

AKUNTABILITAS DALAM PERSPEKTIF TEORI AGENSI

Masiyah Kholmi
Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Malang
E-mail: masiyahk@yahoo.com

Abstract

Accountability is an inseparable part of agency theory about the relationship between agent (management) and principal (owner). The essence of theory, difficult creation of relationship between owners and management because conflict of interest. The Solution to improve the performance-based compensation is to give a reward to agent in order to optimizing their work. To maintain accountability, agent is obliged to act in the interests of the principal and the principal gives the power to recognizes agents performance or give a punishment to them.

Keywords: *Accountability, agency theory, agent, principal.*

Abstrak

Akuntabilitas merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari lembaga theory about hubungan antara agen (manajemen) dan pokok (pemilik). Inti dari teori, pembuatan sulit hubungan antara pemilik dan manajemen karena konflik kepentingan. Solusi untuk meningkatkan kompensasi berbasis kinerja adalah untuk memberikan hadiah kepada agen untuk mengoptimalkan kerja. Mereka memelihara akuntabilitas, agen wajib untuk bertindak dalam kepentingan kepala sekolah dan kepala sekolah memberikan kekuatan untuk mengakui kinerja agen atau memberikan hukuman kepada mereka.

Kata kunci: *Akuntabilitas, teori keagenan, agen, kepala sekolah.*

Akuntabilitas dipandang penting dalam sebuah perusahaan, organisasi non profit, baik pemerintahan maupun non pemerintahan. Akuntabilitas sudah cukup lama diperkenalkan sejak dalam sejarah Mesopotamia pada 4000 SM dengan dikenalnya hukum Hammurabi yang mewajibkan seorang raja untuk mempertanggungjawabkan

tindakannya kepada pihak yang memberi wewenang (Velayutham dan Perera, 2004: 53; Rachmadi, 2002). Akuntabilitas sebagai istilah dalam teori dan praktik administrasi publik sudah sering digunakan dan penggunaan istilah akuntabilitas dalam konteks pemerintahan dan politik bukanlah masalah baru namun sudah

menjadi ‘desas-desus’ dalam satu dekade terakhir (Mtashalm, 1984; Day dan Klein, 1987; dan White, *et al.* 1994 dalam Raba, 2006: 9).

Selama dua dekade terakhir, meningkatnya kebutuhan/tuntutan untuk akuntabilitas pada organisasi non pemerintah (LSM), karena sebagian serangkaian skandal yang dipublikasikan telah mengikis kepercayaan publik pada organisasi nirlaba dan adanya pertumbuhan LSM yang cepat di seluruh dunia (Ebrahim, 2003). Sedangkan Messner (2009) menyatakan bahwa permintaan akan akuntabilitas publik yang lebih sering menjadi kebutuhan untuk kontrol manajerial dalam perusahaan dan terjadinya skandal perusahaan tampaknya menyarankan bahwa para manajer harus tunduk pada akuntabilitas manajerial terhadap (*vis-à-vis*) teman dan atasannya. Secara umum, manajer mampu dan wajib menjelaskan, membenarkan, dan bertanggung jawab atas peristiwa atau tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan.

Sebagai contoh, di Amerika banyak skandal yang dilakukan oleh organisasi besar seperti *American Cancer Society and American Red Cross*. Kecurangan yang dilakukan misalnya, memberikan gaji tinggi untuk pengelola yang dibebankan pada organisasi, pembebanan administrasi yang tinggi, akumulasi kesejahteraan, komersialisasi, dan gagal untuk memberikan kontribusi kepada kaum miskin yang menyebabkan krisis kepercayaan (Young *et al.*, 1996; Gibelman dan Gelman, 2001; Bendell, 2006; Khrisna *et al.* 2006). Semua skandal yang terjadi tersebut diklaim berbagai pihak disebabkan oleh

kurangnya akuntabilitas organisasi (Gibelman dan Gelman, 2001).

Isu akuntabilitas sesungguhnya sudah lama dikenal di negara-negara Eropa dan Amerika dengan adanya konsep pemisahan antara kepemilikan dan pengendalian perusahaan. Pemisahan ini akan menimbulkan masalah karena adanya perbedaan kepentingan antara pemegang saham (sebagai prinsipal) dengan pihak manajemen sebagai pihak agen (Jensen dan Meckling, 1976). Adanya pemisahan pemilik dan manajemen ini, dalam literatur akuntansi dikenal dengan *agency theory* (teori keagenan) yang melihat hubungan berdasarkan konsep *principal* dan *agent* (Harahap, 2005: 493).

Teori agensi merupakan teori yang berusaha untuk menerangkan tindakan atau aksi dari pihak-pihak yang terlibat adanya hubungan kontrak dalam merubah metode pengukuran akuntansi, khususnya yang dilakukan oleh pihak perusahaan atau manajemen (Kiswara, 1999: 5 dan Kelly, 1983: 183 dalam Abdurrahman dan Ludigdo, 2004: 249). Definisi tersebut menunjukkan adanya suatu kontradiksi dalam *agency theory* yang diakibatkan adanya konflik kepentingan antara pemilik (*principal*) dan manajer (*agent*). Untuk itulah dalam uraian berikut ini akan dibahas tentang konsepsi akuntabilitas, kemudian *agency theory*, sebagai awal timbulnya isu tentang akuntabilitas, dan keterbatasan konseptual *principal-agent* yang berhubungan dengan akuntabilitas.

Tujuan dari pengkajian ini adalah untuk mengupas keterkaitan akuntabilitas dan teori agensi. Kajian ini diharapkan dapat memberikan

kontribusi yang positif bagi pengembangan ilmu pengetahuan menyangkut akuntabilitas dan teori keagenan (*agency theory*) serta sumbangan pemikiran terkait dengan keterbatasan konseptual *principal-agent* yang berhubungan dengan akuntabilitas.

Konsepsi Akuntabilitas

Seperti yang dijelaskan di atas bahwa akuntabilitas muncul sebagai konsekuensi logis adanya hubungan antara *agent* dan *principal*. Akuntabilitas berawal untuk memenuhi permintaan atau kewajiban untuk memberikan keterangan (justifikasi) atas aktivitas yang dilakukan seseorang terhadap orang lain sebagai jawabannya (Gray, *et al.* 1987). Jadi esensi akuntabilitas adalah tentang pemberian informasi antara dua pihak, yang satu pihak adalah bertanggung jawab memberikan penjelasan atau justifikasi terhadap pihak yang lain sebagai pertanggungjawaban itu adalah haknya (Gray, *et al.* 1997).

Dua pihak yang ada dalam kerangka pikir akuntabilitas biasanya dideskripsikan sebagai *principal* dan *agent*. *Principal* diartikan sebagai pihak yang harus diberikan pertanggungjawaban dan *agent* dimaksudkan sebagai pihak yang melakukan pertanggungjawaban (Gray *et al.* 1987). Biasanya dalam literatur akuntansi dikenal sebagai *agency theory* yang melihat hubungan berdasarkan konsep *agent* dan *principal* (Power, 1991; Harahap, 2005: 493). Power (1991) menggunakan konsep *principal-agent* dalam membangun kerangka pikir untuk akuntabilitas lingkungan tempat perusahaan mempertanggungjawabkannya kepada

masyarakat (*principal*) dalam penghargaan terhadap lingkungan.

Gray dan Jenkins (1993: 55) menyatakan bahwa hubungan akuntabilitas terdiri dari tiga unsur yang terkait satu dengan yang lain, yaitu *agent* (*accountor*), *principal* (*accountee*), dan aturan akuntabilitas (*code*). *Agent* merupakan pihak yang diberi tanggung jawab dan menyajikan penjelasan atas pelaksanaan kepemimpinannya. *Principal* (*accountee*) merupakan pihak yang mempercayakan tanggung jawab kepada *agent* dan memberi sanksi jika tindakan atau jawaban agen tidak memuaskan. Aturan (*code*) merupakan dasar dari sebuah hubungan akuntabilitas yang membatasi sifat akuntabilitas dan penyajian akuntabilitas beserta berisi harapan prinsipal terhadap agennya tentang sumber daya, aktivitas, dan tanggung jawab yang diberikan kepada agen.

Akuntabilitas mengacu pada hubungan di mana prinsipal memiliki kemampuan untuk memperoleh jawaban dari agen atau pertanyaan tentang perilaku mereka yang diusulkan sesuai, untuk melihat perilaku itu, dan untuk memberlakukan sanksi terhadap agen dalam hal mereka menganggap perilaku tidak memuaskan. Dalam hubungan akuntabilitas, prinsipal bisa menginterogasi (memeriksa) agen dan bisa memberi sanksi jika tindakan atau jawaban *agent* tidak memuaskan (Raba, 2006: 28). Dalam organisasi bisnis, manajemen sebagai agen harus bertanggung jawab terhadap prinsipal (pemegang saham atau *shareholders*). Demikian, Gray *et al.* (1996) mendefinisikan akuntabilitas sebagai:

The duty to provide an account (by no means necessarily a

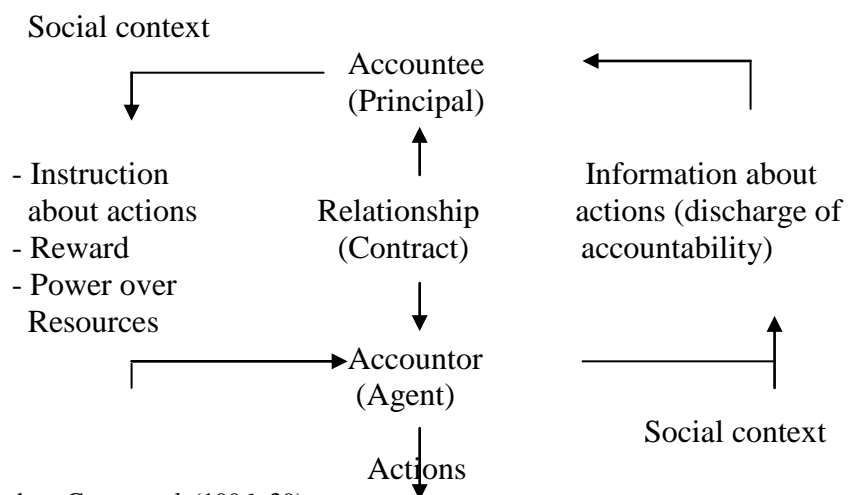
financial account) or reckoning of those actions for which one held responsible.

Principal melepaskan kontrol atas sumber dayanya kepada *agent*, memberikan instruksi atau ekspektasi tentang penggunaan sumber daya, kemudian agen bertanggung jawab atas pelaksanaan aktivitas (tindakan) dan pemberian pertanggungjawaban atas tindakan tersebut. Lebih lanjut, Gray *et al.* (1996: 38) menjelaskan bahwa akuntabilitas merupakan dua tanggung jawab, yaitu tanggung jawab untuk menjalankan tindakan (tidak melakukan tindakan) dan tanggung jawab untuk melaporkan tindakan itu. Sebagai contoh, *shareholders* dan perusahaan, manajer dari perusahaan bertanggung jawab atas sumber-sumber (keuangan dan non keuangan) yang dipercayakan oleh *shareholders* (pemilik) dan tanggung jawab untuk melaporkan bagi manajemen. Laporan keuangan tahunan dapat digunakan sebagai mekanisme untuk melaksanakan akuntabilitas. Jadi unsur penting dalam proses munculnya hu-

bungan antara manajer dan *shareholders*, sebuah hubungan masyarakat (*society*) dengan kewajiban memberi informasi kepada *shareholders*.

Dalam disiplin akuntansi, akuntabilitas berarti tugas untuk menyediakan informasi (termasuk di dalamnya adalah informasi keuangan) atau kalkulasi-kalkulasi yang diperlukan dari sebuah aktivitas yang menjadi tanggung jawab dari sebuah organisasi atau perusahaan (Gray *et al.* 1996). Dan hubungan akuntabilitas digambarkan secara sederhana ke dalam sebuah model sebagaimana pada Gambar 1.

Model hubungan akuntabilitas di atas dapat digunakan untuk menjelaskan berbagai situasi yang kompleks dalam konteks sosial, yang menunjukkan hubungan dua arah antara dua pihak yang disebut *accounttee* atau *principal* dan *accountor* atau *agent*. Dalam akuntansi keuangan konvensional, *principal* adalah *shareholder* dan *agent* adalah seorang manajer perusahaan.



Sumber: Gray, *et al.* (1996: 39)

Gambar 1. A Generalised Accountability Model

Akuntabilitas menunjukkan bahwa prinsipal memiliki dua jenis hak terhadap agen, yaitu hak untuk menuntut informasi dan kapasitas untuk menjatuhkan sanksi. Tiga bentuk menonjol dari sanksi prinsipal kepada agen (Strom, 2002), yaitu kemampuan untuk (1) blok atau mengubah keputusan yang dibuat oleh agen (hak veto); (2) membatasi kekuasaannya (*deauthorize the agent*); dan (3) memberlakukan khusus berupa denda (moneter atau lainnya). Prinsipal dapat memiliki salah satu hak-hak itu (misalnya, beberapa bentuk hak veto atau hak untuk memperoleh informasi) tanpa yang lain. Tepatnya, akuntabilitas berfokus pada hak-hak dan sanksi (pengawasan) tetap oleh prinsipal setelah memiliki kontrak dengan agen. Fearon (1999 dalam Strom, 2002) berpendapat bahwa agen dapat akuntabel kepada prinsipal, jika (1) agen berkewajiban bertindak pada kepentingan prinsipal dan (2) prinsipal memberi kuasa untuk penghargaan (*reward*) terhadap kinerja agen atau hukuman (*punish*) dalam kapasitasnya.

Principal -Agent dalam Agency Theory

Seperti yang telah diuraikan di atas bahwa isu akuntabilitas diawali dengan munculnya pemisahan antara pemilik dan manajemen. Manajemen dianggap sebagai "*agent*" dan pemilik dianggap sebagai "*principal*". Hubungan tersebut oleh banyak ahli disebut dengan hubungan keagenan (*agency relationship*). Jensen dan Meckling (1976: 85) menyebutkan tentang *agency relationship* dengan definisi berikut:

an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s))

engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent.

Definisi tersebut mengandung pengertian bahwa hubungan keagenan merupakan sebuah kontrak dalam bentuk pendelegasian wewenang dalam pembuatan keputusan telah diberikan oleh pihak pemilik (*principal*) kepada pihak perusahaan atau organisasi (*agent*). Dalam konteks perusahaan, pemilik (pemegang saham) merupakan pihak yang memberikan mandat kepada agen untuk bertindak atas nama prinsipal, sedangkan manajemen (agen) bertindak sebagai pihak yang diberi amanah oleh prinsipal untuk menjalankan perusahaan. Hubungan tersebut memberi konsekuensi, bahwa manajemen berkewajiban mempertanggungjawabkan apa yang telah diamanahkan oleh prinsipal.

Sehubungan dengan itu, Baiman (1990: 342) menjelaskan bahwa keberadaan hubungan agensi, satu atau lebih individu (disebut prinsipal) menyewa yang lain (disebut agen) untuk mendelegasikan tanggung jawab pada mereka (agen). Hak dan tanggung jawab dari prinsipal dan agen ditentukan dalam hubungan kerja yang disetujui bersama. Syarat hubungan kerja meliputi: susunan kompensasi, sistem informasi, alokasi kewajiban, dan alokasi hak kepemilikan.

Seluruh model agensi, individu diasumsikan termotivasi oleh kepentingannya sendiri. Sebuah masalah agensi muncul jika perilaku kooperatif yang memaksimalkan kesejahteraan kelompok, tidak sesuai dengan kepentingan pribadi individu.

Ini terjadi jika hubungan kerja membuat setiap orang bertindak secara kooperatif, satu atau lebih individu bisa membuat dirinya lebih senang dengan menyimpang dari perilaku kooperatif. Tentu, jika satu atau lebih individu diperkirakan menyimpang dari perilaku kooperatif, yang lain mungkin akan menyimpang juga. Hasil akhirnya adalah bahwa ketika perilaku kooperatif tidak sesuai dengan perilaku kepentingan pribadi, maka kelompok (grup) kehilangan efisiensi dan seluruh individu akan menjadi semakin buruk (saling mencurigai).

Aplikasi *agency theory* dapat terwujud dalam hubungan kontrak kerja yang akan mengatur proporsi hak dan kewajiban masing-masing pihak dengan tetap mempertimbangkan kemanfaatan secara keseluruhan (Arifin, 2005). Kontrak kerja merupakan seperangkat aturan yang mengatur tentang mekanisme bagi hasil, baik yang berupa keuntungan, *return*, maupun risiko-risiko yang disetujui oleh prinsipal dan agen. Kontrak kerja akan bisa optimal bila terdapat *fairness*, yaitu mampu menyeimbangkan antara prinsipal dan agen secara adil (kewajaran) atas pelaksanaan kewajiban dengan pemberian insentif yang memuaskan dari prinsipal ke agen. Dalam hubungan tersebut, timbul masalah dari *agency relationship* yang bermula dari adanya hasrat pihak manajemen untuk tidak bertindak demi kepentingan terbaik dari *principal*.

Agency theory bertujuan untuk menyelesaikan masalah yang dapat diukur dalam hubungan *agency*, Scott (1997) mengatakan bahwa inti dari *agency theory* (teori keagenan) adalah pendesainan kontrak yang tepat untuk menyelaraskan kepentingan prinsipal

dan agen dalam hal terjadi konflik kepentingan. Sementara, Jensen and Meckling (1976) menyebutkan bahwa ada dua konflik potensial dari keberadaan kepentingan kedua pihak tersebut, yaitu *principal* sebagai pemberi kerja dan *agent* sebagai pihak yang diberi kerja. Dua konflik tersebut, yaitu *shareholders/ manager conflict* yang menimbulkan *agency cost of equity* dan *bondholder/ shareholders management conflict* yang menimbulkan *agency cost of debt*.

Agency cost of equity merupakan suatu hasil dari pengurangan nilai perusahaan (*reduction in firm's value*) akibat dari tindakan manajemen sebagai agen yang lebih mementingkan pribadinya daripada kepentingan *shareholders* (Zimmer dan Whittred, 1990:23 dalam Abdurrahman dan Ludigdo, 2004: 250). Sedangkan *agency cost of debt* berhubungan dalam konflik kepentingan dengan kreditor, di mana pihak *shareholders* bertindak melalui manajemen untuk melakukan transfer kekayaan dari *debtholder* ke dalam perusahaan yang pada akhirnya oleh *bondholder* berkaitan dengan pemberian pinjaman.

Menurut Eisenhardt (1989: 59), teori keagenan dilandasi oleh 3 asumsi yaitu: (1) asumsi tentang sifat manusia, menekankan bahwa manusia memiliki sifat untuk mementingkan diri sendiri (*self interest*), memiliki keterbatasan rasionalitas (*bounded rationality*), dan tidak menyukai risiko (*risk aversion*), (2) asumsi tentang keorganisasian, adalah adanya konflik antar anggota organisasi, efisiensi sebagai kriteria produktivitas, dan adanya *information asymmetry* antara prinsipal dan agen, dan (3) asumsi tentang informasi, adalah bahwa

informasi dipandang sebagai barang komoditi yang bisa diperjual-belikan.

Baik prinsipal maupun agen, keduanya mempunyai *bargaining position*. Prinsipal sebagai pemilik modal mempunyai hak akses pada informasi internal perusahaan, sedangkan agen yang menjalankan operasional perusahaan mempunyai informasi tentang operasi dan kinerja perusahaan secara riil dan menyeluruh, namun agen tidak mempunyai wewenang mutlak dalam pengambilan keputusan, apabila keputusan yang bersifat strategis, jangka panjang, dan global. Hal ini disebabkan untuk keputusan-keputusan tersebut tetap menjadi wewenang dari prinsipal selaku pemilik perusahaan (Arifin, 2005).

Lebih lanjut, Arifin (2005) menjelaskan adanya posisi, fungsi, kepentingan, dan latar belakang prinsipal dan agen yang berbeda dan saling bertolak belakang namun saling membutuhkan, hal ini dalam praktiknya akan menimbulkan pertentangan dengan saling tarik menarik kepentingan dan pengaruh antara satu sama lain. Apabila agen sebagai penyedia informasi bagi prinsipal dalam pengambilan keputusan melakukan upaya sistematis yang dapat menghambat prinsipal dalam pengambilan keputusan strategis melalui penyediaan informasi yang tidak transparan.

Di lain pihak, prinsipal selaku pemilik modal bertindak sewenang-wenang karena ia merasa sebagai pihak yang paling berkuasa dan penentu keputusan dengan wewenang yang tak terbatas, maka kemudian yang terjadi adalah pertentangan yang semakin tajam dan akan menyebabkan konflik yang berkepanjangan yang pada

akhirnya merugikan semua pihak. Baik prinsipal maupun agen diasumsikan sebagai orang ekonomik (*homo economicus*) yang berperilaku ingin memaksimalkan kepentingannya masing-masing.

Dalam konsep *agency theory*, manajemen sebagai agen seharusnya *on behalf of the best interest of the shareholders*, akan tetapi tidak tertutup kemungkinan manajemen hanya mementingkan kepentingannya sendiri untuk memaksimalkan utilitas. Manajemen bisa melakukan tindakan-tindakan yang tidak menguntungkan perusahaan secara keseluruhan yang dalam jangka panjang bisa merugikan kepentingan perusahaan. Bahkan untuk mencapai kepentingannya sendiri, manajemen bisa bertindak menggunakan akuntansi sebagai alat untuk melakukan rekayasa. Perbedaan kepentingan antara prinsipal dan agen inilah disebut *agency problem*.

Problem Agensi

Setiap pendelegasian wewenang membawa risiko bahwa *agent* mungkin tidak setia (tidak menepati janji) mengikuti kepentingan *principal*. Jika *agent* memiliki preferensi dan insentif yang tidak sesuai (cocok) dengan *principal*, delegasi dapat menimbulkan masalah agensi (*agency problems*). Permasalahan antara *principal* dan *agent* muncul dalam konteks ketika *principal* tidak mengetahui secara pasti apa yang dilakukan oleh *agent*, apakah sesuai dengan keinginan *principal* atau tidak (kepentingan *principal* tidak sama dengan kepentingan *agent*) serta terdapat asimetri informasi (Strom, 2002).

Jika *principal* mendapatkan informasi sepenuhnya tentang perilaku

agent mereka, atau jika mereka mempunyai preferensi sama, sanksi dari *principal* tidak akan dapat mengubah secara efektif atas perilaku *agent*. Dari perspektif ini akuntabilitas dapat didefinisikan sebagai hak *principal* untuk memperoleh penjelasan dari *agent* dan hak memberikan sanksi jika *agent* tidak memenuhi kepentingan *principal*.

Problem agensi muncul pada informasi yang tidak lengkap dapat berupa informasi tersembunyi (*hidden information*), artinya *principal* tidak sepenuhnya mengetahui kompetensi atau preferensi *agent* atau tuntutan yang tepat dari tugas yang diberikan dan atau tindakan tersembunyi (*hidden action*), artinya *principal* tidak dapat sepenuhnya mengamati tindakan *agent* mereka (Strom, 2002). Kondisi tersebut dapat menimbulkan berlawanan (*adverse selection*), tindakan untuk kepentingan *principal*, akhirnya menjadi moral hazard. Masalah pertama dapat menyebabkan *principal* "salah" memilih *agent*, yang tidak memiliki ketrampilan yang paling tepat. Di sisi lain, masalah moral hazard muncul ketika *agent*, sekali dipilih, memiliki insentif dan kesempatan untuk mengambil tidak teramati tindakan yang bertentangan dengan kepentingan *principal*.

Agent dapat berbuat "nakal" (*mishehave*) dalam beberapa cara yang berbeda. Bagaimana agen berbuat "nakal" (*mishehave*), Brehm dan Gates (1997 dalam Strom, 2002) membedakan antara perbedaan (1) pendapat (*dissent*) – kelalaian (*shirking*) (gagal untuk memenuhi prinsipal karena perbedaan dalam preferensi (pilihan) kebijakan, (2) waktu luang (*leisure*) – kelalain (gagal untuk memenuhi prinsipal karena

pilihan untuk liburan di atas tujuan kebijakan), dan (3) sabotase (aktif merusak tujuan kebijakan prinsipal).

Kenyataannya dalam praktik perusahaan sangat sulit dan tidak mudah konsep prinsipal – agen untuk diterapkan. Kesulitan mendasar pada adanya hubungan kerja *principal - agent*, yang dalam praktiknya menggunakan dasar kompensasi untuk menilai kinerja dari manajemen (Supomo, 1999: 70). Sedangkan kompensasi tersebut besarnya ditentukan berdasarkan target kinerja tertentu yang diukur berdasarkan informasi akuntansi (*earning per share, return on asset, return on equity*) atau berdasarkan harga saham perusahaan.

Kondisi seperti itu kemudian muncul masalah ketidakseimbangan informasi (*asymetry information*). Dalam penyajian informasi, permasalahan timbul ketika pemilik modal dan manajemen memiliki persepsi dan sikap yang berbeda dalam hal pemberian informasi yang akan digunakan oleh pemilik modal untuk memberikan insentif kepada manajemen (agen).

Manajemen yang memiliki informasi tidak akan memberikan seluruh informasi itu untuk pemilik modal. Akibatnya informasi yang diperoleh prinsipal kurang lengkap, sehingga tetap tidak dapat menjelaskan kinerja agen yang sesungguhnya dalam mengelola kekayaan prinsipal yang telah dipercayakan kepada agen. Ketidakharmonisan antara prinsipal dan agen inilah disebabkan adanya *information asymmetry*. *Information asymmetry* ini pada akhirnya akan mengaburkan makna informasi akuntansi. Kondisi tersebut, ditunjukkan pada beberapa penelitian

yang dikutip oleh Machfoed (1997), menunjukkan bahwa manfaat informasi telah diragukan reliabilitasnya dan akuntabilitasnya dengan fenomena *agency theory*.

Akibat adanya informasi yang tidak seimbang ini, dapat menimbulkan 2 (dua) permasalahan yang disebabkan adanya kesulitan prinsipal untuk memonitor dan melakukan kontrol terhadap tindakan-tindakan agen (Jensen dan Meckling, 1976). Eisenhardt (1989: 61) menyatakan permasalahan tersebut adalah: (a) *Moral hazard*, yaitu permasalahan yang muncul jika agen tidak melaksanakan hal-hal yang telah disepakati bersama dalam kontrak kerja, (b) *Adverse selection*, yaitu suatu keadaan di mana prinsipal tidak dapat mengetahui apakah suatu keputusan yang diambil oleh agen benar-benar didasarkan atas informasi yang telah diperolehnya atau terjadi sebagai sebuah kelalaian dalam tugas.

Jensen dan Meckling (1976) memandang perusahaan sebagai *agent* bagi para pemegang saham (*shareholders*), akan bertindak dengan penuh kesadaran bagi kepentingannya sendiri, bukan sebagai pihak yang bijaksana serta bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan publik pada umumnya maupun terhadap pemegang saham pada khususnya. Demikian, dalam *agency theory*, pengelolaan perusahaan harus diawasi dan dikendalikan untuk memastikan bahwa pengelolaan dilakukan dengan penuh kepatuhan kepada berbagai peraturan dan ketentuan yang berlaku. Upaya ini menimbulkan apa yang disebut *agency costs*, yang menurut teori ini harus dikeluarkan sedemikian rupa sehingga biaya untuk mengurangi kerugian yang

timbul karena ketidakpatuhan setara dengan peningkatan biaya *enforcementnya*.

Agency costs ini mencakup biaya untuk pengawasan oleh pemegang saham, biaya yang dikeluarkan oleh manajemen untuk menghasilkan laporan yang transparan, termasuk biaya audit yang independen dan pengendalian internal, serta biaya yang disebabkan karena menurunnya nilai kepemilikan pemegang saham sebagai bentuk '*bonding expenditures*' yang diberikan kepada manajemen dalam bentuk opsi dan berbagi manfaat untuk tujuan menyelaraskan kepentingan manajemen dengan pemegang saham. Meskipun demikian, potensi untuk munculnya *agency problem* tetap ada karena adanya pemisahan antara manajemen dengan kepemilikan perusahaan.

Keterbatasan Konseptual *Principal-Agent* Berkaitan dengan Akuntabilitas

Permasalahan antara *agent* dan *principal* muncul dalam konteks ketika prinsipal tidak mengetahui secara pasti apa yang dilakukan oleh agen, apakah sesuai dengan tujuan prinsipal atau tidak. Dalam lingkup ekonomi mikro, permasalahan ini umumnya berhubungan dengan dunia bisnis ketika pemilik mendelegasikan wewenangnya kepada manajer untuk bekerja secara efektif (Ebrahim, 2003). Dari perspektif ini akuntabilitas dapat didefinisikan sebagai hak prinsipal untuk memperoleh penjelasan dari agen dan hak memberikan sanksi jika agen tidak memenuhi keinginan prinsipal.

Ketika perspektif *agency theory* diterapkan pada organisasi, maka kerangka konseptual terhadap

prinsipal-agen berkaitan dengan akuntabilitas terdapat beberapa keterbatasan, yaitu: *pertama*, permasalahan yang timbul ketika kepentingan prinsipal tidak sama dengan kepentingan agen, mereka saling mementingkan diri sendiri. Perbedaan kepentingan tersebut menyebabkan manajer memanipulasi kinerja yang dilaporkan untuk kepentingan diri sendiri, sehingga dalam praktik pelaporan keuangan kurang akuntabel.

Kedua, permasalahan ketidakseimbangan informasi (*information asymmetry*). Dalam penyajian informasi, permasalahan timbul ketika prinsipal dan manajemen memiliki persepsi dan sikap yang berbeda dalam hal pemberian informasi yang akan digunakan oleh prinsipal untuk memberikan insentif kepada agen. *Agent* yang memiliki informasi tidak akan memberikan seluruh informasi itu kepada prinsipal dan sebaliknya prinsipal memerlukan informasi atas kepemilikannya tetapi akses pada informasi internal tersebut terbatas sehingga prinsipal meminta manajemen memberikan informasi selengkap-lengkapnya (Abdurrahman dan Ludigdo, 2004: 251). Ketidakharmonisan antara *agent* dan *principal* inilah yang menyebabkan *information asymmetry*. *Information asymmetry* ini pada akhirnya akan mengaburkan makna informasi akuntansi dan atas kondisi ini, maka beberapa penelitian yang dikutip oleh Machfoed (1997) menunjukkan bahwa manfaat informasi telah diragukan reliabilitasnya dan akuntabilitasnya berkaitan dengan fenomena *agency theory*.

Permasalahan ketiga, teori keagenan cenderung memfokuskan pada perilaku yang disyaratkan kepada *agent* sesuai dengan keinginan

principal (McDonald, 1997). Padahal, dalam praktiknya *principal* juga bertanggung jawab karena memengaruhi kinerja *agent* melalui sejumlah kebijakan. Hal ini dinyatakan Bendell dan Cox (2009: 166), dalam organisasi NGO bahwa para donor memiliki kekuasaan untuk memengaruhi dan mengendalikan NGO karena memiliki sumber daya yang dibutuhkan NGO. Sebagai contoh, *principal* sering kali memiliki beragam peran ketika berhubungan dengan *agent* melalui kebijakan yang harus dilakukan *agent*. Kualitas kebijakan yang diberikan *principal* secara langsung memberikan kontribusi bagi keberhasilan atau kegagalan *agent* dalam melaksanakan proyek karena kebijakan *principal* sering kali berbeda jauh dengan realitas yang dihadapi oleh *agent* di lapangan sehingga dapat menggagalkan tujuan organisasi (Fikri, 2010).

Keempat, akuntabilitas dalam perspektif teori keagenan yang menekankan bahwa pertanggungjawaban agen (manajer) hanya berorientasi pada prinsipal (pemilik) semata, semestinya akuntabilitas ditujukan kepada pihak yang berkepentingan (*interest group*) terhadap apa yang dipercayakan kepada agen. Misalnya karyawan dan lingkungan organisasi (perusahaan) tempat perusahaan beroperasi. Agen dalam konteks ini memiliki tanggung jawab kepada kelompok kepentingan yang berinteraksi dengannya.

Terdapat beberapa alternatif ketika terjadi permasalahan agensi yang disebabkan ketidaksamaan tujuan antara *principal* dan *agent*, yaitu meningkatkan kinerja berbasis kompensasi dengan cara memberikan *reward* kepada *agent* agar bekerja

secara maksimal (Eisenhardt, 1989; Jensen dan Mackling, 1976) dan melakukan pengawasan aktivitas *agent* melalui pemantauan laporan dan pengungkapan yang disyaratkan (Bogart, 1995; O'Dwyer, 2005). Namun, solusi ini membutuhkan biaya bagi *principal* dalam upaya melakukan monitoring. Hal ini juga tidak menjamin *agent* akan melakukan hal lain yang menguntungkan dirinya yang tidak diketahui *principal*. Sementara, Fearon (1999 dalam Strom, 2002) berpendapat bahwa agen dapat akuntabel kepada prinsipal, jika (1) agen berkewajiban bertindak pada kepentingan prinsipal dan (2) prinsipal memberi kuasa untuk penghargaan (*reward*) terhadap kinerja agen atau hukuman (*punish*) dalam kapasitasnya.

Agency theory yang menjadi rerangka pikir akuntabilitas seperti saat ini sarat dengan nilai egois, materialitas, bersifat kuantitatif dan dibelenggu dengan sistem kapitalis. Dimana akuntabilitas menjadi pemberian informasi dan sebagai legitimasi masyarakat guna kelangsungan hidup suatu organisasi yang tidak lain berujung pada kepentingan pemilik. Seharusnya ada suatu rerangka pikir akuntabilitas yang dapat menjadi stimulan bagi individu dan organisasi untuk meningkatkan kesadaran terhadap agama, keyakinan, dan bertanggung jawab terhadap Tuhan-Nya, sesama manusia, serta alam. Dengan demikian, Abdurrahman dan Ludigdo (2004) melakukan kajian tentang dekonstruksi nilai-nilai *agency theory* dengan nilai-nilai syari'ah sebagai upaya membangun prinsip-prinsip akuntansi yang bernafaskan Islam.

Kesimpulan

Akuntabilitas muncul sebagai konsekuensi logis adanya hubungan antara *agent* dan *principal*. *Principal* diartikan sebagai pihak yang harus diberikan pertanggungjawaban dan *agent* dimaksudkan sebagai pihak yang melakukan pertanggungjawaban. Definisi tersebut merupakan sumbangan pemikiran dalam kerangka pikir akuntabilitas yang diakarkan pada *agency theory* yang mendasarkan hubungan kontrak antara pemilik sebagai prinsipal dan manajemen sebagai agen.

Dalam teori agensi, prinsipal (pemilik) dan agen (manajemen) mempunyai kepentingan yang berbeda. Dengan demikian, hubungan prinsipal dan agen memberi konsekuensi, bahwa manajemen berkewajiban mempertanggungjawabkan apa yang telah diamanahkan oleh prinsipal. Agen dapat akuntabel kepada prinsipal, jika agen berkewajiban bertindak pada kepentingan prinsipal dan prinsipal memberi kuasa untuk penghargaan (*reward*) terhadap kinerja agen atau hukuman (*punish*) dalam ketidakmampuan agen.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, Y dan Unti, L. 2004. "Dekonstruksi Nilai-nilai *agency theory* dengan nilai-nilai syari'ah: suatu upaya membangun prinsip-prinsip akuntansi yang bernafaskan Islam". Makalah *Simposium Sistem Ekonomi Islam II*, Malang 28-29 Mei.
- Arifin. 2005. "Peran akuntan dalam menegakkan prinsip good

- governance pada perusahaan di Indonesia”. Makalah disampaikan pada sidang senat guru besar Universitas Diponegoro dalam Rangka Pengusulun Jabatan Guru Besar, FE, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Baiman, S. 1990. "Agency research in management accounting: a Second look". *Accounting, organizing, and Society*, 15 (): 341-371.
- Bendell, Jem dan Phylidia Cox (2009). *Agenda Akuntabilitas Donor*. Editor Jourdan, Lisa dan Peter Van Tuijl. Akuntabilitas LSM, Politik, Prinsip, dan Inovasi. LP3ES. Jakarta. Halaman 166-196.
- Bogart, W.T. 1995. "Accountability in Non Profit Organization; aan Economic Prespective". *Non Profit management and Leadership*. 6 (2):157-170.
- Eisenhardt, K.M. 1989. "Agency theory; an assessment and review". *Academy of Management Review*, 14: 57-74.
- Ebrahim, A. 2003. "Accountability In Practice: Mechanisms for NGOs". *World Development* 31 (5): 813-829.
- Fikri, A. 2010. "Studi fenomenologi: Akuntabilitas non governmental organization WWF". Makalah *Simposium Nasional Akuntansi XIII*, Purwokerto.
- Gray, R., Dave O., Carol A. 1996. *Accounting & Accountability: Change and Challenges in Corporate Social and Environmental Accounting*. Prentice Hall Britain.
- Gray, R., Dave O., Evans, R. and Zadek, S. 1997. "Struggling With the Praxis of Social Accounting; Stakeholders, Accountability, Audit, and Procedures". *Accounting, Auditing, and Accountability Journal* 10 (3): 325-364.
- Gray, A. and Bill, J. 1993. "Codes of accountability in the new Public Sector". *Accounting, Auditing, and Accountability Journal* 6 (3): 52-67.
- Gibelman, M., dan Sheldon R. Gelman. 2001. "Very Public Scandals: Nongovernmental Organizations in Trouble". *Internasional Jurnal of Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 12(1), 49– 66.
- Harahap, S. S. 2005. *Teori Akuntansi*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Jensen, M. C. and William, H.M.1976. "Theory of the Firm: Managerial behaviour, agency cost and ownership structur". *Journal of Financial Economics*, October, 3(4): 305-360.
- Krishnan, Ranjani, Michelle H. Yetman, and Robert J. Yetman 2006. "Expense Misreporting in Nonprofit Organization". *The Accounting Review*. Vol. 81 No. 2.

- McDonald, C. 1997. "The Liability of Non Profit to Donor". *Nonprofit Management and Leadership*. 8 (1), pp. 51-64.
- Messner, M. 2009. "The limits of accountability". *Accounting, Organizations, and Society* 34: 918-938.
- O'Dwyer, Brendan. 2005. "The Construction of a Social Account; a Case Study in an Overseas Aid Agency". *Accounting, Organization, and Society*, 30, pp. 279-296.
- Power, M, 1991. "Auditing and environmental Expertise: Between protest and professionalisme". *Accounting, Auditing, and Accountability* 4 (3): 30-42
- Raba, M. 2006. *Akuntabilitas, Konsep dan Implementasi*. UMM Press.
- Strom, K. 2002. "Parliamentary Democracy As Delegation and Accountability". <http://www.ccr.uea.ac.uk/papers/Strom.pdf>. *accsed may 12,2003*.
- Velayutham, S. and M.H.B. Perera. 2004. "The Influence of Emotions and Culture on Accountability and Governance". *Corporate Governance* 4 (1): 52-64.
- Young, D. R., Neil Bania, Darlyne, B. 1996. "Structure dan Accountability; a Study of National Nonprofit Association". *Nonprofit*