

PERAN PENGUKURAN KINERJA DALAM MENDUKUNG GOOD GOVERNANCE DALAM PERSPEKTIF AGENCY THEORY

Akhmad Samsul Ulum ✉

Jurusan Akuntansi, Fakultas Ekonomi, Universitas Pekalongan Indonesia
Jalan Sriwijaya No. 3 Pekalongan

Diterima: 23 November 2010. Disetujui: 19 Desember 2010. Dipublikasikan: Maret 2011

Abstrak

Hasil akhir yang diharapkan oleh rakyat sebagai dasar dalam menjalankan pemerintah baik pusat dan pemerintah daerah adalah pembentukan pemerintahan yang baik. Untuk mencapai tujuan ini, kita perlu pengukuran kinerja yang jelas sebagai informasi untuk disampaikan kepada publik. Melalui teori keagenan, peran pengukuran kinerja dapat dipetakan dengan jelas, menyediakan apa, mengapa dibutuhkan, yang harus membuat dan menerima informasi, dan untuk apa informasi diberikan, dan bagaimana peran pengukuran kinerja untuk mendukung pembentukan pemerintahan yang baik.

Abstract

The final result expected by the people as the principal in running the government both central and local government is the establishment of good governance. To achieve this goal, we need a clear performance measurement as information to be conveyed to the public. Through the agency theory, the role of performance measurement can be mapped out clearly, which provides what, why needed, who should make and receive information, and what for the information is provided, and how the role of performance measurement to support the establishment of good governance.

© 2011 Universitas Negeri Semarang

Keywords: *good governance; performance measurement; agency theory*

Pendahuluan

Sejak reformasi bergulir di Indonesia, telah dihasilkan beberapa regulasi untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Regulasi tersebut telah menata beberapa hal, antara lain mengenai tata kelola keuangan negara dan pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Perubahan tata pemerintahan terwujud dalam bentuk pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas pada pemerintah daerah. Pemberian otonomi dan desentralisasi tersebut diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan akuntabilitas pemerintah daerah yang pada akhirnya bermuara pada terwujudnya *good governance*.

Dalam penelitian Mardiasmo (2004) *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dan investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Sedangkan karakteristik *good govern-*

ance menurut UNDP dalam Mardiasmo (2004) adalah: 1) *Participation*. Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif, 2) *Role of law*. Kerangka hukum yang ada dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, 3) *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan, 4) *Responsiveness*. Lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani *stakeholder*, 5) *Concensus Orientation*. Berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas, 6) *Equity*. Setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan, 7) *Efficiency* dan *Efektiveness*. Pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efesien) dan berhasil guna (efektif), 8) *Accountability*. Pertanggung jawaban pada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan, 9) *Strategicvision*. Penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh kedepan.

Salah satu komponen penting dari *good governance* adalah akuntabilitas publik, yang merupakan pemberian informasi dan pengungkapan aktivitas dan kinerja pemerintah pada publik. Ada empat dimensi akuntabilitas dalam penelitian Mardiasmo (2004) yaitu: akuntabilitas kejujuran dan hukum, akuntabilitas proses, akuntabilitas kebijakan, serta akuntabilitas program. Untuk mendukung hal tersebut, maka diperlukan suatu pengukurankinerjapemerintah. Selain hal tersebut, meningkatnya permintaan masyarakat terhadap pelayanan publik yang lebih baik dan adanya perilaku oportunistis dari pejabat-pejabat di sektor publik telah mendorong pemerintah untuk mengimplementasikan sistem pengukuran kinerja. Perilaku oportunistis (disfungsional) pejabat publik dapat dilihat dari, misalnya informasi laporan keuangan yang sudah direkayasa, pejabat ikut menikmati dana proyek tanpa mereka melakukan *effort* apapun, pemberian informasi yang keliru kepada publik (pembobongan publik), merupakan contoh yang dapat ditemukan baik era sebelum maupun setelah reformasi.

Menurut Mardiasmo (2004) mengatakan bahwa pengukuran kinerja instansi pemerintah sebagai suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas dalam rangka menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan (program) sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah. Sancoko dkk (2008) mendefinisikan pengukuran kinerja sebagai hasil dari suatu penilaian yang sistematis dan didasarkan pada kelompok indikator kinerja kegiatan yang berupa indikator-indikator masukan, keluaran, hasil, manfaat, dan dampak.

Beberapa data yang dimiliki oleh instansi pemerintah ada yang bersifat kuantitatif seperti laporan keuangan atau laporan anggaran, yang relatif lebih mudah untuk diukur kinerjanya secara langsung. Akan tetapi pengukuran aspek-aspek kualitatif seperti kepuasan masyarakat terhadap pelayanan kesehatan, pendidikan dan data kualitatif lainnya memerlukan suatu *proxy*. Memahami keterbatasan tersebut, sebagaimana telah dilakukan dinegara lain, instansi pemerintah di Indonesia juga telah mengimplementasikan sistem pengukuran kinerja.

Implementasi sistem pengukuran kinerja berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) Nomor 589/IX/6/Y/1999 tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, yang telah diperbaiki dengan Keputusan LAN Nomor 239/IX/6/8/2003. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) ini merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat yang berisi informasi mengenai pencapaian hasil pelaksanaan suatu kebijakan/program/kegiatan. Kemudian muncul UU nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara dan PP Nomor 24 tahun 2005 tentang standar akuntansi pemerintahan (SAP). Kedua aturan tersebut merupakan pedoman dalam penyusunan laporan kinerja keuangan yang meliputi laporan realisasi anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, Catatan atas Laporan Keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara. Di dalam Pernyataan SAP nomor 24 ditambahkan laporan kinerja keuangan dan laporan perubahan ekuitas sebagai tambahan atas laporan keuangan instansi pemerintahan. Dalam Pernyataan SAP nomor 04, ke-

berhasilan pencapaian kinerja dapat diketahui berdasarkan tingkat efisiensi dan tingkat efektivitas.

Dari catatan atas laporan keuangan dapat diindikasikan bahwa laporan kinerja keuangan tampaknya juga memberikan informasi kinerja sebagaimana dimaksud dalam LAKIP (Solikin, 2006). Ternyata LAKIP dan laporan keuangan (PSAP nomor 24) belum diintegrasikan dengan baik, oleh karena itu pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2006 tentang pelaporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah yang mengatur mengenai perlunya sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) yang mengintegrasikan dengan sistem perencanaan strategis, sistem penganggaran, sistem akuntansi pemerintahan dan sistem perbendaharaan negara.

Implementasi sistem pengukuran kinerja diharapkan dapat membantu memperbaiki kinerja pemerintah dalam mewujudkan tujuan dan sasaran, efisiensi, dan efektifitas layanan publik secara transparan; membantu alokasi sumber daya dan pembuatan keputusan; serta mewujudkan pertanggungjawaban publik (akuntabilitas) dan perbaikan komunikasi kelembagaan (Mardiasmo, 2004). Hubungan antara pengukuran kinerja dengan good governance merupakan kajian yang menarik kadilihat dari berbagai perspektif, salah satunya adalah dari sudut pandang teori keagenan (*agency theory*).

Pada awalnya teori keagenan ini berkembang karena adanya kebutuhan untuk menjelaskan kecenderungan perilaku manager dan pemilik yang mengadakan suatu perjanjian kontrak untuk keberlangsungan suatu perusahaan (hubungan keagenan). Jensen & Mekling (1976) dalam Mardiasmo (2004) mendefinisikan hubungan keagenan sebagai suatu kontrak antara pemilik dalam hal ini disebut sebagai *principal* dengan manajemen sebagai *agent* untuk menjalankan beberapa jasa atas kepentingan yang melibatkan pendelegasian beberapa wewenang pembuatan keputusan kepada *agent*.

Anggapan yang melekat pada teori keagenan adalah terdapat konflik kepentingan antara *agent* dan *principal*. Jensen & Mekling (1976) mengemukakan asumsi dalam *agency theory* bahwa masing-masing individu semata-mata termotivasi oleh kepentingannya sendiri sehingga menimbulkan konflik kepentingan antara *principal* dan *agent*. Pemilik termotivasi mengadakan kontrak untuk mensejahterakan dirinya dengan profitabilitas yang selalu meningkat, sedangkan pihak manajemen termotivasi untuk memaksimalkan pemenuhan kebutuhan ekonomi dan psikologisnya.

Konflik tersebut terjadi karena pada dasarnya setiap individu akan berusaha untuk memaksimalkan utilitasnya sendiri, sehingga ada alasan untuk percaya bahwa *agent* tidak selalu bertindak demi kepentingan terbaik pemiliknya. Ketidaksiharuan perilaku antara manajemen dan pemilik ini yang disebut dengan *dysfunctional behavior* (Scott, 2000). Perilaku disfungsi *agent* yang umum terjadi adalah: 1). *Moral hazard*, yaitu kesalahan memberi informasi yang didalamnya seorang *agent* yang diawasi termotivasi untuk memberikan informasi pribadi yang salah sesuai dengan sifat sistem pengendalian itu sendiri. 2). *Advers selection*, merupakan pelaporan informasi mengenai laba oleh manajemen tetapi informasi yang disampaikan sudah direkayasa, 3). *Free raider*, manajemen ikut mencantumkan namanya dalam suatu kegiatan (proyek) tetapi manajemen sebenarnya tidak ikut ambil bagian dalam proyek tersebut.

Manajemen merupakan pihak yang menyediakan informasi keuangan dan secara langsung terlibat dalam kegiatan perusahaan, maka manajemen akan cenderung untuk melaporkan segala sesuatu yang dapat memaksimalkan utilitas dirinya (Wolk *et al.*, 2005). Seperti yang telah diketahui bahwa yang menjadi fokus perhatian pihak eksternal adalah laba (*income*). Oleh karena manajemen menguasai (mempunyai) cukup banyak informasi daripada pihak eksternal di perusahaan (*asymetry information*) maka akan semakin mendorong manajemen untuk lebih leluasa menyembunyikan informasi yang tidak diketahui oleh *principal* yaitu dengan cara merekayasa informasi akuntansi. Konflik kepentingan yang terjadi antara *agent* dengan *principal* juga akan mendorong timbulnya *agency cost* (Watt & Zimmerman, 2003), yang meliputi: 1) *monitoring cost*, yaitu biaya yang dikeluarkan oleh *principal* untuk mengawasi perilaku *agent* agar tidak menyimpang dari

yang diinginkan oleh pemilik misalnya biaya untuk mengawasi perilaku *agent*, biaya untuk menyusun sistem kompensasi, 2). *Bonding cost* yaitu pengeluaran *agent* untuk menjamin bahwa dia akan bertindak sesuai dengan keinginan *principal*, misalnya biaya menyewa auditor.

Teori keagenan ini akan menjelaskan bagaimana hubungan kontraktual antara *agent* dan *principal* (yaitu antara pemerintah dan rakyat), *asymetry information* yang terjadi, perilaku-perilaku disfungsional pejabat publik, serta bagaimana *agency cost* terjadi dan cara menguranginya. Dengan menggunakan sudut pandang teori ini, akan menjadi mudah untuk memetakan hubungan antara rakyat dan pejabat (pemerintah), menjelaskan penyebab munculnya perilaku oportunistik, serta berbagai upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk mengurangi perilaku tersebut. Hubungan-hubungan keagenan ini akan memberikan gambaran yang memadai siapa saja yang terlibat dalam hubungan kontraktual antara rakyat dengan pemerintah, sehingga dapat dipetakan penelitian-penelitian selanjutnya yang dapat dilakukan.

Dengan perspektif *agency theory*, akan menjadi jelas dan gamblang mengenai banyak hal, oleh karena itu selanjutnya permasalahan yang dikaji dalam artikel konseptual ini antara lain: mengapa pengukuran kinerja sangat diperlukan, siapa saja yang memerlukan, bagaimanakah teori keagenan menjelaskan secara sistematis dan argumentatif peran pengukuran kinerja untuk mendukung terciptanya *good governance*, dan penelitian-penelitian apa yang dapat dipetakan oleh teori ini.

Hasil dan Pembahasan

Agency theory pada mulanya adalah teori yang berusaha menjelaskan pola hubungan antara *agent* (manajemen) dengan pihak *principal* (pemilik) perusahaan. Seiring berkembangnya perusahaan dan industri (jasa, manufaktur dan perbankan), maka pola hubungan antara manajemen dan pemilik telah mengalami perkembangan yang sangat rumit, dimana *agent* mempunyai banyak informasi mengenai perusahaan sementara *principal* tidak (*asymetry information*), sehingga perilaku-perilaku menyimpang (*dysfunctional behavior*) dari manajemen sudah sedemikian canggih. Perilaku menyimpang ini dapat ditelusuri dari manipulasi catatan akuntansi sampai dengan pelaporannya. Laporan keuangan nampak begitu baik, namun pada kenyataannya perusahaan sangat rapuh terkena krisis, karena aset yang disajikan, pendapatan (dan juga laba) yang disajikan telah dimodifikasi untuk kepentingan manajemen. Melihat fenomena tersebut 2 orang ahli di bidang keuangan. Jansen & Mekling (1976) menjelaskan perilaku-perilaku menyimpang manajemen di Amerika dengan suatu teori yang sangat fundamental, yakni teori keagenan. Teori ini telah dirujuk oleh hampir sebagian besar ahli keuangan di seluruh dunia yang akan melakukan penelitian mengenai masalah keuangan, khususnya penelitian sektor keuangan pada perusahaan-perusahaan yang telah go publik.

Agency theory ini sebetulnya dapat diterapkan pada sektor pemerintahan, karena pada dasarnya top manajemen di pemerintah (bupati/walikota, gubernur, maupun presiden) pada dasarnya merupakan representasi dari *agent*. Sementara itu, rakyat yang diwakili oleh DPRD maupun DPR merupakan representasi dari *principal*. Dengan teori ini pola-pola hubungan keagenan di sektor pemerintah dapat dijelaskan dengan sangat baik. Pihak *principal* pada hakekatnya menghendaki negara (perusahaan kalau dalam sektor swasta) dikelola dengan baik. *Good governance* merupakan harapan dan dambaan hampir 250 juta rakyat Indonesia.

Masalah kemudian muncul ketika manajemen (*agent*) bertindak tidak *goal congruence* dengan kehendak *principal* (rakyat), karena dalam *agency theory* dinyatakan adanya kecenderungan bahwa *agent* akan bertindak memaksimalkan utilitasnya sendiri. Contoh kongritnya adalah adanya korupsi yang menggurita hampir di semua lini pemerintahan dari tingkat pusat sampai ke daerah-daerah. Korupsi makin subur tatkala didukung oleh kekuasaan yang otoriter, kolusi, dan nepotisme pada era pemerintahan orde baru, bahkan sampai pemerintahan saat ini, ditambah dengan ketidakjelasan sistem akuntansi dan manajemen keuangan negara. Puncak dari salah

urus (*bad governance*) menjadikan pemerintah rapuh dan rentan, dan hal ini terbukti dengan tumbangannya era orde barupada tahun 1997. Selama lebih dari 30 tahun pemerintah tidak pernah membuat neraca, tidak pernah mengetahui jumlah aset yang dimiliki, bagaimana *cash flow* pemerintahdigunakan, dan tidak adanya regulasi yang mengatur dan membuat sistem akuntansi.

Agent bertindak untuk kemakmurannya sendiri, hasil penjarahan uang rakyat melalui proyek-proyek fiktif, proyek penuh *mark-up*, dinikmati oleh pejabat (*agent*) dan kroni-kroninya. Kondisi seperti ini dikarenakan telah terjadi *asymetry information* yang didukung dan disuburkan oleh praktek KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme). Asimetri informasi merupakan kondisi dimana suatu pihak memiliki informasi yang tidak diketahui pihak lain, sehingga beberapa konsekuensi tertentu hanya akan diketahui oleh suatu pihak tanpa diketahui pihak lain yang juga memerlukan informasi tersebut. Pihak internal (baca: pejabat) mempunyai banyak informasi mengenai kapasitas diri, lingkungan kerja, kelemahan aturan, kondisi keuangan, dan pemerintahan secara keseluruhan daripada pihak eksternal (rakyat). Adanya asumsi bahwa individu akan bertindak untuk memaksimalkan kepentingan dirinya sendiri, maka dengan asimetri informasi yang dimilikinya akan mendorong pihak internal untuk menyembunyikan beberapa informasi yang tidak diketahui pihak eksternal dan memanfaatkannya untuk kepentingan pribadi dan kroninya melalui KKN. Pejabat berlomba melakukan *moral hazard*, *advers selection*, dan bertindak sebagai *free raiders*.

Perilaku *moral hazard* pejabat, memberi informasi pribadi yang salah, misalnya kalau mengurus suatu perijinan harus mengeluarkan uang lebih atau lazim disebut upeti atau pungutan liar, jika ingin jadi pegawai harus memberi uang pelicin kepada pejabat tertentu, dan lain sebagainya. *Advers selection*, merupakan pelaporan informasi mengenai penggunaan uang negara melalui anggaran oleh manajemen (Kepala Dinas, Menteri, Dirjen, Bupati/Walikota, Gubernur, bahkan sampai Presiden) tetapi informasi yang disampaikan sudah direkayasa karena memanfaatkan lemahnya celah-celah perundangan atau peraturan lainnya. Sedangkan *free raider*, manajemen ikut mencantumkan namanya dalam suatu kegiatan (proyek) tetapi manajemen sebenarnya tidak ikut ambil bagian dalam proyek tersebut. Pada masa lalu banyak pejabat atau kroninya yang numpang nama pada proyek-proyek pemerintah, namun sebenarnya mereka hanya meminta imbalan uang tanpa melakukan kerja atau prestasi apapun.

Di Indonesia, *good governance* muncul begitu kuat sejak adanya tuntutan akuntabilitas publikpada era tumbangannya Suharto sebagai presiden RI pada tahun 1997. Untuk mewujudkan akuntabilitas publik, salah satunya adalah harus diadakan reformasi sistem penganggaran dari sistem anggaran tradisional ke sistem penganggaran berbasis kinerja. Dengan sistem yang baru ini, pemerintah bersama dengan DPR telah membuat regulasi-regulasi di sektor publik, lihat misalnya UU No. 17 Tahun 2003 mengenai keuangan negara, UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan tanggung Jawab Keuangan Negara, Peraturan Pemerintah nomor 24 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, PP No. 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, Keputusan LAN Nomor 239/IX/6/8/2003 mengenai Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, dan lainnya). Dengan sistem anggaran yang baru ini pemerintah (sebagai *agent*) dalam perspektif teori keagenan bertanggungjawab untuk melaporkan kinerjanya kepada *principal* (DPR/DPRD, masyarakat, donatur luar negeri) secara jelas dan transparan. Dalam sistem penganggaran era orde baru, sistem pertanggungjawaban ini tidak jelas karena anggaran bersifat *line-item* dan *incrementalism*. Pola pertanggungjawaban dari *agent* (pemerintah) kepada *principal* (rakyat) atas segala aktivitas yang telah dilakukan oleh *agent* inilah yang disebut akuntabilitas.

Pemerintah harus mampu menjadi subjek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik, yaitu hak untuk diberi informasi, hak untuk didengar aspirasinya, dan diberi penjelasan. Dalam konteks *agency theory* pemberian informasi ini dimaksudkan untuk meminimalkan *agency cost* karena asimetri informasi. Salah satu informasi yang cukup vital (selain laporan keuangan) yang harus diberikan adalah informasi kinerja pemerintah daerah, karena dari informasi ini *principal* akan mengetahui tingkat keberhasilan atau kegagalan suatu instansi

pemerintah yang diukur berdasarkan seberapa jauh pencapaian kinerja aktual aktifitas (program) dibandingkan dengan rencananya dan seberapa jauh kinerja kegiatan (program) tersebut bermanfaat bagi masyarakat. Jones & Pendlebury (2000) menyatakan bahwa pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud, diantaranya adalah: 1) membantu memperbaiki kinerja pemerintah, 2) pengalokasian sumberdaya dan pembuatan keputusan, 3) mewujudkan pertanggung jawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Bagi eksekutif (pusat maupun daerah), selain untuk memenuhi akuntabilitas terhadap peraturan (*accountability for legality*), pengungkapan kinerja diperlukan untuk menunjukkan prestasi pelayanan masyarakat yang telah disediakan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah. Bagi legislatif (pusat dan daerah), indikator yang jelas dan terukur serta metode pengukuran yang dapat dipertanggungjawabkan dapat dijadikan sebagai pedoman dalam melakukan penilaian terhadap laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah. Masyarakat umum juga memiliki kepentingan terhadap laporan pengungkapan kinerja, karena pada dasarnya masyarakat memiliki hak untuk mengetahui seberapa baik pengelolaan oleh pemerintah pusat maupun daerah dari pajak yang dibayarkan masyarakat.

Jadi pengukuran kinerja yang jelas dan transparan akan mewujudkan akuntabilitas publik yang tinggi yang pada akhirnya akan bermuara pada terciptanya *good governance*. Manajer publik atau *agent* dalam perspektif *agency theory* dengan informasi kinerja yang *valid*, perilaku memaksimalkan kepentingan mereka sendiri (melalui KKN) akan dapat dikurangi. Bagi *principal* informasi kinerja akan dapat dijadikan kontrol sekaligus mengurangi asimetri informasi. Secara teori, melalui SAKIP (Sistem Akuntabilitas Kinerja Pemerintah) PP Nomor 8 Tahun 2006, yang didukung oleh Standar Akuntansi Pemerintahan (PP nomor 24 tahun 2005) kinerja pemerintah akan dinilai secara transparan, sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, SAKIP akan dapat mendorong pemerintah melaksanakan *good governance*, memberikan masukan kepada pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dengan pemerintah; serta meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dengan terwujudnya akuntabilitas kinerja. Akuntabilitas kinerja merupakan wujud kewajiban pemerintah mempertanggungjawabkan semua keberhasilan dan kegagalan pencapaian berbagai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan oleh pemerintah secara periodik. Model pertanggungjawaban dalam bentuk SAKIP ini merupakan langkah konkrit yang diharapkan memberikan dampak dan nilai positif terhadap pelaksanaan pembangunan.

Namun demikian sampai dengan saat ini pengukuran kinerja pada sektor publik mengalami kendala untuk output-output yang sifatnya kualitatif, dan oleh karena itu kinerja yang dimaksud dalam pemikiran konseptual ini utamanya yang bersifat kuantitatif. Inilah salah satu keterbatasan dalam tulisan ini. Dengan keluarnya PP nomor 24 tahun 2005 tentang standar akuntansi pemerintahan, maka kinerja keuangan dapat diketahui melalui analisis laporan keuangan seperti halnya pada sektor swasta namun dengan beberapa modifikasi. Dengan adanya laporan keuangan yang dipublikasikan oleh pemerintah, penelitian-penelitian dapat dilakukan utamanya yang berhubungan dengan kinerja keuangan. Dapat juga meneliti pengaruh perilaku *agent* (etika, komitmen, budaya, dll) dalam hubungannya dengan sistem akuntansi dan kinerja pemerintah, tentang kepuasan masyarakat, tentang pengawasan internal oleh inspektorat maupun BPKP, tentang pengauditan oleh BPK, tentang perilaku oportunistik anggota dewan, dan lainnya. Penelitian-penelitian ini dapat mengadopsi yang pernah dilakukan pada sektor swasta dengan memodifikasi untuk diterapkan pada sektor publik. Dengan memanfaatkan teori keagenan yang pada awalnya digunakan untuk memetakan penelitian-penelitian pada sektor swasta, maka dengan cara pandang yang sama, juga bisa diterapkan pada organisasi sektor publik.

Penutup

Salah satu komponen vital dari *good governance* adalah akuntabilitas publik. Akuntabilitas

publik adalah pemberian informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan (rakyat). Pengukuran kinerja pemerintah dilakukan berdasarkan pada PP Nomor 8 Tahun 2006 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), yang didukung oleh regulasi-regulasi lain di sektor publik seperti PP Nomor 24 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, dan undang-undang lainnya yang mendukung. Dari perspektif *agency theory*, pengukuran kinerja yang baik akan mengurangi asimetri informasi dan dapat mencegah manajer publik untuk berperilaku oportunistik (*dysfunctional behavior*), yang selanjutnya akan dapat terwujud tata kelola pemerintah yang baik.

Daftar Pustaka

- Jensen, M. and W. Meckling. 1976. Theory of The Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, 305-60
- Jones, R. and M. Pendlebury. 2000. *Public Sector Accounting*. Great Britain: Philip Allan Pub. Ltd
- Lembaga Administrasi Negara. 2003. Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 589/IX/6/8/2003 tentang Penyusunan Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah
- _____. 2003. Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 239/IX/6/8/2003 tentang Perbaikan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah
- Mardiasmo. 2004. *Akuntansi Sektor Publik*. Ed. 1. Yogyakarta: Andi Offset
- _____. 2004. Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan tanggung Jawab Keuangan Negara
- _____. 2005. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
- _____. 2006. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.
- Sancoko dkk. 2008. *Kajian Terhadap Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja di Indonesia*. Badan Diklat Keuangan Departemen Keuangan Republik Indonesia
- Scott, W.R. 2000. *Financial Accounting Theory*. New Jersey: Prentice Hall
- Solikin, A. 2006. Penggabungan Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah: Perkembangan dan Permasalahan. *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, Vol. 2 No. 2, 1-15
- Watts, R. and J. Zimmerman. 2003. *Positive Accounting Theory*. Prentice Hall, Englewood Cliffs. New Jersey
- Wolk, H.I. et al. 2005. *Accounting Theory: A Conceptual and Institutional Approach*. Fifth Edition. South-Western College Publishing