

Bias Kognitif dalam Akuntansi Sektor Publik dan Pengambilan Keputusan Keuangan Publik: *Systematic Literature Review*

Vita Fitria Sari^{1*}, Yulia Hendri Yeni², Aries Tanno³, Sri Daryanti Zen⁴, Suhernita⁵

¹Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Negeri Padang, Padang

^{2, 3, 4, 5} Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Andalas, Padang

*Korespondensi: vitafitrisari@gmail.com

Tanggal Masuk:

22 Juni 2026

Tanggal Revisi:

22 Juli 2026

Tanggal Diterima:

17 Agustus 2026

Keywords: Cognitive Biases; Behavioural Public Sector Accounting; Public Financial Decision-Making; Public Sector Accounting; Systematic Literature Review.

How to cite (APA 6th style)

Sari, F. V., Yeni, Y. H., Tanno, A., Zen, S. D., & Suhernita. (2026). Bias Kognitif dalam Akuntansi Sektor Publik dan Pengambilan Keputusan Keuangan Publik: *Systematic Literature Review*. *Jurnal Eksplorasi Akuntansi (JEA)*, 8 (3), 1288-1307.

DOI:

<https://doi.org/10.24036/jea.v8i3.5009>

Abstract

*Public sector accounting reforms have traditionally assumed that better financial and performance information leads to better public decisions. However, growing evidence indicates that decision quality depends not only on information quality but also on how decision-makers cognitively interpret and use that information. Although behavioural research has expanded rapidly, studies on cognitive biases in public sector accounting remain fragmented across behavioural accounting, public sector accounting, and Behavioural Public Administration. This study addresses this gap through a systematic literature review of cognitive biases in public sector accounting and public financial decision-making. Following the Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses (PRISMA) guidelines, seventeen peer-reviewed articles were analysed using thematic synthesis. The review identifies three interrelated categories of cognitive biases—information processing biases, judgment and decision biases, and commitment and persistence biases—that collectively explain how cognitive processes shape accounting information interpretation, financial judgments, and the persistence of public decisions. The findings also reveal that existing research is concentrated on performance information and public budgeting, while public financial reporting, public sector auditing, and popular financial reporting remain underexplored. Building on these findings, this study proposes **Behavioural Public Sector Accounting (BPSA)** as a conceptual framework that integrates behavioural accounting, public sector accounting, and Behavioural Public Administration, shifting the focus of public sector accounting research from information production toward information use. The study argues that improving public decisions requires understanding not only the quality of accounting information but also the cognitive processes through which it is interpreted and applied.*



This is an open access article distributed under the [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

PENDAHULUAN

Selama lebih dari tiga dekade terakhir, reformasi pengelolaan keuangan publik di berbagai negara dibangun di atas keyakinan bahwa peningkatan kualitas informasi akuntansi akan menghasilkan kualitas keputusan publik yang lebih baik. Paradigma ini berakar pada prinsip-prinsip *new public management* dan *evidence-based governance*, yang menempatkan informasi akuntansi sebagai instrumen utama dalam menciptakan pemerintahan yang lebih transparan, akuntabel, dan efisien (Hood, 1991). Konsekuensinya, berbagai reformasi difokuskan pada penguatan sistem akuntansi pemerintah, penyempurnaan standar pelaporan keuangan, perluasan pengukuran kinerja, serta peningkatan kualitas transparansi fiskal. Pada kerangka tersebut, informasi akuntansi diasumsikan mampu mengurangi ketidakpastian, meningkatkan kualitas alokasi sumber daya, dan menjadi dasar bagi pengambilan keputusan publik yang lebih rasional (IFAC, 2014).

Namun demikian, perkembangan empiris justru menunjukkan bahwa asumsi tersebut tidak selalu terkonfirmasi dalam praktik. Meskipun kualitas sistem informasi dan pelaporan keuangan terus mengalami peningkatan, berbagai keputusan publik tetap menunjukkan pola inefisiensi yang berulang. Proyek-proyek infrastruktur berskala besar masih mengalami pembengkakan biaya (*cost overruns*) dan keterlambatan penyelesaian meskipun telah didukung oleh studi kelayakan dan analisis finansial yang komprehensif (Flyvbjerg, 2009). Dalam konteks lain, pemerintah sering mempertahankan program yang terbukti tidak efektif walaupun evaluasi kinerja telah menunjukkan hasil yang kurang memuaskan (Sleesman & Miles, 2012; Staw, 1976). Bahkan, informasi keuangan dan kinerja yang sama dapat menghasilkan interpretasi yang berbeda ketika dibaca oleh politisi, manajer publik, auditor, maupun masyarakat (Baekgaard, 2015; Baekgaard et al., 2017). Berbagai fenomena tersebut mengindikasikan bahwa kualitas informasi semata belum cukup menjelaskan kualitas keputusan publik. Persoalan mendasar bukan lagi terletak pada bagaimana informasi diproduksi, melainkan pada bagaimana informasi tersebut dipersepsi, ditafsirkan, dan digunakan oleh para pengambil keputusan.

Perspektif perilaku (*behavioral perspective*) memberikan penjelasan yang lebih komprehensif terhadap paradoks tersebut. (Simon, 1955) melalui konsep *bounded rationality* menjelaskan bahwa individu tidak memiliki kapasitas yang tidak terbatas untuk memperoleh, mengolah, dan mengevaluasi seluruh informasi yang tersedia, sehingga keputusan yang dihasilkan lebih bersifat *satisficing* daripada benar-benar optimal. Gagasan ini kemudian diperluas oleh (Kahneman & Tversky, 1974, 1979) melalui teori heuristik dan *prospect theory*, yang menunjukkan bahwa individu secara sistematis menggunakan jalan pintas kognitif (*heuristics*) ketika menghadapi kompleksitas informasi. Walaupun heuristik membantu menyederhanakan proses pengambilan keputusan, mekanisme tersebut sering menghasilkan penyimpangan penilaian yang bersifat sistematis (*cognitive biases*). Dengan demikian, keputusan publik tidak hanya ditentukan oleh kualitas informasi akuntansi yang tersedia, tetapi juga oleh proses psikologis yang membentuk bagaimana informasi tersebut dipahami dan dievaluasi. Pergeseran perspektif ini kemudian melahirkan perkembangan pesat dalam *behavioral economics* dan *behavioral accounting*, yang pada dasarnya menggeser fokus kajian dari kualitas informasi menuju proses kognitif yang mendasari penggunaan informasi tersebut.

Berangkat dari perspektif tersebut, kajian ini mengintegrasikan tiga konsep utama yang selama ini berkembang secara relatif terpisah. Pertama, bias kognitif (*cognitive biases*) dipahami sebagai penyimpangan sistematis dari penilaian rasional yang muncul sebagai konsekuensi dari heuristik kognitif dan keterbatasan rasionalitas individu dalam memproses informasi (Kahneman & Tversky, 1974, 1979; Simon, 1955). Bias ini mempengaruhi bagaimana informasi akuntansi dan informasi kinerja dipersepsi, diinterpretasikan, serta dievaluasi sebelum akhirnya digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan. Kedua,

akuntansi sektor publik tidak lagi dipandang sekadar sebagai sistem pencatatan dan pelaporan keuangan, melainkan sebagai sistem informasi yang menyediakan dasar bagi pengambilan keputusan mengenai penganggaran, pengalokasian sumber daya, evaluasi kinerja, dan akuntabilitas publik (Grossi et al., 2015; IFAC, 2014). Ketiga, pengambilan keputusan keuangan publik mencakup berbagai keputusan strategis terkait penyusunan anggaran, investasi publik, evaluasi kinerja, serta pertanggungjawaban pengelolaan sumber daya yang melibatkan berbagai aktor sektor publik (Moynihan & Pandey, 2010). Berdasarkan hubungan ketiga konsep tersebut, artikel ini berargumen bahwa bias kognitif merupakan mekanisme perilaku yang menjembatani hubungan antara informasi akuntansi dan keputusan keuangan publik. Atas dasar itu, penelitian ini memperkenalkan konsep ***Behavioral Public Sector Accounting (BPSA)*** sebagai perspektif integratif yang menjelaskan bagaimana proses kognitif memediasi penggunaan informasi akuntansi dalam pengambilan keputusan sektor publik.

Sejumlah penelitian empiris telah memberikan bukti yang konsisten mengenai pentingnya mekanisme perilaku tersebut. Penalaran yang termotivasi (*motivated reasoning*) menyebabkan pejabat publik menafsirkan informasi keuangan yang identik secara berbeda sesuai dengan keyakinan awal yang mereka miliki (Baekgaard, 2015). Efek Penjangkaran (*framing effects*) terbukti mempengaruhi evaluasi manajerial meskipun indikator kinerja yang disajikan sebenarnya identik (Belardinelli, 2018; Fuenzalida et al., 2020). Pada level kebijakan, bias optimisme (*optimism bias*) menjadi salah satu penyebab utama rendahnya akurasi estimasi biaya proyek infrastruktur (Flyvbjerg, 2009), sedangkan bias penjangkaran (*anchoring bias*) dan penghindaraan risiko (*loss aversion*) terbukti mempengaruhi keputusan penganggaran secara signifikan (Li et al., 2025; Zhu et al., 2025). Temuan-temuan tersebut secara kolektif menunjukkan bahwa keputusan keuangan publik tidak pernah sepenuhnya merupakan hasil evaluasi rasional terhadap informasi akuntansi, melainkan dipengaruhi oleh berbagai mekanisme psikologis yang bekerja ketika individu memproses informasi.

Meskipun demikian, perkembangan literatur masih menunjukkan tingkat fragmentasi yang tinggi. Sebagian besar penelitian mengkaji satu jenis bias dalam konteks keputusan tertentu sehingga menghasilkan pemahaman yang bersifat parsial mengenai bagaimana berbagai bias secara simultan memengaruhi penggunaan informasi akuntansi sepanjang proses pengambilan keputusan keuangan publik. Di sisi lain, literatur *behavioral accounting*, *public sector accounting*, dan *behavioral public administration* berkembang sebagai tiga rumpun kajian yang relatif independen dengan interaksi konseptual yang masih sangat terbatas. Akibatnya, pengetahuan yang dihasilkan belum berkembang secara kumulatif dan belum mampu menjelaskan mekanisme perilaku yang menghubungkan informasi akuntansi dengan keseluruhan proses pengambilan keputusan sektor publik. Kondisi ini menunjukkan adanya kebutuhan yang kuat terhadap suatu sintesis konseptual yang mampu mengintegrasikan berbagai temuan empiris ke dalam kerangka teoritis yang lebih komprehensif. Dengan kata lain, meskipun penelitian mengenai bias kognitif terus berkembang, fondasi perilaku dalam akuntansi sektor publik masih belum terkonseptualisasi secara utuh.

Berdasarkan kondisi tersebut, *systematic literature review* menjadi penting baik secara teoretis maupun praktis. Dari perspektif teoretis, sintesis terhadap bukti empiris yang selama ini tersebar memungkinkan identifikasi pola-pola perilaku yang berulang sehingga dapat menghasilkan pemahaman yang lebih komprehensif dibandingkan temuan studi individual. Pendekatan ini tidak hanya memetakan berbagai jenis bias kognitif, tetapi juga menjelaskan bagaimana bias-bias tersebut bekerja secara kolektif dalam membentuk proses interpretasi, evaluasi, dan penggunaan informasi akuntansi dalam pengambilan keputusan keuangan publik. Dari perspektif praktis, pemahaman mengenai mekanisme perilaku tersebut menjadi landasan penting bagi perancangan sistem informasi akuntansi, praktik pelaporan

kinerja, maupun reformasi pengelolaan keuangan publik yang lebih realistis dengan mempertimbangkan keterbatasan kognitif para pengambil keputusan.

Berdasarkan tujuan tersebut, studi ini memberikan tiga kontribusi utama terhadap pengembangan literatur. Pertama, penelitian ini menyajikan sintesis komprehensif mengenai penelitian bias kognitif dalam akuntansi sektor publik dan pengambilan keputusan keuangan publik yang selama ini tersebar di berbagai disiplin ilmu. Kedua, penelitian ini mengembangkan konsep ***Behavioral Public Sector Accounting (BPSA)*** sebagai kerangka konseptual yang menjelaskan bagaimana proses kognitif memediasi hubungan antara informasi akuntansi dan keputusan keuangan publik. Ketiga, penelitian ini mengidentifikasi kesenjangan penelitian yang masih terbuka sekaligus menyusun agenda penelitian masa depan guna memperkuat integrasi antara *behavioral accounting*, *behavioral public administration*, dan manajemen keuangan publik. Dengan demikian, studi ini tidak hanya mendokumentasikan berbagai bentuk bias kognitif yang telah ditemukan dalam literatur, tetapi juga menggeser diskusi menuju pembangunan perspektif perilaku yang lebih terintegrasi dalam akuntansi sektor publik.

REVIU LITERATUR

Menuju Perspektif *Behavioral Public Sector Accounting*

Perkembangan akuntansi sektor publik selama beberapa dekade terakhir didominasi oleh keyakinan bahwa informasi yang lebih baik akan menghasilkan keputusan yang lebih baik. Reformasi pengelolaan keuangan publik, mulai dari penerapan akuntansi berbasis akrual, pengukuran kinerja, hingga penguatan pelaporan dan transparansi fiskal, pada dasarnya dibangun atas asumsi bahwa informasi mampu mengurangi ketidakpastian, memperkuat akuntabilitas, dan meningkatkan kualitas pengelolaan sumber daya publik (Bergmann et al., 2019; Chan & Chan, 2010; Christiaens et al., 2014). Namun, berbagai pengalaman empiris menunjukkan bahwa peningkatan kualitas informasi tidak selalu diikuti oleh peningkatan kualitas keputusan. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa hubungan antara informasi dan keputusan jauh lebih kompleks dibandingkan yang diasumsikan dalam paradigma rasional.

Kritik terhadap asumsi tersebut telah lama berkembang dalam literatur *behavioral accounting*. Penelitian (Ashton, 1974; Birnberg, 2011) menunjukkan bahwa penggunaan informasi akuntansi tidak pernah sepenuhnya objektif karena selalu melibatkan proses interpretasi yang dipengaruhi oleh karakteristik individu. Dengan demikian, kualitas keputusan tidak hanya ditentukan oleh kualitas informasi yang tersedia, tetapi juga oleh bagaimana informasi tersebut dipahami dan digunakan (Birnberg, 2011). Argumen yang serupa berkembang dalam literatur *Behavioral Public Administration (BPA)* yang menekankan bahwa perilaku aktor publik tidak hanya dibentuk oleh aturan formal dan insentif ekonomi, tetapi juga oleh faktor psikologis yang memengaruhi cara individu mempersepsikan dan merespons informasi (Battaglio et al., 2018; Grimmelikhuijsen & Knies, 2017).

Fondasi teoritis perspektif perilaku berakar pada kritik terhadap asumsi rasionalitas dalam teori pengambilan keputusan. (Simon, 1955) melalui konsep *bounded rationality* menjelaskan bahwa individu memiliki keterbatasan dalam memproses informasi sehingga menggunakan berbagai strategi penyederhanaan dalam pengambilan keputusan. Gagasan ini kemudian dikembangkan oleh (Kahneman & Tversky, 1974, 1979) yang menunjukkan bahwa individu secara sistematis menggunakan heuristik yang meskipun membantu mengurangi kompleksitas, juga menghasilkan berbagai *cognitive biases*. *Prospect Theory* lebih lanjut menunjukkan bahwa keputusan sering kali dipengaruhi oleh persepsi terhadap keuntungan dan kerugian relatif terhadap titik referensi tertentu, sementara penelitian mengenai *motivated reasoning* menunjukkan bahwa individu cenderung menerima informasi yang mendukung

keyakinan yang telah dimiliki sebelumnya dan menolak informasi yang bertentangan. Temuan-temuan tersebut menunjukkan bahwa penggunaan informasi tidak pernah sepenuhnya netral, melainkan dipengaruhi oleh berbagai mekanisme kognitif.

Pada konteks sektor publik, implikasi perspektif ini menjadi sangat penting karena informasi akuntansi merupakan dasar bagi berbagai keputusan mengenai penganggaran, alokasi sumber daya, evaluasi program, dan akuntabilitas publik (Chan & Chan, 2010). Namun, penggunaan informasi tersebut berlangsung dalam lingkungan yang ditandai oleh tujuan yang saling bersaing, tekanan politik, keterbatasan sumber daya, dan tuntutan akuntabilitas yang tinggi. Akibatnya, informasi akuntansi tidak dapat dipahami sebagai input yang secara otomatis menghasilkan keputusan yang seragam. Sebaliknya, informasi yang sama dapat menghasilkan *judgment* dan keputusan yang berbeda tergantung pada bagaimana informasi tersebut diinterpretasikan oleh para penggunanya. Perspektif ini menggeser fokus penelitian dari pertanyaan mengenai apakah informasi telah tersedia menuju bagaimana informasi tersebut digunakan dalam proses pengambilan keputusan publik.

Berdasarkan argumentasi tersebut, penelitian ini mengadopsi perspektif *Behavioral Public Sector Accounting* (BPSA). Perspektif ini berangkat dari asumsi bahwa informasi akuntansi tidak secara langsung menghasilkan keputusan, tetapi terlebih dahulu diproses melalui mekanisme psikologis dan kognitif yang membentuk cara individu memahami realitas keuangan publik. Dengan demikian, perhatian tidak lagi hanya diarahkan pada kualitas sistem informasi akuntansi, tetapi juga pada perilaku para pengguna informasi dalam proses pengambilan keputusan keuangan publik.

Lensa Konseptual untuk Memahami Bias Kognitif dalam Akuntansi Sektor Publik

Penelitian ini memandang bias kognitif sebagai mekanisme yang menjembatani hubungan antara informasi akuntansi dan keputusan keuangan publik. Perspektif ini penting karena sebagian besar penelitian akuntansi sektor publik masih berasumsi bahwa informasi akan diterjemahkan secara relatif seragam oleh para penggunanya, sementara literatur perilaku menunjukkan bahwa individu dapat memproses informasi yang sama dengan cara yang berbeda.

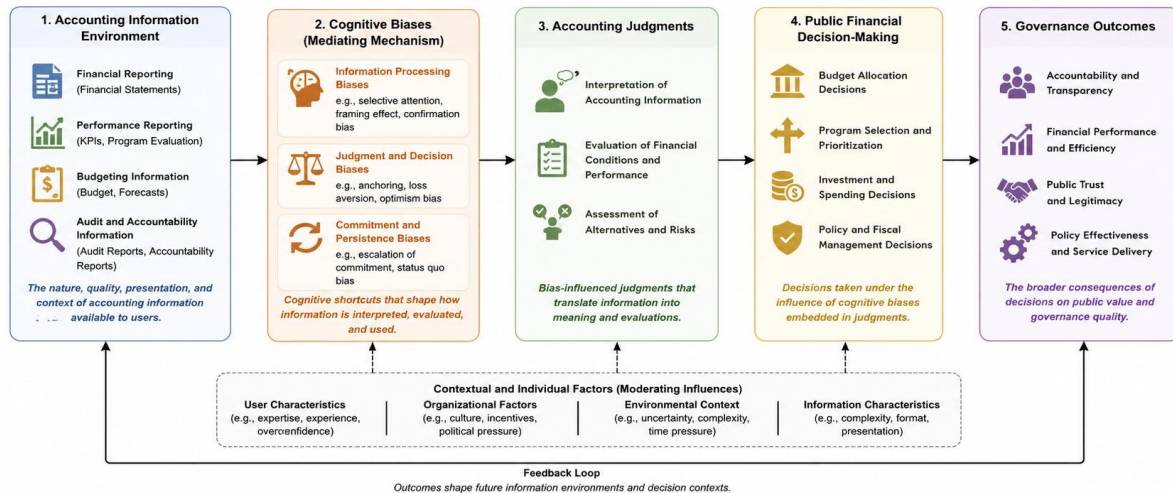
Untuk mensintesis literatur yang ada, bias kognitif dalam penelitian ini dikelompokkan ke dalam tiga kategori utama. Pertama, *information processing biases* yang mempengaruhi bagaimana individu menerima, memilih, dan menginterpretasikan informasi, terutama dalam konteks informasi kinerja, pelaporan keuangan, dan akuntabilitas publik. Kedua, *judgment and decision biases* yang mempengaruhi evaluasi alternatif dan pengambilan keputusan keuangan, khususnya dalam penganggaran, alokasi sumber daya, dan investasi publik. Ketiga, *commitment and persistence biases* yang menjelaskan kecenderungan individu untuk mempertahankan keputusan yang telah dibuat meskipun tersedia informasi baru yang menunjukkan perlunya perubahan.

Ketiga kategori tersebut tidak dipandang sebagai fenomena yang terpisah, melainkan sebagai bagian dari proses yang menghubungkan lingkungan informasi akuntansi dengan *judgment*, keputusan keuangan publik, dan outcome tata kelola pemerintahan. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan kerangka konseptual yang menempatkan *Accounting Information Environment* → *Cognitive Biases* → *Accounting Judgments* → *Financial Decision-Making* → *Governance Outcomes* sebagai lensa utama dalam mensintesis dan menginterpretasikan temuan-temuan yang diidentifikasi dalam *systematic literature review* ini.

Berdasarkan sintesis literatur *behavioral accounting*, *behavioral public administration*, dan *public sector accounting*, penelitian ini mengusulkan suatu kerangka konseptual *Behavioral Public Sector Accounting* (BPSA). Kerangka ini memposisikan bias kognitif sebagai mekanisme yang menjembatani hubungan antara lingkungan informasi akuntansi dan outcome tata kelola pemerintahan. Secara konseptual, kualitas keputusan

publik tidak hanya ditentukan oleh kualitas informasi yang tersedia, tetapi juga oleh bagaimana informasi tersebut diproses, diinterpretasikan, dan digunakan oleh para pengambil keputusan. Kerangka konseptual yang diusulkan disajikan pada Gambar 1.

Figure 1. Behavioral Public Sector Accounting Framework:
From Accounting Information Environment to Governance Outcomes



Keterangan:

- Mekanisme Inti: Panah solid (→) menunjukkan alur utama dari informasi akuntansi hingga outcome tata kelola.
- Peran Bias Kognitif: Bias bertindak sebagai mekanisme mediasi yang mempengaruhi proses judgment dan keputusan.
- Faktor Moderasi: Faktor kontekstual dan individual mempengaruhi kekuatan dan arah hubungan di setiap tahap.
- Umpan Balik: Outcome tata kelola mempengaruhi lingkungan informasi dan konteks keputusan di masa depan.

Sumber: Dikembangkan oleh penulis berdasarkan literatur (Bonner, 1999; Birnberg, 2011; Grimmelikhuisen et al., 2017; Battaglio et al., 2019).

Sumber: sintesis penulis.

METODE PENELITIAN

Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode *Systematic Literature Review* (SLR) untuk menelaah perkembangan penelitian mengenai bias kognitif dalam akuntansi sektor publik dan pengambilan keputusan keuangan publik. Metode ini dipilih karena literatur yang relevan berkembang secara multidisipliner dan masih terfragmentasi di berbagai bidang, seperti administrasi publik, manajemen publik, keuangan publik, ekonomi perilaku, dan akuntansi, sehingga memerlukan pendekatan yang sistematis untuk menghasilkan sintesis pengetahuan yang komprehensif dan koheren. Dibandingkan dengan tinjauan naratif konvensional, *Systematic Literature Review* menawarkan proses yang lebih transparan, sistematis, dan dapat direplikasi dalam mengidentifikasi, mengevaluasi, serta mengintegrasikan bukti empiris dari penelitian terdahulu (Xiao & Watson, 2017).

Oleh karena itu, penelitian ini mengadopsi pedoman *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* (PRISMA 2020) untuk memastikan bahwa seluruh tahapan identifikasi, penyaringan, penilaian kelayakan, dan inklusi artikel dilakukan secara transparan dan konsisten (Page et al., 2021). Selanjutnya, penelitian ini menggabungkan analisis deskriptif dan sintesis tematik. Analisis deskriptif digunakan untuk memetakan perkembangan publikasi, konteks penelitian, karakteristik metodologis, serta jenis *cognitive biases* yang telah dikaji, sedangkan sintesis tematik digunakan untuk mengidentifikasi pola-pola konseptual yang berulang dan mengintegrasikan temuan empiris guna menjelaskan bagaimana *cognitive biases* membentuk interpretasi informasi akuntansi serta memengaruhi pengambilan keputusan keuangan publik. Pendekatan ini memungkinkan penelitian tidak hanya memetakan perkembangan literatur, tetapi juga membangun sintesis konseptual sebagai landasan pengembangan perspektif *Behavioral Public Sector Accounting* (BPSA).

Prosedur Seleksi Artikel

Proses identifikasi literatur dilakukan secara eksklusif melalui basis data *Scopus*, karena menyediakan cakupan jurnal bereputasi yang luas di bidang akuntansi, administrasi publik, manajemen publik, dan ilmu sosial, serta menerapkan standar pengindeksan dan informasi sitasi yang mendukung pelaksanaan *Systematic Literature Review* secara transparan dan dapat direplikasi (Xiao & Watson, 2019). Seluruh artikel yang telah terindeks hingga 17 Juni 2026 dipertimbangkan dalam proses pencarian, sehingga batas waktu pencarian (*search cut-off date*) ditetapkan secara jelas untuk meningkatkan reproduktibilitas penelitian. Strategi pencarian disusun secara iteratif berdasarkan dua konsep utama yang menjadi fokus kajian, yaitu bias kognitif dan pengambilan keputusan keuangan di sektor publik. Untuk memperoleh cakupan literatur yang komprehensif tanpa mengurangi relevansi hasil pencarian, digunakan operator *Boolean* (*AND*, *OR*) dan tanda kutip untuk menggabungkan berbagai sinonim dan istilah yang lazim digunakan dalam kedua domain tersebut. Berdasarkan strategi tersebut, pencarian dilakukan menggunakan string berikut:

("cognitive bias" OR "behavioral bias" OR *heuristics* OR "motivated reasoning" OR "framing effect" OR "loss aversion" OR "anchoring" OR "optimism bias")

AND

("public sector" OR "public administration" OR "public budgeting" OR "public finance" OR "public accounting" OR "financial decision-making")

Tabel 1
Tahapan Seleksi Artikel

Tahapan	Keterangan
Database	Scopus
Tanggal Pencarian	17 Juni 2026
Bahasa	Bahasa Inggris
Tipe publikasi	<i>Peer-reviewed journal</i>
Tipe dokumen	Artikel
Total Artikel Akhir yang Digunakan	17 artikel

Sumber: Data yang diolah peneliti

Kriteria Kelayakan

Kriteria inklusi dan eksklusi ditetapkan sebelum proses penyaringan untuk memastikan konsistensi, transparansi, dan reproduktibilitas proses seleksi literatur sesuai dengan pedoman *Systematic Literature Review* (Page et al., 2021; Xiao & Watson, 2017). Sebagaimana dirangkum pada Tabel 2, penelitian ini hanya memasukkan artikel *peer-reviewed* berbahasa Inggris yang diterbitkan dalam jurnal ilmiah karena dianggap memiliki kualitas metodologis dan validitas ilmiah yang lebih tinggi dibandingkan bentuk publikasi lainnya. Selain itu, artikel yang dipilih harus secara eksplisit mengkaji bias kognitif, heuristik, atau bias perilaku dalam konteks akuntansi, penganggaran, informasi kinerja, audit, akuntabilitas, maupun pengambilan keputusan keuangan di sektor publik. Sebaliknya, studi yang berfokus pada organisasi sektor swasta atau hanya membahas aspek perilaku tanpa mengeksplorasi mekanisme bias kognitif dikeluarkan dari tinjauan. Penerapan kriteria tersebut memastikan bahwa seluruh artikel yang dianalisis memiliki kesesuaian konseptual dengan tujuan penelitian sekaligus menyediakan landasan empiris yang relevan untuk membangun sintesis mengenai *Behavioral Public Sector Accounting* (BPSA).

Tabel 2
Kriteria Inklusi dan Eksklusi Artikel

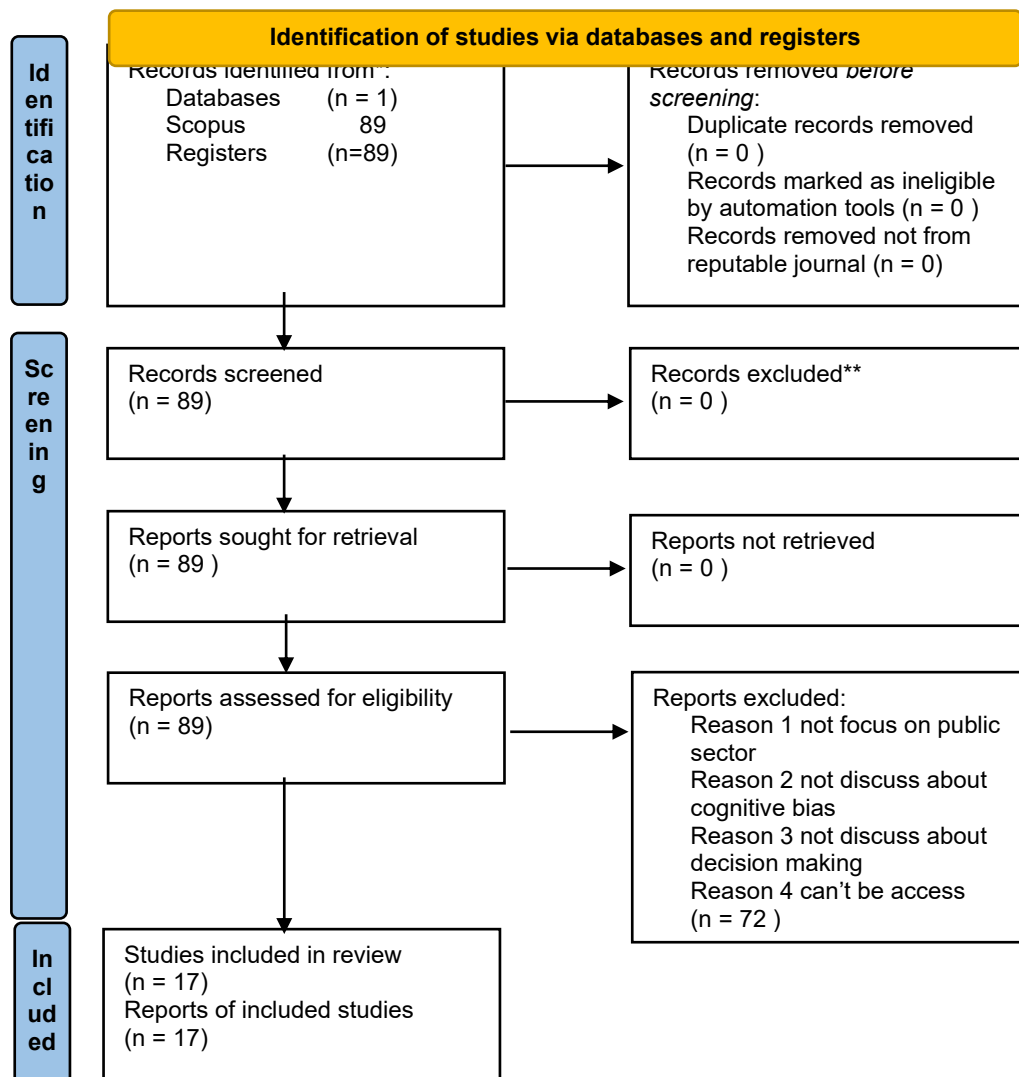
Kriteria	Inklusi	Justifikasi Akademik	Eksklusi
Jenis Publikasi	<i>Peer-reviewed journal articles</i>	Memastikan kualitas metodologi dan kredibilitas ilmiah.	Buku, prosiding, editorial, working paper
Bahasa	Bahasa Inggris	Memastikan konsistensi dalam pengambilan data dan minimalkan bias penerjemahan.	Bahasa selain Inggris
Konteks	Sektor publik, pemerintahan, organisasi publik	mempertahankan konsistensi konseptual dengan akuntansi sektor publik.	Sektor privat murni
Topik	Cognitive bias, heuristics, behavioral bias dalam pengambilan keputusan	Memastikan adanya keselarasan langsung dengan tujuan penelitian.	Tidak membahas bias kognitif
Akses Artikel	Full-text tersedia	Memungkinkan penilaian metodologis komprehensif dan pengkodean tematik.	Full-text tidak tersedia
Relevansi	Berkaitan dengan penggunaan informasi, penganggaran, evaluasi kinerja, atau keputusan keuangan publik	Memastikan adanya kontribusi langsung terhadap sintesis.	Tidak terkait pengambilan keputusan publik

Sumber: sintesis penulis.

Kriteria kelayakan ini diterapkan secara konsisten di seluruh tahap penyarian judul, abstrak, dan teks lengkap untuk memastikan bahwa hanya studi yang relevan langsung dengan tujuan tinjauan ini yang dipertahankan.

Proses Seleksi Artikel

Proses seleksi literatur mengikuti pedoman *PRISMA 2020* yang meliputi tahap *identification*, *screening*, *eligibility*, dan *inclusion* (Page et al., 2021). Setelah artikel duplikat dihapus, proses penyaringan dilakukan berdasarkan judul dan abstrak, kemudian dilanjutkan dengan penelaahan *full-text* untuk memastikan kesesuaian setiap studi dengan kriteria inklusi yang telah ditetapkan. Proses tersebut menghasilkan 17 artikel yang secara eksplisit mengkaji bias kognitif dalam konteks akuntansi sektor publik dan pengambilan keputusan keuangan publik. Meskipun literatur mengenai perilaku dalam administrasi publik berkembang cukup pesat, sebagian besar penelitian tidak secara langsung membahas penggunaan informasi akuntansi, penganggaran, pelaporan keuangan, akuntabilitas, maupun keputusan keuangan publik, sehingga tidak memenuhi ruang lingkup penelitian ini. Dengan demikian, sampel akhir merepresentasikan kumpulan bukti empiris yang berada pada irisan antara bias kognitif, akuntansi sektor publik, dan pengambilan keputusan keuangan publik. Rincian proses seleksi literatur disajikan pada Gambar 1 melalui diagram alur *PRISMA 2020*.



Gambar 1. PRISMA Flow Diagram

Ekstraksi dan Pengkodean Data

Setelah proses seleksi selesai, seluruh artikel yang memenuhi kriteria diekstraksi secara sistematis menggunakan matriks ekstraksi artikel yang dikembangkan khusus untuk penelitian ini. Penggunaan matriks ekstraksi artikel terstruktur bertujuan menjamin konsistensi, transparansi, dan reproduktibilitas proses sintesis dengan memastikan bahwa informasi yang sebanding dikumpulkan dari setiap studi (Xiao & Watson, 2017). Data yang diekstraksi meliputi informasi bibliografis, landasan teoretis, konteks penelitian, jenis bias kognitif, metodologi, unit analisis, temuan utama, serta kontribusi masing-masing studi terhadap pemahaman bias kognitif dalam akuntansi sektor publik dan pengambilan keputusan keuangan publik. Matriks ini menjadi dasar bagi pemetaan karakteristik penelitian sekaligus perbandingan konseptual antar artikel.

Selanjutnya, data dianalisis menggunakan pendekatan *thematic analysis* yang bersifat iteratif sebagaimana dikembangkan oleh (Braun et al., 2008). Seluruh artikel dibaca secara menyeluruh, kemudian dilakukan proses pengkodean terhadap informasi yang berkaitan dengan bias kognitif, penggunaan informasi akuntansi, proses penilaian, dan pengambilan keputusan keuangan publik. Kode-kode yang memiliki kesamaan makna selanjutnya dibandingkan, disempurnakan, dan dikelompokkan secara bertahap hingga membentuk tema-tema konseptual yang lebih abstrak. Proses tersebut menghasilkan tiga tema utama, yaitu

information processing biases, judgment and decision biases, serta *commitment and persistence biases*, yang secara induktif merepresentasikan pola dominan dalam literatur sekaligus tetap berlandaskan teori pengambilan keputusan perilaku. Ketiga tema tersebut selanjutnya menjadi fondasi analitis dalam pengembangan kerangka konseptual ***Behavioral Public Sector Accounting (BPSA)*** yang diusulkan dalam penelitian ini. Matriks ekstraksi bukti berfungsi sebagai sumber data analitis utama yang memungkinkan identifikasi pola berulang melalui perbandingan perspektif teoretis, konteks penelitian, pendekatan metodologis, jenis bias kognitif, dan temuan empiris, yang selanjutnya diintegrasikan menjadi sintesis konseptual pada bagian hasil dan pembahasan.

Sintesis Data

Data yang telah diekstraksi selanjutnya dianalisis menggunakan sintesis tematik untuk mengidentifikasi pola konseptual yang muncul secara konsisten di seluruh studi yang ditinjau. Proses sintesis dilakukan dengan membandingkan landasan teoretis, konteks penelitian, jenis bias kognitif, pendekatan metodologis, serta temuan empiris masing-masing studi guna mengidentifikasi keterkaitan, perbedaan, dan pola yang berulang. Pola-pola tersebut kemudian diintegrasikan ke dalam tema-tema konseptual yang lebih luas sehingga menghasilkan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai bagaimana bias kognitif mempengaruhi penggunaan informasi akuntansi dan pengambilan keputusan keuangan publik. Dengan demikian, sintesis tematik tidak hanya memetakan perkembangan literatur, tetapi juga menjadi dasar konseptual bagi pengembangan kerangka ***Behavioral Public Sector Accounting (BPSA)*** yang diusulkan dalam penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Artikel yang Ditinjau

Analisis deskriptif memberikan gambaran mengenai perkembangan penelitian tentang bias kognitif dalam akuntansi sektor publik dan pengambilan keputusan keuangan publik dengan memetakan karakteristik publikasi, tradisi keilmuan, pendekatan metodologis, dan fokus penelitian yang mendominasi literatur. Sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 3, sebagian besar studi diterbitkan dalam jurnal administrasi publik dan manajemen publik, sedangkan kontribusi dari literatur akuntansi dan manajemen keuangan masih relatif terbatas. Pola tersebut menunjukkan bahwa kajian mengenai bias kognitif hingga saat ini lebih banyak berkembang dalam perspektif administrasi publik daripada sebagai bagian dari literatur akuntansi sektor publik. Temuan ini sekaligus mengindikasikan masih terbukanya ruang untuk mengintegrasikan perspektif perilaku ke dalam pengembangan ***Behavioral Public Sector Accounting (BPSA)*** sebagai kerangka konseptual yang lebih utuh.

Tabel 3
Distribusi Artikel yang Ditinjau berdasarkan Domain Jurnal

Domain Jurnal	Jumlah Artikel	Persentase
<i>Public Administration</i>	8	47,10%
<i>Public Management</i>	4	23,50%
<i>Public Policy & Governance</i>	2	11,80%
<i>Public Finance & Budgeting</i>	2	11,80%
<i>Accounting and Financial Management</i>	1	5,80%
Total	17	100,00%

Sumber: Sintesis penulis.

Dari perspektif metodologis, penelitian mengenai bias kognitif dalam akuntansi sektor publik masih didominasi oleh pendekatan eksperimental (58,80%), sedangkan penggunaan

survei, studi arsip, maupun meta-analisis relatif terbatas (Tabel 4). Pola ini menunjukkan bahwa literatur masih sangat dipengaruhi oleh tradisi *behavioral decision-making* yang menekankan pengujian hubungan sebab-akibat antara bias kognitif dan kualitas keputusan dalam lingkungan yang terkontrol. Meskipun pendekatan eksperimental memberikan bukti yang kuat mengenai mekanisme perilaku, terbatasnya penggunaan desain arsip, kualitatif, dan *mixed methods* mengindikasikan bahwa bagaimana bias kognitif muncul dan beroperasi dalam praktik pengelolaan keuangan sektor publik masih belum banyak dipahami. Temuan ini menegaskan pentingnya diversifikasi pendekatan metodologis pada penelitian mendatang untuk memperkuat validitas eksternal sekaligus menghasilkan pemahaman yang lebih kontekstual mengenai perilaku pengambilan keputusan di sektor publik.

Tabel 4
Karakteristik Metodologis Artikel yang Ditinjau

Metode Penelitian	Jumlah Artikel	Persentase
<i>Experiment</i>	10	58,80%
<i>Archival Study</i>	2	11,80%
<i>Survey</i>	1	5,90%
<i>Meta-analysis</i>	1	5,90%
<i>Conceptual/Theoretical</i>	3	17,60%
Total	17	100,00%

Sumber: Sintesis penulis.

Analisis konteks penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar studi berfokus pada penggunaan informasi kinerja dan akuntabilitas (47,10%), diikuti oleh penganggaran publik dan alokasi sumber daya (29,40%), serta keputusan investasi dan komitmen keuangan jangka panjang (23,50%). Sebaliknya, area yang secara tradisional menjadi inti akuntansi sektor publik seperti *financial reporting*, *public sector auditing*, dan *popular financial reporting* masih belum banyak dieksplorasi (Tabel 5).

Tabel 5
Konteks Akuntansi Sektor Publik yang Dikaji dalam Literatur

Konteks Penelitian	Jumlah Artikel	Persentase
Informasi Kinerja dan Akuntabilitas	8	47,10%
Penganggaran Publik dan Alokasi Sumber Daya	5	29,40%
Infrastruktur dan Komitmen Keuangan Jangka Panjang	4	23,50%
Pelaporan Keuangan	0*	0,00%
Audit Sektor Publik	0*	0,00%
Pelaporan Keuangan Populer	0*	0,00%
Total	17	100,00%

Sumber: Sintesis penulis.

* Tidak ada artikel yang memenuhi kriteria yang teridentifikasi dalam konteks ini.

Analisis lebih lanjut menunjukkan bahwa penelitian mengenai bias kognitif dalam sektor publik masih terkonsentrasi pada konteks informasi kinerja dan penganggaran, sementara domain inti akuntansi sektor publik seperti pelaporan keuangan pemerintah, audit sektor publik, dan pelaporan keuangan populer (*popular financial reporting*) masih relatif kurang mendapat perhatian. Pola ini mengindikasikan bahwa perspektif perilaku hingga kini lebih banyak digunakan untuk menjelaskan keputusan manajerial dibandingkan untuk memahami bagaimana informasi akuntansi dikomunikasikan, diinterpretasikan, dan dimanfaatkan dalam proses akuntabilitas publik yang lebih luas.

Secara keseluruhan, hasil pemetaan menegaskan dua karakteristik utama literatur yang ada. Pertama, kajian bias kognitif masih didominasi oleh perspektif *behavioral public administration*. Kedua, fokus penelitian masih terbatas pada penggunaan informasi kinerja dan keputusan anggaran, sehingga dimensi perilaku dalam pelaporan keuangan dan akuntabilitas sektor publik belum berkembang secara memadai. Temuan tersebut menunjukkan adanya ruang konseptual yang signifikan untuk mengintegrasikan perspektif perilaku ke dalam literatur akuntansi sektor publik melalui pengembangan kerangka ***Behavioral Public Sector Accounting (BPSA)***, yang menempatkan proses kognitif sebagai mekanisme penghubung antara informasi akuntansi dan pengambilan keputusan keuangan publik.

Sintesis Tematik mengenai Bias Kognitif

Melampaui pemetaan deskriptif, sintesis tematik mengungkap pola-pola konseptual yang secara konsisten muncul dalam literatur mengenai bias kognitif di akuntansi sektor publik dan pengambilan keputusan keuangan publik. Perbandingan terhadap landasan teoretis, konteks penelitian, pendekatan metodologis, dan temuan empiris dari ketujuh belas artikel menunjukkan bahwa berbagai bentuk bias kognitif tidak berdiri sebagai fenomena yang terpisah, melainkan merepresentasikan mekanisme perilaku yang berulang dalam penggunaan informasi akuntansi. Sintesis tersebut menghasilkan tiga dimensi tematik utama, yaitu bias pemrosesan informasi (*information processing biases*), bias dalam penilaian dan pengambilan keputusan (*judgment and decision biases*), serta bias komitmen dan ketahanan (*commitment and persistence biases*). Ketiga dimensi ini memberikan penjelasan yang lebih terintegrasi mengenai bagaimana proses kognitif mempengaruhi interpretasi informasi akuntansi, pembentukan penilaian, dan keberlanjutan keputusan keuangan publik, sekaligus menjadi fondasi konseptual bagi pengembangan ***Behavioral Public Sector Accounting (BPSA)***.

Bias Kognitif yang Diidentifikasi dalam Akuntansi Sektor Publik

Sintesis tematik menunjukkan bahwa bias kognitif lebih dominan muncul pada tahap pemrosesan informasi dibandingkan pada tahap pengambilan keputusan akhir. Temuan ini mengindikasikan bahwa pejabat publik, politisi, manajer, maupun warga negara tidak memproses informasi akuntansi secara netral, melainkan menafsirkannya melalui keyakinan awal, heuristik, pengalaman, dan konteks kelembagaan yang membentuk cara mereka memahami informasi tersebut. Dengan demikian, makna informasi akuntansi tidak hanya ditentukan oleh kualitas informasi yang disajikan, tetapi juga oleh proses kognitif yang mendahului pembentukan penilaian dan keputusan. Analisis terhadap 17 artikel mengidentifikasi dua belas jenis bias kognitif, dengan penalaran yang termotivasi (*motivated reasoning*), efek pembingkai (*framing effect*), penghindaran kerugian *loss aversion*, dan eskalasi komitmen (*escalation of commitment*) sebagai bias yang paling dominan (Tabel 7). Pola tersebut menunjukkan bahwa literatur sektor publik semakin bergeser dari perhatian terhadap kualitas informasi menuju pemahaman mengenai bagaimana informasi diinterpretasikan dan digunakan dalam proses pengambilan keputusan keuangan publik.

Tabel 7
Bias Kognitif yang Diidentifikasi dalam Literatur Akuntansi dan Pengambilan Keputusan Keuangan Sektor Publik

Bias Kognitif	Jumlah Artikel	Konteks Utama	Studi Representatif
Penalaran yang Termotivasi (<i>Motivated Reasoning</i>)	3	Informasi Fiskal, Evaluasi Kinerja	(Baekgaard, 2015; Baekgaard et al., 2017; Donatella & Karlsson, 2025)
Efek Pembingkai (<i>Framing Effect</i>)	2	Informasi Kinerja	(Battaglio et al., 2018; Fuenzalida et al., 2020)
Penghindaran Kerugian (<i>Loss Aversion</i>)	2	Penganggaran, Alokasi Sumber Daya	(Li et al., 2025; Zhu et al., 2025)
Eskalasi Komitmen (<i>Escalation of Commitment</i>)	2	Program Publik, Kelanjutan Proyek	(Sleesman & Miles, 2012; Staw, 1976)
Bias Jangkar (<i>Anchoring Bias</i>)	1	Penganggaran Partisipatif	(Li et al., 2025)
Penghindaran Risiko (<i>Risk Aversion</i>)	1	Investasi Publik	(Hines, 2025)
Bias Preferensi Waktu (<i>Time Preference Bias</i>)	1	Pengambilan Keputusan Fiskal	(Pan & Tan, 2026)
Bias Ketersediaan (<i>Availability Bias</i>)	1	Evaluasi Kinerja	(Olsen, 2013)
Bias negatif (<i>Negativity Bias</i>)	1	Penilaian Akuntabilitas	(Nielsen & Donald, 2016)
Bias Implisit (<i>Implicit Bias</i>)	1	Evaluasi Pelayanan Publik	(Marvel, 2015)
Bias Status Quo (<i>Status Quo Bias</i>)	1	Alokasi Sumber Daya	(Samuel, 1988)
Bias Optimisme (<i>Optimism Bias</i>)	1	Investasi Infrastruktur	(Flyvbjerg, 2009)

Sumber: Sintesis penulis.

Sintesis tematik menunjukkan bahwa distorsi dalam pengambilan keputusan keuangan publik umumnya berawal pada tahap pemrosesan informasi, jauh sebelum keputusan formal mengenai penganggaran, akuntabilitas, atau kebijakan diambil. Lima bias kognitif secara konsisten muncul pada tahap ini, yaitu penalaran yang termotivasi (*motivated reasoning*), efek pembingkai (*framing effect*), bias ketersediaan (*availability bias*), bias negativitas (*negativity bias*), dan bias implisit (*implicit bias*). Meskipun bekerja melalui mekanisme psikologis yang berbeda, kelima bias tersebut memiliki karakteristik yang sama, yaitu memengaruhi bagaimana informasi akuntansi dipersepsi dan ditafsirkan sebelum digunakan sebagai dasar penilaian. Di antara berbagai bias tersebut, penalaran yang termotivasi (*motivated reasoning*) merupakan mekanisme yang paling dominan. Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa informasi akuntansi dan fiskal yang identik dapat menghasilkan interpretasi yang berbeda bergantung pada keyakinan awal, preferensi politik, maupun afiliasi kelembagaan pengambil keputusan (Baekgaard, 2015; Baekgaard et al., 2017; Donatella & Karlsson, 2025).

Temuan ini memperlihatkan bahwa kualitas informasi akuntansi tidak secara otomatis menghasilkan keputusan yang lebih baik karena proses interpretasi selalu dipengaruhi oleh mekanisme kognitif. Bias lain, seperti efek pembingkai (*framing effect*), bias ketersediaan

(*availability bias*), bias negativitas (*negativity bias*), dan bias implisit (*implicit bias*), semakin memperkuat argumen bahwa makna informasi akuntansi dibentuk melalui proses psikologis, bukan semata-mata oleh karakteristik informasi itu sendiri. Secara keseluruhan, pola ini menegaskan bahwa literatur masih didominasi oleh kajian mengenai bias pada tahap interpretasi informasi, sementara bias yang berkaitan dengan keputusan investasi publik, komitmen jangka panjang, dan pilihan fiskal masih relatif terbatas. Temuan tersebut menjadi dasar bagi pengelompokan bias kognitif ke dalam tiga dimensi konseptual, yaitu bias pemrosesan informasi (*information processing biases*), bias dalam penilaian dan pengambilan keputusan (*judgment and decision biases*), serta bias komitmen dan ketahanan (*commitment and persistence biases*), yang selanjutnya membentuk kerangka **Behavioral Public Sector Accounting (BPSA)**.

Table 6
Klasifikasi Bias Kognitif dalam Akuntansi Sektor Publik

Kategori	Bias Kognitif	Konteks Akuntansi Utama
Bias Pemrosesan Informasi	Penalaran Termotivasi (<i>Motivated Reasoning</i>), Efek Pembingkai (<i>Framing Effect</i>), Bias Ketersediaan (<i>Availability Bias</i>), Bias Negativitas (<i>Negativity Bias</i>), Bias Implisit (<i>Implicit Bias</i>)	Informasi Kinerja, Informasi Fiskal, Pelaporan Akuntabilitas
Bias dalam Penilaian dan Pengambilan Keputusan	Bias Jangkar (<i>Anchoring Bias</i>), Penghindaran Kerugian (<i>Loss Aversion</i>), Penghindaran Risiko (<i>Risk Aversion</i>), Bias Preferensi Waktu (<i>Time Preference Bias</i>)	Penganggaran, Alokasi Sumber Daya, Investasi Publik
Bias Komitmen dan Ketahanan	Eskalasi Komitmen (<i>Escalation of Commitment</i>), Bias Status Quo (<i>Status Quo Bias</i>), Bias Optimisme (<i>Optimism Bias</i>)	Proyek Infrastruktur, Program Publik Jangka Panjang, Keputusan Investasi Modal

Sumber: Sintesis penulis.

Temuan ini menunjukkan bahwa bias kognitif tidak hanya mempengaruhi keputusan keuangan publik, tetapi juga membentuk cara informasi akuntansi diterima, diinterpretasikan, dan dievaluasi sebelum keputusan dibuat. Dengan demikian, kualitas keputusan publik merupakan hasil interaksi antara informasi yang tersedia, proses kognitif pengambil keputusan, dan konteks institusional tempat keputusan tersebut berlangsung. Pada kerangka **Behavioral Public Sector Accounting (BPSA)**, pemrosesan informasi diposisikan sebagai mekanisme perilaku yang mendahului pembentukan penilaian dan keputusan keuangan publik. Konsekuensinya, reformasi yang semata-mata berfokus pada peningkatan transparansi, kualitas pelaporan, atau ketersediaan informasi belum tentu menghasilkan keputusan yang lebih baik apabila tidak disertai pemahaman mengenai proses kognitif yang membentuk interpretasi atas informasi tersebut. Oleh karena itu, bias pemrosesan informasi menjadi fondasi konseptual yang menjelaskan bagaimana informasi akuntansi diterjemahkan menjadi penilaian dan keputusan dalam sektor publik.

Bias Pemrosesan Informasi (*Information Processing Biases in Public Sector Accounting*)

Bias pemrosesan informasi merupakan kelompok bias kognitif yang paling dominan dalam literatur, mencakup penalaran termotivasi, efek pembingkai, bias ketersediaan, bias negativitas, dan bias implisit (Tabel 7). Dominasi tersebut menunjukkan bahwa perhatian

penelitian selama dekade terakhir lebih banyak diarahkan pada bagaimana informasi akuntansi diterima dan diinterpretasikan daripada bagaimana keputusan akhir dihasilkan. Secara konsisten, berbagai studi menunjukkan bahwa pengguna informasi publik tidak memproses informasi secara objektif, melainkan melalui keyakinan, preferensi, pengalaman, dan mekanisme psikologis yang memengaruhi proses interpretasi. Sebagai contoh, penalaran yang termotivasi (*motivated reasoning*) mendorong individu menafsirkan informasi fiskal sesuai dengan keyakinan yang telah dimiliki (Baekgaard et al., 2017; Donatella & Karlsson, 2025), sedangkan efek pembingkaihan (*framing effect*) menunjukkan bahwa penyajian informasi yang berbeda dapat menghasilkan evaluasi yang berbeda meskipun substansi informasinya sama (Belardinelli, 2018; Fuenzalida et al., 2020). Demikian pula dengan bias ketersediaan (*availability bias*), bias negativitas (*negativity bias*), dan bias implisit (*implicit bias*), temuan-temuan tersebut menegaskan bahwa efektivitas informasi akuntansi tidak hanya ditentukan oleh kualitas informasi yang disajikan, tetapi juga oleh proses kognitif yang membentuk interpretasinya. Oleh karena itu, peningkatan transparansi dan kualitas pelaporan perlu diiringi dengan pemahaman terhadap mekanisme perilaku yang mempengaruhi penggunaan informasi dalam pengambilan keputusan keuangan publik.

Tabel 7
Bias dalam Pemrosesan Informasi di Akuntansi Sektor Publik

Bias	Konteks Akuntansi	Konsekuensi Utama
Penalaran yang termotivasi	Informasi Fiskal, Penilaian Kondisi Keuangan	Interpretasi selektif atas informasi keuangan
Efek pembingkaihan	Pelaporan Kinerja	Penilaian yang berbeda meskipun informasinya identik
Bias Ketersediaan	Informasi Kinerja	Ketergantungan berlebihan pada informasi yang menonjol
Bias Negativitas	Pelaporan Akuntabilitas	Penekanan lebih besar pada informasi negatif
Bias Implisit	Evaluasi Layanan Publik	Evaluasi kinerja organisasi yang bias

Sumber: Sintesis penulis.

Bias dalam Penilaian dan Pengambilan Keputusan (*Judgment and Decision Biases in Public Financial Decision-Making*)

Kelompok kedua terdiri atas bias dalam penilaian dan pengambilan keputusan (*judgment and decision biases*) yang meliputi bias jangkar (*anchoring bias*), penghindaran kerugian (*loss aversion*), penghindaran risiko (*risk aversion*), dan bias preferensi waktu (*time preference bias*) (Tabel 8). Berbeda dengan kelompok sebelumnya yang beroperasi pada tahap interpretasi informasi, kelompok ini mempengaruhi proses evaluasi alternatif dan pengambilan keputusan keuangan publik.

Tabel 8
Bias dalam Penilaian dan Pengambilan Keputusan Sektor Publik

Bias	Konteks Akuntansi Sektor Publik	Konsekuensi Utama
Bias Jangkar	Penganggaran Partisipatif	Preferensi anggaran yang dipengaruhi oleh titik acuan awal
Penghindaraan Kerugian	Alokasi Anggaran	Preferensi untuk menghindari kerugian dibandingkan memperoleh keuntungan
Penghindaran Risiko	Keputusan Investasi Publik	Kurangnya investasi pada program-program inovatif atau yang memiliki tingkat ketidakpastian tinggi.
Bias Preferensi Waktu	Pengambilan Keputusan Fiskal	Preferensi terhadap manfaat jangka pendek dibandingkan hasil jangka panjang

Berbeda dengan bias pemrosesan informasi (*information processing biases*) yang mempengaruhi interpretasi informasi, kelompok bias dalam penilaian dan pengambilan keputusan (*judgment and decision biases in public financial decision-making*) bekerja pada tahap evaluasi alternatif dan pembentukan keputusan keuangan publik. Literatur menunjukkan bahwa keputusan mengenai penganggaran, investasi, dan alokasi sumber daya tidak semata-mata didasarkan pada penilaian rasional terhadap biaya, manfaat, dan risiko, tetapi juga dipengaruhi oleh titik referensi awal, persepsi terhadap kerugian, preferensi risiko, dan orientasi waktu. Sebagai contoh, bias jangkar (*anchoring bias*) dan penghindaran kerugian (*loss aversion*) menyebabkan pengambil keputusan cenderung mempertahankan referensi atau alokasi yang telah ada (Li et al., 2025; Zhu et al., 2025), sedangkan penghindaran risiko (*risk aversion*) dan bias preferensi waktu (*time preference bias*) mendorong preferensi terhadap pilihan yang lebih aman dan berorientasi jangka pendek dibandingkan keberlanjutan fiskal jangka panjang (Hines, 2025; Pan & Tan, 2026). Temuan-temuan tersebut menegaskan bahwa kualitas keputusan keuangan publik tidak hanya ditentukan oleh informasi yang tersedia, tetapi juga oleh mekanisme kognitif yang membentuk cara individu mengevaluasi risiko, kerugian, dan konsekuensi temporal dalam proses pengambilan keputusan.

Bias Komitmen dan Ketahanan dalam Pengelolaan Keuangan Publik (*Commitment and Persistence Biases in Public Financial Management*)

Kelompok ketiga merupakan bias komitmen dan ketahanan (*commitment and persistence biases*) yang mencakup eskalasi komitmen (*escalation of commitment*), bias status quo (*status quo bias*), dan bias optimisme (*optimism bias*) (Tabel 9). Kelompok ini menjelaskan mengapa keputusan yang telah dibuat sering kali tetap dipertahankan meskipun tersedia informasi baru yang menunjukkan bahwa keputusan tersebut tidak lagi optimal.

Tabel 9
Bias Komitmen dan Ketahanan dalam Pengelolaan Keuangan Publik

Bias	Konteks Pengelolaan Keuangan Publik	Konsekuensi Utama
Eskalasi Komitmen	Program dan Proyek Publik	Investasi berkelanjutan meskipun kinerja buruk
Bias Status Quo	Alokasi Anggaran dan Manajemen Sumber Daya	Penolakan terhadap perubahan dan reformasi
Bias Optimisme	Investasi Infrastruktur	Perkiraan biaya yang terlalu rendah dan perkiraan manfaat yang terlalu tinggi

Sumber: Sintesis penulis.

Kelompok bias komitmen dan ketahanan dalam pengelolaan keuangan publik ini tidak mempengaruhi interpretasi informasi ataupun evaluasi alternatif, tetapi menentukan keberlanjutan keputusan yang telah diambil. Literatur menunjukkan bahwa organisasi sektor publik cenderung mempertahankan program, proyek, atau pola alokasi sumber daya meskipun tersedia bukti yang menunjukkan bahwa keputusan tersebut tidak lagi efektif. Eskalasi komitmen (*escalation of commitment*) mendorong kelanjutan investasi pada program yang berkinerja buruk (Sleesman & Miles, 2012; Staw, 1976), bias status quo (*status quo bias*) memperkuat resistensi terhadap perubahan kebijakan dan reformasi fiskal (Samuel, 1988), sedangkan bias optimisme (*optimism bias*) menyebabkan pengambil keputusan meremehkan biaya dan risiko sekaligus melebihkan manfaat proyek, khususnya pada investasi infrastruktur publik (Flyvbjerg, 2009). Temuan-temuan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan tata kelola publik tidak hanya bergantung pada tersedianya informasi

yang berkualitas, tetapi juga pada kemampuan organisasi untuk mengevaluasi kembali, merevisi, atau menghentikan keputusan yang tidak lagi memberikan nilai publik.

Secara keseluruhan, ketiga kelompok bias kognitif membentuk suatu mekanisme perilaku yang bekerja secara berurutan dalam proses pengambilan keputusan keuangan publik. *Information processing biases* mempengaruhi bagaimana informasi akuntansi dipahami, *judgment and decision biases* membentuk evaluasi alternatif dan pemilihan tindakan, sedangkan *commitment and persistence biases* menentukan apakah keputusan tersebut dipertahankan atau dikoreksi ketika informasi baru tersedia. Sintesis ini memperkuat kerangka **Behavioral Public Sector Accounting (BPSA)** yang diusulkan pada Gambar 1 dengan menunjukkan bahwa bias kognitif merupakan mekanisme yang menjembatani hubungan antara lingkungan informasi akuntansi, keputusan keuangan publik, dan kualitas tata kelola pemerintahan.

Memperkenalkan *Behavioral Public Sector Accounting* (BPSA): Agenda Penelitian Masa Depan

Sintesis literatur menunjukkan bahwa penelitian mengenai bias kognitif dalam sektor publik masih berkembang secara terfragmentasi, baik dari sisi konteks penelitian, pendekatan metodologis, maupun landasan teoretis. Meskipun berbagai studi telah membuktikan bahwa pengambilan keputusan publik tidak sepenuhnya rasional, sebagian besar penelitian masih berfokus pada identifikasi jenis-jenis bias dalam konteks penganggaran, informasi kinerja, dan evaluasi program, sementara mekanisme yang menjelaskan bagaimana bias kognitif mempengaruhi penggunaan informasi akuntansi serta kualitas keputusan keuangan publik masih belum terkonseptualisasi secara memadai. Kondisi tersebut mencerminkan masih terbatasnya integrasi antara literatur *behavioral accounting*, *public sector accounting*, dan *Behavioral Public Administration*. Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini mengusulkan **Behavioral Public Sector Accounting (BPSA)** sebagai kerangka konseptual yang mengintegrasikan ketiga perspektif tersebut dengan menempatkan proses kognitif sebagai mekanisme yang menjelaskan hubungan antara informasi akuntansi dan keputusan keuangan publik.

Implikasi dari sintesis ini adalah perlunya perluasan agenda penelitian akuntansi sektor publik dari fokus tradisional pada produksi informasi (*information production*) menuju pemahaman mengenai bagaimana informasi digunakan, diinterpretasikan, dan mempengaruhi perilaku pengambilan keputusan (*information use*). Berdasarkan hasil tinjauan, terdapat enam area prioritas yang berpotensi mendorong perkembangan BPSA, yaitu *public financial reporting*, *public budgeting*, *accountability*, *public sector auditing*, *popular financial reporting*, serta *debiasing mechanisms* dan *artificial intelligence*. Sebagaimana dirangkum pada Tabel 10, sebagian besar area tersebut masih berada pada tahap awal perkembangan, sehingga menawarkan peluang yang luas bagi pengembangan teori maupun penelitian empiris di masa mendatang.

Tabel 10
Agenda Penelitian Masa Depan *Behavioural Public Sector Accounting*

Bidang Penelitian	Keadaan Penelitian Saat Ini	Peluang Penelitian di Masa Depan
Pelaporan Keuangan Publik (<i>Public Financial Reporting</i>)	Sangat Terbatas	Interpretasi laporan keuangan pemerintah, penilaian kondisi fiskal.
Penganggaran Publik (<i>Public Budgeting</i>)	Berkembang	Penganggaran berbasis perilaku, penelitian eksperimental mengenai penganggaran
Akuntabilitas (<i>Accountability</i>)	Berkembang	Akuntabilitas perilaku dan pembentukan penilaian masyarakat
Audit Sektor Publik (<i>Public</i>	Sangat Terbatas	Pertimbangan auditor, skeptisisme

<i>Sector Auditing)</i>		profesional, bias kognitif
Pelaporan Keuangan Populer (<i>Popular Financial Reporting</i>)	Belum Muncul	Komunikasi keuangan, pemahaman masyarakat, kepercayaan publik
Penghilangan Bias dan AI (<i>Debiasing and AI</i>)	Mulai Muncul	Pengambilan keputusan dengan bantuan AI, mekanisme mitigasi bias

Sumber: Sintesis penulis.

Secara khusus, hasil sintesis menunjukkan bahwa *public financial reporting*, *public sector auditing*, dan *popular financial reporting* merupakan area yang masih sangat terbatas dikaji dari perspektif *cognitive biases*, sehingga menawarkan peluang yang signifikan bagi pengembangan **Behavioral Public Sector Accounting (BPSA)**. Di sisi lain, kemajuan teknologi digital dan kecerdasan buatan (*artificial intelligence*) membuka ruang baru untuk mengeksplorasi berbagai mekanisme penghilangan bias (*debiasing mechanisms*) yang dapat meningkatkan kualitas pengambilan keputusan keuangan publik. Temuan ini mengindikasikan bahwa tantangan utama akuntansi sektor publik ke depan tidak lagi hanya menghasilkan informasi yang lebih berkualitas, tetapi juga memastikan bahwa informasi tersebut dipahami, diinterpretasikan, dan dimanfaatkan secara efektif oleh para pengambil keputusan. Oleh karena itu, agenda penelitian mendatang tidak cukup hanya mengidentifikasi keberadaan bias kognitif, tetapi perlu menjelaskan bagaimana informasi akuntansi dapat dirancang, dikomunikasikan, dan dimanfaatkan untuk meminimalkan bias serta menghasilkan keputusan publik yang lebih berkualitas.

SIMPULAN, KETERBATASAN DAN SARAN

Penelitian ini menyajikan sintesis sistematis mengenai perkembangan penelitian bias kognitif dalam akuntansi sektor publik dan pengambilan keputusan keuangan publik. Berdasarkan analisis terhadap 17 artikel yang memenuhi kriteria inklusi, penelitian ini mengidentifikasi tiga kelompok utama bias kognitif yaitu bias pemrosesan informasi (*information processing biases*), bias dalam penilaian dan pengambilan keputusan (*judgment and decision biases*), serta bias komitmen dan ketahanan (*commitment and persistence biases*) yang bekerja secara berurutan dalam membentuk proses penggunaan informasi akuntansi. Temuan tersebut menunjukkan bahwa kualitas keputusan keuangan publik tidak hanya dipengaruhi oleh kualitas informasi yang tersedia, tetapi juga oleh mekanisme kognitif yang membentuk cara informasi dipersepsi, diinterpretasikan, dan digunakan oleh para pengambil keputusan.

Kontribusi utama penelitian ini adalah pengembangan kerangka **Behavioral Public Sector Accounting (BPSA)** sebagai perspektif konseptual yang mengintegrasikan literatur *behavioral accounting*, *public sector accounting*, dan *Behavioral Public Administration*. Berbeda dengan perspektif akuntansi sektor publik yang selama ini lebih berorientasi pada *information production*, BPSA menempatkan proses kognitif sebagai mekanisme yang menjelaskan bagaimana lingkungan informasi akuntansi diterjemahkan menjadi *accounting judgments*, keputusan keuangan publik, dan *governance outcomes*. Dengan demikian, penelitian ini menawarkan perspektif yang lebih komprehensif untuk menjelaskan efektivitas penggunaan informasi akuntansi dalam sektor publik.

Implikasi penelitian ini bersifat teoretis maupun praktis. Secara teoretis, BPSA menyediakan landasan konseptual bagi pengembangan penelitian perilaku dalam akuntansi sektor publik. Secara praktis, temuan ini menunjukkan bahwa reformasi akuntansi sektor publik tidak cukup hanya meningkatkan transparansi, kualitas pelaporan, dan akuntabilitas formal, tetapi juga perlu mempertimbangkan bagaimana informasi dikomunikasikan,

dipahami, dan digunakan dalam proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu, pengembangan sistem pelaporan, mekanisme akuntabilitas, komunikasi keuangan publik, serta kapasitas pengambil keputusan perlu dirancang dengan mempertimbangkan potensi munculnya *cognitive biases*.

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Tinjauan hanya mencakup artikel jurnal berbahasa Inggris yang terindeks dalam Scopus, sehingga kemungkinan masih terdapat studi relevan yang belum teridentifikasi. Selain itu, terbatasnya jumlah artikel yang memenuhi kriteria inklusi menunjukkan bahwa penelitian mengenai *cognitive biases* dalam akuntansi sektor publik masih berada pada tahap awal perkembangan. Kondisi ini membuka peluang bagi penelitian selanjutnya untuk memperluas kajian pada area yang masih kurang dieksplorasi, khususnya *public financial reporting*, *public sector auditing*, *popular financial reporting*, serta pengembangan *debiasing mechanisms* dan pemanfaatan *artificial intelligence* dalam pengambilan keputusan keuangan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Ashton. (1974). *An Experimental Study of Internal Control Judgments*. 12(1), 143–157.
- Baekgaard, M. (2015). *Interpreting Performance Information: Motivated Reasoning or Unbiased Comprehension*. 76, 73–82. <https://doi.org/10.1111/puar.12406>.
- Baekgaard, M., Christensen, J., Dahlmann, C. M., Mathiasen, A., Bjørn, N., & Petersen, G. (2017). *The Role of Evidence in Politics: Motivated Reasoning and Persuasion among Politicians*. August, 1117–1140. <https://doi.org/10.1017/S0007123417000084>
- Battaglio, R. P., Belardinelli, P., & Cantarelli, P. (2018). *Behavioral Public Administration*. 00. <https://doi.org/10.1111/puar.12994>
- Belardinelli, P. (2018). *Framing Effects under Different Uses of Performance Information: An Experimental Study on Public Managers*. 00, 1–11. <https://doi.org/10.1111/puar.12969>
- Bergmann, A., Fuchs, S., Schuler, C., & Bergmann, A. (2019). A theoretical basis for public sector accrual accounting research : Current state and perspectives and perspectives. *Public Money & Management*, 0(0), 1–11. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1654319>
- Birnberg, J. G. (2011). *A Proposed Framework for Behavioral*. 23(1), 1–43. <https://doi.org/10.2308/bria.2011.23.1.1>
- Braun, V., Clarke, V., Braun, V., & Clarke, V. (2008). *Using thematic analysis in psychology*. 0887(2006).
- Chan, J. L., & Chan, J. L. (2010). *Government Accounting : An Assessment of Theory , Purposes and Standards*. November 2014, 37–41. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00336>
- Christiaens, J., Vanhee, C., Manes-rossi, F., & Cauwenberge, P. Van. (2014). *The effect of IPSAS on reforming governmental financial reporting : an international comparison*. <https://doi.org/10.1177/0020852314546580>
- Donatella, P., & Karlsson, D. (2025). *Why do politicians perceive the same financial conditions differently ?* July 2024, 376–391. <https://doi.org/10.1111/padm.13029>
- Flyvbjerg, B. (2009). *Survival of the unfittest : why the worst infrastructure gets built — and what we can*. 25(3), 344–367. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grp024>
- Fuenzalida, J., Ryzin, G. G. Van, & Olsen, A. L. (2020). Are managers susceptible to framing effects ? An experimental study of professional judgment of performance metrics. *International Public Management Journal*, 0(0), 1–16. <https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1752338>
- Grimmelikhuijsen, S., & Knies, E. (2017). *Validating a scale for citizen trust in government*

- organizations. <https://doi.org/10.1177/0020852315585950>
- Grossi, G., Steccolini, I., Grossi, G., & Steccolini, I. (2015). *Pursuing Private or Public Accountability in the Public Sector ? Applying IPSASs to Define the Reporting Entity in Municipal Consolidation Pursuing Private or Public Accountability in the Public Sector ? Applying IPSASs to Define the Reporting Entity in Municipal Consolidation*. June, 37–41. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1001239>
- Hines, R. E. (2025). *Risky Decisions Over Troubled Waters : Public Works Directors ' Sea Level Rise Risk Attitudes*. 30(1), 80–100. <https://doi.org/10.1177/1087724X241271403>
- Hood, C. (1991). *ALL SEASONS ?* 69, 3–19.
- IFAC. (2014). *International Framework: Good Governance in the Public Sector*.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1974). *Judgment under Uncertainty : Heuristics and Biases*. 185.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk*. 47(2), 263–292.
- Li, W., Yang, J., & Chen, X. (2025). *Understanding public participatory budgeting behavior : how cognitive*. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-08-2025-0232>
- Marvel, J. D. (2015). *Unconscious Bias in Citizens ' Evaluations of Public Sector Performance*. 25. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu053>
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2010). *The Big Question for Performance Management : Why Do Managers Use Performance Information ?* 849–866. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq004>
- Nielsen, P. A., & Donald, P. (2016). *How Do Politicians Attribute Bureaucratic Responsibility for Performance ? Negativity Bias and Interest Group Advocacy*. 1–15. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw060>
- Olsen, A. L. (2013). *Human Interest or Hard Numbers? Experiments on Citizens' Selection, Exposure, and Recall of Performance Information*. <https://doi.org/10.1111/puar.12638>.erformance
- Page, M. J., Mckenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, C., Mulrow, C. D., Shamseer, L., Tetzlaff, J. M., Akl, E. A., Brennan, S. E., Chou, R., Glanville, J., Grimshaw, J. M., Hróbjartsson, A., Lalu, M. M., Li, T., Loder, E. W., Mayo-wilson, E., Mcdonald, S., ... Moher, D. (2021). *The PRISMA 2020 statement : an updated guideline for reporting systematic reviews Systematic reviews and Meta-Analyses*. <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>
- Pan, L., & Tan, R. (2026). *Famine imprints and time preference : Evidence from Chinese mayors*. *International Public Management Journal*, 0(0), 1–24. <https://doi.org/10.1080/10967494.2026.2615128>
- Samuel, W. (1988). *Status Quo Bias in Decision Making*. 59, 7–59.
- Simon, B. H. A. (1955). *A BEHAVIORAL MODEL OF RATIONAL CHOICE*. 99–118.
- Sleesman, D. J., & Miles, J. E. (2012). *CLEANING UP THE BIG MUDDY : A META-ANALYTIC REVIEW OF THE DETERMINANTS OF ESCALATION OF COMMITMENT*. 55(3), 541–562.
- Staw, B. M. (1976). *Knee-Deep in the Big Muddy : A Study of Escalating Commitment to a Chosen Course of Action*. 44, 27–44.
- Xiao, Y., & Watson, M. (2017). *Guidance on Conducting a Systematic Literature Review*. <https://doi.org/10.1177/0739456X17723971>
- Zhu, X., Belardinelli, P., & Moldogaziev, T. T. (2025). *Participatory budgeting and loss aversion : experimental evidence from China*. *Public Management Review*, 00(00), 1–29. <https://doi.org/10.1080/14719037.2025.2610747>