

Analisis Perwujudan *Good Governance* Melalui Akuntabilitas Publik Dan Meminimalkan Perilaku Oportunistik Di Dalam Lingkungan Pemerintahan Daerah

Dielanova Wynni Yuanita¹, Christine Novita Dewi²

Universitas Kristen Duta Wacana

nonikyuanita@gmail.com¹, christine_n_dewi@staff.ukdw.ac.id²

ABSTRACT

Regional autonomy has decentralized subnational accounting system. Consequently, subnational government are supposed to enhance their accountability through a more transparent financial report. In other words, the implementation of good governance is compulsory in governmental vicinity. Budget is a tool of accountability, management, and economic decision; therefore, opportunistic behavior of legislatives and executives in arranging the budget might hamper the aspired good governance. The effort to minimize the opportunistic behavior is compulsory in governmental vicinity in order to enhance good governance system.

***Keywords:* Accountability, good governance, transparency, opportunistic behavior.**

PENDAHULUAN

Transparansi keuangan dan perilaku oportunistik dalam Pemerintah Daerah menjadi suatu isu yang menarik dibicarakan sejak kebijakan mengenai otonomi daerah ditetapkan. Otonomi daerah merupakan suatu kebijakan yang memberikan perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI (UU No. 23/2014). Desentralisasi menjadi suatu bentuk dukungan agar otonomi daerah dapat terlaksana dengan baik.

Desentralisasi adalah suatu penyerahan urusan oleh Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi (UU No. 23/2014). Tujuan Politik dari pelaksanaan desentralisasi adalah untuk meningkatkan respon politik, partisipasi, dan yang paling utama adalah untuk mengatur kestabilan politik, sedangkan tujuan ekonomi adalah dapat memiliki keputusan yang baik mengenai penggunaan sumber daya publik dan meningkatkan kemauan untuk membayar atas pelayanan yang ditelaah diterima (Setiawati dan Prananingtyas, 2003).

Otonomi daerah mengakibatkan perubahan sistem keuangan Pemerintah Daerah dari sistem relatif sentralistis kepada sistem yang terdesentralisasi (Arief, 2003). Pengalihan pendanaan merupakan salah satu bentuk dari penyerahan urusan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah. Mardiasmo (2006) menjelaskan bahwa kewenangan pendanaan dapat dilakukan dengan dua cara yaitu memanfaatkan sumber keuangan sendiri dalam wadah Pendapatan Asli daerah (PAD) dan melalui mekanisme perimbangan keuangan Pusat-Daerah dan antar Daerah. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 menjelaskan bahwa PAD bersumber dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan kekayaan Daerah yang dipisahkan, sedangkan Dana Perimbangan merupakan dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah yang dapat berbentuk Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Pemerintah daerah sebagai roda pemerintahan, pembangunan, dan pembangunan masyarakat dituntut untuk melakukan akuntabilitas dan transparansi (Setyaningrum dan Syafitri, 2012). Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi, yang berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara (UU No.17/2003). Tuntutan Akuntabilitas publik mengharuskan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horizontal (*horizontal accountability*) bukan hanya pertanggungjawaban vertical (*vertical accountability*), sehingga perlu dibuat laporan keuangan eksternal yang menggambarkan kinerja sektor publik (Mardiasmo, 2009).

Laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah harus disampaikan tepat waktu kepada DPRD, laporan keuangan pemerintah daerah terlebih dahulu harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebelum disampaikan kepada DPRD, BPK memegang peran yang sangat penting dalam upaya percepatan penyampaian laporan keuangan pemerintah tersebut kepada DPRD (UU No.1/2004). Laporan keuangan dimaksud setidaknya-tidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah (UU No.17/2003).

Pengembangan dan pengaplikasian akuntansi sektor publik dilakukan sebagai alat untuk melakukan transparansi dalam mewujudkan akuntabilitas publik dalam mencapai *good governance* (Mardiasmo, 2006).

Kebijakan otonomi daerah di Indonesia telah membawa perubahan yang sangat mendasar terhadap hubungan Pemerintah Daerah (eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau legislatif (Abdullah dan Asmara, 2006). Halim dan Abdullah (2006) menyatakan bahwa otonomi daerah yang berlaku di Indonesia sejak ditetapkannya UU No. 22 tahun 1999 mengenai Pemerintahan Daerah pada tahun 2001 membuka peluang penelitian mengenai perspektif keagenan (*agency theory*).

Jensen dan Meckling (1976) menjelaskan bahwa teori keagenan merupakan hubungan antara dua pihak yaitu pihak *principal* dan pihak *agent*. Undang-Undang yang membahas mengenai pemerintah daerah telah diamandemen sebanyak tiga kali, UU No.22 tahun 1999 diubah menjadi UU No.32 tahun 2004 dan terakhir menjadi UU No.23 tahun 2014. Perubahan pada UU tersebut mengakibatkan perubahan posisi “luasnya kekuasaan” atau kesejajaran antara legislatif sebagai prinsipal dan eksekutif sebagai agen (Halim dan Abdullah, 2006).

Teori keagenan memiliki hubungan erat dengan akuntabilitas publik. Hubungan tersebut terlihat dari adanya pertanggungjawaban setiap aktivitas dan alokasi penggunaan dana kepada pihak yang lebih tinggi. Gubernur/Bupati/Walikota selaku pemerintah daerah (agen) akan mempertanggungjawabkan setiap aktivitas dan pengelolaan dananya kepada DPRD/legislatif selaku pihak internal dan kepada masyarakat sebagai pihak eksternal (prinsipal). Akuntabilitas publik mendorong terwujudnya *good governance* (Mardiasmo, 2009).

TERCIPTANYA *GOOD GOVERNANCE*

Perubahan sistem politik, sosial dan kemasyarakatan serta ekonomi yang dibawa oleh arus reformasi telah menimbulkan tuntutan yang beragam terhadap pengelolaan pemerintah yang baik (*good government governance*) (Halim, Restianto, Karman, 2010). *Good governance* dalam konteks otonomi daerah merupakan bahasa strategi karena erat relevansinya dengan berkembangnya operasionalisasi manajemen dan administrasi publik serta selaras dengan berkembangnya perubahan masyarakat, baik pada skala domestik maupun internasional (Batubara, 2006).

World Bank mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan

prinsip demokrasi dan pasar efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Mardiasmo, 2009). *United Nation Development Program* (UNDP) mengungkapkan unsur-unsur dari konsep *good governance* yaitu: partisipasi, supremasi hukum, transparansi, cepat tanggap,

membangun consensus, kesetaraan, efektif dan efisien, bertanggungjawab, visi strategis (Halim, Restianto, Karman, 2010).

Karakteristik pelaksanaan *good governance* menurut UNDP dalam Mardiasmo (2006) antara lain *transparency, responsiveness, consensus orientation, equity efficiency* dan *effectiveness, accountability*. *Good Governance* dapat terwujud dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan sesuai dengan asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, yaitu asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, asas spesialisasi, akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri (Halim dan Kusufi, 2014).

Good governance adalah masalah perimbangan antara negara, pasar, dan masyarakat yang sangat terkait dengan dua hal yaitu *good governance* tidak dapat dibatasi hanya pada tujuan ekonomi dan tujuan ekonomi tidak dapat dicapai tanpa prasyarat politik tertentu (Halim, Restianto, Karman, 2010). *Good governance* menghendaki pemerintahan dijalankan dengan mengikuti prinsip-prinsip pengelolaan yang baik, seperti transparansi (keterbukaan), akuntabilitas, partisipasi, keadilan, dan kemandirian, sehingga sumber daya negara yang berada dalam pengelolaan pemerintah benar-benar mencapai tujuan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kemajuan rakyat dan negara (Zeyn, 2011).

TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS PUBLIK

Isu mengenai tuntutan untuk mewujudkan *good public* dan *corporate governance* mendorong dilakukannya reformasi sektor publik yang ekonomis, efisien, efektif, transparan, responsif, dan memiliki akuntabilitas yang tinggi (Mardiasmo, 2009). Akuntabilitas merupakan salah satu unsur pokok perwujudan *good governance* yang saat ini sedang diupayakan di Indonesia. Pemerintah diminta untuk melaporkan hasil dari program yang telah dilaksanakan sehingga masyarakat dapat menilai apakah pemerintah telah bekerja dengan ekonomis, efisien dan efektif (Zeyn, 2011). Akuntabilitas dilakukan guna mewujudkan tata kelola yang baik.

Ruang lingkup akuntabilitas tidak saja pada bidang keuangan, tetapi meliputi, akuntabilitas keuangan, akuntabilitas hukum, akuntabilitas program, akuntabilitas proses, dan akuntabilitas hasil (Boy dan Siringoringo, 2009). Kepala daerah mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan daerah yang dipimpinnya dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah (PP No.58/2005).

Instrumen utama dari akuntabilitas keuangan adalah anggaran pemerintah, data yang secara periodik dipublikasikan, laporan tahunan dan hasil investigasi dan laporan umum lainnya yang disiapkan oleh agen yang independen (Mulyana, 2006). Masyarakat dapat melakukan penilaian atas kinerja pemerintah melalui laporan yang dipublikasikan tersebut. Akuntabilitas terhadap publik memerlukan partisipasi dari pimpinan instansi dan masyarakat dalam penyusunan dan pengawasan anggaran (Rubin, 1996).

Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Lembaga Administrasi Negara, 2003). Mardiasmo (2006) mengungkapkan bahwa apabila unsur pertanggungjawaban tidak terpenuhi, maka pemerintah daerah dianggap tidak *accountable*, masyarakat dapat menuntut pergantian pemerintah/pejabat sehingga akibatnya resiko investasi meningkat dan kemampuan daerah untuk berkompetisi secara efisien berkurang.

Transparansi memiliki arti sebagai suatu kebebasan untuk mengakses aktivitas politik dan ekonomi pemerintah dan keputusan-keputusannya (Mulyana, 2006). Prinsip transparansi dapat diukur melalui sejumlah indikator antara lain mekanisme yang menjamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses pelayanan publik, mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik, maupun proses-proses didalam sektor publik, dan mekanisme yang memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi (Boy dan Siringoringo, 2009).

Mardiasmo (2006) menjelaskan bahwa laporan keuangan adalah salah satu bentuk transparansi yang menjadi syarat pendukung adanya akuntabilitas yang berupa keterbukaan pemerintah terhadap pengelolaan sumber daya publik. Mardiasmo (2003) menyatakan bahwa terdapat empat komponen untuk membangun akuntabilitas dan transparansi publik yaitu adanya pelaporan keuangan, sistem pengukuran kinerja, diberlakukannya audit sektor publik, dan berfungsinya akuntabilitas publik.

Transparansi mengisyaratkan bahwa laporan keuangan tidak hanya dibuat tetapi juga terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat, karena aktivitas pemerintah adalah dalam rangka menjalankan amanat rakyat (Mulyana, 2006). Pemerintah telah memiliki Standar Akuntansi pemerintahan (SAP) yang berisi prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah (PP No. 71 Tahun 2010). Kesimpulan yang dapat ditarik mengenai akuntabilitas dan transparansi keuangan pemerintah adalah laporan keuangan menjadi suatu sarana keterbukaan dan sarana pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada DPRD selaku lembaga legislatif, masyarakat selaku pemberi dana, dan pihak-pihak berkepentingan atas kegiatan pengelolaan keuangan negara.

TEORI KEAGENAN DALAM LINGKUNGAN PEMERINTAHAN DAERAH

Teori keagenan adalah suatu teori yang menganalisis susunan kontraktual diantara

pihak yang membuat kontrak (*principal*), baik secara implisit maupun eksplisit, dengan pihak lain (*agent*) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan prinsipal (Halim dan Abdullah, 2006). Wolk, Dodd, Lozycki (2013) menjelaskan bahwa agen adalah pihak yang dipekerjakan untuk menjalankan kegiatan sesuai kepentingan dari pihak berkepentingan (prinsipal). Moe (1984) mengungkapkan bahwa politik demokrasi memiliki keterkaitan erat dengan istilah prinsipal-agen, masyarakat adalah prinsipal dan

politikus adalah agen, politikus adalah prinsipal dan birokrasi adalah agen, birokrasi yang memiliki kedudukan lebih tinggi adalah prinsipal dan birokrasi dibawahnya adalah agen.

Masalah keagenan pada sektor pemerintahan terjadi antara pemerintah daerah yang berlaku sebagai agen dengan masyarakat dan lembaga legislatif sebagai prinsipal. Masalah keagenan dalam konteks pembuatan kebijakan terjadi apabila agen membuat usulan kebijakan dan perakhir setelah usulan tersebut diterima atau ditolak (Halim dan Abdullah, 2006). Teori keagenan berfokus pada persoalan asimetri informasi: agen mempunyai informasi lebih banyak tentang kinerja aktual, motivasi, dan tujuannya yang sesungguhnya, yang berpotensi menciptakan *moral hazard* dan *adverse selection* (Abdullah dan Asmara, 2006).

Petrie (2002) mendefinisikan bahwa *moral hazard* adalah kecenderungan perilaku dari agen setelah menandatangani kontrak, agen akan melalaikan dan bersikap tidak sepenuhnya berusaha untuk memaksimalkan kepentingan prinsipal. *Adverse selection* menurut Petrie (2002) adalah ketidakmampuan prinsipal untuk memilih agen dari beberapa agen yang paling besar kemungkinannya untuk mengutamakan kepentingan prinsipal sebelum kontrak dibuat, sehingga dengan adanya informasi yang tidak sempurna ini akan mengakibatkan calon agen memiliki motivasi yang rendah dan kualifikasi yang kurang dari rata-rata. Colombatto (2001) menyatakan bahwa *Discretionary power* berkaitan erat dengan tindakan korupsi, artinya korupsi terjadi ketika seorang individu, yang terikat kontrak baik secara eksplisit maupun implisit, melanggar syarat-syarat kontrak tersebut untuk keuntungan pribadi, hal ini bisa terjadi ketika birokrat yang menggunakan kekuasaan mereka untuk mengurangi biaya atau meningkatkan biaya bagi birokrat dalam bentuk kompensasi atau pembayaran tambahan sebelum mereka melaksanakan kewajibannya.

Agen dan prinsipal akan cenderung berusaha untuk mengoptimalkan kepentingan pribadinya (Fozzard, 2001). Halim dan Abdullah (2006) mengungkapkan bahwa agen akan bersikap oportunistik terhadap prinsipal, perilaku oportunistik ini memiliki arti bahwa apabila terjadi kontrak kerjasama antara prinsipal dan agen maka kerugian yang akan diterima oleh prinsipal karena agen mengutamakan kepentingannya kemungkinan besar terjadi.

Biaya keagenan dikeluarkan oleh prinsipal untuk memastikan bahwa agen bekerja dengan baik dan tidak bekerja untuk kepentingannya sendiri. Petrie (2002) mengungkapkan bahwa prinsipal harus mengeluarkan biaya *monitoring* atas kinerja agen dan menentukan tingkat insentif agen. Wolk, Dodd, Lozycki (2013) menjelaskan bahwa agent akan berusaha menghindari biaya *monitoring* dan *contracting* dengan cara

bekerja untuk kepentingan prinsipal, pelaporan yang baik akan mendorong reputasi dari agen sehingga apabila prinsipal merasa bahwa laporan keuangannya reliabel maka biaya keagenan terutama untuk *monitoring* dapat diminimalisir.

Agen akan bertanggung jawab kepada masyarakat atas dana yang digunakan dalam penyediaan layanan baik secara langsung (diperoleh dengan mendayagunakan potensi keuangan daerah sendiri), maupun tidak langsung (melalui mekanisme perimbangan keuangan) (Mardiasmo, 2006). Upaya yang dilakukan pemerintah daerah untuk mengatasi

masalah asimetri informasi adalah melalui penyajian laporan keuangan yang transparan dan akuntabel (Setyaningrum dan Syafitri, 2012).

Strom (2000) yang menyatakan bahwa teori keagenan membantu menjelaskan masalah delegasi dan akuntabilitas sehingga membantu menjelaskan dan mengidentifikasikan kondisi demokrasi dari keagenan. Rantai prinsipal-agen dapat ditelusuri melalui proses penganggaran yaitu antara pemilih-legislatif, legislatif-pemerintah, menteri keuangan- pengguna anggaran, perdana menteri-birokrat, dan birokrat senior-pemberi layanan (Moe, 1984).

Legislatif dalam pemerintahan daerah memiliki peran ganda, yaitu sebagai agen dan sebagai prinsipal (Halim dan Abdullah, 2006). Legislatif (DPRD) juga memiliki hubungan keagenan dengan publik yakni legislatif merupakan agen dan publik sebagai pemilih merupakan prinsipal (Fozzard, 2001; Moe, 1984; Abdullah dan Asmara, 2006; Halim dan Abdullah, 2006).

Fozzard (2001) menjelaskan bahwa publik sebagai pemilih (*voters*) akan memilih pemimpin yang memiliki manifesto kebijakan yang luas, tidak menutup kemungkinan bahwa terkadang kebijakan yang dihasilkan tidak sesuai dan masing-masing pihak dipaksa untuk menjalankannya. DPRD (sebagai lembaga legislatif) provinsi kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum (UU 23/2014). Halim dan Abdullah (2006) menyatakan bahwa legislatif memiliki masalah keagenan dengan publik, legislatif akan berusaha memaksimalkan keuntungan pribadinya (*self-interest*) dalam membuat keputusan yang terkait dengan publik, persoalan abdikasi (penurunan hak) menjadi semakin banyak ketika publik tidak memiliki sarana formal untuk mengawasi kinerja legislatif, sehingga perilaku *moral hazard* legislatif dapat terjadi dengan mudah.

MASALAH KEAGENAN DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN DI PEMERINTAH DAERAH

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik, di Indonesia dokumen penyusunan anggaran daerah dikenal dengan istilah anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) (Halim dan Abdullah, 2006). UU No.17 tahun 2003 dan UU No.23 tahun 2014 menunjukkan bahwa proses penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) melibatkan DPRD selaku lembaga legislatif daerah dan pemerintah daerah selaku lembaga eksekutif daerah. Penyusunan usulan anggaran atau rancangan APBD oleh eksekutif didasarkan pada Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan strategi dan prioritas (SP) yang

diturunkan dari rencana strategis daerah (Renstrada) (Abdullah dan Asmara, 2006).

Rancangan APBD yang telah disusun oleh lembaga eksekutif nantinya akan diserahkan kepada lembaga legislatif untuk diperiksa. Halim dan Abdullah (2006) menyatakan bahwa proses penyusunan rancangan APBD sampai dengan pemeriksaan ini

dalam perspektif keagenan merupakan bentuk kontrak (*incomplete contract*) yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif.

PERILAKU OPORUNISTIK PADA LEMBAGA EKSEKUTIF

Lembaga eksekutif (agen) memiliki informasi yang lebih banyak dibandingkan legislatif (prinsipal), hal ini dapat terjadi karena lembaga eksekutif memiliki kondisi faktual yang berhubungan langsung dengan masyarakat (Halim dan Abdullah, 2006). Pendapat yang sejalan juga diungkapkan Fozzard (2001) bahwa agen akan melakukan kegiatan untuk meningkatkan keuntungan pribadinya, hal ini dapat terjadi karena agen memiliki informasi yang lebih baik dari prinsipal.

Asimetri informasi yang terjadi antara pihak eksekutif dengan legislatif dapat mendorong perilaku oportunistik lembaga eksekutif terhadap lembaga legislatif. Halim dan Abdullah (2006) menyatakan bahwa realisasi oportunistik eksekutif dalam pengusulan belanja ini adalah:

1. Mengusulkan kegiatan yang sesungguhnya tidak menjadi prioritas.
2. Mengusulkan kegiatan yang memiliki *lucrative oppurtunities* (peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi yang besar).
3. Mengalokasikan komponen belanja yang tidak penting dalam suatu kegiatan.
4. Mengusulkan jumlah belanja yang terlalu besar untuk komponen belanja dan anggaran setiap kegiatan.
5. Memperbesar anggaran untuk kegiatan yang sulit diukur hasilnya.

PERILAKU OPORUNISTIK PADA LEMBAGA LEGISLATIF

Halim dan Abdullah (2006) menyatakan bahwa legislatif dapat melakukan tindakan oportunistik baik sebagai prinsipal bagi eksekutif maupun sebagai agen bagi publik. Sikap oportunistik legislatif terhadap eksekutif dapat dipicu karena legislatif memiliki kekuasaan atas eksekutif untuk merubah usulan anggaran yang diajukan oleh eksekutif (Abdullah dan Asmara, 2006). Halim dan Abdullah (2006) menjelaskan bahwa legislatif memiliki *discretionary power* yang dapat mengusulkan kebijakan yang sulit ditolak oleh eksekutif karena adanya *self interest yang dimiliki oleh legislatif, self interest* yang dimiliki legislatif dalam jangka pendek disebut *political corruption* sedangkan dalam jangka panjang dikenal dengan istilah *targetable* dengan tujuan mengharumkan nama politisi. *Discretionary power* yang dimiliki oleh legislatif dalam mengusulkan anggaran akan memicu terjadinya korupsi (Colombatto, 2001). Korupsi dalam APBD melanggar PP No.24 tahun 2004 yang membahas mengenai Kedudukan

Protokoler Dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD. Perilaku oportunistik legislatif juga muncul sebagai agen bagi publik (pemilih). Publik menginginkan agar legislatif bertindak untuk melayani publik. Penganggaran yang dibuat legislatif tidak mengutamakan kepentingan publik. Abdullah dan Asmara (2006) menjelaskan bahwa kecenderungan misalokasi dalam penganggaran dan realisasi

merupakan bagian dari pertarungan politik di antara politisi, yang tidak pernah menguntungkan kaum miskin karena adanya motivasi terhadap preferensi pengeluaran terkait dengan *moral hazard* legislatif. Legislatif semestinya membela kepentingan publik dengan mengakomodasi kebutuhan publik yang teridentifikasi ketika legislatif turun ke lapangan untuk memperoleh aspirasi (Halim dan Abdullah, 2006).

MENEKAN PERILAKU OPORUNISTIK

Perilaku oportunistik baik oleh lembaga eksekutif dan legislatif sering mengakibatkan misalokasi anggaran belanja pemerintah (Yuhertiana, Pranoto, Priono, 2015). Perilaku Oportunistik dalam lingkungan pemerintah menjadi penghambat terwujudnya keadilan dan kesejahteraan di Indonesia.

Yuhertiana, Pranoto, Priono (2015) menjelaskan bahwa perilaku oportunistik penyusunan anggaran dapat dikurangi dengan cara sebagai berikut:

1. Memperbaiki sistem perencanaan yang melaksanakan perencanaan partisipatif yang melibatkan masyarakat sehingga perencanaan anggaran lebih transparan dan aspiratif.
2. Perilaku oportunistik penyusun anggaran terjadi karena adanya peluang atau sebagai reaksi atas regulasi yang lemah, oleh karena itu perlu adanya penyusunan regulasi yang lebih tegas dan jelas seperti mempublikasikan RAPBD dan APBD secara aspek sosiologi.

KESIMPULAN

Penelitian ini dilakukan dengan menganalisis pentingnya akuntabilitas publik untuk meminimalisir perilaku keagenan dalam lingkungan pemerintah daerah. Terdapat empat hasil analisis dalam penelitian ini. Pertama, *good governance* atau dikenal dengan pemerintahan yang baik dapat tercapai melalui akuntabilitas, transparansi, partisipasi masyarakat, supremasi hukum, kesetaraan, dan pertanggung jawaban pengelolaan dana.

Kedua, pengungkapan dan pertanggungjawaban dalam bentuk penyampaian laporan keuangan merupakan suatu upaya untuk mewujudkan akuntabilitas dan transparansi publik. Laporan keuangan yang dihasilkan harus disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP). Publikasi laporan keuangan merupakan salah satu cara mencapai akuntabilitas yang efektif.

Ketiga, UU No. 17 tahun 2003 menjelaskan anggaran sebagai alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi, sehingga adanya sikap oportunistik pada lembaga legislatif dan eksekutif dalam melakukan penyusunan anggaran menjadi kendala dalam mendorong terciptanya *good governance*. Proses penyusunan anggaran sering disisipkan kepentingan-kepentingan dari lembaga eksekutif dan legislatif untuk kepentingan mereka sendiri (*self interest*) maupun tujuan untuk mengharumkan nama politisi. Proses penyusunan anggaran yang tidak tepat adalah

terjadi misalokasi anggaran, sehingga anggaran tidak tepat sasaran dan tidak mengutamakan kepentingan publik akibatnya masyarakat dirugikan.

Keempat, penelitian ini merekomendasikan bahwa untuk mengatasi masalah oportunistik dan mendorong terciptanya *good governance* perlu dilakukan peningkatan partisipasi masyarakat sehingga mampu mendorong terciptanya akuntabilitas dan

transparansi dalam lingkungan pemerintahan daerah melalui publikasi RAPBD dan APBD serta memperbaiki sistem regulasi yang masih lemah.

Penelitian selanjutnya diharapkan dapat memperhatikan adanya perbedaan unsur budaya dalam setiap daerah. Perbedaan unsur budaya dapat menyebabkan adanya perbedaan dalam tingkat akuntabilitas dan perilaku oportunistik dalam pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Amril. 2003. Peran Perbankan Dalam Era Otonomi Daerah. *Pangsa Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, Edisi 9/IX: 341-351.
- Abdullah, Syukriy dan Asmara, John Andra, 2006. Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran Daerah: Bukti Empiris atas Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik. *Makalah Simposium Nasional Akuntansi 9*. Padang: 23-26 Agustus 2006.
- Batubara, Alwi Hasyim. 2006. Konsep *Good Governance* dalam Konsep Otonomi Daerah. *Jurnal Analisa Administrasi dan Kebijakan*, Vol. 3, No. 1: 1-6.
- Boy, Denny dan Siringoringo, Hotniar. 2009. Analisis Pengaruh Akuntabilitas dan Transparansi Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (Apbs) Terhadap Partisipasi Orang Tua Murid. *Jurnal Ekonomi Bisnis*, Vol. 14, No. 12: 79- 87.
- Colombatto, Enrico. 2001. Discretionary Power, Rent-Seeking And Corruption. University di Torino & ICER. *Working paper*.
- Fozzard, Adrian. 2001. The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resource Allocation in The Public Sector and Their Implications for Pro-Poor Budgeting. Center for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute (ODI). *Working paper 147*:1- 52.
- Halim, Abdul dan Abdullah, Syukriy. 2006. Hubungan dan Masalah Keagenan di Pemerintahan Daerah: (Sebuah Peluang Penelitian Anggaran dan Akuntansi). *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, Vol. 2, No.1: 53-64.
- Halim, Abdul dan Kusufi, Syam Muhammad. 2016. *Teori, Konsep, dan Aplikasi Akuntansi Sektor Publik*. Edisi 2. Jakarta: Salemba Empat.
- Halim, Abdul, Restianto, Yanuar E., dan Karman, I Wayan. 2010. *Seri Bunga Rampai Akuntansi Sektor Publik Sistem Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Jensen, M., dan Meckling, W. 1976. Theory of The Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics 3*: 305-360.

- Mardiasmo. 2003. *Konsep Ideal Akuntabilitas dan Transparansi Organisasi Layanan Publik*. Majalah Swara MEP, Vol. 3 No. 8 Maret. Yogyakarta: MEP UGM.
- Mardiasmo. 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. Edisi 4. Yogyakarta: ANDI.
- Mardiasmo. 2006. Perwujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik: Suatu Sarana Good Governance. *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, Vol. 2, No.1: 1-17.
- Mulyana, Budi. 2006. Pengaruh Penyajian Neraca Daerah dan Aksesibilitas Laporan Keuangan terhadap Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah. *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, Vol. 2, No.1: 65-78.
- Moe, Terry M. 1984. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No.4: 739-777.
- Petrie, Murray. 2002. A Framework For Public Sector Performance Contracting. *OECD Journal on Budgeting*: 117-153.
- Rubin, Irene, 1996, Budgeting for Accountability: Municipal Budgeting for the 1990s. *Journal Public Budgeting & Finance*, Summer, pp. 1: 12-132.
- Setiawati, Dini Nur dan Prananingtyas, Septaliana Dewi Prananingtyas. 2003. The Importance of Good Corporate Governance In Order To Enhance Economic Efficiency On A Decentralized Government. *Pangsa Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, Edisi 9/IX:334-340.
- Setyaningrum, Dyah dan Syafitri, Febriyani. 2012. Analisis Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah Terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Indonesia*, Vol. 9, No. 2:154-170.
- Strom, Kaare. 2000. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research* 37: 261-289.
- _____. *Lembaga Administrasi Negara Tahun 2003 tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*.
- _____. *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.
- _____. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*.
- _____. *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*.
- _____. *Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler Dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD*.
- _____. *Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*.

_____. *Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.*

Wolk, Dodd, and Rozycki. 2013. *Accounting Theory-Conceptual Issues in a Political and Economic Environment.* 8th Ed. Sage Publications Inc.

Yuhertiana, Indrawati, Pranoto, Soeparlan, dan Priono, Hero. 2015. Perilaku Disfungsional Pada Siklus Penganggaran Pemerintah: Tahap Perencanaan Anggaran. *Jurnal Akuntansi dan Auditing Indonesia*, Vol. 19, No. 1: 25-38.

Zeyn, Elvira. 2011. Pengaruh Good Governance dan Standar Akuntansi Pemerintahan Terhadap Akuntabilitas Keuangan Dengan Komitmen Organisasi sebagai Pemoderasi. *Jurnal Review Akuntansi dan Keuangan*, Vol. 1, No. 1: 21-37.