

KINERJA PEMERINTAH DAN KEBUTUHAN CITRA BAIK MELALUI TRANSAKSI OPINI: ANALISA REVIEW STUDI

Dielanova Wynni Yuanita¹, Christine Novita Dewi²,

Servatia Mayang Setyowati³

Universitas Kristen Duta Wacana¹²³

dielanova@staff.ukdw.ac.id

Abstrak

Kinerja pemerintah menjadi hal yang dibutuhkan dalam tolak ukur pemerintahan. Pengukuran kinerja dalam sektor publik menjadi faktor penting dalam menilai kesuksesan dalam pelaksanaan pekerjaan pemerintahan. Pengukuran kinerja melibatkan pihak independensi. Kebutuhan akan penilaian yang baik mendorong adanya *moral hazard* dalam birokrasi dengan pihak independensi penilai kinerja. Penelitian ini merupakan analisa telaah literatur dalam kinerja pemerintah dan sisi gelap transaksi opini pemerintah yang dibahas dalam sudut pandang kasus dan peraturan.

Keywords : Kinerja, *Moral Hazard*, Independensi, Pemerintah.

A. Pendahuluan

Kinerja menurut Bastian (2001:329) adalah pencapaian atau prestasi suatu organisasi atas pelaksanaan suatu kegiatan dalam mencapai sasaran, visi, maupun misi perusahaan yang ada dalam rencana strategis perusahaan. Pengukuran kinerja organisasi sektor publik memiliki arti sebagai suatu sistem yang membantu manajer publik dalam pengendalian organisasi mengevaluasi pencapaian kinerja strategi melalui tolak ukur kinerja baik finansial maupun nonfinansial serta dilengkapi dengan sistem *reward* dan *punishment* (Mardiasmo, 2009; Halim dan Kusufi, 2016:121).

Fitriyani (2014:16) menjelaskan pengukuran kinerja dalam sektor publik diperlukan karena sektor publik menggunakan dana yang berasal dari masyarakat, sehingga pengukuran kinerja dilakukan dengan menilai sukses tidaknya kegiatan dari organisasi sektor publik tersebut. Pengukuran kinerja sektor publik dapat disimpulkan sebagai suatu alat yang mampu menunjukkan tingkat keberhasilan sektor publik dalam mengukur sejauh mana strategi dapat dilaksanakan serta sejauh mana sasaran mampu ditercapai. Kinerja Pemerintah menjadi tolak ukur prestasi yang dimiliki pemerintah.

Pengukuran kinerja menjadi hal yang penting. Tujuan dari sistem pengukuran kinerja menurut Bastian (2001:330) sebagai alat yang mendorong pencapaian prestasi, sedangkan secara rinci sistem pengukuran kinerja bertujuan sebagai alat komunikasi strategi baik *top down* maupun *bottom up*, alat untuk mengukur kinerja baik keuangan maupun nonkeuangan, alat menyelaraskan pemahaman antara manajer di semua level dengan sebagai alat penyalaras tujuan, alat mencapai kepuasan baik secara individual maupun kolektif. Informasi finansial maupun nonfinansial menjadi hal yang penting untuk mengukur kinerja pemerintah (Mardiasmo, 2009).

Pada era ketidakpastian yang tinggi akibat adanya persiapan pemilu tahun 2024, kinerja pemerintah menjadi sorotan masyarakat. Kebutuhan akan penilaian baik menjadi hal yang penting dalam membangun *framing* pemerintahan. Pemerintah harus mendapatkan penilaian baik atas kinerjanya melalui penilaian pihak eksternal. Pemberian opini wajar tanpa pengecualian menjadi salah satu tolak ukur keberhasilan kinerja pemerintah, namun sering kali pemberian opini wajar tanpa pengecualian menjadi sesuatu yang bersifat “transaksional”. Keterlibatan pihak pejabat pemeriksa

menjadi salah satu indikasi *moral hazard* yang terjadi dalam lingkungan pemerintahan. Penelitian ini mengupas studi literatur dan kajian atas kinerja pemerintah serta kebutuhan dalam opini wajar tanpa pengecualian dalam lingkungan pemerintah serta pejabat pemeriksa.

B. Landasan Teori

I. Informasi Kinerja

Informasi yang digunakan untuk pengukuran kinerja sektor publik adalah sebagai berikut (Mardiasmo, 2009:123):

a. Informasi Finansial

Informasi finansial berasal dari anggaran yang telah dibuat, kemudian dilihat varians baik pada pendapatan dan pengeluaran yang meliputi pengeluaran rutin dan pengeluaran modal, kemudian setelah mengetahui besarnya varians, dilakukanlah analisis varians.

b. Informasi Nonfinansial

Informasi nonfinansial sebagai tambahan informasi yang menunjang.

C. Metodologi Penelitian

Metodologi penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan menggunakan metodologi Tinjauan Literatur Sistematis (Systematic Literature Review/SLR). Teknik SLR ini melibatkan studi data teoritis dan empiris dari makalah jurnal yang telah direview oleh rekan sejawat yang dapat diandalkan (Jaya, 2020). Penelitian ini menggunakan teknik SLR untuk menganalisis literatur terbaru dan menjawab masalah penelitian. (Sugiyono, 2020) menjelaskan bahwa tinjauan literatur sistematis (SLR) memfasilitasi identifikasi, rangkuman, tinjauan, dan hubungan konsep-konsep yang berasal dari penelitian sebelumnya. Prosedur dasar yang dilakukan dalam melakukan Tinjauan Literatur Sistematis (SLR) adalah sebagai berikut: 1) Mengidentifikasi studi primer yang relevan dalam database pencarian, 2) Menerapkan kriteria khusus untuk menentukan studi mana yang harus dimasukkan atau dikeluarkan, dan 3) Mengevaluasi kualitas penelitian dari studi primer (Hardani, 2020).

D. Pembahasan

I. Tolak Ukur Kinerja Pemerintah

Fitriyani (2014:16) menjelaskan bahwa organisasi sektor publik memiliki ciri yang berbeda dengan organisasi swasta, sehingga pengukuran kinerja dalam sektor publik juga akan berbeda dengan swasta. Halim dan Kusufi (2016:25) Pengukuran kinerja baik untuk mengukur kinerja keuangan dan nonkeuangan dapat diukur dengan *balanced scorecard*, kemudian *balanced scorecard* berkembang menjadi alat untuk mengimplementasikan strategi. *Balanced Scorecard* (BSC) menjawab tantangan dalam menyediakan pengukuran baik finansial maupun non finansial. Informasi yang disajikan dalam *balanced scorecard* meliputi empat perspektif yaitu perspektif keuangan, perspektif kepuasan pelanggan, perspektif efisiensi proses internal, dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan (Mardiasmo, 2009:123; Kaplan dan Norton, 1996:25; Bastian, 2001:334). *Balanced scorecard* yang diterapkan di Indonesia sendiri tampak dalam pengembanaan Rencana Startegik (Renstra) (Nor, 2012:288). Tabel I akan menunjukkan perbedaan *balanced scorecard* sektor publik dengan sektor swasta.

Tabel I
 Perbedaan Format *Balanced Scorecard* Untuk Sektor Publik dan Sektor Swasta

Sektor Publik	Sektor Swasta
Perspektif Pelanggan/Stakeholder	Perspektif Finansial
↑	↑
Proses Internal	Perspektif Pelanggan
↑	↑
Inovasi dan Pembelajaran	Proses Internal
↑	↑
Perspektif Finansial	Inovasi dan Pembelajaran
Sumber: Bastian (2001:335)	Sumber: Atkinson et al (2012:65)

Tabel I menunjukkan perbedaan persepektif utama yang digunakan dalam *balanced scorecard* pada perusahaan publik dan perusahaan swasta. Perusahaan publik yang memperoleh dana dari masyarakat tidak menempatkan perspektif keuangan sebagai perspektif utama, namun ditempatkan sebagai persepektif landasan untuk mengarah pada inovasi dan pembelajaran, proses internal, kemudian mengarah pada perpektif yang paling utama yaitu kepuasan para pemangku kepentingan, sehingga Fitriyani (2014:17) mengungkapkan bahwa *balanced scorecard* perusahaan sektor publik mampu memberikan gambaran akuntabilitas dan pertanggungjawaban manajer publik. *Balanced Scorecard* pada perusahaan swasta meletakkan perspektif finansial sebagai perspektif utama, dan ketiga perspektif lainnya sebagai perspektif penunjang untuk mencapai perspektif finansial

Inti dari pengukuran kinerja pemerintah adalah *Value For Money* (Mardiasmo, 2009:127). Konsep *Value For Money* sering kali disebut sebagai inti pengukuran kinerja sektor publik yang memiliki arti sebagai penghargaan terhadap nilai uang (Halim dan Kusufi, 2016:128). *Performance based budgeting* menjadi pengukuran performa yang baik berdasarkan pemanfaatan belanja publik yang dilakukan dengan tujuan menciptakan efektivitas, efisiensi, serta akuntabilitas dalam belanja publik serta menghasilkan *output* dan *outcome* yang sesuai dengan anggaran dan transparan (Kurrohman, 2013:5). Penilaian *Value For Money* meliputi efisiensi, efektivitas, dan ekonomi (Halim dan Kusufi, 2016:128; Mardiasmo, 2009:130; Bastian, 2001:335). Penjelasan mengenai efisiensi, efektivitas, dan ekonomi adalah sebagai berikut:

I. Efisiensi

Rasio efisiensi diperoleh dengan cara output dibandingkan dengan input (Halim dan Kusufi; 2016:129; Mardiasmo, 2009:133). Bastian (2001:336) menjelaskan hal yang serupa mengenai efisiensi yaitu barang yang dibeli digunakan untuk memperoleh tingkat output tertentu. Rasio efisiensi berbentuk relatif dan bukannya absolut, contohnya Unit A lebih efisien dari unit B (Mardiasmo, 2009:135). Halim dan Kusufi (2016:129) membagi efisiensi kedalam

dua bagian yaitu efisiensi alokasi yang menjelaskan kemampuan untuk memanfaatkan input pada kapasitas optimal, dan efisiensi teknis atau manajerial yaitu kemampuan memanfaatkan input pada tingkat output tertentu. Kesimpulan yang dapat ditarik adalah efisiensi merupakan kriteria pengukuran kinerja yang menunjukkan keberhasilan yang diukur dari besarnya sumber daya (input) yang digunakan untuk menghasilkan tingkat output tertentu.

2. Efektivitas

Mardiasmo (2009:134) menjelaskan bahwa efektivitas adalah suatu kriteria yang menunjukkan tujuan organisasi berhasil dicapai atau tidak. Bastian (2001:336) dan Halim dan Kusufi (2016:130) menjabarkan pengukuran efektivitas yaitu efektivitas diukur dengan melihat seberapa jauh *output* dikeluarkan agar tujuan tercapai, sehingga pengukurannya dikaitkan dengan *cost of outcome*, sehingga efektivitas mampu menunjukkan dampak (*outcome*) dari *output* supaya tujuan perusahaan tercapai. Kesimpulan yang dapat ditarik adalah efektivitas menunjukkan seberapa jauh pencapaian tujuan perusahaan yang diukur dari *output* yang harus dikeluarkan untuk mencapai *outcome*.

3. Ekonomi

Pengukuran ekonomi adalah hubungan antara pasar dan input dimana pembelian barang dan jasa dilakukan pada kualitas yang diinginkan dan pada harga terbaik (Bastian, 2001:336). Halim dan Kusufi (2016:128) menjelaskan bahwa pengukuran ekonomi secara singkat dipandang sebagai hubungan antara pasar dengan input atau disebut sebagai *cost of input*.

Implementasi konsep *Value For Money* membutuhkan indikator kinerja. Indikator kinerja akan ditampilkan dalam Tabel 2.

Tabel 2
Indikator Kinerja dalam Konsep *Value For Money*

Indikator Input	Indikator Output	Indikator Outcome
Indikator input menunjukkan sumber daya yang dikonsumsi dengan tujuan untuk menghasilkan output bagi perusahaan. Input sendiri dibagi dua yaitu primer (kas) dan sekunder (bahan baku, tenaga kerja). Indikator input dapat diperoleh dengan cara membandingkan antara input primer dengan input sekunder sehingga diperoleh besarnya input per unit.	Indikator output menunjukkan hasil dari suatu proses atau kegiatan, sehingga dapat terlihat apakah kegiatan berlangsung sesuai rencana. Karakteristik output yang harus ada yaitu output menunjukkan kinerja yang benar-benar diharapkan, tepat sasaran, tepat waktu dan objektif.	Indikator outcome yaitu indikator yang menunjukkan dampak dari suatu kegiatan, atau dengan kata lain outcome menunjukkan tingkat pencapaian dari suatu kegiatan apakah telah sesuai dengan yang diharapkan.

Sumber: Halim dan Kusufi (2016:132-133)

2. Framing dan Transaksi Opini Dalam Birokrasi

Peraturan BPK No. 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) menjelaskan bahwa SPKN merupakan standar yang dihasilkan dari amanat UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Peraturan SPKN tersebut menjelaskan bahwa SPKN dibentuk oleh BPK dan digunakan sebagai dasar untuk melaksanakan pemeriksaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Kasus jual beli WTP yang terjadi melibatkan pejabat BPK dengan kantor Kementerian Desa terjadi akibat adanya peningkatan opini yang diberikan oleh auditor BPK kepada Kementerian Desa dengan memberikan hadiah berupa opini wajar tanpa pengecualian. Kasus ini mengakibatkan penyimpangan terhadap ketentuan pemeriksaan dalam SPKN yang seharusnya dilakukan secara profesional, objektif dan independen, sehingga hasil yang mendukung pengelolaan keuangan negara dan mendorong terciptanya akuntabilitas publik. SPKN hanya digunakan sebagai penghias dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya tanpa adanya iktikad baik untuk benar-benar tunduk pada peraturan yang mereka buat sendiri. Kusuma (2017) mengulas secara mendalam melalui portal berita Detik.com mengenai kasus jual beli WTP terjadi dengan menjelaskan bahwa praktik jual beli WTP ini terjadi dikarenakan alokasi anggaran Pemerintah berbasis pada penyerapan, sehingga kurang lengkap dan dapat dimainkan, maka peningkatan transparansi anggaran sangat diperlukan untuk mencegah terjadinya kasus jual beli opini WTP.

Praktik jual beli WTP menjatuhkan citra dari BPK dan menodai tujuan awal dibentuknya BPK mengingat dasar dari dibentuknya BPK berada dalam UUD 1945 pasal 23 huruf e. Peraturan SPKN menjelaskan bahwa BPK bertanggung jawab dalam mewujudkan pemerintahan yang bebas dari korupsi, namun kenyataannya badan pengawas keuangan eksternal yang seharusnya independen dan memberantas korupsi justru terjatuh dalam belenggu korupsi itu sendiri. Tujuan pemeriksaan laporan keuangan yang dijelaskan dalam kerangka konseptual peraturan SPKN yaitu untuk memberikan opini atas kewajaran dan atas aspek ekonomi, efisiensi, serta efektivitas gagal untuk terpenuhi. Manfaat pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK yang dijelaskan dalam kerangka konseptual SPKN diantaranya seperti penyediaan informasi yang independen, objektif dan dapat diandalkan, melakuakn pemberantasan korupsi, peningkatan akuntabilitas, transparansi, ekonomis, efisiensi, dan efektivitas dalam mengelola dan bertanggung jawab terhadap keuangan negara, manfaat tersebut hanya menjadi hal manis yang hanya dapat diharapkan namun sulit untuk diperoleh karena independensi BPK diragukan.

E. Hasil

Terdapat dua kesimpulan yang dapat diambil melalui penelitian ini. Pertama, sistem pengukuran kinerja dibuat dengan tujuan sebagai suatu alat yang mampu menunjang pencapaian sasaran pemerintah, sebagai alat komunikasi, pengukuran kinerja baik finansial maupun nonfinansial, serta memberikan pemahaman bagi seluruh jajaran birokrat pemerintah disemua lini.

Kedua, kebutuhan akan penilaian kinerja yang baik menjadi *moral hazard* bagi lingkungan birokrasi pemerintahan. Hal ini menjadi bukti nyata bahwa lembaga pengawas keuangan eksternal yang independen justru terlibat dalam kasus suap yang seharusnya menjadi musuhnya. Implikasi dari penelitian ini yakni perlunya peningkatan transparansi dan akuntabilitas laporan keuangan, serta menghilangkan *moral hazard* dalam diri pejabat pemerintah menjadi sangat diperlukan, sehingga harapan dan cita-cita awal dibentuknya BPK yang tertuang dalam UUD 1945 pasal 23 huruf e dapat terwujud. Penelitian ini masih terbatas dalam studi literatur. Penelitian selanjutnya diharapkan dapat dikembangkan melalui studi eksperimen dalam meneliti tindakan *moral hazard* dalam lingkungan pemerintahan baik pusat maupun daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Atkinson, Anthony A., Robert S. Kaplan, Ella Mae Matsumura, dan Mark S. Young. 2012. *Management Accounting: Information for Decision-Making and Strategy Execution*. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.
- Arsyad Lincoln. 2010. *Ekonomi Pembangunan Edisi 5*. Yogyakarta: STIM YKPN
- Bastian, Indra. 2001. *Akuntansi Sektor Publik*. Edisi I. Yogyakarta: BPFE.
- Fitriyani, Dewi. 2014. *Balanced Scorecard: Alternatif Pengukuran Kinerja Organisasi Sektor Publik*. *Jurnal Cakrawala Akuntansi*, Volume 6, No. 1: 16-31.
- Halim, Abdul dan Muhammad Syam Kusufi. 2016. *Teori, Konsep, dan Aplikasi Akuntansi Sektor Publik*. Edisi 2. Jakarta: Salemba Empat.
- Hardani. 2020. *Metode Penelitian Kualitatif & Kuantitatif*. CV. Pustaka Ilmu : Yogyakarta.
- Jaya, I. M. L. M. 2020. *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. Anak Hebat Indonesia : Yogyakarta.
- Kurrohman, Taufik. 2013. Evaluasi Penganggaran Berbasis Kinerja Melalui Kinerja Keuangan yang Berbasis Value For Money di Kabupaten/Kotaa Jawa Timur. *Jurnal Dinamika Akuntansi*, Volume 5, No. 1: 1-11.
- Kusuma, Hendra. 2017. Apa Benar Ada Praktik Jual Beli WTP?. *Detik.com*, 30 May. Diakses pada 9 Juni 2017. <http://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/3514986/apa-benar-ada-praktik-jual-beli-opini-wtp>.
- Mardiasmo. 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. Edisi 4. Yogyakarta: ANDI.
- Musgrave RA And Musgrave P.B. 1991. *Keuangan Negara dalam teori dan praktek*. Jakarta. Penerbit Erlangga
- Nor, Wahyudin. 2012. Penerapan Balanced Scorecard pada Pemerintah Daerah. *AUDI Jurnal Akuntansi dan Bisnis*, Volume 7, No.2: 280-292.
- _____. *Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara*.
- Sekaran, Uma. 2000. *Research Methods for Business : A Skill Building Approach*. New York Approach. New York : John Wiley & Sons
- Sekaran, Uma. 2006. *Research Methods for Business*. Diterjemahkan oleh Kwan Men Jon. Jakarta. Penerbit Salemba Empat
- Sevilla. 1993. *Pengantar Metode Penelitian*. Diterjemahkan oleh Tuwu Alinudin. Penerbit Universitas Indonesia (UI Press)
- Simarmata DJ.A. 1994. *Ekonomika Publik dan External, Ekonomi tanpa pasar*. Jakarta. Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia
- Sudarma, Made. 2010. "Paradigma Penelitian Akuntansi dan keuangan". *Jurnal Akuntansi Multiparadigma*, I(1), April. *Jurnas Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya*
- Sugiyono. 2020. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung : Alfabeta.
- Suriasumantri. 1985. *Filsafat Ilmu sebuah pengantar populer*. Jakarta: Sinar Harapan
- Triyuwono, Iwan. 2011. "Melampui Paradigma – Paradigma Metodologi Penelitian " Accounting Research Training Series 2 Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis , Universitas



Brawijaya, 7-8 Desember

Wrihatnolo R, Rand dan Nugroho D Riant. 2006. Manajemen Pembangunan Indonesia, Sebuah pengantar dan panduan. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia

Yani Ahmad. 2008. Hubungan Keuangan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia. Edisi Revidi. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

Wahyuningsih Tri. 2017. Perencanaan Pembangunan Daerah, Era Otonomi daerah (konsep dan aplikasi). Surabaya: Airlangga University Press

Wahyuningsih Tri. 2019. Ekonomi Publik. Jakarta. Penerbit Rajagrafindo Persada