai kepercayaan turun temurun; dan (3) Hubungan timbal balik sebagai norma moral.

Interdependensi mengacu pada perjanjian yang saling melengkapi dan saling menguntungkan. Tindakan yang diambil ditentukan berdasarkan perilaku pihak lain. Proses timbal balik dimulai saat salah satu pihak bertindak dan pihak lain menanggapi. Interdependensi mengurangi resiko dan mendorong organisasi untuk bergerak maju. Hubungan timbal balik dengan konsep ini mengacu pada kepercayaan “setiap orang mendapatkan apa yang berhak mereka dapatkan”. Kategori ini mempercayai: (a) ada satu

titik tertentu semua pertukaran mencapai ekuilibrium yang adil; (b) individu yang tidak berbuat baik akan mendapat hukuman, dan (c) yang suka menolong akan menerima kebaikan di masa yang akan datang. Norma merupakan suatu standard bagaimana seseorang sebaiknya berperilaku. Individu yang mempercayai suatu norma tertentu berkewajiban untuk berperilaku sesuai dengan norma yang dianutnya. Hal ini memunculkan perbedaan, dimana tidak semua orang berpandangan yang sama terhadap suatu norma. Walaupun demikian, intisari yang dapat diambil adalah, jika seseorang memiliki orientasi pertukaran yang tinggi maka orang tersebut cenderung menginginkan hasil pengembalian yang sepadan (Charness & Rabin, 2002; Wang *et al.*, 2019).

Hubungan timbal balik dan pertukaran sosial dapat seiring sejalan saat seluruh aktor dalam ikatan sosial mampu menjalin dan menjaga mutualisme bersama (Pervan *et al.*, 2009). Hubungan timbal balik yang berjalan baik dalam organisasi dapat memunculkan perilaku jujur (Fisher *et al.*, 2018; Blay *et al.*, 2019; Shea *et al.*, 2019), kesesuaian perilaku dengan tujuan organisasi (komitmen organisasi), pemberdayaan sumber daya manusia, serta motivasi dalam bekerja (Falk *et al.*, 2016; Frederick *et al.*, 2002; Andreoni *et al.*, 2002).

### 3) **Kepercayaan**

Kepercayaan merupakan hubungan yang unik dan dapat memiliki hasil yang berbeda sesuai konteksnya. Mcallister (1995) menyampaikan ada dua tipe kepercayaan, yaitu *cognition-based trust* (CBT) dan *affect-based*



*trust* (ABT). CBT merupakan *kepercayaan* yang muncul karena rasionalitas dimana seseorang secara sadar berdasarkan logika dan bukti yang ada memilih untuk mempercayai orang lain. ABT disisi lain merupakan *kepercayaan* yang muncul sebagai dampak dari hubungan emosional antar individu. Individu berinvestasi dengan membangun *kepercayaan* dengan harapan mendapatkan timbal balik yang sama. Apabila antara dua individu sudah terjalin saling percaya, keseimbangan dalam pertukaran tidak lagi menjadi sebuah keharusan (Wang *et al.*, 2019).

*Kepercayaan* juga terkait erat dengan budaya seperti individualis vs kolektif maupun dalam hubungan interpersonal vs interorganisasional. Haas & Deseran (1981) mengungkapkan bahwa *kepercayaan* adalah simbol pertukaran karena pertukaran tidak hanya didasarkan pada pertukaran utilitas saja tetapi karena adanya komunikasi dan *gesture* antar aktor yang dapat dirasakan sehingga akhirnya memunculkan rasa saling percaya. *Kepercayaan* dapat muncul dalam beragam cara, diantaranya karena *faith*, *gesture*, dan pengalaman atas jalinan hubungan sosial (Buskens, 2015).

Dalam konteks organisasional, *kepercayaan* muncul secara bertahap dan merupakan proses yang panjang (Fligstein & Dauter, 2007). Organisasi yang hanya berpikir jangka pendek cenderung tidak berinvestasi dalam membangun *kepercayaan*. Hal ini dikarenakan orang cenderung mencari hasil yang dapat segera terlihat dibandingkan mengembangkan hubungan secara bertahap (Ness & Haugland, 2005). *Kepercayaan* dalam negosiasi sangat diperlukan. Sinaceur (2010) mengungkapkan bahwa hubungan saling

percaya antara dua pihak yang sedang bernegosiasi akan menghasilkan kesepakatan yang bijak dan diterima baik oleh kedua belah pihak.

Rasa percaya yang muncul bahkan dapat membuat salah satu pihak lebih berkompromi dan mengalah terhadap pihak yang lain (Ertac & Gurdal, 2019; Lascaux, 2019). Disisi lain, kepercayaan yang terlalu berlebihan dapat memunculkan hubungan pertukaran yang negatif dan dapat menurunkan kinerja (Bal *et al.*, 2010). Apabila tidak ada kepercayaan, maka pemaksaan menjadi satu cara agar kinerja dapat tercapai (Brockmeyer, 2000). Oleh karenanya sangat penting membangun kepercayaan dengan tetap dalam ranah strategi dan aturan organisasi yang jelas (Tangpong *et al.*, 2016).

Penelitian-penelitian terkait kepercayaan memposisikan kepercayaan dalam dua pola yang berbeda. Kepercayaan sebagai bentuk pertukaran itu sendiri atau kepercayaan sebagai variabel yang memediasi faktor ketidakpastian (co: ketidakpastian lingkungan, ketidakpastian kerja, ketidakadilan). Penelitian ini memposisikan kepercayaan sebagai bentuk pertukaran itu sendiri sebagaimana telah dilakukan oleh Wang *et al.* (2019); Gould-Williams (2007); Gould-Williams & Davies (2005).

#### 4) Pemahaman kognitif

Lawler (2001) memperkenalkan konsep *affect theory of social exchange* sebagai bagian dari teori pertukaran sosial. Konsep ini ditujukan untuk menjelaskan pertukaran pada level mikro. Lawler (2001) mengungkapkan bahwa esensi pertukaran sosial adalah bagaimana individu menghadapi dan merespon ketidakpastian dan bias yang terjadi dalam lingkungan sekitarnya. Pemahaman kognitif yang terjalin antar individu

dapat meminimalisir ketidakpastian dan ketidakjelasan tersebut (Lawler *et al.*, 2008; Lawler, 2001; Cosmides & Tooby, 1992).

Pemahaman kognitif mengacu pada kesamaan pemahaman atas makna dan perilaku antar anggota dalam organisasi. Kesamaan pemahaman kognitif merupakan hal yang penting dalam organisasi untuk menjaga keselarasan tujuan organisasi dan anggotanya. Pemahaman kognitif diukur dari nilai, bahasa, dan kepentingan. Pemahaman akan nilai mengacu pada apa yang boleh dan pantas dilakukan oleh anggota organisasi. Pemahaman akan nilai-nilai dapat menjadi pedoman bagi anggota organisasi dan menjaga perilaku selaras dengan tujuan organisasi. Pemahaman bahasa mengacu pada komunikasi. Pemahaman akan bahasa/istilah/slogan yang sama akan memudahkan dalam berkomunikasi dan berkinerja. Perbedaan dalam pemahaman bahasa dapat memunculkan perbedaan persepsi dan kesalahpahaman (Wang *et al.*, 2019; Li *et al.*, 2013).

Chiu, *et al.* (2006) meneliti peran pemahaman kognitif terhadap *outcome*. Hasil penelitian menunjukkan pemahaman kognitif berpengaruh terhadap kualitas *outcome* tetapi berpengaruh negatif terhadap kuantitas *outcome*. Wang *et al.* (2019); Li *et al.* (2013) menyatakan bahwa pemahaman kognitif dapat meningkatkan pembuatan keputusan.

#### **b. Negosiasi dan Proses Pertukaran Sosial Dalam Penyusunan Anggaran**

Lawler (1992) mengungkapkan tawar menawar dan negosiasi merupakan suatu bentuk pembuatan keputusan kooperatif dari beragam motivasi dan alternatif yang ada. Pelaksanaan tanggung jawab dan memenuhi banyak kepentingan membutuhkan rekonsiliasi dan negosiasi didalamnya. Cara

bernegosiasi berbeda tergantung dari jenis negosiasi yang dilakukan, apakah negosiasi diam-diam atau negosiasi terbuka (Lapsley *et al.*, 2011). Negosiasi membutuhkan komunikasi terbuka dan komitmen karena berusaha mencari titik temu dari beragam kepentingan (White, 2015; Schelling, 1980) dan selama proses negosiasi terdapat proses pertukaran terutama pertukaran informasi. Pihak yang memiliki informasi lebih banyak, memiliki penilaian lebih baik yang pada akhirnya dapat menghasilkan kinerja yang baik bagi semua pihak terkait (Thompson, 1991).

Negosiasi tidak bisa lepas dari struktur sosial dan kekuasaan yang melekat pada pihak-pihak yang melakukan negosiasi (Ma, Yang, & Savani, 2019; Molm, 2014; Cook & Emerson, 1978). Kekuasaan yang dimiliki menentukan cara negosiasi yang ditempuh untuk menghasilkan kesepakatan bersama. Kesetaraan kekuasaan akan menghasilkan rekonsiliasi, jika satu pihak lebih lemah maka pihak yang lemah akan menggunakan semua kekuatan yang dimiliki untuk meminimalisir dampak negatif dari kesepakatan yang terjadi (Lawler, 1992).

Bottom *et al.* (2006) dan Hamner (1974) menyatakan bahwa tekanan yang dihadapi memiliki pengaruh terhadap perilaku negosiator saat melakukan negosiasi. Pihak yang menghadapi tekanan lebih besar cenderung memiliki tingkat kompromi lebih besar dibanding pihak yang memiliki tekanan lebih rendah saat akan menentukan kesepakatan. Hal ini dapat disebabkan karena pihak yang tertekan berupaya untuk menghindari kemungkinan terjadinya penalti dalam bentuk hukuman. Berdasarkan hasil eksperimen yang dilakukan oleh Hamner dapat diketahui bahwa strategi yang halus dapat digunakan dalam

kondisi yang tertekan untuk mencapai kesepakatan. Pihak yang tertekan bahkan berani beresiko memberikan penawaran yang tinggi agar kesepakatan terjadi. Perjuangan mencapai kesepakatan dikarenakan negosiator mengharapkan pertukaran sosial yang menguntungkan baginya.

Pada organisasi pemerintah, tawar menawar dan negosiasi terjadi sepanjang proses penyusunan perencanaan dan anggaran (Kelly, 2005). Hal ini dikarenakan pihak legislatif dan eksekutif sebagai prinsipal-agen dapat memiliki tujuan dan kebutuhan yang berbeda. Negosiasi saat perencanaan dapat dikarenakan program dan kegiatan, dan dapat terjadi antara pemerintah dengan unit kerja yang dibawahinya, pemerintah dengan DPR/DPRD, atau antara pemerintah pusat dengan daerah. Negosiasi anggaran dapat berupa besaran anggaran yang dibutuhkan untuk melaksanakan program dan kegiatan yang diajukan karena tergantung dari kemampuan pemerintah dalam menghasilkan pendapatan. Negosiasi alot biasanya terjadi antara eksekutif dan legislatif saat proses penyusunan dan pengajuan anggaran. Pihak negosiator dapat memiliki beragam motivasi yang dapat menjadikan proses negosiasi menjadi bias, tetapi pada akhirnya negosiasi lebih berdampak positif daripada negatif (Covaleski *et al.*, 2003; Bazerman, *et al.*, 2000).

### c. Preferensi dan Pertukaran Sosial

Preferensi awalnya diturunkan dari *expected utility theory*. Beberapa peneliti mengembangkan axiom-axiom untuk mengukur preferensi, diantaranya Payro (2019), Dekel, Lipman, & Rustichini (2001, 2009), Gul & Pesendorfer (2001, 2005) dan Strotz (1955) yang mengungkapkan bahwa faktor kontijensi yang ada dalam preferensi yaitu godaan dan pilihan. Godaan dan pilihan

*commit to user*



biasanya menjadi tantangan tersendiri pada periode pertama, sedangkan pada periode berikutnya individu cenderung telah memahami situasi dan kondisi yang dihadapi. Kerangka konsep yang diajukan Dekel *et al.* (2001) menunjukkan bahwa terdapat beda antara preferensi yang memiliki ruang tak terbatas dan preferensi yang memiliki ruang terbatas. Hal ini dapat dikarenakan kemonotonan merupakan suatu hal yang menyebabkan rendahnya utilitas individu, sebaliknya fleksibilitas dapat meningkatkan axiom independen individu. Pengendalian fleksibilitas membutuhkan biaya (*cost of flexibility*). Briggs (2014) mengemukakan bahwa ada 3 hal yang menjadi pertimbangan dasar utilitas, yaitu *outcome* (hasil), *states* (tahap), dan *acts* (tindakan). *Outcome*, *states*, dan *act* merupakan serangkaian kemungkinan yang dapat terjadi, dimana individu memilih berdasarkan tingkat utilitas yang ada dalam dirinya. *Acts* dan *state* merupakan dua hal yang independen. Utilitas yang diharapkan (*expected utility*) tergantung pada dua hal, yaitu (1) nilai dari masing-masing *outcome*, dan (2) faktor kontijensi yang melekat pada setiap pilihan yang ada.

Beberapa peneliti psikologi memberikan argumen bahwa preferensi tidak dapat diukur hanya dari teori utilitas saja, karena individu memiliki pertimbangan sendiri dan dapat memilih preferensi yang mereka sukai. Sen (1977) mengukur preferensi dari tingkatan psikologi yang dimiliki individu. Broome (1991) melihat ukuran preferensi dengan membandingkan antara baik dan buruk. Pengukuran preferensi terkait dengan personal dan nilai (*values*) bukan merupakan hal yang mudah, ditambah pula dengan pandangan utilitarian yang memandang preferensi dari sisi *outcome*, *state* dan *acts* maka kemudian



banyak tokoh yang memandang utility dari sudut pandang sosial. Slovic (1995) mengungkapkan bahwa dengan berkembangnya lingkungan sosial dan teknologi informasi membuat preferensi menjadi sesuatu yang kompleks yang tidak cukup hanya dipandang dari *utility theory* saja.

Argumen antara pandangan ekonomi dengan pandangan psikologi menunjukkan benang merah bahwa individu memiliki kewenangan atas dirinya untuk memilih. Walaupun demikian, individu merupakan makhluk sosial yang beradaptasi dan berperilaku sesuai dengan kontruk sosial yang membangunnya (Emerson, 1976; Blau, 1977). Preferensi mengacu pada pilihan/prioritas utama yang dilakukan seorang individu melalui pertimbangan-pertimbangan yang pada dasarnya cenderung mengandung pemenuhan kebutuhan individu. Keputusan akan suatu pilihan tidak hanya berdampak pada kesejahteraan individu tetapi juga dapat menentukan kesejahteraan masyarakat jika pilihan tersebut menyangkut kepentingan negara (Frederick *et al.*, 2002). Lebih lanjut, Frederick *et al.*, (2002) mengungkapkan bahwa pilihan merupakan hasil dari akumulasi keinginan. Motivasi yang membentuk adalah warisan norma dalam masyarakat dan kecenderungan menahan diri. Tindakan tidak egois, komitmen dan keadilan merupakan bentuk preferensi sosial yang positif. Sebaliknya, preferensi sosial negatif muncul karena adanya faktor ketidakPastian dan ketidaknyamanan.

Falk, *et al.* (2016) menyebutkan ada 6 (enam) preferensi ekonomi utama, yaitu penghindaran resiko, jangka waktu, kepercayaan, *fairness*, timbal balik positif, dan timbal balik negatif. Levitt and List (2007) didukung pula oleh eksperimen yang dilakukan Jansson & Bursell (2018) dan Andreoni, *et al.* (2002) mengemukakan bahwa individu memiliki kecenderungan preferensi

berdasar kondisi yang melingkupinya, yaitu: (1) kondisi memiliki *power of bargain* yang sama; (2) tidak memiliki *power of bargain*; (3) *mutual kepercayaan*; (4) *gift exchange*; dan (5) *unconditional situation*.

Andreoni, *et al.* (2002) menambahkan selain konteks, aturan main, kemungkinan hasil yang diperoleh, dan intensi merupakan alasan potensial individu cenderung memiliki preferensi untuk tidak bertindak demi kepentingan diri sendiri. Individu dapat bertindak egois, akan tetapi akan mendapat balasan secara sosial. Hal ini mendorong individu untuk memiliki preferensi positif.

Preferensi tidak berdiri sendiri seperti individu yang walaupun memiliki *self-interest* tetap tidak dapat hidup sendiri. Ada faktor sosial dalam diri individu yang membentuk preferensi yaitu *altruism* (Falk, *et al.*, 2016), komitmen (Lawler & Yoon, 1993; Kollock, 2002; Dekel, *et al.*, 2009, 2001, Gul & Pesendorfer 2005, 2001), kesetaraan (White & Klein, 2007), jujur (Blay *et al.*, 2019; Shea *et al.*, 2019), ketergantungan kekuasaan (Pereira *et al.*, 2016; Cook, 2015; Emerson, 1976).

#### d. Budaya dan Pertukaran Sosial

Budaya atau buddayah menurut bahasa sanskerta memiliki arti jamak dari buddhi. Budaya dalam bahasa latin disebut *colere* yang bermakna mengolah, mengerjakan. Tokoh antropologi Indonesia Koentjaraningrat (2015) mengartikan budaya sebagai sistem gagasan rasa, sebuah tindakan serta karya yang dihasilkan oleh manusia didalam kehidupan bermasyarakat, yang dihasilkan dari proses belajar. Hofstede (1980) mendefinisikan budaya sebagai motivasi, nilai, kepercayaan, identitas, dan interpretasi suatu peristiwa yang

dihasilkan dari pengalaman yang sama antar anggota dan kemudian diwariskan kepada generasi penerusnya.

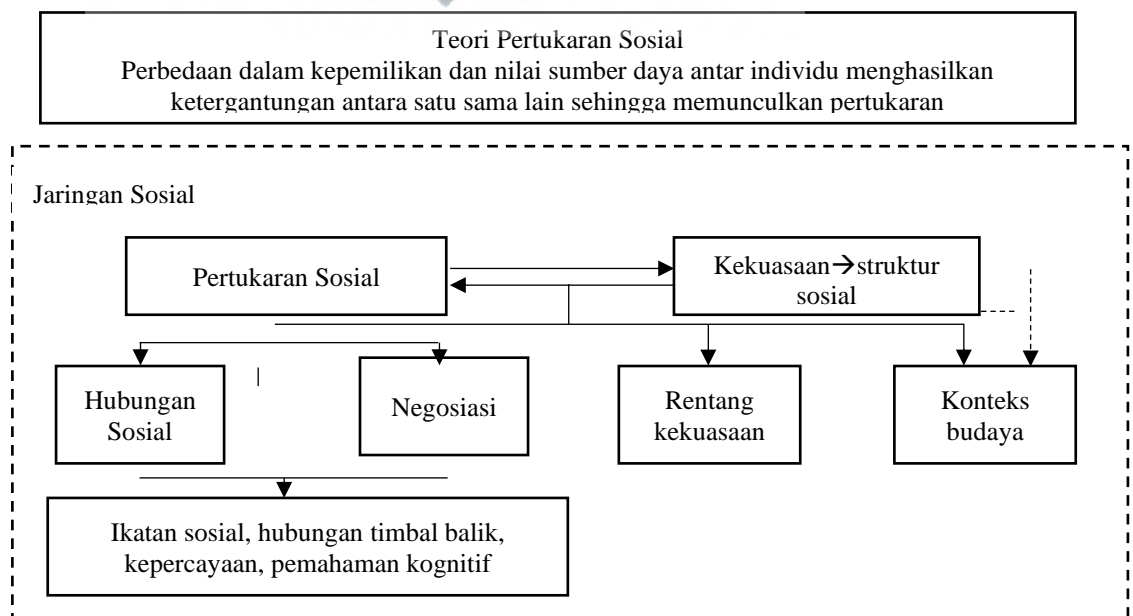
Budaya adalah konstruk sosial yang kuat (Boyacigiller, Kleinberg, Phillips & Sackmann, 2004). Budaya merupakan rangkaian asumsi/pemahaman yang dianut oleh sekelompok orang, menjadi pedoman antara mana yang baik dan buruk, berkembang dan diteruskan kepada anggota baru melalui interaksi sosial. Budaya itu dinamis dan berubah setiap saat (Boyacigiller *et al.*, 2004). Berger & Luckmann (1991) menyatakan bahwa individu merupakan bagian dari tatanan sosial, saling berinteraksi, dan terbentuk dari tradisi yang ada dalam lingkungan terdekatnya.

Koentjaraningrat (2015) mengungkapkan bahwa budaya dapat terbentuk dari: (1) sistem religi atau kepercayaan, sistem dan organisasi kemasyarakatan, (2) sistem pengetahuan, bahasa, kesenian, (3) sistem mata pencaharian hidup, dan (4) sistem teknologi dan peralatan. Odongo (2016) mengemukakan bahwa budaya yang melekat pada seseorang dapat dikarenakan wilayah tempat tinggal, latar belakang etnis, ras dan sebagainya. Pengertian budaya dan unsur pembentuk budaya memberikan pemahaman bagaimana budaya dapat masuk ke semua aspek kehidupan dan tatanan sosial. Budaya yang telah diterima secara kolektif akan sangat sulit untuk berubah karena tidak hanya tertanam dalam pikiran individu tetapi telah mengkristalisasi dalam kelompok tersebut dan menjadi nilai.

Hofstede (1980) membagi budaya nasional kedalam 4 (empat) dimensi yaitu *small vs large rentang kekuasaan*, *weak vs strong uncertainty avoidance*, *individualism-collectivism*, dan *masculinity-femininity*. Dimensi budaya ini jika

dikaitkan dengan manajemen dapat terkait dengan faktor motivasi, kepemimpinan, organisasi dan pengambilan kebijakan. Budaya bahkan dapat menjadi alat politik dikarenakan politik sangat lekat dalam proses pembuatan keputusan (Bockmeyer, 2000).

Banyak peneliti yang mengkaitkan unsur budaya dengan konteks organisasi terutama dalam hal pertimbangan dan pembuatan keputusan (Vitell, Nwachukwu, & Barnes, 1993; Strengers, 2004; Gupta, 2012; Yates & de Oliveira, 2016; Thirathon *et al.*, 2017; Vaisey & Valentino, 2018; Zhao, Teng, & Wu, 2018; Wang *et al.*, 2019). Gupta (2012) bahkan mengemukakan bahwa individu harus melakukan penyesuaian terkait budaya yang melekat pada dirinya dengan budaya yang berada dalam konteks yang ada disekitarnya guna berhasil dalam melakukan negosiasi. Unsur budaya yang sering dikaitkan dengan pembuatan keputusan adalah rentang kekuasaan dan konteks budaya (Caputo, Ayoko, Amoo, & Menke, 2019; Lapsley *et al.*, 2011). Gambar 2.1 dibawah ini merangkum alur pertukaran sosial.



Gambar 2.1 Alur Teori Pertukaran Sosial

Disarikan dari teori Emerson (1972), Cook & Emerson (1978), Lawler & Yoon (1993), Lawler & Thye (1999), Molm (1990)

**e. Hubungan Pertukaran Sosial dan Penyusunan Anggaran Pemerintah Daerah**

Otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa daerah otonom berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Kewenangan daerah otonom untuk mengurus urusan pemerintahan di daerahnya, memunculkan desentralisasi atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah. Apabila ada tugas-tugas yang harus dilakukan pusat ke daerah maka pemerintah pusat dapat menugaskan kepada pemerintah provinsi/kabupaten/kota/desa untuk melaksanakan tugas tersebut (tugas pembantuan). Adanya tugas pembantuan dari pemerintah pusat dapat mengakibatkan adanya penyesuaian program dan/atau kegiatan yang dilaksanakan di pemerintah daerah. Selain tugas pembantuan, perubahan peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah yang cepat dapat menjadi faktor yang menyebabkan perubahan dalam program dan/atau kegiatan pemerintah daerah.

Sinkronisasi perubahan peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah kedalam program dan kegiatan tidaklah mudah, apalagi ketika perubahan peraturan dan kebijakan berlaku saat pemda beserta OPD telah menyusun program dan kegiatan untuk tahun anggaran berikutnya. Apabila



program dan kegiatan tidak disesuaikan, maka program dan/atau kegiatan dapat ditolak oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Program dan/atau kegiatan yang ditolak tersebut tentunya harus dirubah sesuai dengan arahan Mendagri. Selain faktor perubahan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah pusat, tumpang tindih kegiatan antar OPD dapat terjadi. Tumpang tindih kegiatan dapat terjadi karena kemiripan tugas pokok dan fungsi organisasi perangkat daerah. Apabila ini terjadi, maka Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dapat menolak dan diajukan untuk adanya perubahan terhadap kegiatan yang diajukan.

Perubahan dapat terjadi pula setelah penetapan kebijakan umum anggaran (KUA) dan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS), serta perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD-P). Pada proses ini biasanya perubahan yang terjadi berupa perubahan besaran anggaran, maupun pergeseran anggaran antar unit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja. Perubahan atas APBD tahun anggaran berkenaan sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 dapat terjadi karena:

- (1) perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD;
- (2) keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja;
- (3) keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.



Tabel 2.1

Bentuk pertukaran sosial yang terjadi dalam proses perencanaan dan penyusunan anggaran (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006)

Tahapan	Deskripsi	Proses Pelaksanaan	Bentuk Pertukaran	Waktu
Perencanaan serta Penyusunan KUA dan PPAS	1. Pemda melakukan musrenbangda dan rapat koordinasi sebagai bahan Pemda menyusun RKPD yang merupakan penjabaran RPJMD. Hasil Musrenbangda dan rapat koordinasi menjadi bahan Renja OPD untuk jangka waktu 1 tahun dengan mengacu pada RKP.	1.Seluruh OPD provinsi mengisikan program dan kegiatan sudah merupakan hasil koordinasi yang telah dilakukan sebelumnya.	Pembahasan dan tarik ulur program dan kegiatan dalam dan/atau antar OPD. Program dan kegiatan yang diajukan adalah yang mendukung RPJMD dan mempertimbangkan kekhususan daerah (local content) sesuai dengan tugas pokok fungsi OPD. Pemilihan program dan kegiatan juga mempertimbangkan kemampuan daerah	Paling lambat bulan Mei tahun anggaran berjalan
	2. Berdasar RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Mendagri, kepala daerah menyusun rancangan KUA, yang kemudian diserahkan kepada DPRD untuk dibahas bersama.	2.Program dan/atau kegiatan yang direncanakan dapat berubah karena (a) kebijakan pemerintah pusat, (b) nomenklatur yang dikeluarkan oleh kementerian dan harus dilaksanakan di tiap daerah, (c) tidak mendapat persetujuan dari DPRD		Paling lambat pertengahan Juni
	3. Rancangan KUA yang dibahas dan disepakati TAPD dan panitia anggaran DPRD menjadi KUA			Paling lambat minggu pertama Juli
	4. KUA menjadi dasar bagi pemda dalam menyusun rancangan PPAS. Rancangan PPAS kemudian dibahas bersama antara TAPD dan DPRD. Jika disepakati akan dituangkan			Paling lambat akhir bulan Juli

Tahapan	Deskripsi	Proses Pelaksanaan	Bentuk Pertukaran	Waktu
	dalam nota kesepakatan yang ditandatangani oleh kepala daerah dan pimpinan DPRD.			
Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA)	Berdasarkan nota kesepakatan, diterbitkan SE kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD. RKA-SKPD disusun dengan mempertimbangkan program dan kegiatan 2 tahun anggaran sebelumnya sampai dengan semester pertama tahun anggaran berjalan	Setelah nota kesepakatan, perubahan program dan/atau kegiatan sudah tidak dipekenankan. Perubahan yang terjadi berupa pergeseran, penambahan, atau pengurangan anggaran. Perubahan dapat pula berupa perubahan lokasi kegiatan, atau jumlah volume kegiatan.	Proses pertukaran berupa pertukaran lokasi kegiatan, volume kegiatan dapat pula berupa besaran anggaran	6 hari kerja setelah perda APBD di tetapkan
Perubahan APBD	1.Perubahan APBD hanya dapat dilakukan 1x dalam 1 tahun kecuali dalam keadaan luar biasa 2.Perubahan dapat berupa pergeseran, penambahan, atau pengurangan anggaran 3.Pergeseran dapat terjadi antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja.	1.Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA, contoh: harga minyak dunia; 2.Estimasi pendapatan dan belanja yang tidak sesuai. Hal ini disebabkan kondisi yang tidak dapat diprediksi sebelumnya. Sebagai contoh: Pada tahun sebelumnya, penjualan kendaraan bermotor tinggi dan	Dalam tahap ini, terdapat penyesuaian kembali terhadap estimasi yang telah dilakukan sebelumnya. Pertukaran dapat berupa pergeseran anggaran baik penambahan maupun pengurangan besaran anggran	Minggu ke-3 bulan Agustus

Tahapan	Deskripsi	Proses Pelaksanaan	Bentuk Pertukaran	Waktu
		<p>penerimaan PKB juga tinggi, tetapi ternyata pada tahun ini penjualan lesu, sehingga estimasi penerimaan PKB overstated</p> <p>3. Kegiatan yang tidak terlaksana. Sebagai contoh, dari kemenristek-dikti ada program kunjungan kerja menteri ternyata kunjungan tersebut dibatalkan</p>		
Setelah perubahan	<p>Apabila terjadi suatu penambahan atau pengurangan anggaran kegiatan setelah terjadi DPA Perubahan maka pelaksanaan kegiatan harus disesuaikan dengan anggaran yang tertera diperubahan</p>	<p>Tidak boleh terjadi pergeseran, penambahan, atau pengurangan. Jika sampai hal-hal yang tidak diprediksi sebelumnya maka harus dilaksanakan sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Oleh karenanya dapat terjadi tingkat penyerapan jelek tetapi hasil kinerja baik, dan sebaliknya</p>	Tidak ada	Tidak ada

## 2. Teori Institusional

Pemikiran yang mendasari teori institusional (*Institutional Theory*) yaitu bahwa untuk bertahan hidup, organisasi harus meyakinkan kepada publik atau masyarakat bahwa organisasi adalah entitas yang sah (*legitimate*) serta layak untuk didukung (Meyer & Rowan, 1977). Scott (1987) menjelaskan bahwa teori institusional digunakan untuk menjelaskan tindakan dan pembuatan keputusan dalam organisasi publik. Teori institusional muncul sebagai penjelas yang kuat, baik untuk tindakan-tindakan individu maupun organisasi yang disebabkan oleh faktor eksternal, faktor sosial, faktor espektasi masyarakat dan faktor lingkungan.

Teori institusional berpendapat bahwa organisasi yang mengutamakan legitimasi akan memiliki kecenderungan untuk berusaha menyesuaikan diri pada lingkungan eksternal atau lingkungan sosial dimana organisasi berada. Penyesuaian pada lingkungan eksternal dan lingkungan sosial mengakibatkan timbulnya kecenderungan organisasi untuk memisahkan kegiatan internal mereka. Organisasi sektor publik yang memperoleh legitimasi akan cenderung memiliki kesamaan atau isoformisme dengan organisasi lain (Zucker, 1987). Dimaggio & Powell (1983) menyatakan bahwa isoformisme (*isomorphism*) adalah proses yang mendorong satu unit dalam suatu populasi untuk menyerupai unit lain dalam menghadapi kondisi lingkungan yang sama. Ada 3 (tiga) bentuk isomorfisme institusional yaitu: (1) Isomorfisme koersif, dimana institusi berubah dan patuh disebabkan tekanan eksternal; (2) Isomorfisme mimetik, dimana institusi berubah dengan meniru standar dan kebijakan institusi

lain; dan (3) Isomorfisme normatif, dimana institusi berjalan berdasar aturan normatif yang ada, seperti aturan norma yang dianut.

Ashworth, Boyne, & Delbridge (2009) mengungkapkan bahwa organisasi dapat berubah karena beberapa alasan, antara lain kepatuhan norma yang ditentukan oleh pihak yang lebih tinggi, bertemu dan bersatunya organisasi dengan lingkup yang sama, dan dampak dari tekanan isomorfisme dari perbedaan karakteristik antar organisasi. Berdasar penjelasan diatas, dapat dikatakan bahwa institusi merupakan wujud aturan tertinggi yang mengendalikan pertukaran sosial yang diambil alih oleh individu dan organisasi (Biesenthal *et al.*, 2017).

Scott (2014); Bolfikova, Hrehova, & Frenova (2012) mendefinisikan institusi sebagai hasil dari sekumpulan regulasi dan elemen normatif dan kultural-kognitif, bersama dengan sumberdaya yang dimiliki bertindak dan menyediakan stabilitas dan makna terhadap kehidupan sosial. Konseptualisasi dan dampak sebuah institusi menggambarkan bagaimana institusi secara memaksa membentuk perilaku yang taat aturan dalam lingkup sosial. Isomorfisme mengungkapkan bagaimana institusi terbentuk untuk mentaati aturan dan menekankan bagaimana ketidakpatuhan dapat mendatangkan penalti berat baik dalam bentuk hukum maupun sanksi sosial (Frumkin & Galaskiewicz, 2004).

#### **a. Keterkaitan Teori Institusional dengan Organisasi Pemerintah**

Teori institusional tradisional menyatakan bahwa institusi merupakan tatanan sosial tertinggi yang memiliki seperangkat aturan yang dapat digunakan untuk memaksa anggotanya mematuhi dan melaksanakan aturan

tersebut serta mewujudkan tatanan sosial yang diinginkan. Legitimasi merupakan hal yang penting, oleh karenanya institusi beradaptasi dengan perubahan lingkungan yang ada.

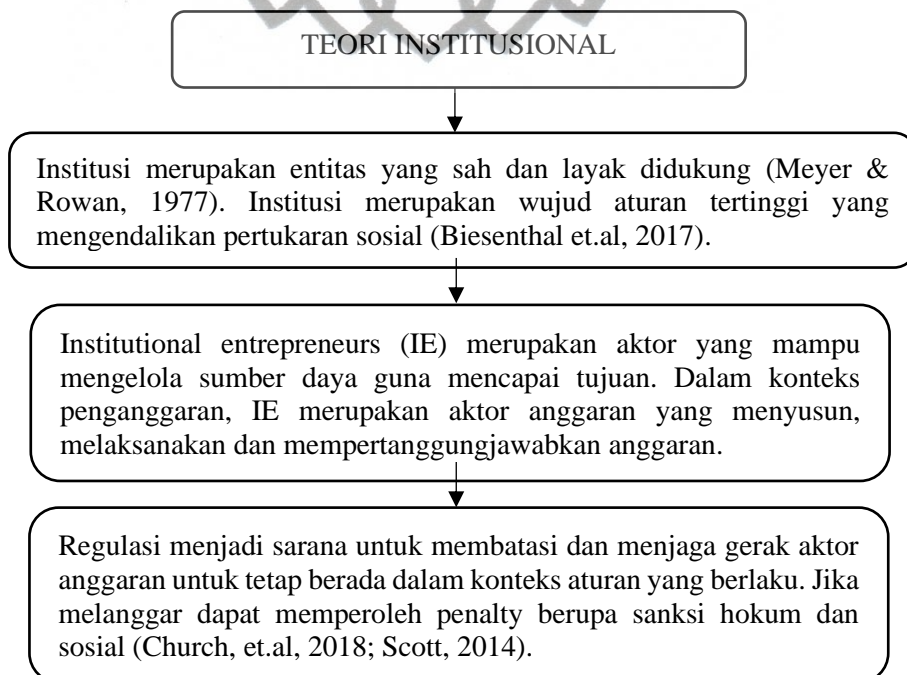
Peneliti-peneliti teori institusional modern memberikan suatu pandangan baru bahwa institusi sebenarnya tidak mentaati aturan, mitos atau memenuhi ekspektasi lingkungan dimana ia berada, tetapi lebih pada penggunaan strategi yang bisa dilakukan untuk melawan tekanan sosial yang ditujukan kepadanya. Cara-cara perlawanan dilakukan dalam bentuk penghindaran, resistensi atau manipulasi. Hasil dari perlawanan institusi terhadap tatanan sosial sering ditentukan oleh “*Institutional Entrepreneurs* (IE)”. Scott (2014) mengungkapkan bahwa IE merupakan aktor yang mampu mengelola sumber daya untuk mencapai kepentingan yang mereka hargai dan ingin dicapai. Konsep *Institutional Entrepreneurship* merupakan konsep yang menggabungkan kekuasaan dan strategi, yang membawa aktor institusi untuk menciptakan institusi baru atau memperbaiki tatanan lama dengan yang baru.

Dalam kaitannya dengan pemerintahan, pemerintah merupakan sebuah institusi/lembaga yang mengatur jalannya suatu pemerintahan. Pemerintah merupakan institusi tertinggi, yang memiliki seperangkat peraturan yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh seluruh pihak yang ada dalam pemerintahan tersebut. Agar dapat berjalan dengan baik, tentu pemerintah memiliki aktor-aktor yang menjalankan fungsi pemerintahan. Para aktor dalam pemerintahan sesuai dengan tugas dan wewenangnya berupaya untuk mencapai tujuan pemerintahan yaitu guna mencapai kesejahteraan masyarakat.



Kegiatan pemerintah dituangkan dalam bentuk dokumen perencanaan dan proses penganggaran. Agar proses penganggaran dapat berjalan dengan baik perlu disusun peraturan perundang-undangan yang mengatur tata cara, alokasi, dan pelaksanaan anggaran. Aktor anggaran tentu tunduk pada peraturan perundang-undangan yang ada dalam menyusun anggaran untuk unit kerja yang dipimpinnya. Church *et al.* (2018) mengungkapkan bahwa regulasi dapat membatasi gerak aktor anggaran untuk meningkatkan utilitas pribadinya. Upaya unit kerja dalam mencapai program dan kegiatan yang telah direncanakan tentunya membutuhkan strategi yang tentunya hanya bisa diputuskan oleh pimpinan unit. Teori institusional membatasi, bahwa apapun yang dilakukan oleh aktor anggaran tentunya masih harus berada dalam konteks yang sesuai aturan, jika tidak maka aktor anggaran dapat memperoleh penalti yang berat berupa sanksi hukum dan sosial.

Alur teori institusional tampak pada gambar 2.2 berikut ini.



Gambar 2.2 Bagan Kerangka Teori Institusional

*commit to user*

### **b. Pertukaran Sosial dan Organisasi Pemerintah Daerah**

Organisasi pemerintah sebagaimana organisasi lainnya tidak lepas dari pertukaran sosial. Pertukaran sosial melekat dalam organisasi pemerintah terutama saat penganggaran dan pencapaian kinerja. Nye (2009) mengungkapkan bahwa APBD merupakan bentuk *entrepreneurialism* pemerintah daerah. Pemerintah daerah sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat pun mengalami hal yang sama bahkan pertukaran sosial dapat lebih kental terjadi. Pemerintah daerah sebagai lingkup pemerintahan yang lebih kecil cenderung lebih erat dengan pertukaran sosial karena kesamaan budaya, etnis, ras dan dapat mengisi kesenjangan antara masyarakat daerah dengan pusat (Goddard, Assad, Issa, Malagila & Mkasiwa, 2016). Nye (2009) menegaskan bahwa hubungan timbal balik dan kepercayaan merupakan pertukaran sosial yang terjadi dalam transaksi sosial.

### **3. Anggaran Sektor Publik**

Anggaran publik berisi rencana kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Dalam bentuk yang paling sederhana, anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas. Anggaran berisi estimasi mengenai apa yang akan dilakukan organisasi di masa yang akan datang. Setiap anggaran memberikan informasi mengenai apa yang hendak dilakukan dalam bentuk beberapa periode yang akan datang (Mardiasmo, 2002).

Pembuatan anggaran dalam sektor publik, terutama pemerintah, merupakan sebuah proses yang rumit dan mengandung muatan politis yang cukup

signifikan. Bagi pemerintah, anggaran tidak hanya sebuah rencana tahunan, tetapi juga merupakan bentuk akuntabilitas atas pengelolaan dana publik yang dibebankan kepadanya. Anggaran juga membantu pemerintah dalam mencapai tujuan (Nye, 2009). Anggaran dapat dikatakan sebagai rencana finansial yang mencakup rencana organisasi untuk melayani masyarakat atau aktivitas lain yang dapat mengembangkan kapasitas organisasi dalam pelayanan. Estimasi dilakukan atas besaran biaya yang harus dikeluarkan dalam merealisasikan rencana tersebut demikian pula dengan estimasi perkiraan sumber-sumber yang akan menghasilkan pemasukan serta besarnya pemasukan tersebut (Nordiawan & Hertianti, 2010).

Tidak ada satupun standar berterima umum yang dapat menjustifikasi baik buruknya estimasi dalam sebuah anggaran (Festre & Garrouste, 2008; Larkey & Smith, 1989) bahkan ada sudut pandang yang membenarkan kesalahan mengestimasi pendapatan sebagai tindakan mengamankan sumber ekonomi yang tidak dapat diperoleh. Surplus yang diperoleh pada akhir tahun sudah cukup untuk melayani kepentingan politik dan keuangan dan lebih baik dibandingkan anggaran yang diestimasi secara keilmuan namun tidak dapat memenuhi kepentingan yang ada (Larkey & Smith, 1989).

Bastian (2006) mengungkapkan bahwa anggaran sektor publik memiliki fungsi sebagai berikut: (1) hasil akhir proses penyusunan rencana kerja; (2) cetak biru (*blue-print*) aktivitas yang akan dilaksanakan di masa mendatang; (3) alat komunikasi intern yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antara atasan dan bawahan; (4) alat pengendalian unit kerja; (5) alat

motivasi dan persuasu tindakan efektif dan efisien dalam pencapaian visi organisasi; (6) instrumen politik; dan (7) instrumen kebijakan fiskal.

#### a. Prinsip-prinsip Penganggaran

Prinsip-prinsip penganggaran tradisional yang sangat terkenal adalah apa yang dikenal dengan *The three Es*, yaitu ekonomis, efisien, dan efektif (Bastian, 2006). Ekonomis hanya berkaitan dengan *input*, efektifitas hanya berkaitan dengan *output*, sedangkan efisiensi adalah kaitan antara *output* dengan *input*. Dengan demikian, prinsip penganggaran diatas terlihat sangat terkait dengan prinsip akuntansi sektor publik. Menurut Mardiasmo (2002), ada 8 poin prinsip-prinsip anggaran sektor publik yaitu: (1) Otoritas oleh legislatif; (2) Komprehensif; (3) Keutuhan anggaran; (4) *non-discretionary appropriation*; (5) periodik; (6) akurat; (7) jelas; dan (8) diketahui publik.

Otoritas legislatif menunjukkan bahwa anggaran harus mendapatkan otorisasi dari legislatif terlebih dahulu sebelum eksekutif dapat membelanjakan anggaran tersebut. Komprehensif mengacu pada anggaran harus menunjukkan semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Oleh karena itu, adanya dana non-budgetair pada dasarnya menyalahi prinsip anggaran yang bersifat komprehensif. Keutuhan anggaran mengacu pada semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah harus terhimpun dalam dana umum (*general fund*). *Non-discretionary appropriation* yang merujuk pada jumlah yang disetujui oleh dewan legislatif harus termanfaat secara ekonomis, efisien, dan efektif. Periodik berarti anggaran merupakan suatu proses yang periodik, memiliki jangka waktu tertentu, tahunan maupun multi-tahunan. Akurat berarti estimasi anggaran hendaknya tidak memasukkan cadangan yang tersembunyi (*hidden*  
*commit to user*)

*reserve*) yang dapat dijadikan sebagai kantong-kantong pemborosan dan inefisiensi anggaran serta dapat mengakibatkan munculnya *underestimate* pendapatan dan *overestimate* pengeluaran. Jelas berarti anggaran hendaknya sederhana, dapat dipahami masyarakat, dan tidak membingungkan. Terbuka diketahui publik berarti anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat luas.

#### **b. Tahapan Siklus Anggaran**

Menurut Mardiasmo (2002) siklus anggaran meliputi empat tahap yang terdiri atas; (1) tahap persiapan anggaran, (2) tahap ratifikasi, (3) tahap implementasi, (4) tahap pelaporan dan evaluasi.

##### **1. Tahap Persiapan Anggaran**

Pada tahap persiapan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara akurat. Selain itu, harus disadari adanya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran. Hal ini dikarenakan penganggaran di Indonesia menganut kebijakan anggaran defisit dimana pengeluaran lebih besar daripada penerimaan.

Ditingkat daerah (propinsi dan kabupaten/kota) berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pemerintah daerah disyaratkan untuk membuat dokumen perencanaan daerah yang tertuang

dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Dokumen perencanaan daerah tersebut diupayakan tidak menyimpang dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan RENSTRA yang dibuat pemerintah pusat. Dalam RPJMD dimungkinkan adanya penekanan prioritas program pembangunan yang berbeda antar satu daerah dengan daerah lain yang sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah.

## 2. Tahap Ratifikasi Anggaran

Tahap ratifikasi anggaran merupakan tahap melibatkan proses politik yang cukup rumit dan berat. Pimpinan eksekutif dituntut tidak hanya memiliki managerial skill namun juga harus mempunyai political skill, salesmanship, dan coalition building yang memadai. Integritas dan kesiapan mental yang tinggi dari eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.

## 3. Tahap Pelaksanaan Anggaran

Dalam tahap pelaksanaan anggaran, yang harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah memiliki sistem (informasi) akuntansi dan sistem pengendalian manajemen. Manajer keuangan politik dalam hal ini bertanggung jawab untuk menciptakan sistem akuntansi yang memadai dan handal untuk perencanaan dan pengendalian anggaran yang telah disepakati, dan bahkan dapat diandalkan untuk tahap penyusunan anggaran periode berikutnya. Sistem akuntansi yang baik meliputi pula dibuatnya sistem pengendalian intern yang memadai.



#### 4. Tahap Pelaporan dan Evaluasi

Tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas, jika implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka diharapkan tahap pelaporan dan evaluasi anggaran tidak akan menemui banyak masalah.

#### c. **Urusan Pemerintahan Pemerintah Daerah, Program dan Kegiatan Anggaran Berbasis Kinerja dan Penentuan Skala Prioritas Anggaran**

Dampak pembentukan daerah otonom adalah munculnya urusan pemerintahan daerah yang menjadi wewenang pemda. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur urusan pemerintahan yang menjadi urusan daerah, dimana pemda memiliki urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib merupakan urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah yang terbagi menjadi urusan pelayanan dasar dan non pelayanan dasar. Urusan pilihan merupakan urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan pemda dengan melibatkan potensi yang dimiliki daerah. Urusan pemerintahan diklasifikasikan ke dalam fungsi-fungsi pemerintahan. Ada 11 fungsi pemerintahan, 9 diantaranya dapat dilaksanakan oleh daerah yaitu: pelayanan umum, ketertiban dan ketentraman, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata dan budaya, pendidikan, dan perlindungan sosial. OPD berdasar fungsinya memiliki program dan kegiatan yang tertuang dalam anggaran OPD yang kemudian dikonsolidasi menjadi APBD.

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 menjelaskan secara kontekstual pemahaman program dan kegiatan dalam anggaran pemda maupun OPD. Program merupakan penjabaran kebijakan OPD yang terdiri dari beberapa kegiatan sebagai upaya melaksanakan misi OPD. Kegiatan adalah bagian dari program yang dilaksanakan oleh OPD sebagai upaya pencapaian sasaran suatu program dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki. Permendagri 13/2006 juga telah mengatur adanya program dan kegiatan rutin terkait penyelenggaraan rutin OPD serta program dan kegiatan yang terkait kinerja OPD sesuai fungsinya masing-masing diselaraskan dengan urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi tanggung jawab pemda. Pada perencanaan program dan kegiatan kinerja inilah banyak terjadi permasalahan yang dapat dikarenakan preferensi aktor anggaran yang di dalam prosesnya dapat terjadi pertukaran, baik didalam OPD maupun antar OPD.

OPD memiliki beberapa bidang dan/atau seksi sesuai dengan tugas, pokok dan fungsi OPD tersebut. RKA OPD mencerminkan rencana program dan kegiatan setiap bidang serta besaran biaya yang dibutuhkan OPD untuk menjalankan tugas dan fungsinya. Konsep *reinventing government* dan anggaran berbasis kinerja mengatur bahwa pemilihan program dan kegiatan harus disesuaikan dengan RKPD dan fungsi OPD. Adanya keterbatasan kemampuan pendapatan untuk membiayai seluruh pengeluaran, maka penyusunan APBD dilakukan melalui proses penentuan skala prioritas. Disamping keterbatasan kemampuan keuangan, faktor lain seperti perubahan kebutuhan masyarakat, keterbatasan sumber daya, perubahan peraturan

perundang-undangan, kondisi sosial budaya, politik dan kepentingan pribadi/golongan dapat menjadi dasar pemilihan program dan kegiatan.

#### **d. Sistem Pemerintahan Monarki**

Inggris, Thailand, dan Malaysia merupakan contoh negara yang berbentuk monarki. Walaupun Pemerintahan Inggris yang dipimpin oleh Raja John pada tahun 1215 merupakan contoh kewenangan raja akan keuangan pemerintah. Pungutan pajak ditentukan oleh Raja dengan persetujuan anggota kerajaan, pendapatan raja tercampur dengan pendapatan pajak, raja berwenang mengeluarkan uang sebagaimana yang diinginkan, dan raja memiliki otoritas menentukan kapan pihak parlemen/legislatif bertemu. Pihak parlemen yang merupakan wakil rakyat dan diharapkan dapat mewakili rakyat dalam membatasi kekuasaan Raja menjadi tidak berfungsi maksimal. Fenomena yang sama terjadi di Thailand. Ockey (2005) mengungkapkan pentingnya peran raja terutama saat terjadi krisis. Raja merupakan pilar stabilitas untuk semua aspek pemerintahan. Keputusan yang diambil raja merupakan penentu terutama saat menghadapi krisis.

Sistem pemerintahan monarki di Indonesia dapat dilihat pada provinsi Yogyakarta. Yogyakarta dari jaman Hindia Belanda merupakan suatu daerah istimewa karena warisan sejarah dan sumbangsih yang diberikan kepada kemerdekaan Indonesia. Penyelenggaraan daerah istimewa agak berbeda dengan pemda pada umumnya. Daerah istimewa memiliki wewenang tambahan dan tambahan dana keistimewaan sehingga dalam proses penganggaran dapat menjadi berbeda dibandingkan dengan pemda yang tidak menjadi daerah istimewa.

### 1) **Daerah dengan Kewenangan Istimewa – Daerah Istimewa Yogyakarta**

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 18B ayat (1) menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya ayat (2) menyebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pernyataan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut menunjukkan pengakuan negara atas otonomi dan kekhususan beberapa wilayah yang ada di Indonesia salah satunya adalah DIY. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 merupakan produk hukum yang mengatur kewenangan istimewa provinsi DIY.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 pasal 5 ayat (1) huruf e menegaskan bahwa pengaturan keistimewaan DIY bertujuan untuk melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta sebagai warisan budaya bangsa. Pasal 6 ayat (7) menyatakan bahwa DIY memiliki kewenangan istimewa dalam tata cara pengisian jabatan, pengelolaan kelembagaan, kebudayaan, pertanahan dan tata ruang. Kewenangan tata cara pengisian jabatan berarti bahwa sesuai dengan sejarah dan hak asal usul DIY sebagai Kasultanan yang secara turun temurun dipimpin oleh Sultan maka secara otomatis Sultan juga merupakan gubernur untuk provinsi Yogyakarta. Demikian juga untuk jabatan wakil gubernur otomatis dipegang oleh Adipati Paku Alam sebagai pimpinan Kadipaten Pakualaman.

*commit to user*

Kewenangan kelembagaan mengacu pada pencapaian efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli. Kewenangan kebudayaan mengacu pada pemeliharaan dan pengembangan nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang telah mengakar dalam masyarakat DIY. Kewenangan pertanahan mengacu pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah milik Kasultanan dan Kadipaten, sedangkan kewenangan tata ruang mengacu pada kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan Kadipaten sesuai dengan keistimewaan DIY.

Kementrian Keuangan mengatur terkait pengalokasian dan penyaluran dana keistimewaan DIY dan dituangkan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173 Tahun 2017. PMK Nomor 173 Tahun 2017 menyampaikan bahwa Gubernur dapat mengajukan usulan rencana dana keistimewaan kepada Menteri Keuangan. Apabila ajuan dinilai layak maka akan dilaksanakan penyaluran dana keistimewaan dan dilakukan dalam tiga tahap. Mekanisme ini menunjukkan tanggung jawab sekaligus pemberian otonomi dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Provinsi DIY sebagai pemda diberi kewenangan untuk mengelola kewenangan istimewa yang diberikan, dan pemerintah pusat sebagai penyelenggara pemerintahan bangsa Indonesia bertanggung jawab dalam memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pertanggungjawaban dana keistimewaan dilakukan dengan menyusun laporan pencapaian kinerja dana keistimewaan dan laporan realisasi anggaran. Hal yang menarik dari dana keistimewaan ini adalah sisa dana tersebut tidak perlu dikembalikan ke kas negara, cukup disetor ke

rekening kas umum daerah, dan sisa dana tersebut dapat langsung digunakan pada tahun anggaran berikutnya.

Selain mekanisme pengelolaan dana kewenangan istimewa, DIY yang dipimpin oleh Sultan dan Adipati sebagai gubernur dan wakil gubernur mempunyai keunikan tersendiri. Endraswara (2013) dalam bukunya “Falsafah Kepemimpinan Jawa” menuliskan bahwa figur lebih menonjol daripada sistem kepemimpinan. Raja adalah sentral pembuatan keputusan dan terdapat pula falsafah Jawa yang mengatakan bahwa kekuasaan pemimpin berasal dari alam ilahiah. Oleh karenanya, kepemimpinan oleh raja/sultan memiliki nilai yang amat tinggi dalam kepemimpinan Jawa. Budaya riku, sungkan, dan pakewuh juga menjadi salah satu ideologi kepemimpinan Jawa yang membuat masyarakat tunduk terhadap pimpinannya. Henrich (2002) mengungkapkan bahwa secara antropologi, individu mengambil kesimpulan dan membuat keputusan dengan mempelajari dan mengamati perilaku individu lain terutama dari sosok yang dihormati dan dipercaya. Pada tahun 2015 Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai pemimpin Keraton Yogyakarta mengeluarkan Sabdatama atau titah yang menunjukkan kekuasaan Sultan Yogya. Beberapa butir yang diatur dalam Sabdatama menunjukkan bahwa wewenang tertinggi termasuk pengaturan pemerintahan adalah Raja.

#### **4. Kinerja Organisasi Perangkat Daerah**

Schick (2014) menyatakan bahwa kinerja merupakan suatu studi kasus dari kegagalan yang berulang. Penentuan definisi kinerja dan indikator untuk mengukur kinerja sektor publik sangat beragam. Hall (2007) mengungkapkan bahwa pimpinan dapat menggunakan beragam ukuran kinerja yang ada untuk



beragam tujuan. Penggunaan tersebut biasanya ditetapkan dengan menyesuaikan kebijakan legislatif. Penelitian Alpenberg & Karlsson (2019) menunjukkan bahwa ukuran non finansial lebih memiliki dampak terhadap pencapaian *outcome*. Kinerja yang hanya berfokus pada faktor ekonomi dapat berdampak negatif pada masa pemilihan periode berikutnya (Da Cruz & Marques, 2014).

Soe & Drechsler (2018) mengemukakan bahwa kinerja publik dilihat dari 3 (tiga) aspek yaitu kualitas pelayanan, pencapaian *outcome*, serta kepercayaan dan partisipasi masyarakat. Kualitas pelayanan dapat dilihat dari ketersediaan sarana prasarana publik, kepuasan masyarakat, keterbukaan keuangan. Pencapaian *outcome* dapat dilihat dari perbaikan kesehatan, pengurangan kemiskinan, dan perbaikan lingkungan. Kepercayaan dan partisipasi dapat dilihat dari keterlibatan masyarakat dalam program yang diadakan oleh pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah mengartikan Kinerja OPD (KOPD) sebagai hasil kerja dari suatu keluaran yang dapat diukur dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sesuai dengan tanggung jawab kewenangan dalam waktu yang telah ditentukan. PP Nomor 13 Tahun 2019 pasal 5 menyebutkan capaian KOPD meliputi: (1) capaian kinerja makro; (2) capaian kinerja penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah; dan (3) capaian akuntabilitas kinerja Pemerintah Daerah. Pencapaian KOPD dievaluasi setiap tahunnya dan sasaran evaluasi meliputi tataran pengambil kebijakan daerah dan tataran pelaksana kebijakan daerah.

Kinerja OPD mencakup keseluruhan kinerja pemerintah daerah mulai dari pembangunan manusia, kemiskinan, indikator kinerja urusan wajib dan pilihan pemerintahan serta kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan. Tugas tersebut terbagi dalam OPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dalam melayani masyarakat. Mengacu pada PP Nomor 13 Tahun 2019 maka kinerja OPD diukur dari: (1) kebijakan teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan; (2) ketaatan kepada peraturan perundang-undangan; (3) perwujudan setiap indikator kinerja kegiatan (4) transparansi alokasi penggunaan APBD dan (5) efektivitas pembuatan keputusan.

## 5. Pembuatan keputusan

Elangovan & Suddaby (2019) mengungkapkan pembuatan keputusan merupakan proses yang tidak mudah dimana pembuat keputusan dihadapkan pada banyaknya informasi yang tidak lengkap, *stakeholders* dengan beragam kepentingan, dan minimnya kesadaran dalam memahami konsekuensi dari tiap-tiap solusi. Perhitungan rasional sering menjadi dasar utama pembuatan keputusan. Semakin rasional dan menguntungkan suatu alternatif, maka keputusan akan jatuh pada alternatif tersebut. (Edwards, 1954). Akan tetapi, setiap individu dapat memiliki keterbatasan kemampuan dan kesalahan persepsi yang dapat menghalangi individu untuk mengambil keputusan yang optimal. Svenson (1979) menjelaskan bahwa pembuatan keputusan melibatkan persepsi, emosi, dan proses kognitif atas alternatif pilihan yang ada. Semakin banyak atribut yang melekat pada masalah, semakin kecil kemungkinan pembuat keputusan menggunakan model perhitungan rasionalitas dalam membuat keputusan.

Miller & Lee (2001) dan Pligt (2001) menyampaikan bahwa proses pembuatan keputusan tidak hanya dipandang dari sudut pandang ekonomi saja tetapi juga psikologi dan sosial. Pembuatan keputusan harus mempertimbangkan aspek sosial disaat pembuatan keputusan tersebut bersifat kolektif yaitu berdampak pada sekelompok orang atau bahkan masyarakat (Simon, 1955). Senada dengan Miller & Lee, Pligt dan Simon, Boholm *et al.* (2013) berupaya menjelaskan pembuatan keputusan dari sisi anthropologi. Sudut pandang anthropologi menyatakan bahwa proses pembuatan keputusan melibatkan aspek sosial dan budaya. Pilihan-pilihan yang ada terbentuk dari norma dan struktur sosial sehingga keputusan dibuat atas dasar interaksi antar sesama manusia, otoritas, dan struktur sosial. Lu & Willoughby (2015); Engle, Engle-Warnick, & Laszlo (2011) mengungkapkan bahwa faktor internal dan lingkungan sosial lebih berperan dalam pertimbangan pembuatan keputusan. Mendes, Mendes, & Salleh (2019) secara spesifik menjelas

Elangovan & Suddaby (2019) mengkritisi proses pembuatan keputusan yang ada selama ini dan mengungkapkan diperlukannya nilai kebijaksanaan dalam pembuatan keputusan. Pembuatan keputusan dikatakan bijak apabila (1) didasarkan pada fakta logis di lapangan; (2) dibentuk dari empati terhadap kepentingan *stakeholders*, dan (3) didasarkan pada etika yang dianggap sah oleh budaya setempat. Pembuatan keputusan bukanlah sesuatu yang mudah. Guna menghasilkan keputusan yang baik, maka pengambil keputusan harus memiliki kualitas yang baik (Gambetti, 2019; Koksalmis & Kabak, 2019; ; Miller & Lee, 2001). Penelitian Fisher *et al.* (2019) mengungkapkan bahwa ketidaksensitifan aktor anggaran saat menganggarkan dapat berdampak pada penyusunan

anggaran yang memiliki tingkat kesalahan yang tinggi. Da Cruz & Marques (2014) bahkan mengungkapkan pejabat eksekutif yang hanya menitikberatkan pada kinerja ekonomi dapat membuatnya kehilangan pendukung saat terlibat pilihan politik pada tahun-tahun berikutnya.

Pembuatan keputusan dalam penelitian ini menitikberatkan pada karakteristik pembuatan keputusan sebagaimana disebutkan dalam Mendes *et al.* (2019) yang telah disesuaikan dengan konteks penyusunan anggaran OPD. Elemen pembuatan keputusan tersebut meliputi: (1) efisiensi pembuatan keputusan; (2) konflik kognitif terkait dengan kesepakatan dalam perbedaan sudut pandang, penentuan indikator capaian; (3) seberapa baik keputusan yang dihasilkan; (4) komitmen semua pihak melaksanakan keputusan; dan (5) waktu capaian. Berikut pembahasan pembuatan keputusan saat penyusunan dan perubahan anggaran OPD yang telah disesuaikan dengan konteks OPD.

#### **a. Pembuatan keputusan Saat Penyusunan Anggaran (PKPA)**

PKPA terjadi saat OPD, dengan mengacu KUA-PPAS, memasukkan program dan kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi-nya kedalam RKA-OPD. RKA-OPD merupakan dokumen rincian program dan kegiatan OPD yang disusun secara rinci meliputi indikator, tolok ukur dan rincian perhitungan (Permendagri Nomor 13 Tahun 2006). Indikator dan tolok ukur terdiri dari penjelasan capaian program, masukan, keluaran dan hasil dari kegiatan (PP 12/2019). Rincian perhitungan meliputi rincian obyek pendapatan dan/atau rincian obyek belanja yang melekat pada kegiatan dan dirinci kedalam volume, satuan, dan tarif/harga.

Penyusunan RKA-OPD merupakan proses penting karena apabila pengajuan RKA disetujui, RKA akan menjadi DPA dan bersifat mengikat dimana OPD wajib melaksanakan dan mempertanggungjawabkan seluruh program dan kegiatan yang tercantum dalam RKA tersebut. Untuk dapat menyusun RKA-OPD, kepala dinas beserta seluruh unsur dalam OPD perlu menentukan program dan kegiatan yang akan dimasukkan kedalam RKA dengan mempertimbangkan kemampuan sumber daya yang dimiliki. Tidak mengherankan, dalam proses penyusunan RKA-OPD terjadi pemilihan unsur prioritas dan kepentingan politis.

Walaupun anggaran dapat menjadi “ajang” pemenuhan kebutuhan pribadi maupun golongan tertentu, beberapa peneliti mengungkapkan bahwa partisipasi dan pemilihan prioritas program kegiatan dapat mengarah pada keselarasan dalam keberagaman organisasional dan tata kehidupan sosial. Bryer (2014) mengungkapkan bahwa partisipasi dalam penyusunan anggaran dapat memberikan batasan secara sosial, mempelajari aktor anggaran serta hubungan sosial yang terjadi didalamnya. Alpenberg & Karlsson (2019) dan Goodwin & Frew (2013) mengungkapkan penentuan prioritas menjadikan aktor anggaran menjadi lebih fokus dan menyadari pentingnya keseimbangan dalam anggaran. Proses keterlibatan dalam anggaran merubah hati dan pikiran dari level atas sampai atas dan hal ini berdampak pada organisasi. Keterlibatan masyarakat dapat membantu pemerintah untuk mengetahui permintaan dan kebutuhan masyarakat untuk kemudian memasukkannya kedalam kebijakan pemerintah (Park, 2019).



PKPA mengacu pada proses pembuatan keputusan aktor anggaran saat menyusun anggaran. PKPA dalam penelitian ini diukur dengan menggunakan 6 (enam) pernyataan yang dirumuskan dengan berdasar pada teori pertukaran sosial dan teori institusional, serta peraturan perundang-undangan. Enam indikator pernyataan tersebut terkait dengan RKA-OPD yaitu: (1) cerminan ide dan aspirasi seluruh unsur OPD; (2) menampung kepentingan seluruh internal organisasi; (3) membatasi penyelewengan (4) RKA telah melalui proses negosiasi dan kesepakatan dengan semua pihak; (5) RKA berisi program dan kegiatan yang memiliki nilai manfaat; (6) penetapan target dan indikator kinerja utama telah disetujui oleh semua unsur dalam OPD.

#### **b. Pembuatan keputusan Saat Perubahan Anggaran (PKPA\_P)**

Pada tahun anggaran berkenaan, sangat dimungkinkan terjadi perubahan dalam DPA-OPD. Beberapa alasan aktor anggaran melakukan revisi anggaran adalah: (1) tenggat waktu antara proses perencanaan dan pelaksanaan anggaran ternyata membutuhkan waktu cukup lama, (2) terjadi perubahan yang tidak diantisipasi sebelumnya, (3) adanya perubahan metodologi pelaksanaan kegiatan, dan (4) adanya perubahan atau penetapan kebijakan pemerintah dalam tahun anggaran berjalan seperti penghematan anggaran, penerapan *reward and punishment*, atau APBD Perubahan. Perubahan/revisi anggaran dapat berbentuk pergeseran, penambahan, maupun pengurangan.

Target dalam konteks pemerintah disebut juga sebagai sasaran. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mengartikan target sebagai hasil yang diharapkan dari suatu program atau keluaran yang diharapkan dari suatu kegiatan. Penetapan target dalam



penyusunan anggaran merupakan cerminan kinerja yang akan dicapai, dimana semakin tinggi pencapaian target akan semakin baik kinerja organisasi tersebut. Oleh sebab itu, target merupakan alat pembuatan keputusan yang penting dalam perencanaan, koordinasi, dan alokasi sumberdaya yang dimiliki (Arnold & Artz, 2015; Hansen & Van der Stede, 2004).

Penetapan target yang terlalu kaku cenderung menurunkan kinerja. Target perlu fleksibel dan inovatif mengingat cepatnya pergerakan pasar dan perubahan teknologi (Frow *et al.*, 2010). Para pengambil kebijakan memiliki peran penting dalam menyusun target dengan memperhatikan situasi kondisi lingkungan yang terjadi. Penetapan anggaran memerlukan ketelitian dan informasi yang tepat mengenai kondisi yang mempengaruhi besaran anggaran terutama terkait pengeluaran. Penelitian Chidambaran & Prabhala (2003) menemukan kecenderungan perilaku CEO yang merevisi target disaat target yang akan dicapai terlalu sulit. Penelitian Arnold & Artz (2015) menunjukkan bahwa fleksibilitas target berpengaruh terhadap kinerja organisasi.

PKPA\_P dalam penelitian ini menggunakan 7 (tujuh) indikator yang mengacu pada alasan pengambil kebijakan melakukan penyesuaian target dalam proses APBD-P. Adapun 7 indikator tersebut yaitu: (1) RKA-P disusun melalui proses negosiasi dan melibatkan semua bidang/bagian/seksi dalm OPD; (2) penyesuaian dilakukan dengan mempedulikan target capaian; (3) penambahan belanja birokrasi telah mempertimbangkan kondisi sosial masyarakat daerah; (4) pengurangan target capaian tidak mengurangi pos-pos yang terkait dengan pelayanan masyarakat; (5)fleksibilitas dalam perubahan anggaran memudahkan pencapaian target kinerja; (6)perubahan anggaran mempertimbangkan

ketercapaian output kegiatan; (7) perubahan anggaran tidak terjadi karena kurang matangnya perencanaan.

## 6. Budaya Lokal

Budaya lokal melekat pada individu dan dapat menjadi unsur dalam pembuatan keputusan. Budaya lokal yang melekat tersebut dapat disebabkan karena wilayah tempat tinggal, latar belakang, ras dan sebagainya (Odongo, 2016). Budaya dapat menjadi alat politik dan berkaitan erat dengan pembuatan keputusan (Bockmeyer, 2000). Beberapa peneliti melakukan penelitian terkait budaya dengan pembuatan keputusan. Penelitian ini mengambil dimensi budaya dengan mengacu pada Caputo *et al.* (2019); Wang *et al.* (2019) dan Lapsley *et al.* (2011) dengan beberapa alasan. Pertama, ketergantungan kekuasaan dalam organisasi pemda tinggi. Hal ini dapat dilihat dalam mekanisme penganggaran kekuasaan pengelolaan keuangan daerah ada ditangan kepala daerah. Kedua, pemahaman akan konteks budaya dalam suatu fenomena sangatlah penting.

### a. Rentang kekuasaan

Rentang kekuasaan adalah kondisi dimana anggota yang memiliki kekuasaan lebih rendah dalam suatu organisasi menerima bahwa kekuasaan terdistribusi secara tidak seimbang. Kekuasaan formal dipandang sebagai suatu hal yang natural dan bagian dari tatanan sosial (Brockner, *et.al.*, 2001). Rentang kekuasaan yang tinggi melegitimasi perbedaan dalam pembuatan keputusan antara pihak yang memiliki posisi tinggi dengan pihak yang posisinya lebih rendah. Sebaliknya, budaya low rentang kekuasaan, mengurangi jarak tersebut. Pihak-pihak yang memiliki kekuasaan lebih bersedia untuk membagi kekuasaannya kepada pihak yang memiliki kekuasaan lebih kecil. Pihak yang

memiliki kekuasaan lebih kecil memiliki keyakinan bahwa mereka dapat menyuarkan aspirasi dalam proses pembuatan keputusan. Rentang kekuasaan diukur dalam 4 hal: (1) ada rank yang jelas dalam organisasi; (2) Meskipun pegawai merasa berhak atas kenaikan gaji, hal tersebut merupakan hal yang tidak sopan untuk ditanyakan ke manajer; (3) Orang lebih baik tidak menanyakan keputusan yang telah diambil pihak yang lebih memiliki otoritas; dan (4) Komunikasi dengan atasan seharusnya dilakukan dengan prosedur yang formal.

Pembuatan keputusan di organisasi yang memiliki rentang kekuasaan tinggi bersifat non-partisipatif dan hirarkhikal. Pembuatan keputusan tersentral pada beberapa orang, atasan yang memimpin dan membuat keputusan secara sentralistik. Pembuatan keputusan diambil secara cepat karena pimpinan tidak membutuhkan konsultasi dan partisipasi dari bawahan. Disamping itu, bawahan takut dan tidak bersedia menunjukkan ketidaksetujuan kepada atasannya. Mereka lebih memilih untuk pasif dan membiarkan atasan mengambil tanggung jawab atas semuanya dan kemudian memberikan instruksi apa yang harus mereka kerjakan. Sebaliknya, dalam rentang kekuasaan rendah bawahan berani untuk menolak pelaksanaan yang dihasilkan dari proses pembuatan keputusan yang tidak dikonsultasikan kepada mereka (Khatri, 2009; Brockner *et al.*, 2001).

Budaya Jawa mengenal pemimpin sebagai pemimpin yang bersifat monocentrum atau tunggal. Figur lebih menonjol daripada sisitem kepemimpinan. Kekuasaan yang dimiliki oleh pemimpin adalah kekuasaan yang tersentralisik. Budaya Jawa juga mempercayai kekuasaan berasal dari alam ilahiah atau adikodrati tunggal, tidak berasal dari rakyat. Oleh karenanya, pemimpin tidak diharuskan mempertanggungjawabkan segala perbuatannya

kepada rakyat (Endraswara, 2013). Rentang kekuasaan dapat semakin terasa saat sebuah daerah dipimpin oleh seorang raja seperti DIY yang dipimpin seorang Sultan. Sultan dipercaya merupakan wakil Tuhan di dunia. Titah Sultan bersifat tetap dan harus dilaksanakan oleh semua orang tanpa terkecuali.

Pengukuran rentang kekuasaan dalam penelitian ini mengacu pada penelitian terdahulu (Wang *et al.*, 2019; Curtis, Conover & Chui, 2012; Robertson & Hoffman, 2000) dan telah disesuaikan dengan kondisi pemda dan budaya Jawa. Adapun indikator untuk mengukur rentang kekuasaan adalah sebagai berikut: (1) pimpinan harus membuat keputusan tanpa berkonsultasi dengan bawahan; (2) Bawahan yang sering mempertanyakan otoritas pimpinan dapat membuat pimpinan tidak efektif dalam bekerja; (3) saat pemimpin telah membuat keputusan, bawahan tidak seharusnya mempertanyakan keputusan tersebut; (4) bawahan tidak boleh mengungkapkan perbedaan pendapat dengan pimpinan; (5) tingginya keterlibatan bawahan dapat mengurangi otoritas pimpinan; dan (6) pimpinan mampu membuat keputusan yang tepat tanpa berkonsultasi dengan bawahan.

## **b. Konteks budaya**

Hall (1976) mengusulkan konsep konteks budaya tinggi vs rendah sebagai cara memahami perbedaan budaya. Konsep Hall berguna dalam menjelaskan hubungan budaya dengan ikatan sosial, tanggung jawab, komitmen, harmoni sosial, dan komunikasi. Hubungan budaya dengan lingkungan membantu orang untuk memahami perbedaan antar budaya dengan lebih mudah dan implikasi manajerial yang disebabkan perbedaan budaya (Kim, Pan & Park, 1998). Konteks sendiri dalam bahasa Latin dapat diartikan merajut kebersamaan atau

membangun koneksi (Kittler, Rygl & Mackinnon, 2011). Apabila konsep Hall dan makna konteks dipadukan, maka dapat dikatakan budaya membentuk sebuah konteks dan tercermin dalam hubungan sosial dan komunikasi yang terjalin antar anggota didalamnya.

Konteks budaya tinggi mengacu pada situasi dan kondisi dalam sebuah struktur sosial dimana orang terlibat secara mendalam satu dengan lainnya. Keinginan pribadi individu dibatasi dengan pengendalian diri yang tinggi dan informasi dibagikan melalui pesan yang sederhana, mendalam dan tersirat (Gudykunst, 1983; Hall, 1976). Konteks budaya rendah mengacu pada situasi dan kondisi dalam sebuah struktur sosial dimana tingkat individualisme sangat tinggi, mengasingkan diri, jauh dari yang lain, dan sedikit keterlibatan. Hirarkhi struktur sosial tidak terlalu berperan dalam kehidupan sosial individu, komunikasi antar individu menjadi lebih eksplisit dan non personal. High or low, sama-sama dipengaruhi struktur sosial dalam jangka waktu yang lama (Kim *et al.*, 1998).

Budaya Jawa sebagaimana budaya orang Asia pada umumnya memiliki nilai-nilai yang masih dipegang sampai saat ini, seperti hormat terhadap orang yang lebih tua, hormat terhadap orang yang memiliki status sosial lebih tinggi, menjaga kerukunan/harmonisasi, dan menggunakan tata bahasa yang sopan. *Sepi ing pamrih, rame ing gawe, memayu hayuning bawana* menjadi beberapa nilai-nilai luhur yang dipegang budaya Jawa. Masyarakat Jawa dikategorikan dalam system budaya yang mengutamakan nilai keserasian hidup kolektif. Kebutuhan individu terpenuhi melalui fungsi dari lembaga-lembaga sosial yang ada (Soehardi, 2002). Budaya Jawa sangat lekat dengan budaya *ewuh pekewuh*,  
*commit to user*



sungkan, dan *sendiko dalem* terhadap pimpinan (Endraswara, 2013). Budaya ini semakin kental terlihat saat sebuah organisasi dipimpin oleh keturunan darah biru seperti DIY yang dipimpin oleh seorang Sultan. Budaya Jawa menganggap sosok sultan (raja) sebagai sosok yang terpilih, mendapat wahyu, memiliki substansi *manunggaling kawula gusti* dan sentral pembuatan keputusan (Endraswara, 2013).

Konteks budaya dalam penelitian ini mengacu pada konsep yang telah diteliti sebelumnya oleh (Wang *et al.*, 2019; Kittler *et al.*, 2011; Kim *et al.*, 1998; Gudykunst, 1983; Hall, 1976) dan disesuaikan dengan muatan budaya Jawa (Endraswara, 2013; Soehardi, 2002). Terdapat 5 (lima) indikator KB yaitu: (1) menjaga nada bicara yang positif penting dilakukan saat proses negosiasi; (2) kritikan keras dan berbicara apa adanya menghalangi jalannya proses negosiasi; (3) ketidaksetujuan tidak ditunjukkan secara terbuka demi keharmonisan selama proses negosiasi; (4) budaya ewuh-pakewuh, sendiko dawuh, sungkan menghalangi bawahan dalam menyampaikan ketidaksetujuan terhadap pimpinan; (5) perbedaan tingkat pendidikan, gelar kebangsawanan, kedudukan sosial menghalangi dalam penyampaian pendapat.

## B. Penelitian Terkait

Terdapat beberapa penelitian terdahulu di Indonesia maupun luar negeri yang berkaitan dengan pertukaran sosial, pembuatan keputusan anggaran dan kinerja organisasi.



Tabel 2.2 memberikan ringkasan penelitian terdahulu dan saran-saran yang diberikan sebagai dasar untuk mengembangkan dan melaksanakan penelitian ini.

**Tabel 2.2**  
**Ringkasan Penelitian Terdahulu**

Peneliti	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Saran penelitian
Blay, <i>et al.</i> (2019)	Eksperimen	Budgetary slack dibatasi oleh preferensi untuk jujur; dampak negatif dari pelanggaran norma meningkatkan preferensi subordinat untuk jujur.	Untuk menguji norma sosial lainnya dengan setting yang berbeda. Partisipan dapat menggunakan pihak profesional, mengingat penelitian ini menggunakan mahasiswa sebagai partisipan.
Fisher, <i>et al.</i> (2019)	Eksperimen	Ketidaksensitifan superior dapat mengarah pada ketidakjujuran subordinat saat menyusun anggaran karena berdampak pada insentif yang akan diterima.	Subordinat dalam organisasi yang sebenarnya dapat mengalami hasil yang berbeda dari setting lab eksperimen yang dilakukan.
Shea, <i>et al.</i> (2019)	Eksperimen	Ketidaktepatan pemahaman kognitif dapat adaptif dan beresiko bagi penerima. Ketika orang menganggap jejaring sosial seperti apa yang mereka inginkan, maka orang cenderung membuat keputusan yang tidak tepat.	Penelitian berikutnya dapat menggunakan psikologis praktis untuk menentang hasil penelitian ini. Antisipasi dan regulasi dapat digunakan untuk membatasi pembuatan keputusan yang tidak etis.
Brink, <i>et al.</i> (2017)	Eksperimen	Superior dengan sengaja secara strategis menyajikan informasi yang salah untuk mengurangi terjadinya slack anggaran. Superior mendesain sistem informasi dengan menyediakan informasi secara privat.	Penelitian berikutnya dapat meneliti tipe informasi apa saja yang digunakan oleh superior. Perilaku superior-subordinat perlu diteliti untuk menjelaskan persoalan anggaran yang kompleks.

Peneliti	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Saran penelitian
Zuckerman, <i>et al.</i> (2016)	Eksperimen	Terdapat korelasi kuat antara preferensi dengan trait sosial yang diperoleh responden.	Penelitian selanjutnya perlu didasarkan pada hubungan sosial yang nyata, mengingat penelitian ini adalah eksperimen dengan partisipan adalah mahasiswa tingkat atas yang bisa menjadi sangat berbeda dengan kenyataan.
Arnold (2015)	Eksperimen	Tekanan keuangan yg dihadapi meningkatn krjsama dalam negosiasi. Tekanan keuangan dan biaya kesempatan meningkat saat superior memaksakan anggaran.	Setting yang digunakan dapat memberikan hasil yang berbeda dengan kenyataan. Banyak kendala lain yang ada di lapangan yang tidak dipertimbangkan dalam penelitian ini.
Costa-Font, <i>et al.</i> (2015)	Eksperimen	Responden dapat berubah pikiran dan pandangan saat terlibat dalam penganggaran. Preferensi sosial yang melekat dan kondisi lingkungan dalam diri responden menentukan penentuan prioritas dan pemilihan program dan kegiatan.	Pandangan individu sebelum dan setelah terlibat sendiri dalam penentuan prioritas dapat memunculkan perbedaan sikap saat pembuatan keputusan. Hasil ini perlu diteliti lebih lanjut.
Wang, <i>et al.</i> (2019)	Survey	Reciprocity; power distance terbukti meningkatkan kendala pembuatan keputusan, sedangkan kejujuran. menurunkan kendala pembuatan keputusan. Konteks budaya meningkatn kendala pembuatan keputusan hanya pada level individu.	Penelitian berikutnya lebih mengeksplorasi indikator pengukuran rentang kekuasaan dan konteks budaya. Penelitian berikutnya dapat menggunakan 2 budaya yang berbeda.

Peneliti	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Saran Penelitian
Daumoser, <i>et al.</i> (2018)	Meta analisis	Penelitian paling banyak dilakukan dalam bentuk eksperimen. Perspektif ekonomi dan psikologi merupakan teori yang paling banyak digunakan.	Penelitian sosiologi dapat memberikan gambaran yang berbeda dengan menggunakan karakterisitk maupun nilai-nilai organisasi yg dapat berpengaruh pada sistem pengendalian manajemen.
Kramer & Hartmann (2014)	Survey	Orientasi manajer puncak saat menetapkan kebijakan anggaran meningkatkan pertukaran ekonomi, sedangkan orientasi subordinat saat penyusunan anggaran meningkatkan pertukaran sosial. Kedua hasil tersebut mengurangi slack anggaran dan meingkatkan kinerja.	Penelitian berikutnya dapat; (1)mengembangkan definisi operasional; (2) dapat melakukan pada konteks organisasi yang berbeda; (3)membandingkan dampak sistem pengendalian manajemen dalam konteks budaya yang lain.
Nye (2009)	Survey	Anggaran berbasis kinerja merubah struktur sosial organisasi. Teori sosial ekonomi dapat digunakan untuk menjelaskan fenomena yang terjadi.	Penggunaan teori sosiologi dapat memfasilitasi pemahaman akan anggaran dan membantu manajemen akan perpesktif rasionalitas anggaran, Penelitian dapat dilakukan dalam lingkup yang lebih luas, semisal provinsi atau negara bagian.

Peneliti	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Saran Penelitian
Libby & Lindsay (2010)	Survey	Anggaran tetap masih memegang peran penting dalam sistem pengendalian dan hampir seluruh perusahaan tidak berniat untuk mengabaikan praktik penganggaran.	Penelitian berikutnya dapat mempertimbangkan faktor ketidakpastian lingkungan dan faktor budaya termasuk didalamnya budaya dalam sharing informasi, evaluasi dan sistem pengendalian. Penelitian lebih lanjut perlu dilakukan terkait pertimbangan subjektif yang dapat terjadi dalam penyusunan anggaran.
Febrina & Isril (2016)	Kualitatif	Tiga tahap proses penyusunan APBD telah sesuai peraturan perundang-undangan. Hanya saja tidak optimalnya pembahasan RKA, R-APBD dan Ranperda APBD antara eksekutif dan legislatif berdampak pada keterlambatan pengesahan APBD.	-
Parwati, <i>et al.</i> (2015)	Korelasi	PAD, DAU, SiLPA berpengaruh terhadap Perilaku Oportunistik Anggaran.	Perlu dikembangkan penelitian yang menggunakan kuesioner untuk dapat mengukur persepsi pihak-pihak yg terlibat pada penyusunan anggaran.
Subechan, <i>etal.</i> (2014)	Kualitatif	Faktor komitmen dan kepentingan eksekutif menjadi penyebab terbesar keterlambatan penetapan APBD.	-
Hasniasari & Sholihin (2014)	Korelasi	Keadilan procedural dan komitmen terhadap tujuan memediasi hubungan penganggaran partisipatif dan kinerja.	Penelitian selanjutnya dapat menggunakan ukuran lain dalam mengukur kinerja. Penelitian selanjutnya dapat dilakukan di dinas-dinas yang ada di daerah. Saran Penelitian

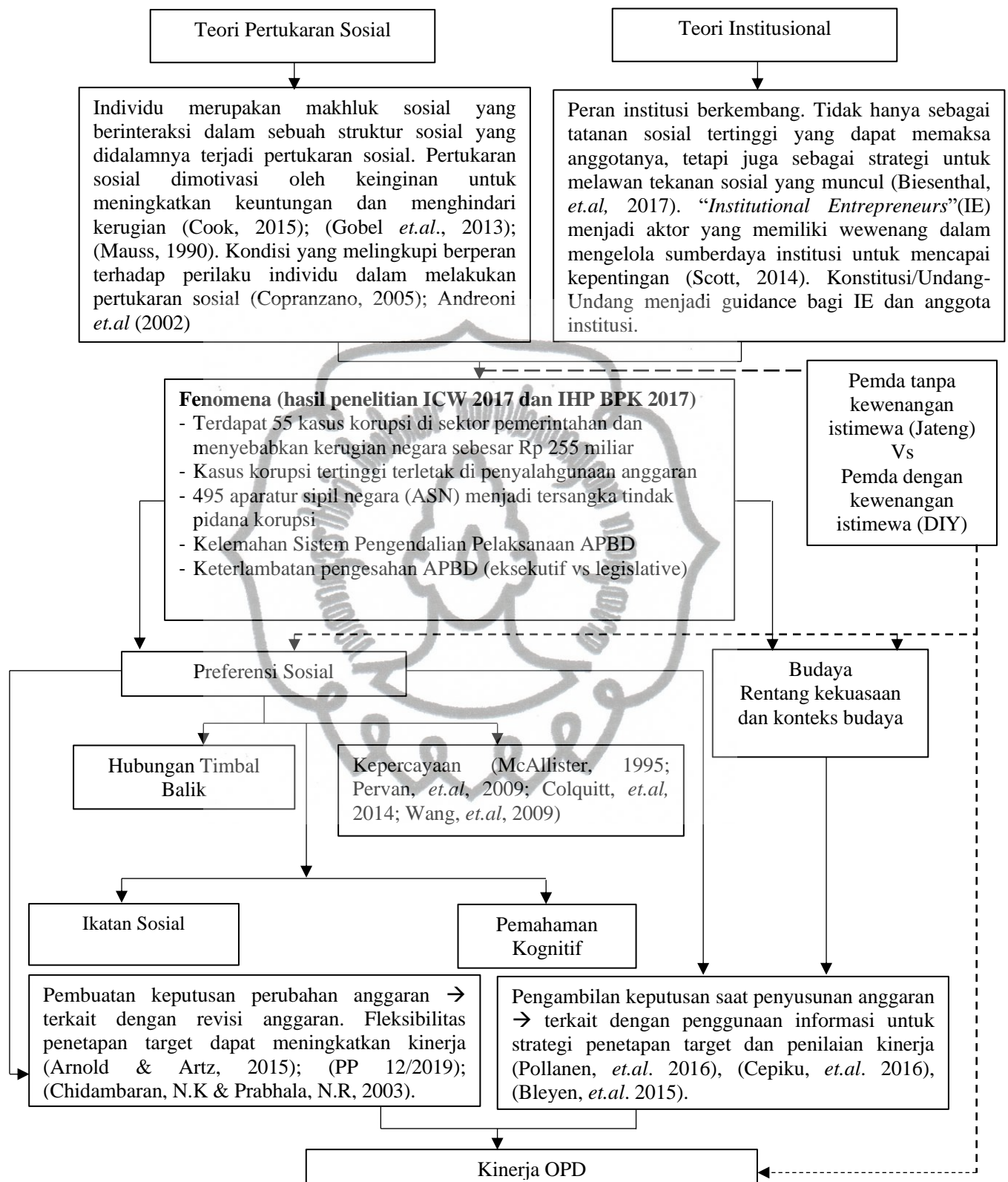
Fitriani & Indriani (2011)	Kualitatif	Persepsi keadilan yang diukur dengan dimensi keadilan distribusi menunjukkan nilai sedang. Pelaporan tepat waktu masih menjadi masalah untuk pemda Aceh.	Perlu dilakukan penelitian serupa di daerah yang lain. Perlu dilakukan eksplorasi penelitian untuk lebih memahami aspek perilaku dalam penganggaran.
----------------------------	------------	--	--

Sumber: disarikan dari penelitian-penelitian terdahulu

Saran-saran penelitian terdahulu, baik penelitian dari dalam dan luar Indonesia, menunjukkan bahwa pembuatan keputusan anggaran merupakan proses krusial dalam pencapaian kinerja organisasi. Disamping itu, keterbatasan penelitian eksperimen yang diungkapkan oleh peneliti terdahulu memotivasi untuk dilakukannya penelitian ini. Beberapa penelitian dengan metode survey yang telah dilakukan oleh Wang, *et al.* (2019); Krammer & Hartmann (2014); Libby & Lindsay (2010); Nye (2009) memotivasi peneliti berikutnya untuk lebih mengembangkan faktor-faktor sosial dan budaya, serta mencoba penelitian pada ranah yang berbeda.

### C. Pengembangan Hipotesis

Pengembangan hipotesis berasal dari teori dan penelitian terdahulu. Sebelum penurunan hipotesis, berikut kerangka konseptual penelitian yang menjadi dasar dalam pemilihan variabel dan pengembangan hipotesis.



Gambar 2.3 Kerangka Konseptual Penelitian



## **1. Pertukaran Sosial, Pembuatan Keputusan Anggaran dan Kinerja OPD**

### **a. Ikatan sosial, Pembuatan Keputusan Anggaran, dan Kinerja OPD**

Ikatan sosial merupakan salah satu bentuk pertukaran sosial yang terbentuk dari interaksi, afeksi dan waktu. Semakin lama interaksi yang terjadi, semakin adanya afeksi maka akan muncul ikatan sosial yang kuat. Sebaliknya, semakin jarang interaksi dan afeksi, maka ikatan sosial akan lemah. Ada 2 (dua) pandangan yang berbeda terkait ikatan sosial. Beberapa peneliti terdahulu menyatakan bahwa ikatan sosial yang kuat akan mempengaruhi pembuatan keputusan. Ikatan sosial yang kuat membantu penyebaran informasi dengan lebih cepat. Ikatan sosial yang kuat memunculkan keseragaman dan dapat memotivasi individu yang memiliki posisi lebih lemah. Ikatan sosial yang kuat dapat mengantisipasi ketidakpastian politik, dan mengantisipasi perubahan dengan lebih positif. Penelitian Wilfahrt (2018); White & Houseman (2002); Krackhardt (1992); Friedkin (1982) mengungkapkan bahwa ikatan sosial yang kuat merupakan faktor penting dalam pembuatan keputusan dan pencapaian kinerja.

Breuer, *et al.* (2013); Brown & Konrad (2001); Granovetter, (1983) memberikan pandangan berbeda. Ikatan sosial yang lemah akan meningkatkan kreativitas. Hal ini dikarenakan aliran informasi yang rendah akan memaksa individu untuk mencari informasi dengan cara yang lain. Ikatan sosial yang lemah juga lebih menerima perbedaan. Perbedaan disatu sisi dapat memberikan ide-ide baru bagi organisasi. Banyaknya ide dan pilihan dapat memperkaya alternatif keputusan.

Ikatan sosial yang terjalin antar unsur dalam OPD merupakan ikatan sosial yang terjalin dalam jangka waktu yang lama dan interaksi yang tinggi. Keseragaman dalam OPD termasuk tinggi karena tugas pokok dan fungsi dengan jelas telah diatur dalam peraturan perundang-undangan dan dilakukan dengan terus menerus. Penelitian ini mengacu pada penelitian Wang *et al.* (2019); Wilfahrt (2018) yang mengungkapkan bahwa ikatan sosial berpengaruh positif terhadap pembuatan keputusan dan kinerja. Berdasarkan teori dan penelitian terdahulu, maka hipotesis pertama dalam penelitian ini adalah:

H1a: Ikatan sosial berpengaruh positif terhadap pembuatan keputusan saat penyusunan anggaran.

H1b: Ikatan sosial berpengaruh positif terhadap pembuatan keputusan saat perubahan anggaran.

H1c: Ikatan sosial berpengaruh positif terhadap kinerja OPD.

#### **b. Hubungan Timbal Balik, Pembuatan Keputusan Anggaran, dan Kinerja OPD**

Teori pertukaran sosial menyatakan bahwa seorang individu melakukan pertukaran didasarkan pada motivasi individu mengharapkan sesuatu dari pertukaran tersebut, baik berupa intrinsik maupun ekstrinsik. Homans (1958) mengungkapkan manusia cenderung akan mengulang peristiwa masa lalu jika peristiwa tersebut memberikan suatu manfaat baginya. Gobel *et.al.* (2013) dan Mauss (1990) menyatakan bahwa hubungan timbal balik merupakan norma fundamental dari tatanan sosial. Tindakan organisasi yang baik di mata anggota organisasi akan mendorong anggota untuk membalas positif akan kebaikan organisasi (Tangpong, 2016; William & Davies, 2005).

Hubungan timbal balik dan pertukaran sosial dapat seiring sejalan saat seluruh aktor dalam ikatan sosial mampu menjalin dan menjaga mutualisme bersama (Pervan *et al.*, 2009). Hubungan timbal balik yang berjalan baik dalam organisasi dapat memunculkan perilaku jujur (Fisher *et al.*, 2018; Blay *et al.*, 2019; Shea *et al.*, 2019), kesesuaian perilaku dengan tujuan organisasi (komitmen organisasi), pemberdayaan sumber daya manusia, keadilan, serta motivasi dalam bekerja (Falk *et al.*, 2016; Frederick, *et al.*, 2002; Andreoni *et al.*, 2002).

Hubungan timbal balik dalam lingkup organisasi memiliki peran penting dalam pembentukan perilaku dan pembuatan keputusan anggaran. Aktor anggaran yang ada di tiap-tiap OPD tentunya saling berinteraksi baik dengan sesama rekan OPD, antar OPD, dan juga pimpinan. Aktor anggaran juga akan menyesuaikan antara preferensi sosial yang melekat dalam dirinya dengan kepentingan institusi. Penelitian Blay *et al.* (2019); Shea *et al.* (2019), Andreoni *et al.* (2002) mengemukakan bahwa hubungan timbal balik dapat meningkatkan proses pembuatan keputusan.

Penelitian Yu, Xing Hao, Ying Dong & Khalifa (2013); Hansen, Mors & Lovas (2005) disisi lain menyatakan bahwa dalam hubungan timbal balik yang terlalu erat akan menghambat kreatifitas, diskusi dan pembagian informasi. Penelitian ini mengacu pada pandangan Blay *et al.* (2019); Shea *et al.* (2019), Andreoni *et al.* (2002) karena dalam proses pembuatan keputusan anggaran memerlukan hubungan timbal balik dan sharing informasi yang tinggi untuk memilih prioritas kegiatan yang akan diajukan dalam RKA-OPD. Hubungan timbal balik yang berjalan baik juga akan meningkatkan kinerja OPD.

Berdasarkan teori dan penelitian terdahulu maka hipotesis kedua dalam penelitian ini:

H2a: HTB berpengaruh positif terhadap pembuatan keputusan saat penyusunan anggaran.

H2b: HTB berpengaruh positif terhadap pembuatan keputusan saat perubahan anggaran.

H2c: HTB berpengaruh positif terhadap kinerja OPD.

### c. Kepercayaan, Pembuatan Keputusan Anggaran, dan Kinerja OPD

Proses penyusunan anggaran membutuhkan taksiran estimasi yang akurat, keterlibatan masyarakat dan mempertimbangkan kemampuan sumberdaya (Nordiawan & Hertianti, 2010; Mardiasmo, 2002). Pembuatan keputusan anggaran merupakan proses yang penuh dengan muatan politis. Pihak eksekutif dengan tekanan dan beragam kepentingan berupaya menyusun anggaran OPD yang dapat menampung beragam kepentingan tanpa mengesampingkan kebutuhan masyarakat. Aktor anggaran tentunya merupakan individu yang berpengalaman dan memiliki akses informasi yang tinggi. Pada saat proses pembuatan keputusan anggaran, aktor anggaran tidak cukup hanya memiliki informasi tetapi juga memerlukan keahlian politik, *coalition building*, dan jiwa melayani (Mardiasmo, 2002). Kepercayaan satu sama lain antar aktor anggaran dapat menjadi kunci dalam menghasilkan keputusan yang tepat.

Bottom *et al.* (2006); Hamner (1974) menyatakan bahwa tekanan yang dihadapi memiliki pengaruh terhadap perilaku negosiator saat melakukan negosiasi. Kepercayaan saat melakukan proses negosiasi menjadi faktor penting demi tercapainya kesepakatan dan pembuatan keputusan. Sinaceur (2010)

mengungkapkan rasa saling percaya antar pihak yang bernegosiasi akan menghasilkan keputusan yang bijak dan diterima oleh semua orang.

Kepercayaan merupakan hubungan yang unik dan dapat memiliki hasil yang berbeda sesuai konteksnya. Individu berinvestasi dengan membangun kepercayaan dalam jangka waktu yang lama. Apabila antara dua individu sudah terjalin saling percaya, keseimbangan dalam pertukaran tidak lagi menjadi sebuah keharusan (Brett & Thompson, 2016). Ertac & Gurdal (2019); Lascaux (2019) dan Kollock (2002) mengungkapkan bahwa kepercayaan terkadang membutuhkan pengorbanan. Penelitian ini mengacu pada konsep CBT dan ABT yang dikemukakan oleh Mcallister (1995). CBT mengacu pada kepercayaan yang dibangun melalui pengalaman dan kemudian secara sadar dan rasional memilih untuk percaya. CBT dibangun atas dasar kompetensi, tanggung jawab, dan dapat diandalkan. Apabila CBT ini terwujud maka dapat memunculkan *bonding emotionality* dan CBT mengarah kepada ABT (Schaubroeck *et al.*, 2011; Mcallister, 1995).

Penelitian Wang *et al.* (2019); Colquitt, *et.al.* (2012); Olson *et al.* (2007); Bottom *et al.* (2006) mengemukakan kepercayaan saat proses negosiasi meningkatkan pembuatan keputusan dan kinerja. Bal *et al.* (2010) disisi lain mengungkapkan bahwa kepercayaan yang berlebihan dapat memunculkan hubungan yang negatif, yang akhirnya dapat menurunkan kinerja. Berdasarkan uraian diatas, kepercayaan dengan tetap dalam ranah strategi dan aturan organisasi yang jelas akan memberikan pengaruh positif bagi pembuatan keputusan dan kinerja. OPD merupakan institusi pemerintah yang memiliki



seperangkat peraturan perundang-undangan yang jelas. Dengan demikian, hipotesis ketiga dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

H3a: Kepercayaan berpengaruh positif terhadap pembuatan keputusan saat penyusunan anggaran.

H3b: Kepercayaan berpengaruh positif terhadap pembuatan keputusan saat perubahan anggaran.

H3c: Kepercayaan berpengaruh positif terhadap kinerja OPD.

#### **d. Pemahaman Kognitif, Pembuatan Keputusan Anggaran dan Kinerja OPD**

Perbedaan kepentingan dan tujuan yang melekat dalam diri aktor anggaran sangat mungkin terjadi. Pemahaman kognitif sangat penting dalam organisasi karena dapat menghindari kesalahpahaman dan konflik. Proses pembuatan keputusan anggaran sangat memerlukan keseragaman pemahaman antar aktor anggaran. Hal ini untuk mencegah terjadinya perilaku menyimpang dari aktor anggaran.

Pemahaman kognitif mengacu pada pemahaman akan nilai, tujuan, dan bahasa (Lawler *et al.*, 2008; Cosmides & Tooby, 1992). Pembuatan keputusan anggaran merupakan proses pemilihan atas alternatif pilihan yang ada. Walaupun terdapat beberapa alternatif pilihan, aktor anggaran harus mengingat bahwa OPD memiliki tugas pokok dan fungsi serta nilai-nilai sosial yang harus diutamakan. Pemahaman kognitif berupa kesamaan pemahaman akan nilai, tujuan, bahasa, dan cara komunikasi menjadi krusial.

Penelitian Chiu, *et al.* (2006) meneliti peran pemahaman kognitif terhadap *outcome*. Hasil penelitian menunjukkan pemahaman kognitif berpengaruh terhadap kualitas *outcome* tetapi berpengaruh negatif terhadap kuantitas *outcome*. Wang *et al.* (2019); Li *et al.* (2013) menyatakan bahwa pemahaman



kognitif dapat meningkatkan pembuatan keputusan. Berdasarkan teori dan penelitian terdahulu, maka hipotesis keempat adalah sebagai berikut:

H4a: Pemahaman kognitif berpengaruh positif terhadap pembuatan keputusan saat penyusunan anggaran.

H4b: Pemahaman kognitif berpengaruh positif terhadap pembuatan keputusan saat perubahan anggaran.

H4c: Pemahaman kognitif berpengaruh positif terhadap kinerja OPD.

## **2. Struktur Sosial Terhadap Pembuatan Keputusan Anggaran dan Kinerja OPD**

Struktur sosial melekat pada kehidupan sosial. Berger & Luckmann (1991) menyatakan bahwa individu merupakan bagian dari tatanan sosial, saling berinteraksi, dan terbentuk dari tradisi yang ada dalam lingkungan terdekatnya. Oleh karenanya, struktur sosial dan budaya memiliki keterkaitan erat dan hubungan saling mempengaruhi dengan budaya. Budaya yang melekat dapat dikarenakan wilayah tempat tinggal, latar belakang etnis, ras dan sebagainya (Odongo, 2016). Pengertian budaya dan unsur pembentuk budaya memberikan pemahaman bagaimana budaya dapat masuk ke semua aspek kehidupan dan tatanan sosial. Budaya yang telah diterima secara kolektif akan sangat sulit untuk berubah karena tidak hanya tertanam dalam pikiran individu tetapi telah mengkristalisasi dalam kelompok tersebut dan menjadi nilai.

Banyak peneliti yang mengkaitkan unsur budaya dengan konteks organisasi terutama dalam hal pertimbangan dan pembuatan keputusan (Vitell *et al.*, 1993; Strengers, 2004; Gupta, 2012; Yates & de Oliveira, 2016; Vaisey & Valentino, 2018; Wang *et al.*, 2019). Gupta (2012) bahkan mengemukakan bahwa individu harus melakukan penyesuaian terkait budaya yang melekat pada dirinya dengan budaya yang berada dalam konteks yang ada disekitarnya

guna berhasil dalam melakukan negosiasi. Struktur sosial yang sering dikaitkan dengan pembuatan keputusan adalah rentang kekuasaan dan konteks budaya (Caputo *et al.*, 2019; Pereira *et al.*, 2016; Lapsley *et al.*, 2011).

Rentang kekuasaan dan konteks budaya dalam organisasi mengacu pada hubungan superior dan subordinat. Organisasi yang terbuka dan mendukung partisipasi anggota organisasi dalam proses pembuatan keputusan dan pencapaian kinerja disebut memiliki rentang kekuasaan yang lebar dan konteks budaya yang rendah. Sebaliknya, partisipasi yang rendah dan kepatuhan terhadap pimpinan sangat tinggi dapat dikatakan sebagai organisasi dengan rentang kekuasaan yang sempit dan konteks budaya yang tinggi. Budaya Jawa sangat lekat dengan budaya ewuh pekwuh, sendiko dalem terhadap pimpinan (Endraswara, 2013). Berdasarkan uraian diatas, maka hipotesis kelima dan keenam dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- H5a: Rentang kekuasaan berpengaruh positif terhadap pembuatan keputusan saat penyusunan anggaran.
- H5b: Rentang kekuasaan berpengaruh positif terhadap pembuatan keputusan saat perubahan anggaran.
- H5c: Rentang kekuasaan berpengaruh positif terhadap kinerja OPD.
- H6a: Konteks budaya berpengaruh positif terhadap pembuatan keputusan saat penyusunan anggaran.
- H6b: Konteks budaya berpengaruh positif terhadap pembuatan keputusan saat perubahan anggaran.
- H6c: Konteks budaya berpengaruh positif terhadap kinerja OPD.

### **3. Pembuatan keputusan Anggaran dan Kinerja OPD**

#### **a. Pembuatan keputusan saat penyusunan anggaran dan Kinerja OPD**

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan pelaksanaan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Sejalan dengan tujuan APBD, maka APBD disusun dengan rinci

sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja. Penyusunan APBD diawali dengan disusunnya rencana kerja dan anggaran (RKA) organisasi perangkat daerah (OPD) berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. RKA tersebut kemudian akan dibahas bersama DPRD dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBD. Apabila APBD disetujui oleh DPRD maka RKA akan berubah menjadi Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA).

Anggaran mencerminkan kemampuan OPD dalam menentukan input, output dan dampak dimana penentuan tersebut bukanlah hal yang mudah. OPD harus melakukan serangkaian tahapan musrenbangda (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004), melakukan pemilihan prioritas (PP 12/2019), mempertimbangkan kemampuan sumber daya dan pengalaman tahun sebelumnya (Shick, 2014; Larkey & Smith, 1989), mengalokasikan sumber daya ke dalam prioritas-prioritas (Marcel, 2004), dan menetapkan target /sasaran (PP 12/2019).

Alpenberg & Karlsson (2019) dan Goodwin & Frew (2013) mengungkapkan penentuan prioritas menjadikan aktor anggaran menjadi lebih fokus dan menyadari pentingnya keseimbangan dalam anggaran. Proses keterlibatan dalam anggaran merubah hati dan pikiran dari level atas sampai atas dan hal ini berdampak pada organisasi. Keterlibatan masyarakat dapat membantu pemerintah untuk mengetahui permintaan dan kebutuhan masyarakat untuk kemudian memasukkannya kedalam kebijakan pemerintah (Park, 2019).

Negosiasi saat penyusunan anggaran menjadi solusi terbaik mengingat banyaknya kepentingan ada didalamnya. Negosiasi alot biasanya terjadi antara eksekutif dan legislatif saat proses penyusunan dan pengajuan anggaran. Pihak negosiator dapat memiliki beragam motivasi yang dapat menjadikan proses negosiasi menjadi bias, tetapi pada akhirnya negosiasi lebih berdampak positif daripada negatif (Covaleski *et al.*, 2003; Bazerman, *et.al.*, 2000). Pembuatan keputusan melalui negosiasi dapat menampung ide dan aspirasi seluruh pihak dan dapat meningkatkan kinerja OPD. Schick (2007) mengungkapkan bahwa pembuatan keputusan saat penyusunan anggaran menjadi salah satu kunci meningkatnya kinerja pemerintah. Penelitian Pollanen *et al.* (2016) menunjukkan bahwa pembuatan keputusan berpengaruh positif terhadap kinerja organisasi. Berdasarkan teori dan dukungan penelitian terdahulu, maka hipotesis tujuh penelitian ini adalah:

H7a: Pembuatan keputusan saat penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap Kinerja OPD

#### **b. Pembuatan keputusan Saat Perubahan Anggaran dan Kinerja OPD**

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 secara jelas mengartikan target adalah hasil yang diharapkan dari suatu program atau keluaran yang diharapkan dari suatu kegiatan. Pemda memperhatikan faktor eksternal dan internal saat penyusunan anggaran dan penetapan target dapat mengalami perubahan. Pada tahun anggaran berkenaan, sangat dimungkinkan terjadi perubahan dalam DPA. Perubahan/revisi anggaran dapat berbentuk pergeseran, penambahan, maupun pengurangan. Beberapa alasan aktor anggaran melakukan revisi anggaran adalah: (1) tenggat waktu antara proses

perencanaan dan pelaksanaan anggaran ternyata membutuhkan waktu cukup lama, (2) terjadi perubahan yang tidak diantisipasi sebelumnya, (3) adanya perubahan metodologi pelaksanaan kegiatan, dan (4) adanya perubahan atau penetapan kebijakan pemerintah dalam tahun anggaran berjalan seperti penghematan anggaran, penerapan *reward* and *punishment*, atau APBD Perubahan.

Perubahan target dalam perubahan anggaran sebaiknya memperhatikan capaian target yang telah disusun saat penyusunan anggaran. Perubahan target anggaran juga diharapkan tidak mengganggu apalagi mengurangi pos anggaran untuk kebutuhan masyarakat. Pembuatan keputusan saat perubahan anggaran menjadi satu hal penting karena menunjukkan tujuan OPD yang sebenarnya. Beberapa kasus pemda menunjukkan bahwa perubahan anggaran menjadi sarana pemenuhan kepentingan sekelompok orang.

Penetapan target yang terlalu kaku cenderung menurunkan kinerja. Para pengambil kebijakan penetapan anggaran memerlukan ketelitian dan informasi yang tepat mengenai kondisi yang mempengaruhi besaran anggaran terutama terkait pengeluaran. Penelitian Chidambaran, N.K & Prabhala, N.R (2003) menemukan kecenderungan perilaku CEO yang merevisi target disaat target yang akan dicapai terlalu sulit. Penelitian Arnold & Artz (2015) menunjukkan bahwa fleksibilitas target berpengaruh terhadap kinerja organisasi.

Berdasarkan teori dan dukungan penelitian terdahulu, maka hipotesis 7b penelitian ini adalah sebagai berikut:



H7b: Pembuatan Keputusan saat Perubahan Anggaran berpengaruh positif terhadap Kinerja OPD

#### 4. Pembuatan keputusan Anggaran Memediasi Pertukaran Sosial dan Struktur Sosial Terhadap Kinerja OPD

Anggaran mencerminkan kemampuan OPD dalam menentukan input, output dan *outcome* dimana penentuan tersebut bukanlah hal yang mudah. OPD harus melakukan serangkaian tahapan musrenbangda (Undang-Undang Nomor 25, 2004), melakukan pemilihan prioritas (Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005), mempertimbangkan kemampuan sumber daya dan pengalaman tahun sebelumnya (Shick, 2014; Larkey & Smith, 1989), mengalokasikan sumber daya ke dalam prioritas-prioritas (Marcel, 2004), dan menetapkan target /sasaran (Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005) dalam pembuatan keputusan anggaran. Anggaran bukan hanya masalah pencapaian efesiensi dan efektivitas, namun juga kebermanfaatan bagi terciptanya kesejahteraan masyarakat (Amans *et al.*, 2015). Zaporozhets, García-Valiñas, & Kurz (2016); Bénabou (2000) mengungkapkan bahwa anggaran merupakan kontrak sosial dimana program dan aktivitas yang tercantum dalam anggaran ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat.

Pembuatan keputusan anggaran pemda dilakukan dalam dua tahap, yaitu saat awal penyusunan anggaran dan saat perubahan anggaran. Para pengambil kebijakan memiliki peran penting dalam menyusun target dengan memperhatikan situasi kondisi lingkungan yang terjadi. Dengan adanya beberapa alternatif pilihan saat proses pembuatan keputusan membawa aktor anggaran dihadapkan pada preferensi melalui pertimbangan-pertimbangan tertentu. Keputusan akan suatu pilihan tidak hanya berdampak pada



kesejahteraan individu tetapi juga dapat menentukan kesejahteraan masyarakat jika pilihan tersebut menyangkut kepentingan negara (Frederick *et al.*, 2002).

Pembuatan keputusan anggaran merupakan perwujudan strategi, pengelolaan sumber daya, penentuan ukuran kinerja yang digunakan untuk mencapai kinerja anggaran yang telah ditetapkan. Pembuatan keputusan yang tepat tentu akan menghasilkan kinerja yang maksimal. Pembuatan keputusan akan berpengaruh terhadap kinerja yang akan dicapai karena dalam pembuatan keputusan mengandung ketetapan tujuan dan strategi yang digunakan untuk mencapai kinerja. Reviu literatur yang diungkapkan oleh Mendes *et al.* (2019) dan penelitian yang dilakukan oleh Gambetti (2019) menunjukkan bahwa *personality trait* berpengaruh terhadap pembuatan keputusan.

Schick (2007) mengungkapkan bahwa pembuatan keputusan saat penyusunan anggaran menjadi salah satu kunci meningkatnya kinerja pemerintah. Penelitian Pollanen *et al.* (2016) menunjukkan bahwa pembuatan keputusan berpengaruh positif terhadap kinerja organisasi. Penelitian Chidambaran & Prabhala (2003) menemukan kecenderungan perilaku CEO yang merevisi target disaat target yang akan dicapai terlalu sulit. Penelitian Arnold & Artz (2015) menunjukkan bahwa fleksibilitas target berpengaruh terhadap kinerja organisasi.

Seorang individu biasanya dihadapkan pada beberapa alternatif pilihan pada saat harus membuat sebuah keputusan. Pembuatan keputusan dalam penyusunan anggaran melibatkan banyak faktor yang tidak terlihat yang terkadang harus dipertukarkan (Saaty, 2008). Pembuatan keputusan harus mempertimbangkan aspek sosial dan budaya disaat pembuatan keputusan

tersebut bersifat kolektif yaitu berdampak pada sekelompok orang atau bahkan masyarakat (Simon, 1955). Penelitian yang dilakukan oleh Wang *et al.* (2019); Vaisey & Valentino (2018); Yates & de Oliveira (2016); Gupta (2012); Strengers (2004); dan Vitell *et al.* (1993) menunjukkan bahwa konteks budaya berpengaruh terhadap pembuatan keputusan.

Dengan adanya saling keterkaitan antara pertukaran sosial, pembuatan keputusan, dan pencapaian kinerja maka pembuatan keputusan anggaran diduga dapat memediasi pertukaran sosial aktor anggaran terhadap pencapaian kinerja anggaran pemda. Berdasarkan teori dan dukungan penelitian terdahulu, maka hipotesis 8 penelitian ini adalah sebagai berikut:

- H8a: Pembuatan keputusan saat penyusunan anggaran memediasi ikatan sosial terhadap kinerja OPD.
- H8b: Pembuatan keputusan saat penyusunan anggaran memediasi hubungan timbal balik terhadap kinerja OPD.
- H8c: Pembuatan keputusan saat penyusunan anggaran memediasi kepercayaan terhadap kinerja OPD.
- H8d: Pembuatan keputusan saat penyusunan anggaran memediasi pemahaman kognitif terhadap kinerja OPD.
- H8e: Pembuatan keputusan saat penyusunan anggaran memediasi rentang kekuasaan terhadap kinerja OPD.
- H8f: Pembuatan keputusan saat penyusunan anggaran memediasi konteks budaya terhadap kinerja OPD.
- H8g: Pembuatan keputusan saat perubahan anggaran memediasi ikatan sosial terhadap kinerja OPD.
- H8h: Pembuatan keputusan saat perubahan anggaran memediasi hubungan timbal balik terhadap kinerja OPD.
- H8i: Pembuatan keputusan saat perubahan anggaran memediasi kepercayaan terhadap kinerja OPD.
- H8j: Pembuatan keputusan saat perubahan anggaran memediasi pemahaman kognitif terhadap kinerja OPD.
- H8k: Pembuatan keputusan saat perubahan anggaran memediasi rentang kekuasaan terhadap kinerja OPD.
- H8l: Pembuatan keputusan saat perubahan anggaran memediasi konteks budaya terhadap kinerja OPD.

## 5. Perbedaan pertukaran sosial, pembuatan keputusan, dan pencapaian kinerja OPD pemprov Jateng dengan pemprov DIY

PMK Nomor 173 Tahun 2017 menyampaikan bahwa Gubernur dapat mengajukan usulan rencana dana keistimewaan kepada Menteri Keuangan. Apabila ajuan dinilai layak maka akan dilaksanakan penyaluran dana keistimewaan dan dilakukan dalam tiga tahap. Pertanggungjawaban dana keistimewaan dilakukan dengan menyusun laporan pencapaian kinerja dana keistimewaan dan laporan realisasi anggaran. Hal yang menarik dari dana keistimewaan ini adalah sisa dana tersebut tidak perlu dikembalikan ke kas negara, cukup disetor ke rekening kas umum daerah, dan sisa dana tersebut dapat langsung digunakan pada tahun anggaran berikutnya.

Pemberian dana keistimewaan dan pengelolaan yang berbeda dari mekanisme penganggaran daerah pada umumnya dapat memunculkan preferensi yang berbeda dalam diri aktor anggaran. Peran Sultan dan Adipati Paku Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur tentu juga memberikan nuansa yang berbeda. Berdasar sejarah, Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman merupakan dwi tunggal pemegang kekuasaan DIY dan sangat dihormati oleh masyarakat DIY. Perintah sultan sangat dipegang dan ditaati oleh masyarakat. Budaya ini dapat terbawa saat perumusan dan penetapan anggaran pemprov Yogya.

Pemprov Jateng disisi lain sebagai provinsi yang tidak memiliki kewenangan istimewa dan tidak dikepalai oleh seseorang yang memiliki gelar tertentu dalam tata kemasyarakatan tentunya mengalami proses yang berbeda. Penyusunan penganggaran tentunya murni patuh terhadap mekanisme

penganggaran yang ada, kewenangan pun terbatas pada apa yang telah diatur dalam peraturan perundangan-undangan. Alokasi dana yang diterima dari pusat tentu diperuntukkan sesuai urusan wajib dan pilihan sesuai dengan keperluan pemprov Jateng tanpa ada kewenangan istimewa terkait kebudayaan, kelembagaan, pertanahan, atau tata ruang seperti DIY. Gubernur juga memiliki masa jabatan yang terbatas dan hanya dapat memimpin maksimal dua kali masa jabatan.

Niu & Zhao (2018) melakukan penelitian di Cina terkait dengan peran identitas *hukou* terhadap *political trust* kepada pemerintah di daerah urban Cina dan perbedaannya antara penduduk asli kota, pendatang yang berdomisili di kota dan pendatang yang berdomisili di desa. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada perbedaan sikap antar ketiga kelompok tersebut. Perbedaan dalam memandang identitas *hukou* antara ketiga kelompok tersebut berpengaruh pada pembuatan keputusan terkait *political trust* kepada pemerintah.

Berdasar perbedaan bentuk pemerintahan serta kebudayaan dan sejarah, dan kewenangan istimewa yang dimiliki oleh DIY serta dukungan penelitian terdahulu, maka hipotesis 9 dalam penelitian ini adalah:

H9: Diduga terdapat perbedaan antara pemprov Jateng dan DIY terkait peran preferensi sosial terhadap pembuatan keputusan dan pencapaian kinerja anggaran

#### **D. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual merupakan kerangka berpikir penelitian yang digunakan sebagai *guidance* dalam memecahkan masalah penelitian. Kerangka konseptual dapat berangkat dari teori dan fenomena yang ada di lapangan.

Kerangka konseptual biasanya menunjukkan hubungan antar variabel yang digunakan dalam penelitian.

Kinerja pemerintahan selalu menjadi sorotan masyarakat. ICW sebagai badan pengawas dan sekaligus anti korupsi mengungkapkan bahwa selama tahun 2017, ranah korupsi yang sering ditemukan terkait dengan penyalahgunaan anggaran. ASN yang tertangkap diduga melakukan tindak pidana korupsi sebanyak 495 orang dengan kerugian negara 455 miliar. Temuan audit BKP sepanjang 2017 juga mendukung data ICW, dimana terdapat 6.222 kelemahan dalam sistem pengendalian, terutama dalam sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja.

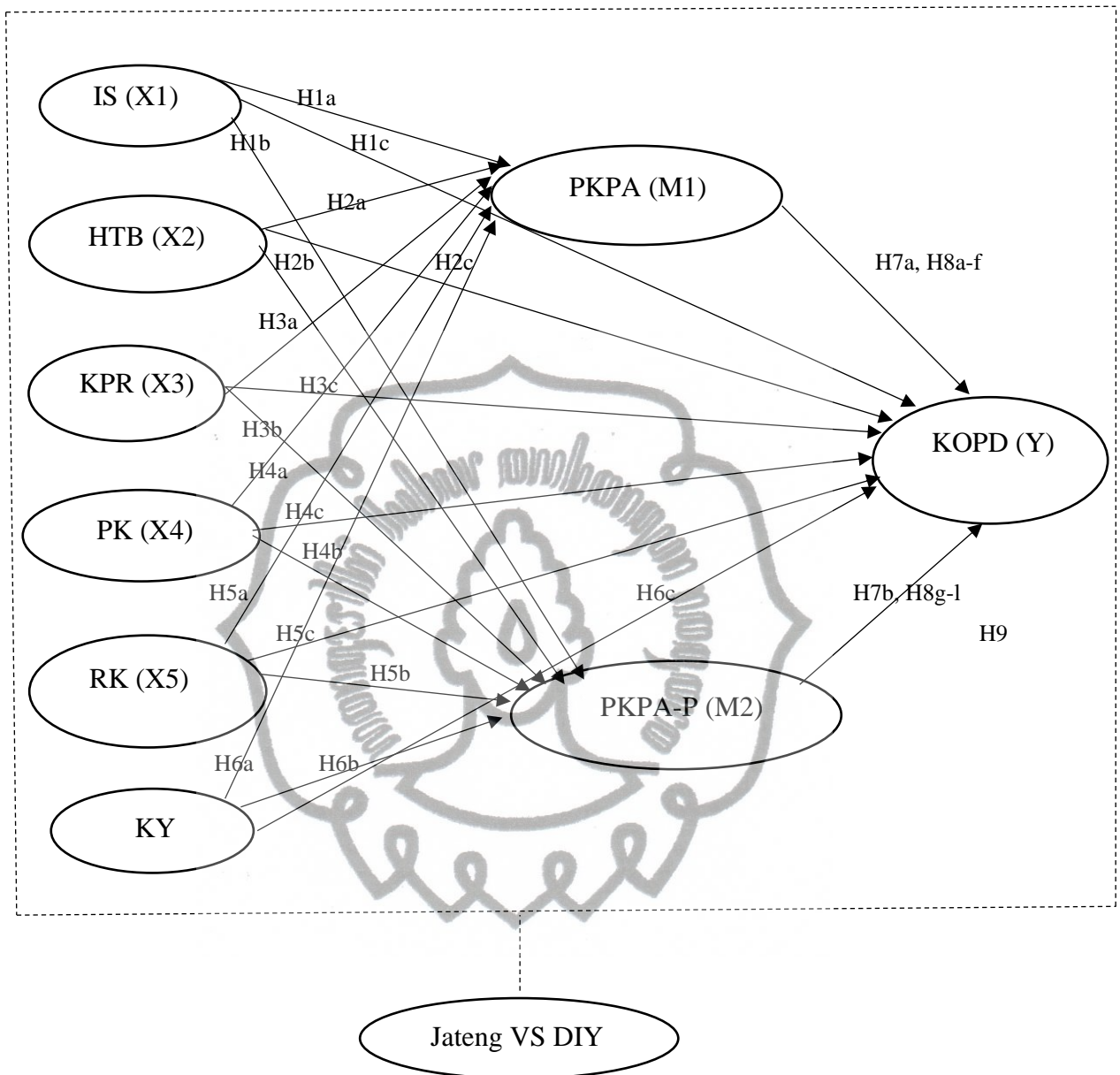
Ketidaktepatan antara perencanaan dengan realisasi anggaran pendapatan dan belanja dapat disebabkan faktor aktor anggaran. Aktor anggaran merupakan aktor kunci sejak tahap perencanaan sampai pelaksanaan anggaran. Teori pertukaran sosial mengungkapkan bahwa individu sebagai makhluk sosial berinteraksi dan tergabung dalam sebuah struktur sosial. Dalam interaksi sosial yang dilakukan terjadi pertukaran sosial dalam bentuk hubungan timbal balik dan negosiasi. Apabila dikaitkan dalam konteks pemerintahan dan anggaran, maka aktor anggaran dalam penyusunan anggaran melakukan pertukaran dan negosiasi, baik dengan rekan dalam satu organisasi maupun antar organisasi. Aktor anggaran tentunya memiliki kepentingan, dan kepentingan tersebut memotivasi aktor memiliki preferensi dalam menyusun anggaran.

Disisi lain, teori institusional mengungkapkan bahwa institusi merupakan tatanan sosial tertinggi yang memiliki wewenang untuk mengatur anggota dalam institusi. Aturan tersebut guna mewujudkan tatanan sosial yang diinginkan.

Peran teori intitusional saat ini telah berkembang menjadi penggunaan strategi yang bisa dilakukan untuk melawan tekanan sosial yang ditujukan kepadanya. Oleh karenanya peran “*Institutional Entrepreneurs*”(IE) menjadi penting dalam institusi.

Fenomena kinerja anggaran pemerintahan saat ini serta dilihat dari sudut pandang teori pertukaran sosial dan teori intitusional memunculkan pertanyaan apakah preferensi sosial dan budaya yang melekat dalam diri aktor anggaran berperan dalam pembuatan keputusan yang dilakukan aktor anggaran saat menyusun anggaran. Disamping itu, penelitian ini juga akan melihat dampak dari bentuk pemerintahan daerah yang ada di Indonesia, yaitu pemda tanpa kewenangan istimewa dan pemda dengan kewenangan istimewa berdampak pada aktor anggaran saat proses pembuatan keputusan dan pencapaian kinerja. Berbekal teori dan penelitian-penelitian terdahulu, maka model dalam penelitian ini tampak pada gambar 2.4 sebagai berikut:





**Gambar 2.4 Model Penelitian**

Keterangan:

- IS : Ikatan Sosial
- HTB : Hubungan Timbal Balik
- KPR : Kepercayaan
- PK : Pemahaman Kognitif
- RK : Rentang Kekuasaan
- KY : Konteks Budaya
- PKPA : Pembuatan Keputusan Saat Penyusunan Anggaran
- PKPA\_P : Pembuatan Keputusan Saat Perubahan Anggaran
- KOPD : Kinerja Organisasi Perangkat Daerah

*commit to user*