

ADAKAH PERILAKU *OPORTUNISTIK* DALAM APLIKASI *AGENCY THEORY* DI SEKTOR PUBLIK?

Is There of Opportunistic Behavior on the Agency Theory Application in the Public Sector?

Nurul Latifah P *)

Abstract

Implementation of regional autonomy in Indonesia based on Law 22/1999 and Law 25/1999. The implementation of regional autonomy opportunities application research agency theory in public budgeting. The legislature is a principal party to the executive but also as agent for Voters. The occurrence of asymmetry of information between the executive and legislative branches to be not of much value when the legislature uses discretionary power in budgeting. Agents have more information about the actual performance, motivation, and purpose, potentially creating moral hazard and adverse selection. Principals themselves must pay (costs) to monitor agency performance and determine the structure of incentives and efficient monitoring. The existence of information asymmetry between executive-legislative and legislative-voter lead the opening of space for the occurrence of opportunistic behavior in the budgeting process.

Keywords: *Regional autonomy, the executive, legislative, agency relations, opportunistic.*

Abstraksi

Otonomi daerah di Indonesia penerapannya berdasarkan UU No.22/1999 dan UU No.25/1999. Diberlakukannya Otonomi daerah membuka peluang diaplikasikannya teori keagenan dalam riset penganggaran publik. Legislatif merupakan pihak prinsipal bagi eksekutif namun juga sebagai agen bagi voters (pemilih). Terjadinya asimetri informasi antara eksekutif dan legislatif menjadi tidak banyak berarti tatkala legislatif menggunakan *discretionary powernya* dalam penganggaran. Agen mempunyai informasi lebih banyak tentang kinerja aktual, motivasi, dan tujuan, yang berpotensi menciptakan *moral hazard* dan *adverse selection*. Prinsipal sendiri harus mengeluarkan biaya (*costs*) untuk memonitor kinerja *agen* dan menentukan struktur insentif dan monitoring yang efisien. Adanya asimetri informasi di antara eksekutif-legislatif dan legislatif-pemilih menyebabkan terbukanya ruang bagi terjadinya perilaku oportunistik dalam proses penyusunan anggaran.

Kata Kunci: *Otonomi daerah, eksekutif, legislatif, hubungan keagenan, oportunistik*

*) *Dosen STIE Pelita Nusantara Semarang*

1. Pendahuluan

Kebijakan otonomi daerah di Indonesia telah membawa perubahan yang sangat mendasar terhadap hubungan Pemerintah Daerah (eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau Legislatif. Hal ini menunjukkan bahwa di antara legislatif dan eksekutif terjadi hubungan keagenan (Halim, 2002; Halim & Abdullah, 2006). Perubahan ini juga berimplikasi pada semakin besarnya peran legislatif dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk penganggaran daerah.

Implikasi penerapan teori keagenan dapat menimbulkan perilaku efisiensi ataukah perilaku oportunistik bagi si Agen? Teori keagenan ini telah dipraktikkan, termasuk dalam pemerintahan daerah di Indonesia, sejak otonomi dan desentralisasi diberikan kepada pemerintah daerah pada tahun 1999.

Pemerintah provinsi, kota, dan kabupaten sibuk dengan salah satu kegiatan utamanya yaitu menyusun anggaran. Dalam proses penyusunan dan perubahan anggaran daerah, ada dua perspektif yang dapat ditelaah dalam aplikasi teori keagenan, yaitu hubungan antara eksekutif dengan legislatif, dan legislatif dengan pemilih (*voter*) atau rakyat.

Implikasi penerapan teori keagenan dapat menimbulkan hal positif dalam bentuk efisiensi, tetapi lebih banyak yang menimbulkan hal negatif dalam bentuk perilaku oportunistik (*opportunistic behaviour*). **Mengapa hal ini terjadi?** Karena pihak agensi memiliki informasi keuangan yang lebih daripada pihak prinsipal (keunggulan informasi), sedangkan dari pihak prinsipal memanfaatkan kepentingan pribadi atau golongannya sendiri (*self-interest*) karena memiliki keunggulan kekuasaan (*discretionary power*).

Masalah keagenan yang timbul di kalangan eksekutif cenderung memaksimalkan utiliti (*self-interest*) dalam pembuatan atau penyusunan anggaran APBD, karena memiliki keunggulan informasi (asimetri informasi). Akibatnya eksekutif cenderung melakukan "budgetary slack". Hal ini terjadi disebabkan pihak eksekutif akan mengamankan posisinya dalam pemerintahan di mata legislatif dan masyarakat/rakyat, bahkan untuk kepentingan pilkada berikutnya, tetapi *budgetary slack* APBD lebih banyak untuk kepentingan pribadi kalangan eksekutif (*self interest*) daripada untuk kepentingan masyarakat.

Teori keagenan berfokus pada persoalan asimetri informasi: agen mempunyai informasi lebih banyak tentang kinerja aktual, motivasi, dan tujuan, yang berpotensi menciptakan *moral hazard* dan *adverse selection*. Prinsipal sendiri harus mengeluarkan biaya (*costs*) untuk memonitor kinerja *agen* dan menentukan struktur insentif dan monitoring yang efisien (Petrie, 2002). Adanya asimetri informasi di antara eksekutif-legislatif dan legislatif-pemilih menyebabkan terbukanya ruang bagi terjadinya perilaku oportunistik dalam proses penyusunan anggaran, yang justru lebih besar daripada di dunia bisnis yang memiliki *automatic checks* berupa persaingan (Kasper & Streit, 1999).

Menurut Moe (1984) dan Strom (2000), hubungan keagenan dalam penganggaran publik adalah antara (1) pemilih-legislatur, (2) legislatur-pemerintah, (3) menteri keuangan-pengguna anggaran, (4) perdana menteri-birokrat, dan (5) pejabat-pemberi pelayanan. Hal yang sama dikemukakan juga oleh Gilardi (2001), yang melihat hubungan keagenan sebagai hubungan pendelegasian (*chains of delegation*).

2. Pembahasan

2.1. Hubungan Keagenan Antara Eksekutif dan Legislatif

Dalam hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif sebagai agen dan legislatif sebagai prinsipal (Halim & Abdullah, 2006; Fozzard, 2001; Moe, 1984; Strom, 2000). Johnson (1994:5) menyebut hubungan eksekutif/birokrasi dengan legislatif/kongres dengan nama *self-interest model*. Legislator ingin dipilih kembali, birokrat ingin memaksimalkan anggarannya, dan konstituen ingin memaksimalkan utilitasnya. Agar terpilih kembali, legislator mencari program dan *projects* yang membuatnya populer di mata konstituen. Birokrat mengusulkan program-program baru karena ingin *agency*-nya berkembang dan konstituen percaya mereka menerima manfaat (*benefit*) dari pemerintah.

Sebagai prinsipal, legislatif dapat juga berperilaku *moral hazard* dalam merealisasikan *self-interestnya* (Elgie & Jones, 2001). Menurut Colombatto (2001), adanya *discretionary power* akan menimbulkan pelanggaran atas kontrak keagenan, dan karenanya dapat diprediksi bahwa semakin besar *discretionary power* yang dimiliki legislatif semakin besar pula kecenderungan mereka mengutamakan kepentingan pribadinya.

Alokasi sumberdaya dalam anggaran mengalami distorsi ketika politisi berperilaku korup. Perilaku korup ini terkait dengan peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi pada proyek-proyek yang akan dibiayai dengan anggaran, yakni pengalokasian akan lebih banyak untuk proyek-proyek yang mudah dikorupsi (Mauro, 1998a; 1998b) dan memberikan keuntungan politis bagi politisi (Keefer & Khemani, 2003). Artinya, korupsi dan *rent-seeking activities* di pemerintahan berpengaruh terhadap jumlah dan komposisi pengeluaran pemerintah.

Menurut Garamfalvi (1997), korupsi dapat terjadi pada semua level dalam penganggaran, sejak perencanaan sampai pada pembayaran dana-dana publik. Korupsi secara politis (*political corruption*) terjadi pada fase penyusunan anggaran di saat keputusan politik sangat dominan, dengan cara mengalihkan alokasi sumberdaya publik. Sementara korupsi yang terjadi dalam pelaksanaan anggaran disebut korupsi administratif (*administrative corruption*) karena keputusan administrasi lebih dominan. Pada akhirnya korupsi politik akan menyebabkan korupsi administratif.

Dalam perkembangannya, posisi legislatif yang kuat berdasarkan UU No.22/1999 mengalami perubahan setelah UU tersebut diganti dengan UU No.32/2004. Salah satu perubahan terpenting adalah dalam hal pemilihan kepala daerah, yang dipilih langsung oleh rakyat tanpa melalui perantara legislatif, sehingga pemberhentian kepala daerah juga bukan kewenangan dari legislatif. Selain itu, PP No.110/2000 yang mengatur kedudukan keuangan DPRD, yang mengandung kemungkinan bias interpretasi atas anggaran DPRD, diganti dengan PP No.24/2004, perubahan ini diharapkan mengurangi perilaku oportunistik legislatif dengan memanfaatkan *discretionary power* yang dimilikinya (Halim & Abdullah, 2006)

2.2. Hubungan Keagenan Antara Legislatif dan Publik (Voters)

Groehendijk (1997) menyatakan bahwa *without doubt, the relationship between voters and politicians in a representative democracy can be considered to be a principal-agent relationship*. Legislatif (politisi) adalah agen dan publik (pemilih) adalah prinsipal (Fozzard, 2001; Moe, 1984). Lupia & Mc Cubbins (2000) dan Andvig et al. (2001) menyatakan bahwa

citizens atau *voters* adalah prinsipal bagi parlemen. Mitchell (2000) lebih tegas menyatakan bahwa *voters* adalah *the ultimate principals*.

Von Hagen (2002) berpendapat bahwa hubungan keagenan antara *voters-legislatif* pada dasarnya menunjukkan bagaimana *voters* memilih politisi untuk membuat kebijakan publik bagi mereka dan mereka memberikan dana dengan membayar pajak. Dengan demikian, politisi diharapkan mewakili kepentingan prinsipalnya ketika legislatif terlibat dalam pengalokasian anggaran. Pada kenyataannya, legislatif tidak selalu memiliki preferensi yang sama dengan publik (Groehendijk, 1997). Oleh karena itu, Lupia & Mc Cubbins (2000) mengingatkan bahwa pendelegasian memiliki konsekuensi terjadinya *abdication*, yakni *agents are unconstrained by how their actions affect their principals*. Persoalan *abdication* menjadi semakin nyata ketika tidak ada institusi formal yang berfungsi mengawasi kinerja legislatif.

Menurut Von Hagen (2002), sesungguhnya *voters* memiliki keinginan menghilangkan peluang oportuniste legislatif melalui suatu aturan tentang apa yang harus mereka lakukan pada kondisi tertentu. Namun, membuat aturan untuk sesuatu yang tidak jelas dan tingginya kompleksitas situasi yang dihadapi menyebabkan kontrak yang sempurna sulit dibuat. Karenanya hubungan keagenan *voters-politisi* dapat dipandang sebagai *incomplete contract* (Seabright, 1996).

2.3. Penganggaran Publik

Penganggaran atau proses penyusunan anggaran publik memiliki karakteristik berbeda dengan penganggaran dalam bisnis. Menurut Lee & Johnson (1998) karakteristik tersebut mencakup (1) ketersediaan sumberdaya, (2) motif laba, (3) barang publik, (4) eksternalitas, (5) penentuan harga pelayanan publik, dan (6) perbedaan lain seperti intervensi pemerintah terhadap perekonomian melalui anggaran, kepemilikan atas organisasi, dan tingkat kesulitan dalam proses pembuatan keputusan.

Anggaran merupakan alat utama pemerintah untuk melaksanakan semua kewajiban, janji, dan kebijakannya ke dalam rencana-rencana konkrit dan terintegrasi dalam hal tindakan apa yang akan diambil, hasil apa yang akan dicapai, pada biaya berapa dan siapa yang akan membayar biaya-biaya tersebut (Dobell & Ulrich, 2002). Sementara Freeman & Shoulders (2003:94) menyatakan bahwa anggaran yang ditetapkan dapat dipandang sebagai suatu kontrak kinerja antara legislatif dan eksekutif. Menurut Rubin (1993:4), penganggaran publik adalah pencerminan dari kekuatan relatif dari berbagai budget *actors* yang memiliki kepentingan atau *preferensi* berbeda terhadap *outcomes* anggaran. Adanya keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah menjadi alasan mengapa penganggaran menjadi mekanisme terpenting untuk pengalokasian sumberdaya. Bagi Hagen et al. (1996), penganggaran di sektor publik merupakan suatu *bargaining process* antara eksekutif dan legislatif.

Penganggaran setidaknya mempunyai tiga tahapan, yakni (1) perumusan proposal anggaran, (2) pengesahan proposal anggaran, dan (3) pengimplementasian anggaran yang telah ditetapkan sebagai produk hukum (Samuels, 2000). Menurut Von Hagen (2002) penganggaran terbagi ke dalam empat tahapan, yaitu *executive planning, legislative approval, executive implementation, dan ex post accountability*. Pada kedua tahapan pertama terjadi interaksi antara eksekutif dan legislatif dan politik anggaran paling mendominasi, sementara pada (dua) tahap terakhir hanya melibatkan birokrasi sebagai *agen*.

2.4. Proses Penyusunan Anggaran di Indonesia

Otonomi daerah di Indonesia penerapannya tidak terlepas dari perubahan paradigma dalam pengelolaan dan penganggaran daerah. Penganggaran kinerja (*performance budgeting*) adalah konsep dalam penganggaran yang menjelaskan keterkaitan antara pengalokasian sumberdaya dengan pencapaian hasil yang dapat diukur. Penganggaran yang berbasis kinerja mulai diterapkan di Indonesia berdasarkan PP No.105/2000 dan Kepmendagri No.29/2002. Anggaran kinerja mendorong partisipasi dari *stakeholders* sehingga tujuan pencapaian hasil sesuai dengan kebutuhan publik. Legislatif diberi kesempatan untuk berperan aktif dalam penyusunan dan penetapan anggaran sebagai produk hukum.

Proses penyusunan anggaran dalam penganggaran kinerja dimulai dari satuan kerja-satuan kerja yang ada di Pemda, melalui dokumen usulan anggaran yang disebut Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RK SKPD). RK SKPD kemudian diteliti oleh tim anggaran eksekutif untuk dinilai kelayakannya (berdasarkan urgensi dan ketersediaan dana) diakomodasi dalam RAPBD yang akan disampaikan kepada legislative, RAPBD kemudian dipelajari oleh panitia anggaran legislatif dan direspon oleh semua komisi dan fraksi dalam pembahasan anggaran.

Dalam proses pembahasan anggaran, eksekutif dan legislatif membuat kesepakatan-kesepakatan yang dicapai melalui *bargaining* (dengan acuan KUA dan SP) sebelum anggaran ditetapkan sebagai suatu peraturan daerah. Anggaran yang telah ditetapkan menjadi dasar bagi eksekutif untuk melaksanakan aktivitasnya dalam pemberian pelayanan publik dan acuan bagi legislatif untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan penilaian kinerja eksekutif dalam hal pertanggungjawaban kepala daerah.

2.5. Peran Legislatif dalam Penganggaran

Johnson (1994) menggunakan studi kasus pada empat *agency*, menemukan bahwa birokrasi merespon tekanan yang diberikan oleh legislatur dalam proses pembuatan kebijakan dan anggaran. Hyde & Shafritz (1978:324) menyatakan bahwa penganggaran adalah sebuah proses legislatif. Apapun yang dibuat eksekutif dalam proses anggaran, pada akhirnya tergantung pada legislatif karena legislatif mempunyai kekuasaan untuk mengesahkan atau menolak usulan anggaran yang diajukan eksekutif.

Dobell & Ulrich (2002) menyatakan bahwa peran penting legislatif adalah mewakili kepentingan masyarakat, pemberdayaan pemerintah, dan mengawasi kinerja pemerintah. Ketiga peran ini menempatkan legislatur memiliki kemampuan memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kebijakan pemerintah. Sementara menurut Havens (1996), tidak ada keharusan bagi legislatif untuk mempunyai preferensi yang sama dengan pemerintah atas kebijakan, termasuk anggaran. Samuels (2000) menyebutkan ada dua kemungkinan perubahan yang dapat dilakukan oleh legislatif terhadap usulan anggaran yang diajukan oleh eksekutif, yaitu: pertama, merubah jumlah anggaran, dan kedua, merubah distribusi belanja/pengeluaran dalam anggaran.

Di Indonesia, penyusunan usulan anggaran atau rancangan APBD oleh eksekutif didasarkan pada Kebijakan Umum Anggaran (KUA), strategi dan prioritas (SP) yang diturunkan dari rencana strategis daerah (Renstrada). KUA dan SP dinyatakan dalam sebuah nota kesepakatan antara eksekutif dan legislatif. Pada tahap formulasi, relatif tidak terjadi konflik antara eksekutif dan legislatif, sementara pada tahap berikutnya, yakni ketika

rancangan anggaran diusulkan menjadi anggaran yang ditetapkan biasanya harus melalui perdebatan dan negosiasi di antara kedua belah pihak.

Dalam penganggaran di beberapa daerah di Indonesia terjadi konflik antara legislatif dengan pemerintah. Sebagai contoh dalam hal (1) penyusunan APBD, terutama pada pos anggaran belanja untuk DPRD, (2) kedudukan keuangan DPRD terhadap PAD, (3) kedudukan protokoler anggota DPRD beserta fasilitas-fasilitasnya, dan (4) pembahasan laporan pertanggungjawaban tahunan kepala daerah (Yudoyono, 2003:39). Abdullah (2004) menemukan bahwa DPRD mempunyai preferensi berbeda dengan eksekutif atas jumlah anggaran untuk pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum. Anggaran belanja bidang pekerjaan umum diusulkan lebih tinggi, sementara belanja pendidikan dan kesehatan lebih rendah.

2.6. Oportunisme Legislatif dalam Penganggaran

Teori prinsipal-agen menjelaskan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan utilitasnya melalui pengalokasian sumberdaya dalam anggaran yang ditetapkan (Magner & Johnson, 1995). Eksekutif atau *agency* yang menjadi pengusul anggaran dan juga pelaksana atau pengguna dari anggaran tersebut berupaya untuk memaksimalkan jumlah anggaran (Smith & Bertozzi, 1998). Di sisi lain, publik memilih politisi untuk membuat keputusan tentang penggunaan sumberdaya bagi mereka di pemerintahan sehingga belanja publik sesungguhnya adalah cerita tentang beberapa politisi yang menghabiskan uang orang lain (Von Hagen, 2002).

Politisi dapat memanfaatkan posisinya untuk memperoleh *rents*. Manipulasi politis atas kebijakan publik menyebabkan pengalokasian sumberdaya dalam anggaran tidak efisien dan efektif. Politisi sebagai agen publik berlaku *shirking* karena adanya asimetri informasi dan konflik kepentingan dengan konstituennya. Menurut Garamfalvi (1997), politisi menggunakan pengaruh dan kekuasaan untuk menentukan alokasi sumberdaya, yang akan memberikan keuntungan pribadi kepada politisi.

Teori ekonomi dan *common sense* menunjukkan bahwa jenis-jenis belanja pemerintah membuka peluang untuk *lucrative opportunities* (Mauro, 1998a). Isu-isu penting dalam pengalokasian sumberdaya ke dalam belanja publik adalah (1) *rent-seeking behavior* (Krueger, 1974) dan (2) pemilihan barang atau pelayanan untuk program-program yang sulit untuk dimonitor orang lain (Mauro, 1998a; 1998b). Misalnya, belanja untuk barang-barang khusus dan berteknologi tinggi merupakan contoh belanja yang mudah dikorupsi karena tidak banyak atau tidak ada orang yang memahami barang tersebut (Shleifer & Vishny, 1993).

Martinez-Vazquez et al. (2004) memberikan argumen tentang motivasi/insentif dan peluang korupsi dalam sisi belanja anggaran pemerintah. Insentif korupsi adalah kurangnya standar etika dan moral, kemungkinan terdeteksi yang rendah, pengawasan dan sanksi yang lemah, atau ketidakcukupan gaji dan insentif lainnya. Mereka menyatakan bahwa seorang politisi yang berpengaruh cenderung mendukung proyek tertentu bukan karena prioritas atas kegiatan tersebut, tetapi karena suap yang akan diperoleh atau keuntungan untuk dirinya sendiri.

Sektor pendidikan dan kesehatan merupakan dua sektor pelayanan publik yang paling penting dipenuhi oleh pemerintah (Ablo & Reinikka, 1998) sehingga alokasi anggaran untuk kedua sektor ini relatif besar dibanding sektor lain. Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa

pendidikan dan kesehatan merupakan bentuk pelayanan publik yang paling mendasar dan karenanya menjadi fokus utama pembelaan legislatif di pemerintahan. Namun, belanja untuk pendidikan dan kesehatan bukanlah area yang dapat memberikan peluang untuk korupsi sehingga anggaran pendidikan, kesehatan, dan sosial akan diperkecil (Gupta et al., 2002; Mauro, 1998a; Schiavo-Campo, 1999).

Feyzioglu et al. (1998) menemukan bahwa ketika bantuan luar negeri ditujukan untuk peningkatan kualitas pendidikan, pemerintah akan menggeser alokasi dana yang sebelumnya sudah disiapkan untuk sektor pendidikan ke sektor lain. Namun, ketika bantuan tersebut ditujukan untuk mendukung investasi publik, pemerintah tetap mempertahankan alokasi dana yang telah disiapkan untuk investasi tersebut.

Hasil penelitian Tanzi & Davoodi (2002) memberi bukti tentang perilaku oportunistik politisi dalam pembuatan keputusan investasi publik. Karena *capital spending is highly discretionary*, para politisi membuat keputusan-keputusan terkait dengan (1) besaran anggaran investasi publik, (2) komposisi anggaran investasi publik tersebut, (3) pemilihan proyek-proyek khusus dan lokasinya, dan (4) besaran rancangan setiap proyek investasi publik. Keputusan tersebut terkait dengan pemberian kontrak kepada pihak luar, yang dapat menghasilkan aliran rente berupa *commissions*.

Oleh karena itu, korupsi sangat berpengaruh terhadap keputusan alokasi anggaran untuk *capital projects* (Tanzi & Davoodi, 2002). Akibatnya korupsi akan meningkatkan jumlah, besaran dan kompleksitas proyek, sehingga menyebabkan (1) pembesaran rasio investasi publik terhadap GDP, (2) penurunan produktifitas investasi publik (3) pengurangan alokasi untuk belanja pelayanan publik lainnya, seperti operasi dan pemeliharaan, pendidikan, dan kesehatan, dan (4) penurunan dalam pertumbuhan ekonomi.

Representasi politik yang tidak layak dan institusi yang lemah mengakibatkan banyak peluang untuk melakukan *political corruption*. Menurut Camarero (1997) tindakan korup tidak demokratis. Beberapa faktor institusional dapat memberi peluang bagi terjadinya *political corruption* ini, yakni:

- a) adanya discretionary systems dalam pembuatan keputusan dan kurangnya mekanisme perencanaan partisipatif;
- b) ketidaklengkapan dalam formulasi anggaran; dan
- c) ketiadaan regulasi mengenai rent-seeking (Martinez-Vasquez et al., 2004).

Kecenderungan alokasi dalam pengeluaran pemerintah merupakan bagian dari pertarungan politik di antarpolitisi, yang tidak pernah menguntungkan kaum miskin. Ketika keputusan pengalokasian dibuat, motivasi terhadap preferensi pengeluaran terkait dengan *moral hazard* legislatif. Preferensi legislatif adalah pada proyek infrastruktur karena lebih mudah digunakan sebagai bentuk pemenuhan atas janji kepada *voters*-nya (Keefer & Khemani, 2003).

Sektor pendidikan dan kesehatan merupakan kebutuhan dasar rakyat yang semestinya diberikan oleh pemerintah dan sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi (Davoodi et al., 2003; Gupta et al., 2002), sehingga keberpihakan legislatif kepada sektor ini merupakan suatu keniscayaan. Penjelasan teoretis atas ketidakberpihakan legislatif pada sektor-sektor tersebut dapat dilihat dari konsep hubungan keagenan karena anggota parlemen memiliki kecenderungan menciptakan *rente* (*rent creation*). Mauro (1998a, 1998b) dan Tanzi &

Davoodi (2002) menemukan bahwa anggaran untuk investasi publik lebih disukai karena dapat memberikan komisi lebih besar daripada belanja untuk pelayanan sosial, pendidikan, dan kesehatan. Preferensi legislatif mengarah pada alokasi belanja yang dapat memberikan rente lebih besar. Artinya, kecenderungan legislatif untuk lebih *prefer* pada alokasi belanja modal merupakan realisasi dari *self-interest* mereka.

Perubahan posisi legislatif yang menjadi powerful menyebabkan legislatif memiliki power untuk merubah usulan anggaran yang diajukan eksekutif. Legislatif yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban dan mengadakan penyelidikan terhadap eksekutif menjadi sangat berwibawa dalam proses anggaran. Artinya, legislatif sebagai agen dari publik berpeluang melakukan *moral hazard* (Von Hagen, 2002). Ini penyalahgunaan *discretionary power* dengan melanggar kesepakatan (*agreement*) yang telah dibuat (Colombatto, 2001).

Stiglitz (1999) menyatakan bahwa sumber dana mempengaruhi kehati-hatian seorang agen dalam membuat kebijakan penggunaannya. Dalam hubungan antarpemerintah, perilaku ini disebut *flypaper effect* (Moisio, 2002), yakni adanya perbedaan respons belanja atas sumber pendapatan atau penerimaan pemerintah. Dalam konteks peran legislatif dalam penganggaran, adanya motif *self-interest* akan mempengaruhi pengalokasian dana di dalam anggaran.

3. Simpulan

Dalam hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif sebagai agen dan legislatif sebagai principal. Teori keagenan berfokus pada persoalan asimetri informasi: agen mempunyai informasi lebih banyak tentang kinerja aktual, motivasi, dan tujuan, yang berpotensi menciptakan *moral hazard* dan *adverse selection*. Prinsipal sendiri harus mengeluarkan biaya (*costs*) untuk memonitor kinerja *agen* dan menentukan struktur insentif dan monitoring yang efisien. Implikasi penerapan teori keagenan dapat menimbulkan hal positif dalam bentuk efisiensi, tetapi dapat pula menimbulkan hal negatif dalam bentuk perilaku oportunistik (*opportunistic behaviour*).

Representasi politik yang tidak layak dan institusi yang lemah mengakibatkan banyak peluang untuk melakukan *political corruption*. Beberapa faktor institusional dapat memberi peluang bagi terjadinya *political corruption* ini, yaitu: adanya *discretionary systems* dalam pembuatan keputusan dan kurangnya mekanisme perencanaan partisipatif, ketidaklengkapan dalam formulasi anggaran dan tidak adanya regulasi mengenai *rent-seeking*.

Daftar Pustaka

- Abdullah, Syukry, 2004. *Perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah Pendekatan principal-agent theory*. Makalah disajikan pada Seminar Antar Bangsa di Universitas Bengkulu, Bengkulu, 4-5 Oktober 2004.
- Allard, Richard J. 1995. *The measurability of budget related rent-seeking*. Public Choice 85: 389-394.

- Andvig, Jens Chr., Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener & Tina Søreide. 2001. *Corruption: A review of contemporary research*. Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights Report R 2001: 7. Web: <http://www.cmi.no/>
- Camarar, L. 1997. *Poverty and corruption in South Africa: Government corruption in poverty alleviation programs*. <http://www.gov.za/reports/1998/poverty/corruption.pdf>.
- Carr, Jered B. & Ralph S. Brower. 2000. *Principled opportunism: Evidence from the organizational middle*. *Public Administration Quarterly* (Spring): 109-138.
- Christensen, Jorgen Gronnegard. 1992. *Hierarchical and contractual approaches to budgetary reform*. *Journal of Theoretical Politics* 4(1): 67-91.
- Colombatto, Enrico. 2001. *Discretionary power, rent-seeking and corruption*. University di Torino & ICER, working paper.
- Davoodi, Hamid R., Erwin R. Tiongson, & Sawitree S. Asawanuchit. 2003. *How useful are benefit incidence analyses of public education and health spending?* IMF Working Paper WP/03/227.
- Deller, Steven, Craig Maher, & Victor Lledo. 2002. *Wisconsin local government, state shared revenues and the illusive flypaper effect*. University of Wisconsin-Madison, working paper.
- Devarajan, Shantayanan, Vinaya Swaroop, & Heng-fu Zou. 1996. *The composition of public expenditure and economic growth*. *Journal of Monetary Economics* 37: 313-344.
- Dobell, Peter & Martin Ulrich. 2002. *Parliament's performance in the budget process: A case study*. *Policy Matters* 3(2): 1-24. <http://www.irpp.org>.
- Eisenhardt, Kathleen M. 1989. *Agency theory: An assessment and review*. *Academy of Management Review* 14(1): 57-74.
- Elgie, Robert & Erik Jones. 2000. *Agents, Principals and the Study of Institutions: Constructing a Principal-Centered Account of Delegation*. Working documents in the Study of European Governance Number: 5. Center for the Study of European Governance (CSEG).
- Feyzioglu, Tarhan, Vinaya Swaroop, & Min Zhu. 1998. *A panel data analysis of the fungibility of foreign aid*. *World Bank Economic Review* 12(1): 29-58.
- 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.

- Garamfalvi, L. 1997. *Corruption in the public expenditures management process*. Paper presented at 8th International Anti-Corruption Conference, Lima, Peru, 7-11 September.
- Groehendijk, Nico. 1997. *A principal-agent model of corruption*. *Crime, Law & Social Change* 27: 207-229.
- Halim, Abdul. 2002. *Analisis varian pendapatan asli daerah dalam laporan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota di Indonesia*. Universitas Gadjah Mada. Disertasi.
- Halim, Abdul & Syukriy Abdullah. 2006. *Hubungan dan masalah keagenan di pemerintahan daerah: sebuah peluang penelitian anggaran dan akuntansi*. *Jurnal Akuntansi Pemerintah* 2(1): 53-64.
- Havens, Harry S. 1996. *Budgeting and policy-making by the legislature in the United States*. Budgeting and Policy Making.
- Jaya, Wihana Kirana. 2005. *Dysfunctional institutions in the case of local elite behaviour in decision-making about local government budgets in Indonesia*. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia* 20(2): 120-135.
- Keefer, Philip & Stuti Khemani. 2003. *The political economy of public expenditures*. Background paper for WDR 2004:
- Lupia, Arthur & Mathew McCubbins. 2000. *Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed*. *European Journal of Political Research* 37: 291-307.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Martinez-Vazquez, Jorge, F. Javier Arze, & Jameson Boex. 2004. *Corruption, Fiscal Policy, and Fiscal Management*.

<http://www.fajar.co.id/news.php?newsid>