

Konstruksi Sosial Manajemen Risiko Penganggaran Pemerintah Daerah

***Abstract:** Implementation of risk management at the local government level, especially in the budgeting process, has not been a serious concern and has not been managed in a structured manner, so that accountability for risk is low. Most previous research on risk management is a concept that is applied to private sector organizations such as banking and capital markets. Several other studies on risk management in the public sector show that the application of these concepts is very important. Almost all of those studies use a positivist paradigm, so there are still few risk management studies that are discussed and analyzed with other paradigms such as interpretive or critical. The purpose of this study is to uncover in full and in-depth the practice of risk management in budgeting in accordance with the socio-political and cultural context in regional government. Using a qualitative approach with interpretive phenomenology, this study analyzes data from in-depth interviews with interpretive phenomenological analysis (IPA) methods. The data analysis in this study produced three main themes which were the social constructs of budget risk management, namely awareness of potential risks in budgeting; commitment to rules/standards in budgeting; and leadership and culture. Awareness of potential risks in budgeting is the foundation of commitment with rules/standards in budgeting. This means that the commitment of the parties involved in budgeting to rules/standards is largely determined by an awareness of potential risks. Realizing the potential risks in budgeting such as political risk and financial risk will encourage these parties to implement budgeting rules/standards. This is done to anticipate the negative impacts of these risks. While leadership and culture act as a roof that overshadows the implementation of commitments to rules/standards in budgeting. Thus, leadership and culture play a role in guaranteeing and encouraging all parties involved in the budgeting process, to submit and obey the laws and regulations related to budgeting.*

Keywords: social construction, risk management, budgeting, local government

Abstrak: Implementasi manajemen risiko pada tingkat pemerintah daerah, khususnya dalam proses penganggaran, belum menjadi perhatian yang serius serta belum dikelola secara terstruktur, sehingga akuntabilitas terhadap risiko menjadi rendah. Sebagian besar penelitian sebelumnya tentang manajemen risiko merupakan konsep yang diterapkan pada organisasi sektor privat seperti perbankan dan pasar modal. Beberapa penelitian lain tentang manajemen risiko di sektor publik menunjukkan bahwa penerapan konsep tersebut menjadi sangat penting. Hampir semua penelitian tersebut menggunakan paradigma positivis, sehingga masih sedikit penelitian manajemen risiko yang dibahas dan dianalisis dengan paradigma lain seperti interpretif atau kritikal. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengungkap secara utuh dan mendalam tentang praktik manajemen risiko dalam penganggaran yang sesuai dengan konteks sosial politik dan budaya di pemerintahan daerah. Menggunakan pendekatan kualitatif dengan metodologi fenomenologi interpretif, penelitian ini menganalisis data hasil wawancara mendalam dengan metode interpretative phenomenological analysis (IPA). Analisis data dalam penelitian ini menghasilkan tiga tema utama yang merupakan konstruksi sosial dari manajemen risiko penganggaran, yaitu kesadaran terhadap potensi risiko dalam penganggaran; komitmen dengan aturan/standar dalam penganggaran; dan kepemimpinan dan budaya. Kesadaran terhadap potensi risiko dalam penganggaran menjadi landasan atau pondasi dari komitmen dengan aturan/standar dalam penganggaran. Artinya komitmen dari pihak-pihak yang terlibat dalam penganggaran terhadap aturan/standar, sangat ditentukan oleh kesadaran terhadap potensi risiko. Menyadari potensi risiko dalam penganggaran seperti risiko politik dan risiko keuangan akan mendorong pihak-pihak tersebut untuk mengimplementasikan aturan/standar penganggaran. Hal tersebut dilakukan untuk mengantisipasi dampak negatif dari risiko-risiko tersebut. Sedangkan kepemimpinan dan budaya berperan sebagai atap yang menaungi implementasi komitmen terhadap aturan/standar dalam penganggaran. Dengan demikian, kepemimpinan dan budaya berperan dalam menjamin dan mendorong semua pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran, untuk tunduk dan patuh pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penganggaran.

Kata Kunci: konstruksi sosial, manajemen risiko, penganggaran, pemerintah daerah

1. Pendahuluan

Sebagian besar penelitian tentang manajemen risiko merupakan konsep yang diterapkan pada organisasi sektor privat (perusahaan), terutama pada periode 1990-an ketika manajemen risiko menjadi konsep yang 'meledak' dan dijadikan sebagai peningkatan upaya antisipasi terhadap ketidakpastian oleh perusahaan (Arena *et al.*, 2010). Pendekatan manajemen risiko juga dihubungkan dengan strategi bisnis, penetapan tujuan, pengendalian, akuntabilitas dan pengambilan keputusan serta kinerja perusahaan. Beberapa diantara penelitian tersebut dilakukan di perbankan dan pasar modal (Das, 2005; Crouhy *et al.*, 2006; Jorion, 2007), meliputi tipe-tipe risiko, ukuran risiko (Fabozzi *et al.*, 2007), pengembangan model risiko dan jenis-jenis risiko terkait produk-produk pasar modal (Duffie and Ziegler, 2003; Embrechts *et al.*, 2005). Hampir semua penelitian tersebut menggunakan paradigma positivis, sehingga masih sedikit penelitian manajemen risiko yang dibahas dan dianalisis dengan paradigma lain seperti interpretif atau kritis. Penerapan pendekatan alternatif dalam penelitian manajemen risiko juga menjadi penting Karena didasarkan pada pendapat Woods (2009) yang menyatakan bahwa manajemen risiko disebut lebih banyak sebagai seni daripada sebagai sains, sehingga lebih penting untuk memahami sifat dari suatu risiko dibandingkan hanya melakukan pengukuran risiko dengan ukuran-ukuran kuantitatif saja.

Beberapa penelitian lain tentang manajemen risiko di sektor publik menunjukkan bahwa penerapan konsep tersebut menjadi sangat penting. Palermo (2014) yang meneliti tentang adopsi kerangka kerja dan prinsip manajemen risiko di sektor publik menyimpulkan bahwa manajemen risiko adalah sarana untuk mewujudkan akuntabilitas bagi organisasi, penggunaan manajemen risiko bergantung pada keterampilan relasional, pengetahuan tentang aktivitas bisnis dan pengalaman profesional. Selain itu, manajemen risiko juga dapat dilihat sebagai perangkat yang bergantung pada konteks dan sebagai teknik yang dideskripsikan dari suatu konteks. Sedangkan Crawford dan Stein (2004) menunjukkan bahwa manajemen risiko menjadi bagian dari seperangkat pengaturan tata kelola praktik yang semakin formal pada organisasi sektor publik. Selanjutnya, Collier dan Woods (2011) mengungkapkan bahwa kepatuhan terhadap undang-undang adalah pendorong utama bagi organisasi sektor publik dalam pelaksanaan manajemen risiko.

Namun demikian, sebagaimana penelitian manajemen risiko pada sektor privat, mayoritas penelitian tersebut menggunakan pendekatan positivis yang menganggap bahwa praktik manajemen risiko berlaku secara umum pada semua organisasi sektor publik. Seharusnya manajemen risiko pada sektor publik dilihat sesuai dengan konteks organisasi secara spesifik (Palermo, 2014), karena menurut Young dan Fone (2001) terdapat hal-hal yang unik terkait dengan risiko di sektor publik, dari sisi organisasi sektor publik memiliki organisasi yang unik, memiliki atribut di sisi peraturan, sosial, dan politik, hal yang tidak ditemui pada sektor privat. Selain itu, ekspektasi akuntabilitas yang menjadi salah satu pendorong praktik manajemen risiko di sektor publik berkaitan dengan aspek lingkungan seperti kebijakan pemerintah, kriteria penilaian eksternal, dan standar profesional

(Crawford dan Stein, 2004; Collier dan Woods, 2011; Woods, 2009). Dengan demikian, diperlukan pendekatan lain untuk melihat praktik manajemen risiko di sektor publik secara spesifik, sesuai dengan keunikan konteks dan lingkungan organisasinya.

Salah satu tahapan perencanaan yang perlu dijadikan fokus dalam manajemen risiko pada sektor publik adalah pada tahap penganggaran. Keterkaitan yang penting antara manajemen risiko dan penganggaran dapat ditinjau dari dua sisi, yakni peran atau fungsi anggaran yang strategis dan potensi risiko yang terdapat dalam proses penganggaran. Maka terhadap risiko yang terdapat dalam proses penganggaran perlu diantisipasi dengan manajemen risiko. Selanjutnya, Collier dan Berry (2002) juga menyebutkan bahwa pemisahan penganggaran dan manajemen risiko memiliki konsekuensi signifikan untuk pengelolaan risiko dalam proses penganggaran. Tanpa manajemen risiko dalam penganggaran dapat berimplikasi terhadap keberadaan risiko dalam organisasi. Dampak lain dari tidak adanya manajemen risiko dalam pengelolaan risiko adalah kurangnya akuntabilitas terhadap risiko, sehingga upaya untuk identifikasi, antisipasi, dan tindak lanjut dari risiko menjadi lemah. Selain itu, penerapan manajemen risiko harus mempertimbangkan aspek kontekstual suatu organisasi, artinya implementasi konsep manajemen risiko harus dipandang secara holistik termasuk mempertimbangkan aspek budaya (Mikes, 2009).

Penting untuk memandang manajemen risiko secara holistik juga disampaikan oleh Collier dan Berry (2002), mereka menyarankan perlu dilakukan penelitian di sektor publik terkait dengan risiko dalam proses penganggaran yang dihubungkan dengan kebijakan, etos, norma dan nilai-nilai keyakinan pekerja. Sesuai dengan saran tersebut maka penelitian ini dimaksudkan untuk mengungkap secara holistik bagaimana konstruksi sosial manajemen risiko dalam proses penganggaran pada lembaga sektor publik khususnya di pemerintahan daerah.

2. Landasan Teori

Akuntansi, anggaran dan manajemen risiko merupakan bagian dari sistem pengendalian suatu organisasi yang kompleks. Akuntansi menjamin ketersediaan informasi baik yang dibutuhkan oleh pihak internal maupun eksternal manajemen organisasi, melalui berbagai prosedur pencatatan dan pelaporan akuntansi. Anggaran yang merupakan bagian dari tahapan perencanaan, memberikan data rencana kebutuhan dan ketersediaan finansial secara rinci terkait dengan kegiatan dan program yang direncanakan. Adapun manajemen risiko, adalah upaya terstruktur dan sistematis yang dilakukan dalam rangka mengantisipasi risiko yang sudah menjadi suatu keniscayaan melekat pada setiap bagian dan tahapan operasional suatu organisasi.

2.1. Akuntansi sebagai Konstruksi Sosial

Selama ini akuntansi dilihat hanya sebagai aspek teknis, ketika manfaat akuntansi terbatas untuk penyusunan laporan keuangan sebagai persyaratan atau *compliance* atas audit atau pelaporan pajak. Namun akuntansi sesungguhnya memiliki manfaat yang jauh lebih luas ketika dilihat bukan dari aspek teknis saja, melainkan juga dari sisi strategis. Akuntansi seharusnya tidak hanya berperan

sebagai *compliance driver* tetapi juga sebagai *value driver* (Tarigan, 2010). Dengan demikian, fokus dan persepsi terhadap akuntansi perlu digeser dari *technical view/compliance driver* menjadi *strategic view/value driver*. Ketika akuntansi pada suatu organisasi dilihat dari sudut pandang strategik, maka kontribusi akuntansi tidak sekadar pada aspek teknis seperti isu efisiensi biaya, pada level strategis akuntansi dapat berperan dalam *value creation* bagi organisasi tersebut. Pembentukan nilai-nilai pada suatu organisasi sangat tergantung dengan konstruksi sosial melalui proses interaksi sosial antar individu, disinilah penting untuk memahami akuntansi sebagai bagian dari konstruksi sosial tersebut.

Teori perspektif interpretif memandang praktik-praktik akuntansi dan informasi dalam akuntansi sebagai fenomena yang dikonstruksi secara sosial, sehingga konsep kekuasaan dan politik dalam konstruksi sosial bisa utuh diterapkan bagi praktik-praktik dan informasi akuntansi (Covaleski *et al.*, 1996). Dengan demikian, praktik dan informasi akuntansi tidak bisa dipandang sebagai fungsi rasional teknis yang dimunculkan untuk melayani kebutuhan operasi internal dalam organisasi saja. Hal ini berarti akuntansi terlibat dalam konstruksi realita secara sosial dan bukan sebagai sebuah cerminan pasif dari realita obyektif, seperti yang dianut oleh para positivis.

Proses penyusunan anggaran yang didalamnya melekat praktik manajemen risiko adalah merupakan bagian dari fenomena praktik dan informasi akuntansi yang dikonstruksi sosial. Dengan demikian, bagaimana praktik manajemen risiko dalam proses penyusunan anggaran akan sangat ditentukan oleh bentuk interaksi semua pihak yang terlibat, termasuk dalam hal ini adalah aspek sosial politik dan budaya. Menurut Triyuwono (2011), akuntansi merupakan anak dari budaya masyarakat tempat akuntansi itu dipraktikkan. Pernyataan tersebut secara ontologi mengindikasikan bahwa nilai-nilai keyakinan masyarakat, mempunyai peranan yang sangat besar dalam membentuk realita akuntansi (Chariri, 2006).

2.2. Penganggaran: Akuntansi dan Risiko

Penelitian yang dilakukan oleh Collier dan Berry (2002) tentang risiko dalam penganggaran dengan menggunakan metode studi kasus eksplorasi terhadap proses penganggaran, menemukan bahwa terdapat empat domain dari risiko yang diamati yaitu: risiko keuangan, risiko operasional, risiko politik, dan risiko personal. Keberadaan keempat domain risiko tersebut karena terdapat perbedaan berdasarkan konteks yang unik yaitu keadaan, sejarah dan teknologi dari organisasi (konstruksi sosial). Pada organisasi sektor publik, terutama pada organisasi pemerintah, domain risiko politik sering menjadi yang dominan dalam penganggaran. Hal ini terjadi karena penganggaran pada pemerintahan dilaksanakan di lembaga politik yakni legislatif (DPR/DPRD) atau perlemen. Covaleski dan Dirsmith (1986) menyebutkan bahwa sistem penganggaran tidak terlepas dari kepentingan pribadi serta *bargaining* politik yang bertujuan untuk mempertahankan hubungan dan kekuasaan yang ada.

Upaya *bargaining* politik dan pendekatan *top-down* dalam penganggaran merupakan aktivitas yang sering terjadi dalam proses penganggaran, hal ini dapat mengakibatkan risiko politik dan

senjangan dalam anggaran (Covaleski dan Dirsmith, 1986; Elmassri dan Harris, 2011). Dalam praktik penganggaran pemerintah daerah di Indonesia, pihak-pihak terkait secara aktif mencoba untuk mengharmonisasikan berbagai kepentingan yang ada. Upaya harmonisasi kepentingan tersebut dapat digambarkan melalui pengelolaan legitimasi publik, pemanfaatan kontrol berbasis prosedural, serta mengelola hubungan kepercayaan dan kekuasaan (Utomo, 2015).

Selain risiko politik, Collier dan Berry (2002) juga mengkategorikan risiko penganggaran berdasarkan proses dan isi anggaran. Berdasarkan proses penganggaran, risiko yang mungkin terjadi yakni jika proses penganggaran dilakukan dengan pendekatan *top-down* atau ditetapkan dengan pendekatan negosiasi. Penganggaran yang menggunakan pendekatan *top-down* dapat memunculkan senjangan anggaran (*budgetary slack*). Keberadaan senjangan dalam anggaran tersebut disebabkan karena dalam proses perencanaan dan penganggaran terjadi distorsi informasi (Belkaoui, 2002). Distorsi informasi tersebut berasal dari adanya *understatement* dan *overstatement* dalam proses penganggaran.

Penelitian terdahulu telah menyimpulkan tentang senjangan anggaran dari sudut pandang yang berbeda. Ada yang menyimpulkan bahwa senjangan anggaran adalah sesuatu yang biasa atau umum dalam organisasi (Merchant, 1985; Merchant dan Manzoni, 1989), sedangkan Merchant (1989) menyimpulkan senjangan anggaran bermanfaat untuk mengantisipasi ketidakpastian dimasa yang akan datang. Selain itu senjangan anggaran juga dipandang memiliki implikasi yang negatif seperti upaya manajer yang rendah, kesalahan alokasi sumberdaya dan terjadi bias dalam evaluasi kinerja manajer (Dunk dan Nouri, 1998; Kren dan Liao, 1988; Lowe dan Shaw, 1968). Dengan demikian senjangan anggaran adalah salah satu isu yang masih menjadi perdebatan dalam penganggaran.

Untuk meminimalisasi dampak dari risiko tersebut maka perlu diambil langkah-langkah yang sistematis untuk mengelola risiko tersebut. Oleh sebab itu diperlukan suatu pendekatan terstruktur untuk menentukan tindakan terbaik dalam kondisi ketidakpastian atau dengan kata lain diperlukan pendekatan manajemen dalam mengelola risiko. Salah satu tujuan yang ingin dicapai melalui proses penganggaran yang baik yaitu pengalokasian sumberdaya dalam anggaran menjadi efektif dan efisien. Upaya yang dapat dilakukan untuk mewujudkan tujuan tersebut adalah melalui manajemen risiko. Keberhasilan pencapaian tujuan dan sasaran tergantung pada bagaimana risiko dan ketidakpastian yang ada dikelola secara optimal (Tummala dan Leung, 1996).

2.3. Manajemen Risiko dalam tatanan Kontekstual

Penerapan manajemen risiko pada instansi pemerintahan di Indonesia secara lebih spesifik diatur dengan peraturan perundang-undangan, yakni dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, secara khusus pada pasal 13 sampai dengan pasal 17. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tersebut, secara *tersirat mewajibkan* Pimpinan Instansi Pemerintah baik pusat maupun daerah untuk menerapkan prinsip-prinsip manajemen risiko dalam mengelola sumber daya yang ada di instansi pemerintah yang dipimpinnya untuk mencapai tujuan dari instansi pemerintah yang bersangkutan. Penerapan tersebut bersifat

mutlak dan harus dilakukan, demi keakuratan penilaian atas risiko dari instansi pemerintah yang bersangkutan, sehingga risiko atau hambatan yang ada bisa diatasi dan tujuan instansi pemerintah tersebut dapat terwujud.

Setiap organisasi menghadapi jenis dan skala risiko yang berbeda, dengan demikian, konsep dan desain manajemen risiko yang diterapkan akan berbeda. Demikian juga pada organisasi sektor publik, termasuk organisasi pemerintahan, bahwa konsep dan desain manajemen risiko pada pemerintahan di beberapa negara berbeda-beda. Penerapan manajemen risiko di beberapa negara seperti Inggris, Amerika, Australia dan Indonesia, menerapkan konsep dan desain yang berbeda (Susilo, 2013). Selain itu, terdapat hal-hal yang unik terkait dengan risiko di sektor publik, yaitu dari sisi organisasi, sektor publik memiliki organisasi yang unik, memiliki atribut di sisi peraturan, sosial, dan politik, hal yang tidak ditemui pada sektor privat (Young dan Fone, 2001). Oleh sebab itu dalam implementasi manajemen risiko diperlukan penyesuaian dan evaluasi yang berkelanjutan dalam rangka penyempurnaan kebijakan-kebijakan tersebut. Disinilah letak urgensi konstruksi terhadap praktik manajemen risiko yang diimplementasikan instansi pemerintahan daerah saat ini, diharapkan dapat diperoleh gambaran yang jelas tentang implementasi manajemen risiko yang sesuai konteks sosial politik dan budaya.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan paradigma interpretif dengan pendekatan kualitatif. Pilihan terhadap interpretif fenomenologi sebagai metodologi diyakini sesuai dengan penelitian yang bertujuan untuk mengartikulasikan pemahaman dan pengetahuan praktis sehari-hari, hal ini relevan dengan permasalahan dan tujuan penelitian. Penggunaan metodologi fenomenologi interpretif ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai fakta praktik manajemen risiko di pemerintahan terutama dalam proses penganggaran. Pemaknaan untuk memperoleh pemahaman tersebut berdasarkan pendapat dan cara pandang pihak-pihak yang terlibat langsung dalam proses penganggaran, baik dari pihak eksekutif maupun dari pihak legislatif.

3.1. Metode Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini berupa ungkapan pengalaman yang mengandung makna dari informan dalam melaksanakan praktik manajemen risiko pada proses penyusunan anggaran. Pengalaman yang dimaksud yaitu mencakup tindakan, respon, serta ungkapan emosi informan pada saat mengidentifikasi, menerima/menolak, menentukan alternatif penyelesaian, serta evaluasi risiko yang dihadapi dalam proses penganggaran. Adapun untuk memperoleh data secara menyeluruh serta relevan dengan tujuan dan rumusan masalah penelitian, maka pengumpulan data penelitian ini dilaksanakan melalui wawancara mendalam, observasi partisipan serta analisis dokumentasi.

Wawancara mendalam dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara semi terstruktur. Pertanyaan dalam wawancara didesain berdasarkan pertanyaan penelitian yang disesuaikan antara konteks dengan konsep penganggaran dan manajemen risiko, juga disesuaikan dengan tugas pokok

dan fungsi dari masing-masing partisipan dalam proses penganggaran sebagaimana yang diatur perundang-undangan yang berlaku. Untuk mendokumentasikan hasil wawancara, digunakan alat perekam (*recorder*.)

Partisipan yang diwawancarai dalam penelitian ini terbagi dalam dua kategori, yakni partisipan kunci dan partisipan biasa. Partisipan kunci adalah pihak-pihak sebagaimana yang diatur dalam perundang-undangan (UU No. 17 tahun 2003 dan Permendagri 57 2011) masuk dalam struktur pengelola keuangan daerah serta terlibat secara langsung dalam pembahasan dan pengambilan keputusan penganggaran (termasuk dari badan anggaran di legislatif). Dalam pendekatan fenomenologi yang terpenting adalah informan yang digunakan sebagai sumber informasi berasal dari individu yang memiliki pengalaman yang relevan dengan fenomena yang diteliti (Creswell, 1998).

Teknik observasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi partisipasi pasif yakni terlibat dalam lingkungan sosial pemerintahan daerah tetapi tidak menjadi bagian dari instansi pemerintahan daerah. Teknik ini digunakan untuk melihat, merasakan dan memahami secara langsung berbagai aspek yang terkait dengan pertanyaan-pertanyaan dalam penelitian ini. Berbagai aspek tersebut terdiri dari manajemen, kepemimpinan, perilaku dan aspek politik dalam hubungannya dengan manajemen risiko yang terjadi selama proses penganggaran berlangsung, baik di eksekutif maupun legislatif.

Data yang diperoleh harus memenuhi kriteria keakuratan tertentu sehingga dapat digunakan dan dipercaya. Terdapat beberapa teknik yang bisa digunakan untuk menguji tingkat kepercayaan atau kredibilitas data penelitian, yakni memperpanjang keterlibatan, pengamatan terus-menerus, dan triangulasi (Lincoln dan Guba, 1981). Tingkat kredibilitas dan validitas data dalam penelitian ini menggunakan teknik triangulasi, adapun jenis triangulasi yang digunakan adalah triangulasi data dan triangulasi sumber.

3.2. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari wawancara mendalam akan dianalisis dengan metode *Interpretative Phenomenological Analysis (IPA)*. Proses analisis dalam IPA sering digambarkan dalam istilah proses hermeneutik ganda (*double hermeneutic*) atau interpretasi ganda, karena pertama, para partisipan membuat makna dunia mereka dan kedua, peneliti mencoba untuk memecahkan kode makna itu - memahami pembuatan makna peserta (Smith dan Osborn, 2008). Dengan kata lain, peneliti yang menggunakan IPA mencoba memahami seperti apa pengalaman (objek atau peristiwa) itu dari perspektif partisipan. Menurut Smith (2009) tahapan IPA dilaksanakan sebagai berikut: 1) *Reading and re-reading*; 2) *Initial noting*; 3) *Developing Emergent themes*; 4) *Searching for connections across emergent themes*; 5) *Moving the next cases*; and 6) *Looking for patterns across cases*.

4. Hasil dan Diskusi

Berdasarkan hasil transkripsi wawancara diperoleh data sebanyak 339 kutipan. Selanjutnya data tersebut dianalisis melalui proses *Interpretative Phenomenological Analysis* (IPA). Analisis data diawali dengan “menyelami” data yakni dengan membaca transkrip wawancara secara berulang-ulang. Proses ini dilakukan dengan anggapan bahwa setiap kata-kata informan sangat penting untuk masuk dalam fase analisis dan data kata-kata itu diperlakukan secara aktif. Beberapa bagian dari narasi informan yang diperoleh melalui tahapan pertama analisis data ini diberi kode. Kode-kode tersebut diantaranya adalah: risiko (aplikasi, sumberdaya manusia, proses, politik, sarana, finansial); *role*; antisipasi; *culture*; *leadership*; *slack*; implementasi. Pemberian kode-kode tersebut didasarkan pada topik yang muncul dalam setiap kutipan kalimat pada transkrip wawancara informan.

Tahapan kedua dari analisis data dengan Teknik IPA adalah *initial noting*, analisis ini dilakukan dengan tujuan untuk menghasilkan seperangkat catatan dan komentar yang komprehensif dan mendetail mengenai data. Proses analisis data pada tahap kedua ini menghasilkan 1 (satu) catatan/komentar dari setiap kutipan wawancara, sehingga diperoleh 339 *initial notes*. Pemberian makna untuk setiap kutipan didasarkan pada substansi yang terkandung dalam setiap kalimat pada masing-masing data, dalam prosesnya pemberian makna awal ini dibantu oleh adanya kode-kode yang telah dibuat pada analisis tahap pertama.

Developing Emergent themes (mengembangkan kemunculan tema-tema) merupakan tahapan ketiga dari analisis data ini, untuk memunculkan tema-tema peneliti mengatur perubahan data dengan analisis secara simultan, berusaha mengurangi jumlah yang detail dari data yang berupa transkrip dan catatan awal yang masih belum teratur (*complexity*) untuk di *mapping* kesalinghubungannya (*interrelationship*), hubungan (*connection*) dan pola-pola antar catatan eksploratori. Setelah proses pemetaan catatan selesai, maka diperoleh sebanyak 108 (seratus delapan) tema awal, analisis data tahap ketiga kemudian dilanjutkan dengan mencari *interrelationship* antar tema awal. Kesalinghubungan antar tema awal ini dibangun atas dasar kesamaan konsep dan substansi dari setiap kelompok tema tersebut, akhirnya didapat 19 *emergent themes*.

Tahap ke-empat analisis data yaitu *searching for connection a cross emergent themes*, mencari hubungan antar tema-tema yang muncul dilakukan setelah peneliti menetapkan seperangkat tema-tema dalam transkrip. Hubungan antar tema-tema ini dikembangkan dalam bentuk grafik atau *mapping*/pemetaan dan memikirkan tema-tema yang bersesuaian satu sama lain. Level analisis ini tidak ada ketentuannya, peneliti didorong untuk mengeksplorasi dan mengenalkan sesuatu yang baru dari hasil penelitiannya dalam bentuk pengorganisasian analisis. Tidak semua tema yang muncul harus digabungkan dalam tahap analisis ini, beberapa tema mungkin akan dibuang. Analisis ini tergantung pada keseluruhan dari pertanyaan penelitian dan ruang lingkup penelitian.

Proses mencari hubungan antar *emergent themes* ini selain berdasarkan tema-tema yang bersesuaian, juga mempertimbangkan suatu konsep pada level yang lebih abstrak yang dapat mencakup substansi semua tema dalam satu kelompok. Hasil analisis data tahap ke-empat melalui

pemetaan *emergent themes* ini menghasilkan 3 (tiga) tema utama yakni: 1) Kesadaran terhadap potensi risiko; 2) Komitmen dengan aturan/standar dan 3) Peran kepemimpinan dan budaya. Tabel 4.1 berikut adalah hasil analisis hubungan antar *emergent themes* yang menghasilkan tema utama tersebut.

Tabel 4.1
Connection a Cross Emergent Themes

No	<i>Emergent Themes</i>	Tema Utama
1	Menyadari risiko ketidaksinkronan dalam penganggaran	Kesadaran terhadap Potensi Risiko dalam Penganggaran
3	Menyadari risiko kelemahan sistem penganggaran	
6	Menyadari tuntutan profesionalisme penganggaran	
7	Menyadari potensi risiko kesalahan prioritas anggaran	
8	Menyadari potensi kualitas anggaran yang rendah	
11	Kepentingan politik dan kekuasaan dalam penganggaran	
12	Daya dukung SDM	
13	Menyadari kelemahan pada aplikasi penganggaran	
14	Potensi risiko penyimpangan anggaran	
16	Risiko keterlambatan penganggaran	
17	Faktor eksternal dalam penganggaran	
19	Memahami eksistensi slack dalam penganggaran	
2	Pentingnya standar belanja	
4	Peran SOP berbasis risiko	
15	Konsekuensi dan perubahan aturan/hukum	
18	Komitmen dengan aturan dan standar dalam penganggaran	
5	Peran komunikasi dan partisipasi dalam penganggaran	Peran Kepemimpinan dan Budaya dalam Penganggaran
9	Peran budaya	
10	Peran kepemimpinan	

Sumber: Dikembangkan untuk penelitian, 2019

Tahapan akhir dari analisis data dengan teknik IPA adalah *looking for patterns across cases*. Mencari pola-pola yang muncul antar tema utama yang dihasilkan pada tahap sebelumnya. Kegiatan tahap ini melibatkan pencarian hubungan antara tema yang muncul, mengelompokkannya bersama-sama sesuai dengan kemiripan konsep dan menyediakan setiap *cluster* dengan label deskriptif. Dalam praktiknya, hal itu berarti mencari dan menentukan bentuk hubungan antar tema utama yang didukung oleh konsep atau teori tertentu. Akhirnya proses ini bermuara pada penentuan apa yang menjadi tema utama dari manajemen risiko dalam penganggaran pemerintah daerah. Selanjutnya akan diuraikan bagaimana bentuk hubungan antar tema utama yang dihasilkan dari penelitian ini, yaitu bagaimana hubungan antara konsep kesadaran terhadap potensi risiko dengan konsep komitmen dengan aturan/standar, serta bagaimana kaitannya dengan peran kepemimpinan dan budaya dalam penganggaran.

Kesadaran terhadap potensi risiko dalam penganggaran menjadi landasan atau pondasi dari komitmen dengan aturan/standar dalam penganggaran. Artinya komitmen dari pihak-pihak yang terlibat dalam penganggaran terhadap aturan/standar, sangat ditentukan oleh kesadaran terhadap potensi risiko. Menyadari potensi risiko dalam penganggaran seperti risiko politik dan risiko

keuangan akan mendorong pihak-pihak tersebut untuk mengimplementasikan aturan/standar penganggaran. Hal tersebut dilakukan untuk mengantisipasi dampak negatif dari risiko-risiko tersebut. Sedangkan pilar kepemimpinan dan budaya berperan sebagai atap yang menaungi implementasi komitmen terhadap aturan/standar dalam penganggaran. Dengan demikian, kepemimpinan dan budaya berperan dalam menjamin dan mendorong semua pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran, untuk tunduk dan patuh pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penganggaran.

4.1. Kesadaran terhadap Potensi Risiko

Manajemen risiko dirancang untuk mengidentifikasi kejadian potensial yang dapat mempengaruhi entitas, dan mengelola risiko berada dalam batasan risiko yang diinginkan, untuk memberikan keyakinan memadai mengenai pencapaian tujuan entitas (Moeller dan Robert, 2007). Konsep manajemen risiko tersebut, menekankan urgensi kemampuan untuk mengidentifikasi kejadian/aktivitas yang mengandung risiko. Dengan demikian, kesadaran terhadap potensi risiko memang harus dimiliki oleh setiap individu yang bertanggungjawab terhadap proses manajemen risiko. Pada konteks penganggaran di pemerintah daerah, keberadaan berbagai potensi risiko dalam penganggaran harus disadari oleh pihak yang terlibat dalam proses penganggaran, seperti yang diungkapkan informan 18 sebagai berikut:

“..kita ada fakta integritas, itu tiap pelantikan ada fakta integritasnya.. kita memang harus hati-hati dalam perencanaan, misalnya saya akan melangkah maka harus punya bayangan, nanti risiko yang dihadapi apa saja, nanti jalan keluarnya *gimana*, misalnya ada halangan ini kita jalan keluarnya apa.. jadi dalam merencanakan jalanya mulus.. *nggak* mungkin pasti ada risikonya, kita ambil ini.. risikonya ini.. nanti *ngatasinya gimana*, harus diantisipasi dari awal..”

Keterangan informan di atas mengingatkan agar hati-hati dalam menghadapi berbagai kemungkinan risiko dalam penganggaran, termasuk perlu mengantisipasi kemungkinan solusi dari setiap risiko yang dihadapi. Salah satu bentuk potensi risiko yang sering terjadi adalah ketidaksinkronan usulan antar tahapan dalam penganggaran. Informan 13 menyatakan hal tersebut sebagai berikut:

“Apa ya... untuk mempertemukan (usulan Program/kegiatan) antara yang *bottom up* (kelurahan / kecamatan) dan yang *top down* (Pusat / Provinsi / Kabupaten).. sering tidak ketemu.. dari *musren* desa dan kecamatan itu sudah dibuatkan prioritasnya.. misalnya untuk jalan, jembatan atau irigasi.. *nah* waktu di *musrenbang* kabupaten ada prioritas dari SKPD-SKPD.. disini tidak ketemu..”

Informan yang lain juga mengungkapkan hal yang serupa yakni tentang kemungkinan ketidaksinkronan usulan program/kegiatan pada setiap tahapan dalam penyusunan anggaran melalui pernyataan informan 2 berikut ini:

“..setelah *musrenbang*, ada forum OPD, di sini nanti ada usulan-usulan dari dewan.. ini kan kadang-kadang *sok* di luar (kerangka kebijakan perencanaan) *hehe*.. itu kan sudah ranah politik ya.. sebetulnya *kenapa sih* anggota dewan tidak mengikuti prioritas-prioritas yang sudah ditetapkan Pemkab.. mungkin karena kemauan-kemauan konstituen, tapi ini *kan* harus ada sinkronisasi *nggih*, duduk bersama sehingga terjadi kesamaan persepsi.. memang harus ada sinergitas antara eksekutif dan legislatif..”

Terdapat beberapa potensi risiko yang harus disadari oleh pihak-pihak yang terlibat dalam proses penganggaran, berdasarkan hasil analisis data pada tahap ke-empat yakni mencari hubungan antar tema-tema yang muncul, maka diperoleh setidaknya 4 (empat) potensi risiko, diantaranya adalah risiko operasional, risiko personal, risiko keuangan dan risiko politik. Empat potensi risiko tersebut sama dengan jenis-jenis risiko dalam penganggaran yang dikemukakan oleh Collier dan Berry (2002).

4.2. *Komitmen pada Aturan dan Standar*

Pemahaman dan kesadaran terhadap kebutuhan untuk menerapkan manajemen risiko pada suatu organisasi adalah salah satu syarat sukses dalam implementasi manajemen risiko. Informan berikut ini mengungkapkan bahwa perlu pengelolaan terhadap risiko-risiko yang mungkin dihadapi oleh suatu organisasi, yakni dalam rangka menjamin pencapaian tujuan atau target kinerja organisasi tersebut:

“Ya penting, karena setiap organisasi ada visi, misi, tujuan yang harus dicapai.. dalam perjalanannya ada risiko-risiko, yang kalau tidak dikelola maka target kinerja atau tujuan yang hendak dicapai akan terganggu/tidak tercapai.. bagi saya risiko harus dikendalikan supaya target kinerja, tujuan sasaran bisa tercapai” (Informan 14)

Kutipan dari informan 14 di atas secara tersirat juga menyatakan bahwa dalam pengelolaan risiko juga harus dilakukan dengan langkah-langkah atau pendekatan yang sistematis. Paling tidak langkah tersebut diawali dengan upaya identifikasi terhadap risiko, pernyataan informan berikut ini menunjukkan bahwa setiap organisasi harus mampu mengidentifikasi potensi risiko mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai pertanggungjawaban suatu program/kegiatan:

“..jadi masing-masing OPD mengidentifikasi risiko dalam menjalankan tugas dan fungsinya, sejak perencanaan, pelaksanaan itu masing-masing ada risiko, bagaimana mengantisipasi risiko. Untuk itu seharusnya masing-masing OPD ada satgas SPIP, masing-masing mengidentifikasi risiko..” (Informan 14)

Identifikasi risiko merupakan salah satu bentuk kehati-hatian terhadap potensi risiko, hal ini sangat diperlukan khususnya dalam proses penganggaran, langkah ini dapat membantu mencari alternatif solusi atau tindakan yang diperlukan terhadap risiko tersebut, seperti pernyataan informan berikut ini:

“..kita memang harus hati-hati dalam perencanaan, misalnya saya akan melangkah maka harus punya bayangan, nanti risiko yang dihadapi apa saja, nanti jalan keluarnya *gimana*, misalnya ada halangan ini kita jalan keluarnya apa.. kita ambil ini.. risikonya ini.. nanti *ngatasinya gimana*, harus diantisipasi dari awal..” (Informan 18)

Sikap dan tindakan yang harus dilakukan seperti ungkapan informan di atas, sesuai dengan tuntutan perwujudan peran aparat pengawasan intern pemerintah yang efektif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf g PP 60 2008, diantaranya dengan memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah.

Penyusunan dan penetapan APBD harus mengikuti aturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan pemerintah nomor 58 tahun 2005 pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa, keuangan daerah (termasuk penyusunan APBD) dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan,

efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Penyimpangan dan ketidaksinkronan antara dokumen perencanaan dan penganggaran adalah salah satu bentuk potensi risiko yang mungkin terjadi dalam proses penyusunan anggaran. Sebagai langkah antisipasi terhadap potensi risiko tersebut, maka semua pihak yang terlibat dalam penganggaran harus konsisten dengan aturan dan prosedur, seperti kutipan informan berikut:

“..yang pertama kita berusaha berhati-hati, dalam artian bahwa (harus) *on the track*, dalam artian bahwa sesuai aturan.. kalau tidak sesuai aturan maka tidak, intinya kita harus punya ketegasan karena ini terkait dengan anggaran itu tadi.. kemudian kita berusaha segala sesuatunya harus ada perencanaannya, ketika belum ada perencanaan yang baik kita tidak mudah untuk menyetujui anggarannya..” (Informan 4)

“..Yang penting bagi kami sesuai aturan, sesuai prosedur.. kalau itu bertentangan dengan aturan atau kontradiktif dengan prosedur kami berkata tidak.., tidak seperti tahun atau era dulu, dan itu sudah dididik oleh *top* manajer kami.. ketika kami sampaikan laporan itu tidak serta merta ditanda tangan.. dicermati satu persatu, rentang kendalinya juga jalan..” (Informan 2)

Pernyataan informan 2 di atas, menegaskan bahwa penting untuk tetap konsisten dengan aturan dan prosedur dalam pengajuan usulan anggaran. Salah satu prosedur yang harus diikuti dalam penganggaran yakni suatu usulan program/kegiatan harus memiliki kesesuaian dengan rencana strategis (renstra) dan rencana kerja (renja) organisasi. Menurut Blumentritt (2006), dengan mengintegrasikan proses perencanaan strategis dan penganggaran, maka hasil yang dicapai lebih realistis dan bermanfaat yang pada gilirannya akan memfasilitasi kinerja keuangan dan strategis.

4.3. Peran Kepemimpinan dan Budaya

Undang-undang nomor 17 tahun 2003 pasal 6 ayat (2) mengamanahkan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah diserahkan pada Gubernur/Bupati/ Walikota. Berdasarkan pasal 10 ayat (2) UU tersebut, salah satu tugas dalam rangka pengelolaan keuangan daerah tersebut yaitu menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD. Dengan demikian, peran kepemimpinan kepala daerah tidak dapat dipisahkan dengan proses penyusunan anggaran.

Peran dan fungsi pemimpin sangat penting dalam rangka membangun atmosfer yang kondusif dalam pengelolaan keuangan daerah secara umum, khususnya dalam penganggaran. Eksistensi pemimpin diharapkan dapat memberikan motivasi, tauladan serta inovasi. Mayoritas informan mengakui peran kepemimpinan ini dalam perencanaan dan penganggaran, berikut ini diantaranya:

“Kalau atasan kami.. dari asisten *ya* cukup mendukung *aja sih*.. karena itu merupakan tupoksi dari atasan.. kalau kepemimpinan Bupati.. jalannya cepat *ya*.. lari.. kita yang harus menyesuaikan.. merubah budaya kerja, kemudian selalu memotivasi misalnya pada saat apel..” (Informan 12)

“Ya.. itu tadi.. inovatif.. dengan terobosan-terobosannya.. lalu budaya kerja.. *ya* mau tidak mau, masa *kalo* Bupati *ya* lari.. kita tidak menyesuaikan..” (Informan 12)

Dua kutipan dari informan 12 di atas, menggambarkan bagaimana peran kepemimpinan kepala daerah yang mampu memberikan motivasi pada pegawai yang dipimpinnya untuk mau mengubah budaya kerjanya menjadi lebih baik. Dengan ungkapan bahwa ritme kerja pemimpin yang “berlari”, hal ini menunjukkan bahwa mereka dituntut untuk melakukan tugas atau memberikan pelayanan

kepada masyarakat dengan cepat atau tepat waktu. Kondisi tersebut dialami sendiri oleh peneliti ketika mengurus izin penelitian serta selama melakukan penelitian, semua pelayanan dan urusan administrasi dapat diselesaikan dengan cepat dan memuaskan. Selain memberikan motivasi, peran kepemimpinan yang diakui oleh informan lain, yaitu kemampuan melakukan inovasi dalam program/kegiatan yang diusulkan dalam anggaran:

“..sangat terasa, karena inovasi-inovasi beliau.. apa ya, terkait dengan anggaran itu inovasi-inovasinya mewarnai anggaran yang ada.. itu mewarnai kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan oleh OPD-OPD.. walaupun kadang *koyo wong mlayu* [seperti orang berlari] kita *kepontal-pontal* [terseok-seok].. termasuk anggarannya juga harus cepat, ada prioritas-prioritas..” (Informan 4)

Kutipan dari informan 4 di atas menyatakan bahwa peran kepemimpinan sangat dirasakan oleh staf/pegawai, dalam konteks penganggaran peran tersebut terlihat pada inovasi pada program/kegiatan yang tertuang dalam anggaran.

Penerapan manajemen risiko harus mempertimbangkan aspek kontekstual suatu organisasi, artinya implementasi konsep manajemen risiko harus dipandang secara holistik termasuk mempertimbangkan aspek budaya (Mikes, 2009). Penting untuk memandang manajemen risiko secara holistik juga disampaikan oleh Collier dan Berry (2002), mereka menyarankan perlu dilakukan penelitian di sektor publik terkait dengan risiko dalam proses penganggaran yang dihubungkan dengan kebijakan, etos, norma dan nilai-nilai keyakinan pekerja.

Faktor budaya menjadi salah satu kata kunci dalam penerapan manajemen risiko, sebagaimana definisi manajemen risiko dari *Risk Management Standards* Australia dan Selandia Baru AS/NZS 4360, bahwa manajemen risiko adalah budaya, proses, dan struktur yang diarahkan kepada manajemen yang efektif atas peluang-peluang yang potensial dan pengaruh-pengaruh yang merugikan. Mayoritas informan dalam penelitian ini menyatakan bahwa peran aspek budaya atau nilai-nilai budaya yang relevan dengan perencanaan dan penganggaran yakni penerapan budaya gotong royong.

“Jawa itu.. yang paling diutamakan adalah gotong royong.. misalnya ada teman yang kesulitan maka kita bantu.. antar subbag/bagian, misalnya perencanaan ada yang tersendat.. kita bantu.. (Informan 1)

Selain dalam rangka penyelesaian permasalahan perencanaan dan penganggaran seperti yang diungkapkan informan 1 di atas, penerapan budaya gotong royong atau saling membantu juga perlu dipertahankan karena disadari bahwa kita saling terkait dan tidak bisa berdiri sendiri, seperti kutipan di bawah ini:

“..Nilai-nilai kegotong-royongan, tidak boleh semena-mena, adil, saling pengertian dan kerjasama.. itu yang kita pupuk, soalnya kita saling terkait tidak bisa berdiri sendiri.. suksesnya perencanaan juga tergantung pada pihak lain seperti tokoh masyarakat, LSM. Keterlibatan mereka itu dinilai..” (Informan 18)

Budaya gotong royong atau kerjasama antar semua pihak dalam perencanaan dan penganggaran juga diperlukan dalam rangka pengambilan keputusan yang memerlukan pertimbangan atau pemikiran tidak dari satu orang saja.

“..Saling membantu atau gotong royong, walaupun kita sudah dibagi tugasnya, kalau ada yang harus diselesaikan bersama kita saling bantu.. atau ketika ada salah satu yang kesulitan maka kita *sharing*, sehingga tidak pemikiran dari satu orang saja, kita berdiskusi karena dalam pengelolaan keuangan ini banyak sekali peraturan yang *diadop..*” (Informan 5)

Nilai budaya lainnya yang dianggap relevan oleh informan terkait dengan proses penyusunan anggaran adalah menerapkan sikap “*nrimo*”. *Nrimo* [menerima] merupakan falsafah jawa yang merupakan pribumisasi dari konstruk penerimaan diri (Herdiana dan Trisepdiana, 2013). Sedangkan menurut Chaplin (2004), penerimaan diri adalah sikap yang merupakan rasa puas pada kualitas dan bakat, serta pengakuan akan keterbatasan diri.

“..Nilai-nilai tanggung jawab.. kalau saya lebih ke pribadi yakni *nrimo*.. artinya ditempatkan di mana saja ya saya jalani..” (Informan 3)

Pada konteks yang lain, informan 8 menyatakan bahwa penerapan sikap *nrimo* juga diimplementasikan ketika berhadapan dengan kondisi yang serba terbatas, seperti keterbatasan staf serta jangka waktu penyelesaian tugas yang juga terbatas. Peran nilai budaya lain yang tidak kalah penting dalam menentukan kesuksesan penganggaran yaitu rasa tanggungjawab, kesadaran untuk bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas sangat penting, seperti kutipan dari informan 2 berikut:

“..di kami dalam pelayanan ada yang namanya "Satria" yang lahir dari keistimewaan di Yogyakarta; *senggeh, greget ora mingkuh*. *Senggeh* itu teman artinya betul-betul bertanggung jawab dan *ora mingkuh* itu tidak melarikan diri yaitu dari tanggung jawab tadi, tidak mudah putus asa dan tetap semangat.. selain itu dari segi nilai-nilai kelayakan dan kepatutan, misalnya untuk perjalanan dinas kalau cukup 2/3 orang kenapa harus berangkat 5 orang?.. *nah* nilai-nilai seperti itu masih kami jalankan..”

Konsekuensi memiliki rasa tanggungjawab dalam menjalankan tugas adalah profesional dalam pelaksanaannya, dalam konteks penyusunan anggaran tuntutan untuk cermat dan teliti adalah ciri dari profesional tersebut. Pelaksanaan nilai-nilai budaya yang sudah dibahas di atas yakni gotong royong, *nrimo*, tanggungjawab dan cermat/teliti sangat relevan terhadap implementasi manajemen risiko dalam penganggaran.

5. Kesimpulan, Implikasi dan Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini menghasilkan tiga tema utama yang merupakan bentuk konstruksi sosial dari manajemen risiko penganggaran. Ketiga tema utama tersebut adalah: 1) Kesadaran terhadap potensi risiko dalam penganggaran; 2) Komitmen dengan aturan/standar dalam penganggaran; dan 3) Kepemimpinan dan budaya.

5.1. Kesimpulan

Kesadaran terhadap potensi risiko dalam penganggaran menjadi landasan atau pondasi dari komitmen dengan aturan/standar dalam penganggaran. Artinya komitmen dari pihak-pihak yang terlibat dalam penganggaran terhadap aturan/standar, sangat ditentukan oleh kesadaran terhadap potensi risiko. Menyadari potensi risiko dalam penganggaran seperti risiko politik dan risiko keuangan akan mendorong pihak-pihak tersebut untuk mengimplementasikan aturan/standar

penganggaran. Hal tersebut dilakukan untuk mengantisipasi dampak negatif dari risiko-risiko tersebut. Sedangkan pilar kepemimpinan dan budaya berperan sebagai atap yang menaungi implementasi komitmen terhadap aturan/standar dalam penganggaran. Dengan demikian, kepemimpinan dan budaya berperan dalam menjamin dan mendorong semua pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran, untuk tunduk dan patuh pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penganggaran.

5.2. Implikasi

Kesadaran terhadap potensi risiko, beberapa potensi risiko dalam penganggaran yang harus disadari oleh semua pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran yaitu risiko operasional, risiko personal, risiko keuangan dan risiko politik. Secara umum, ketika potensi risiko-risiko tersebut tidak disadari dan diantisipasi dari awal, maka dapat berimplikasi pada proses penyusunan anggaran yang terhambat serta kualitas perencanaan dan anggaran yang rendah. Keberadaan setiap risiko tersebut dalam proses penganggaran tentunya memiliki implikasi yang berbeda-beda.

Komitmen pada aturan dan standar dalam penganggaran, bentuk komitmen pada aturan dan standar dalam penganggaran diantaranya adalah: a) Penerapan SOP berbasis risiko, ketika penyusunan anggaran belum menerapkan SOP berbasis risiko maka dapat berimplikasi pada keterlambatan setiap tahapan penganggaran, serta ketidaksinkronan antara dokumen perencanaan dan penganggaran. Untuk mengantisipasi hal tersebut, maka penyusunan dan penerapan SOP berbasis risiko terkait penganggaran menjadi penting untuk segera diwujudkan. b) Penerapan standar belanja, penganggaran yang belum menjadikan standar belanja sebagai acuan akan berdampak pada upaya perwujudan pengelolaan keuangan yang ekonomis, efisien, dan efektif menjadi belum maksimal. Dengan demikian menjadi penting bagi pemerintah daerah untuk menyusun dan menerapkan analisis standar belanja dalam penganggaran. c) Patuh dengan perundang-undangan terkait penyusunan anggaran. Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dalam penganggaran akan meminimalisir kemungkinan penyimpangan dan pelanggaran ketentuan dalam penganggaran, dengan demikian akan terhindar dari konsekuensi atau tuntutan hukum.

Peran kepemimpinan dan budaya dalam penganggaran, peran kepemimpinan tidak dapat dipisahkan dari proses penyusunan anggaran. Eksistensi kepemimpinan dengan berbagai perannya dalam penganggaran telah menjadi panutan bagi semua pihak, sehingga mampu menginspirasi dan memotivasi mereka dalam melakukan inovasi serta komitmen dan konsisten dalam penganggaran. Dalam konteks manajemen risiko, baik secara langsung maupun tidak langsung, peran kepemimpinan melalui motivasi dan inovasi serta tauladan telah mendorong semua pihak yang terlibat dalam penganggaran untuk mampu mengantisipasi potensi risiko dalam penganggaran.

Budaya merupakan aspek kontekstual yang harus dipertimbangkan dalam penerapan manajemen risiko pada penganggaran. Melalui gotong royong atau kerjasama maka akan meningkatkan partisipasi dalam penyusunan anggaran, dengan demikian dapat mengantisipasi risiko ketidaksinkronan usulan program/kegiatan dalam anggaran. Potensi risiko karena berbagai

keterbatasan sarana dan sumberdaya pendukung dalam penganggaran dapat diatasi dengan pendekatan budaya *nrimo*. Tuntutan penganggaran agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan dapat dipenuhi ketika semua pihak yang terlibat memiliki rasa tanggungjawab dalam menjalankan tugas penyusunan, pembahasan dan penetapan anggaran.

5.3. Keterbatasan

Penelitian ini belum mampu untuk menginvestigasi semua potensi risiko pada setiap tahapan penganggaran secara detail, hal ini dikarenakan proses penyusunan sampai penetapan anggaran berlangsung hampir sepanjang tahun (Februari s.d November), dengan jadwal dan agenda yang fleksibel sehingga sulit untuk diikuti/dihadiri oleh peneliti.

Daftar Pustaka

- Arena, M., *et al.* 2010. The Organizational Dynamics of Enterprise Risk Management. *Accounting, Organizations and Society* 35. 659–675
- Belkaoui, A. R. 2002. *Behavioral Management Accounting* QUORUM BOOKS Westport, Connecticut London
- Berger, P. L., and T. Luckmann. 1966. *The Social Construction of Reality*, Penguin Putnam Inc., 375 Hudson Street, New York, New York 10014, USA
- Blumentritt, T. 2006, Integrating Strategic Management and Budgeting. *Journal of Business Strategy*, Vol. 27 Iss 6 pp. 73 – 79
- Chariri, A. 2006. The Dynamics of Financial Reporting Practice in an Indonesian Insurance Company: a Reflection of Javanese Views of an Ethical Social Relationship. *Disertasi Tidak Dipublikasikan*, Scholl of Accounting and Finance. University of Wollongong.
- Collier, P. M and A. J. Berry. 2002. Risk in the Process of Budgeting. *Management Accounting Research*, Vol. 13, pp. 273-297
- Collier, P. M and M. Woods. 2011. A Comparison of the Local Authority Adoption of Risk Management in England and Australia. *Australian Accounting Review*, Vol. 21, No. 57, pp. 111–23.
- Covaleski, M. A and M. W. Dirsmith. 1986. The Budgetary Process of Power and Politics. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 11, No. 3, pp. 19.3-2 14
- Covaleski, M. A., M. Dirsmith, and S. Samuel, 1996. Managerial Accounting Research: the Contributions of Organizational and Sociological Theories. *Journal of Management Accounting Research*, Vol. 8: I – 35
- Crawford, M. and W. Stein. 2004. Risk Management in UK Local Authorities: The Effectiveness of Current Guidance and Practice. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17, No. 6, pp. 498–512
- Creswell, J. W. 2013. *Penelitian Kualitatif & Desain Riset: Memilih diantara Lima Pendekatan*, Edisi ke-3, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Creswell, J. W., 1998. *Qualitative Inquiry and Research Design. Choosing Among Five Traditions*. Sage Publications Inc
- Crouhy, M, D. Galai, and R. Mark. 2001. *Risk Management*. New York: McGraw-Hill Professional
- Das, S. 2005. *The Swaps & Financial Derivatives Library: Products, Pricing, Applications and Risk Management*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Duffie, D, and A. Ziegler. 2003. Liquidation Risk. *Financial Analysts Journal*, vol. 59, no. 3 (May/ June):42–51.
- Dunk, A. S. 1993. The Effects of Budget Emphasis and Information Asymmetry, on the Relation Between Budgetary Participation and Slack. *The Accounting Review*, Vol. 68.
- Elmassri, M and E. Harris. 2011. Rethinking Budgetary Slack as Risk Management. *Journal of Applied Accounting Research*, Vol. 12 Iss 3 pp. 278 – 293
- Embrechts, P, R. Frey, and A. McNeil. 2005. *Quantitative Risk Management: Concepts, Techniques and Tools*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fabozzi, F. J., S. Focardi, and C. Jonas. 2007. Trends in Quantitative Equity Management: Survey Results. *Quantitative Finance*, vol. 7, no. 2 (April):115–122.

- Herdiana, I dan Triseptiana, N.A. 2013. Gambaran Kesehatan Mental Narapidana Suku Jawa di Tinjau Dari Konsep Nrimo. *Jurnal Psikologi Kepribadian dan Sosial*. Volume 2 No.1. April 2013
- Jorion, P. 1997. Lessons from the Orange County Bankruptcy. *Journal of Derivatives*, vol. 4, no. 4 (Summer):61–66.
- Lowe, E. 1970. A Budgetary Control: An Evaluation in Wider Managerial Perspective. *Accountancy*, November. pp. 765
- Merchant, 1985;
- Merchant dan Manzoni, 1989), sedangkan Merchant (1989)
- Mikes, A. 2009. Risk management and calculative cultures. *Management Accounting Research*, 20(1), 18–40.
- Palermo, T. 2014. Accountability and Expertise in Public Sector Risk Management: A Case Study. *Financial Accountability & Management*, 30(3), August 2014, 0267-4424
- Smith, J.A. (1996) ‘Beyond the divide between cognition and discourse: using interpretative phenomenological analysis in health psychology’, *Psychology and Health*, 11: 261–71.
- Smith, J.A., Flowers, P. and Osborn, M. (1997) ‘Interpretative phenomenological analysis and health psychology’, in L. Yardley (ed.), *Material Discourses and Health*. London: Routledge, pp. 68–91.
- Smith, J. A., Flowers, P. and Larkin, M. 2009. *Interpretive Phenomenological Analysis: Theory, Method and Research*. London, Sage Publication.
- Susilo, L. J. 2013. Manajemen Risiko Untuk Instansi Pemerintah ? Mengapa Tidak.. ([http://www.academia.edu/20365548/Manajemen Risiko untuk Instansi Pemerintah](http://www.academia.edu/20365548/Manajemen_Risiko_untuk_Instansi_Pemerintah))
- Tarigan, J. 2010. *Value-Driven Accounting*. PT Elex Media Komputindo. Jalarta.
- Triyuwono, I. 2011. Mengangkat “Sing Liyan” untuk Formulasi Nilai Tambah Syariah. *Jurnal Akuntansi Multiparadigma*. Vol.2, No.2 pp. 186-200
- Tummala, V. M. R and Y. H. Leung. 1996. A risk management model to assess safety and reliability risks. *International Journal of Quality & Reliability Management*, Vol. 13 Iss 8 pp. 53 – 62
- Utomo, D. C. 2015. Indonesian Local Governments’ Budgeting Practices: A Theory Of Managing The Harmonising Of Interests. <https://eprints.soton.ac.uk/387185/1/Final%2520PhD%2520thesis%2520-%2520Dwi%2520Utomo.pdf>
- Woods, M. 2009. A Contingency Theory Perspective on the Risk Management Control System within Birmingham City Council. *Management Accounting Research*, Vol. 20, No. 1, pp. 69–81.
- Young, P and M. Fone. 2001. *Public Sector Risk Management*. Elsevier Publisher.

Apendiks

Wawancara mendalam dengan metode semi terstruktur tidak menggunakan instrumen daftar pertanyaan