

LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH: Mengerek Responsi dan Partisipasi Masyarakat Sebagai Suatu Keniscayaan

Agustinus Santoso Adi
Universitas Diponegoro

ABSTRAK

During this time responsiveness and participation in local financial management processes - including financial statements - is still relatively low. Community participation should be given at every stage of financial management areas ranging from drafting and ratification of the budget, implementation, up to local financial accountability reports. Constraints in the development of responsiveness and participation in local finance partly because of the lack of socialization into the community and the difficulty of accessing a variety of public policy. The lack of responsiveness is also due to the lack of government support in the form of laws and regulations such as local regulations (Regulation). This article tried to give a review of the concept: good government governance, public accountability, accounting and operational scope of local government and the local government financial statements. In this article also discussed advocacy and efforts to develop indicators of financial statements responsive community. Discussion of advocacy and the development of indicators in an attempt to overcome the lack of responsiveness and participation. An understanding of the concepts, advocacy and the development of indicators of financial statements responsive community are expected to be the starting point to promote the establishment of good governance and accountability local government in governance correspondence with community participation.

Keywords: good government governance, public accountability, local financial management

PENDAHULUAN

Good Government Governance dan Akuntabilitas Publik

Reformasi sektor publik terwujudkan dengan mengadopsi pendekatan *New Public Management* (NPM) dan *reinventing government*. NPM mengacu pada teori manajemen yang berintikan bahwa praktik bisnis komersial dan manajemen sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan dengan praktik dan manajemen pada sektor publik. Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah tidak

lepas dari adanya gelombang pengaruh *New Public Management* (NPM) dan *reinventing government* di Indonesia. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 melahirkan paradigma baru dalam pelaksanaan Otonomi Daerah. Pemerintah Daerah diberikan kewenangan penuh untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan. Otonomi daerah yang luas yang telah diberikan kepada daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas pemerintah daerah yang pada akhirnya tercapainya *good government governance* (Jones dan Maurice, 1996;

Mardiasmo, 2000, 2002a; Ferlie dan Steane, 2002; Haryanto, dkk., 2007).

Untuk mewujudkan *good governance*, *good public and corporate governance* dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat, maka diperlukan serangkaian reformasi di sektor publik (*public sector reform*). Dimensi reformasi sektor publik tersebut tidak saja sekedar perubahan format lembaga, akan tetapi mencakup pembaharuan alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga publik tersebut secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel. Untuk mewujudkan *good governance* diperlukan reformasi kelembagaan (*institutional reform*) dan reformasi manajemen publik (*public management reform*). Reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemerintahan baik struktur maupun infrastrukturnya. Selain reformasi kelembagaan dan reformasi manajemen sektor publik, untuk mendukung terciptanya *good governance*, maka di perlukan serangkaian reformasi lanjutan terutama yang terkait dengan sistem pengelolaan keuangan pemerintah daerah, yaitu: reformasi sistem penganggaran (*budgeting reform*), reformasi sistem akuntansi (*accounting reform*), reformasi sistem pemeriksaan (*audit reform*), dan reformasi sistem manajemen keuangan (*financial management reform*). Tuntutan pembaharuan sistem keuangan tersebut adalah agar pengelolaan uang publik

(*public money*) dilakukan secara transparan dengan mendasarkan konsep *value for money* sehingga tercipta akuntabilitas publik (*public accountability*) (Mardiasmo, 2002a; Ferlie dan Steane, 2002; Haryanto, dkk., 2007).

Salah satu komponen vital dalam pencapaian *good government governance* adalah akuntabilitas publik. Akuntabilitas (*accountability*) secara harfiah dapat diartikan sebagai “pertanggungjawaban” (Ulum, 2004). Sedangkan akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan *disclosure* atas aktivitas dan kinerja keuangan pemerintah daerah kepada pemangku kepentingan (*stakeholder*). Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan mandat yang telah mereka gunakan dengan mempertanggungjawabkan kinerja mereka. Kinerja ini ditekankan menuju peningkatan kesadaran dari peran pelaporan tahunan dalam kewajiban pelaksanaan akuntabilitas (Jones dan Maurice, 1996; Mardiasmo, 2002a; Mahmudi, 2007).

Akuntabilitas publik dapat dimaknai dengan adanya kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Akuntabilitas

(*accountability*) merupakan konsep yang lebih luas dan *stewardship*. *Stewardship* mengacu pada pengelolaan atas suatu aktivitas secara ekonomis dan efisien tanpa dibebani kewajiban untuk melaporkan, sedangkan *accountability* mengacu pada pertanggungjawaban oleh seorang *steward* kepada pemberi tanggung jawab. Akuntabilitas publik terdiri atas dua macam, yaitu (1) akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*) dan akuntabilitas horisontal (*horizontal accountability*) (Jones dan Maurice, 1996; Haryanto, dkk., 2007).

Akuntabilitas vertikal merupakan pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya pertanggungjawaban unit-unit kerja (dinas) kepada pemerintah daerah, pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, dan pemerintah pusat kepada MPR. Akuntabilitas horisontal merupakan pertanggungjawaban kepada masyarakat luas. Dalam konteks organisasi pemerintah, akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan pengungkapan informasi (*disclosure*) atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut. Pemerintah, baik pusat maupun daerah, harus bisa menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik (Haryanto, dkk., 2007).

Terwujudnya akuntabilitas merupakan tujuan utama dan reformasi sektor publik.

tuntutan akuntabilitas publik mengharuskan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horizontal (*horizontal accountability*) bukan hanya pertanggungjawaban vertikal (*vertical accountability*). Tuntutan yang kemudian muncul adalah perlunya dibuat laporan keuangan eksternal yang dapat menggambarkan kinerja lembaga sektor publik (Jones dan Maurice, 1996; Mardiasmo, 2000; Mahmudi, 2007; Haryanto dkk., 2007).

Akuntabilitas publik yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik termasuk organisasi pemerintah daerah terdiri atas beberapa dimensi. Ada 4 (empat) dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik, yaitu: *pertama* akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum (*accountability for probity and legality*), terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*), sedangkan akuntabilitas hukum (*legal accountability*) terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik. *Kedua*, akuntabilitas proses (*process accountability*), terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasikan melalui pemberian pelayanan publik yang

cepat, responsif, dan murah biaya. Pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan akuntabilitas proses dapat dilakukan, misalnya dengan memeriksa ada tidaknya *mark up* dan pungutan-pungutan lain di luar yang ditetapkan, serta sumber-sumber inefisiensi dan pemborosan yang menyebabkan mahal biaya pelayanan publik dan kelambanan dalam pelayanan. *Ketiga*, Akuntabilitas program (*program accountability*), terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal. *Keempat*, akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*), terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah, baik pusat maupun daerah, atas kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas (Jones & Maurice, 1996; Mardiasmo, 2002a; Haryanto, dkk., 2007).

Akuntansi dan Lingkup Operasional Pemerintah Daerah

Lingkungan operasional organisasi pemerintah daerah berpengaruh terhadap karakteristik tujuan akuntansi dan pelaporan keuangannya. Ciri-ciri penting lingkungan pemerintah daerah yang perlu dipertimbangkan dalam menetapkan tujuan akuntansi dan pelaporan keuangan adalah *Pertama*, Ciri Struktur Pemerintahan dan

Pelayanan yang Diberikan: (a) bentuk umum pemerintahan dan pemisahan kekuasaan, pendelegasian kekuasaan adalah pemisahan wewenang di antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif, (b) sistem pemerintahan otonomi, secara substansial, terdapat tiga lingkup pemerintahan dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia, yaitu pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten atau kota, (c) adanya pengaruh proses politik, salah satu tujuan utama pemerintah daerah adalah meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat, (d) hubungan antara pembayaran pajak dengan pelayanan pemerintah daerah, walaupun dalam keadaan tertentu pemerintah daerah memungut secara langsung atas pelayanan yang diberikan, pada dasarnya sebagian besar pendapatan pemerintah daerah bersumber dari pungutan pajak dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat (Jones & Maurice, 1996; Mardiasmo, 2002a).

Kedua, Ciri Keuangan Pemerintah Daerah yang Penting Bagi Pengendalian: (a) anggaran sebagai pernyataan kebijakan publik, target fiskal, dan sebagai alat pengendalian. Dengan demikian, fungsi anggaran di lingkungan pemerintah daerah mempunyai pengaruh penting dalam akuntansi dan pelaporan keuangan, antara lain karena: 1) anggaran merupakan pernyataan kebijakan publik, 2) anggaran merupakan target fiskal yang menggambarkan keseimbangan antara

belanja, pendapatan, dan pembiayaan yang diinginkan, 3) anggaran menjadi landasan pengendalian yang memiliki konsekuensi hukum, 4) anggaran memberi landasan penilaian kinerja pemerintah daerah, 5) hasil pelaksanaan anggaran dituangkan dalam laporan keuangan pemerintah daerah sebagai pernyataan pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada publik, (b) kemungkinan penggunaan akuntansi dana untuk tujuan pengendalian, akuntansi dana (*fund accounting*) merupakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan yang lazim diterapkan di lingkungan pemerintah daerah yang memisahkan kelompok dana menurut tujuannya, sehingga masing-masing merupakan entitas akuntansi yang mampu menunjukkan keseimbangan antara belanja dan pendapatan atau transfer yang diterima. Akuntansi dana dapat diterapkan untuk tujuan pengendalian masing-masing kelompok dana selain kelompok dana umum (*the general fund*) sehingga perlu dipertimbangkan dalam pengembangan pelaporan keuangan pemerintah daerah (Jones dan Maurice, 1996; Mardiasmo, 2002a; Mahmudi, 2007; Haryanto dkk., 2007).

Akuntansi Sektor Publik dan Pemerintahan Daerah

Perkembangan akuntansi keuangan sektor publik khususnya di pemerintahan telah ditandai dengan adanya standar akuntansi pemerintahan. Keberadaan standar akuntansi

pemerintahan mendorong penerapan akuntansi keuangan ke arah perubahan yang lebih baik. Standar akuntansi pemerintahan akan menjadi pedoman bagi para pihak yang berkepentingan terhadap pelaporan keuangan pemerintah dalam menilai dan mengevaluasi pelaksanaan kegiatan suatu entitas pemerintah. Selain itu, bagi manajemen penerapan standar akuntansi akan memberikan kemudahan dalam menjalankan fungsi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian atas seluruh aset, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah untuk kepentingan masyarakat. Penerapan standar akuntansi pemerintahan akan mendorong berfungsinya akuntansi sektor publik sebagai media untuk mewujudkan pertanggungjawaban (akuntabilitas) ke publik terutama masyarakat dan lembaga perwakilan (Mardiasmo, 2002a; Haryanto dkk., 2007).

Perkembangan akuntansi keuangan pemerintahan sejalan diikuti dengan perkembangan pemeriksaan akuntansi pemerintahan. Pemeriksaan akuntansi di pemerintahan menjadi titik sentral dalam proses pencapaian akuntabilitas publik. Pemeriksaan akuntansi di pemerintahan terdiri atas 3 (tiga) jenis yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan daerah bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai (*reasonable assurance*) apakah laporan keuangan pemerintah daerah telah disajikan secara wajar. Pemeriksaan kinerja terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan

efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas (*value for money audit*). Konsep pemeriksaan aspek ekonomi, efisiensi dan efektivitas saling berhubungan satu sama lain dan tidak dapat dilakukan secara terpisah. Konsep pemeriksaan ekonomi memastikan bahwa biaya input yang digunakan dalam operasional organisasi telah digunakan secara minimal. Konsep pemeriksaan efisien memastikan bahwa *output* yang maksimal dapat dicapai dengan sumber daya yang tersedia. Sedangkan konsep pemeriksaan efektif berarti bahwa jasa yang disediakan atau dihasilkan oleh organisasi dapat melayani kebutuhan pengguna jasa dengan tepat (Mardiasmo, 2002a).

Pengungkapan Laporan Keuangan

Laporan keuangan merupakan produk akhir akuntansi dan media utama penyampaian informasi oleh pemerintah daerah kepada para pemangku kepentingan (*stakeholders*). Bagi pemerintah daerah laporan keuangan dijadikan sebagai alat pertanggungjawaban atas wewenang yang dimilikinya. Kualitas informasi keuangan tercermin pada sejauhmana luas pengungkapan laporan yang diterbitkan pemerintah daerah. Pengungkapan (*disclosure*) dibedakan menjadi dua, yaitu *mandatory disclosure* (pengungkapan wajib) dan *voluntary disclosure* (pengungkapan sukarela). *Mandatory disclosure* merupakan pengungkapan yang diwajibkan oleh peraturan yang berlaku dan *voluntary*

disclosure merupakan pengungkapan yang tidak diwajibkan, sehingga pemerintah daerah bebas memilih jenis informasi yang akan diungkapkan, yang dipandang pemerintah daerah relevan dalam membantu pengambilan keputusan (Marwata, 2001). Di Indonesia peraturan yang mengatur tentang pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah secara eksplisit dan implisit diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dan beberapa peraturan yang diterbitkan oleh Kementerian Dalam Negeri.

Pemerintah daerah mempunyai kepentingan untuk memberikan pengungkapan secara memadai. Pemangku kepentingan membutuhkan informasi yang memadai sehingga dapat menilai pemerintah daerah atas amanah yang diembannya. Faktor biaya dan manfaat merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi pertimbangan pemerintah daerah dalam pengungkapan informasi yang akan dilakukannya. Pihak pemerintah daerah akan mengungkapkan informasi, jika manfaat yang diperoleh dari pengungkapan informasi tersebut lebih besar dari biayanya. Manfaat yang diperoleh lebih besar daripada biaya yang dikeluarkan. Sementara biaya pengungkapan sukarela berupa seluruh biaya yang berhubungan langsung atau tidak langsung terhadap penerbitan laporan sukarela (Ita Rahmawati, Siti Mutmainah dan Haryanto, 2007).

Biaya pengungkapan sukarela oleh pemerintah daerah dikategorikan menjadi dua, yaitu: (1) biaya langsung, merupakan biaya-biaya yang dikeluarkan pemerintah daerah yang berkaitan langsung dengan penyusunan dan penyajian informasi yang meliputi biaya pengumpulan, biaya pemrosesan, dan biaya penyajian informasi, (2) biaya tidak langsung, berupa biaya yang timbul akibat diungkapkan atau tidak diungkapkan informasi. Biaya jenis ini meliputi biaya litigasi dan *political cost*. Biaya litigasi timbul akibat pengungkapan yang tidak mencukupi atau pengungkapan informasi yang menyesatkan. *Political cost* yaitu kerugian yang timbul akibat pengungkapan informasi yang melemahkan berjalannya sistem pemerintahan akibat diterbitkannya informasi (misalnya, laporan keuangan) pemerintah daerah (Rahmawati, dkk., 2007). Luas pengungkapan antara pemerintah daerah satu dengan lainnya berbeda-beda. Perbedaan ini disebabkan karena masing-masing pemerintah daerah memiliki karakteristik yang berbeda.

Pengungkapan Laporan Keuangan: Mengapa Dibutuhkan Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan laporan keuangan harus dilakukan pada setiap tahapan dalam siklus pengelolaan keuangan daerah mulai dari penyusunan, ratifikasi, pelaksanaan, sampai dengan

pertanggungjawaban pelaksanaan keuangan daerah (Mardiasmo, 2002). Selain partisipasi masyarakat dalam proses APBD, prinsip-prinsip lain dalam penyusunan anggaran seperti transparansi dan akuntabilitas, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efisiensi dan efektifitas serta taat azas. Hambatan dalam pengembangan partisipasi masyarakat dalam penyusunan laporan keuangan termasuk juga penyusunan APBD diantaranya tidak adanya sosialisasi ke masyarakat dan sulitnya mengakses berbagai kebijakan publik. Minimnya partisipasi masyarakat juga di sebabkan kurangnya dukungan pemerintah dalam bentuk peraturan perundangundangan misalnya peraturan daerah (perda). Oleh karena itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi untuk dibentuknya perda tersebut.

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Berresponsif Masyarakat

Laporan keuangan yang responsif masyarakat (*society based budget*) merupakan sebuah terminologi baru, sebagai bagian dari upaya untuk membumikan perjuangan atau gerakan masyarakat dalam proses-proses penyelenggaraan negara/daerah. Tujuannya adalah agar laporan keuangan digunakan untuk mewujudkan nilai-nilai kesetaraan dalam hubungan-hubungan sosial dan kekuasaan, tidak memapankan atau memberlanjutkan atau menciptakan pola hubungan diskriminatif

sebagaimana menjadi watak yang menonjol dalam pola hubungan sosial berdasarkan budaya dan kekuasaan di sebagian besar masyarakat bangsa-bangsa di dunia.

Tujuan ini jelas terkait dengan istilah responsif masyarakat itu sendiri yang tidak lain adalah menyangkut “*relationship*”, di mana *relationship* itu menyangkut “*process and power*”. Dalam konteks ini *society based budget* dan laporan keuangan pemerintah daerah tidak hanya dilihat dari angka-angka atau nilai nominal dari anggaran dan laporan keuangan itu sendiri, melainkan juga harus dilihat dari proses-prosesnya beserta kekuasaan yang inheren di dalamnya. Tentu saja proses-proses penganggaran dan penyusunan laporan keuangan seperti yang terjadi sekarang ini umumnya lebih dominan dilakukan dan ditentukan oleh hanya pemerintah daerah. Juga ketika proses-proses seperti itu sebagai konsekwensi logis dari eksistensi budaya politik yang “diskriminatif” atau “subordinatif terhadap masyarakat”, sehingga oleh karena itu sadar atau tidak sadar proses-proses dan kekuasaan dalam penganggaran dan pertanggungjawaban (laporan keuangan) berarti sudah bertentangan dengan prinsip akuntabilitas.

Laporan keuangan responsif masyarakat disini dilihat sebagai produk dari sebuah sistem politik. Dalam konteks inilah penyusunan laporan keuangan yang responsif masyarakat (*society based financial reporting*)

menjadi sangat penting diperhatikan, karena muatan yang terkandung di dalamnya merupakan substansi dari proses-proses pengambilan kebijakan tentang penyusunan laporan keuangan. Konstataasi ini berangkat dari suatu realitas obyektif bahwa penyusunan laporan keuangan selalu melewati dua proses utama, yakni proses teknis-ekonomis dan proses politik. Yang pertama menunjuk pada kalkulasi angka-angka yang dihitung berdasarkan pertimbangan ekonomi tertentu (yang hasilnya adalah jumlah item atau pos laporan keuangan yang dilaporkan pada suatu kurun waktu tertentu dan atau untuk suatu program atau proyek tertentu). Sementara yang terakhir menunjuk pada bagaimana proses-proses yang dilalui sehingga munculnya keputusan atau kebijakan tentang laporan keuangan, yang hasilnya mengekspresikan orientasinya, keberpihakannya, keadilannya, proporsionalitasnya. Produk dari proses teknis-ekonomis sendiri pada dasarnya merupakan konsekwensi dari proses politik ini.

Untuk mengetahui proses pengambilan keputusan politik suatu penyusunan laporan keuangan, maka yang perlu diperhatikan adalah siapa pihak-pihak yang terlibat dalam proses pengelolaan keuangan mulai tahap perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran dan pertanggungjawaban anggaran (laporan keuangan). Kalau yang terlibat adalah para *elite* dimana eksistensi mereka adalah buah dari sistem sosial budaya yang diskriminatif

seperti sudah dijelaskan di atas, maka pastilah kebijakan penyusunan laporan keuangannya akan secara elitis pula, jauh dari nilai-nilai keadilan dan kesetaraan masyarakat. Sebaliknya kalau proses penyusunan laporan keuangan dilakukan secara partisipatif dimana seluruh komponen masyarakat memperoleh tempat (berperan aktif), maka nilai keadilan sosial dan akan terekspresikan dalam kebijakan proses laporan keuangan yang dibuat. Di sinilah pentingnya keterlibatan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam proses-proses penyusunan laporan keuangan, karena hal itu akan berkorelasi positif terhadap produk kebijakan yang dibuat. Tentu saja akan sangat ideal adanya kalau para pemangku kepentingan itu terlebih dahulu memperoleh pencerahan terhadap hakekat penyusunan laporan keuangan, termasuk di dalamnya berkaitan dengan pentingnya dimensi atau sensitivitas keterlibatan masyarakat di dalamnya.

Membaca dan menganalisis penyusunan laporan keuangan sebagai produk dari proses pengelolaan keuangan daerah itu, memang tidak terlalu mudah bagi pada umumnya orang termasuk di dalamnya politisi. Sebab kecuali yang bersangkutan haruslah terlebih dahulu mengetahui dan memahami makna substantif dari istilah/pengertian partisipatif masyarakat sendiri di kaitkan dengan konteks sosial budaya dimana laporan keuangan itu diproduksi, juga harus mau

dan mampu mencermati dokumen laporan keuangan.

Proses Penyusunan Laporan Keuangan Berresponsif Masyarakat

Laporan keuangan berresponsif masyarakat adalah laporan keuangan yang memperhatikan item-item laporan keuangan untuk kesetaraan dan keadilan masyarakat. Bias dalam laporan keuangan dapat ditemukan dari berbagai indikasi. Pertama, adanya item atau pos pelaporan dalam laporan keuangan yang menguntungkan pihak tertentu. Kedua, indikasi pengelolaan pelaksanaan keuangan akan memunculkan kesenjangan distribusi pendapatan dan kesejahteraan diantara kelompok masyarakat. Ketiga, fungsi stabilisasi ekonomi yang dikelola dengan memunculkan masalah ketidaksetaraan masyarakat.

Ada lima langkah yang perlu dilakukan dalam mengkaji laporan keuangan sensitif masyarakat. Kelima langkah ini adalah: (1) menggambarkan kondisi struktur masyarakat, sektor pemerintahan dan berbagai sub kelompok yang berbeda dalam sektor pembangunan, (2) periksa apakah kebijakan yang ada cukup peka masyarakat. Dalam hal ini perlu diajukan pertanyaan apakah kebijakan yang ada tersebut dapat mengatasi kondisi yang digambarkan pada langkah pertama, (3) periksa apakah laporan keuangan yang memadai dialokasikan untuk

mengimplementasikan kebijakan yang peka masyarakat, (4) periksa apakah dana APBD yang dibelanjakan sudah sesuai dengan yang direncanakan, (5) uji dampak dari belanja dan kebijakan yang sudah diimplementasikan tersebut.

Mengembangkan Indikator Laporan

Keuangan Responsif Masyarakat

Sesungguhnya apa yang menjadi indikator laporan keuangan responsif masyarakat? Setidaknya ada dua pendekatan yang bisa digunakan pendekatan secara umum dan pendekatan secara khusus.

1. Pendekatan laporan keuangan responsif masyarakat secara umum (*generally society based financial report*) bisa dilihat dari pengantar kebijakan pertanggungjawaban kepala daerah (laporan keuangan) yang disampaikan oleh pemerintah daerah dalam bentuk nota keuangan pada setiap tahunnya. Dalam nota keuangan yang disampaikan dalam bentuk narasi menggambarkan tujuan-tujuan, sasaran atau arah perubahan yang diharapkan secara ekonomi, sosial dan budaya melalui laporan keuangan. Selain itu, juga dikaji seberapa besar kuota secara adil dalam pelibatan publik/masyarakat.
2. Sedangkan pendekatan laporan keuangan responsif masyarakat secara khusus (*specifically society based financial report*) dilihat untuk mengetahui berapa persen item pelaporan keuangan dan alokasi

anggaran berdasarkan pelayanan publik dan pelayanan aparatur, struktur masyarakat, untuk setiap program pembangunan yang terdapat dalam alokasi belanja pembangunan, baik pengeluaran sektor dan subsektor. Dari sisi ini akan terlihat pihak yang paling diuntungkan, atau sebaliknya pihak yang paling dirugikan dengan adanya pelaporan keuangan dan alokasi anggaran pemerintah daerah tersebut.

Advokasi Laporan Keuangan Responsif

Masyarakat

Laporan keuangan pemerintah daerah merupakan salah satu wujud pelaporan atas pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Laporan keuangan pemerintah daerah harus dilihat sebagai sebuah ekspresi relasi kekuasaan (*power relation*) antara aktor-aktor institusional yang ada di tingkat daerah. Aktor-aktor institusional tersebut adalah masyarakat sipil, pelaku pasar lokal maupun global, pemerintahan daerah dalam hal ini eksekutif, legislatif dan birokrasi serta institusi global seperti lembaga keuangan multilateral, lembaga hukum multilateral dan lainnya. Dalam era otonomi daerah ini aktor institusi global mungkin akan berpengaruh, baik secara langsung dan tidak, dalam relasi kekuasaan di daerah.

Dalam relasi kekuasaan antar aktor institusional di atas, mestinya ada jembatan institusional agar masyarakat sipil dapat menentukan prioritas-prioritas kebijakan pemerintah yang dinyatakan dalam anggaran dan pertanggungjawaban yang dibuatnya. Namun kenyataannya menunjukkan hal yang berbeda, di mana saluran formal bagi partisipasi masyarakat untuk merumuskan anggaran tidak lancar bekerja. Oleh karena itu, tujuan praktis advokasi laporan keuangan responsif masyarakat adalah:

1. Perbaikan Substansi Laporan Keuangan
Advokasi laporan keuangan responsif masyarakat dilakukan untuk mendesak perubahan atas item-item dalam laporan keuangan (pelaporan pelayanan publik dibandingkan dengan pelayan aparatur, pelaporan alokasi belanja dan sumber pendapatan: alokasi pembiayaan atas pungutan pajak dan retribusi dan lain-lain) agar lebih berpihak pada masyarakat khususnya menyangkut keadilan dan kesetaraan masyarakat.
2. Perbaikan Proses Penyusunan dan Pengesahan Anggaran
Sebagai prasyarat agar besaran-besaran anggaran di atas dapat lebih berpihak pada rakyat, harus didesak perubahan atas proses penyusunan dan pengesahan anggaran sehingga partisipasi masyarakat dalam pengertian keseimbangan struktur masyarakat yang lebih terbuka.
3. Perbaikan Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban berupa Laporan Keuangan
Penyimpangan dalam pelaksanaan pendapatan dan belanja dapat menyebabkan mislokasi yang merugikan masyarakat. Oleh karena itu, memantau pelaksanaan dan pertanggungjawaban keuangan melalui penyusunan laporan keuangan penting dilakukan sebagai bagian dari advokasi laporan keuangan responsif masyarakat.
4. Perubahan Persepsi dan Sikap Masyarakat atas Laporan Keuangan
Perubahan persepsi, pemahaman, penafsiran, sikap penerimaan masyarakat, reaksi dan tindakan masyarakat bahwa laporan keuangan adalah milik publik sehingga masyarakat berhak untuk tahu dan berpartisipasi didalamnya.
5. Peningkatan Transparansi dan Akuntabilitas Pemerintahan
Pengelolaan pertanggungjawaban keuangan pemerintah daerah sangat rawan korupsi bila tidak ada partisipasi masyarakat untuk mendorong transparansi dan akuntabilitas pemerintahan. Korupsi-korupsi keuangan dapat berupa: kolusi antara eksekutif dan legislatif untuk mensukseskan proyek pemerintah tertentu, *mark-up* biaya dan nilai proyek, pemalsuan bukti-bukti pengeluaran, dan lain-lain.

KESIMPULAN DAN SARAN

Terwujudnya *good government governance* dan akuntabilitas publik merupakan tujuan utama dari reformasi otonomi pemerintahan daerah. Tuntutan akuntabilitas publik mengharuskan pemerintah daerah untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horizontal (masyarakat) bukan hanya pertanggungjawaban vertikal (pemerintah pusat). Selama ini responsi dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan keuangan daerah --termasuk didalamnya laporan keuangan-- relatif masih rendah. Salah satu upaya untuk mengatasi hambatan atas rendahnya responsi dan partisipasi masyarakat adalah dengan memberikan advokasi dan pengembangan indikator laporan keuangan berresponsif masyarakat. Advokasi laporan keuangan berresponsif masyarakat dapat dilakukan dengan 5 (lima) langkah yaitu 1) perbaikan substansi laporan keuangan, 2) perbaikan proses penyusunan dan pengesahan anggaran, 3) perbaikan pelaksanaan dan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan, 4) perubahan persepsi dan sikap masyarakat atas laporan keuangan, 5) peningkatan transparansi dan akuntabilitas pemerintahan. Pemahaman atas advokasi dan pengembangan indikator laporan keuangan berresponsif masyarakat diharapkan menjadi titik tolak untuk mendorong terwujudnya *good government governance* dan akuntabilitas pemerintah daerah yang berresponsif

dengan partisipasi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Ferlie, E., dan Steane, P. (2002). Changing Development in NPM. *International Journal of Public Administration*, 25 (12). Ferlie, E., dan Steane, P. (2002). Mengganti Pembangunan di NPM. *International Journal of Public Administration*, 25 (12).
- Haryanto, Sahmuddin, dan Arifuddin, (2007). *Akuntansi Sektor Publik*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Jones, Rowan and Pendlebury, Maurice (1996). *Public Sector Accounting*, 4th Ed., London: Pitman Publishing.
- Mahmudi, (2007), *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah*, Yogyakarta: UPP STIM YKPN
- Mardiasmo, (2000), "Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah: Implementasi Value for Money Audit sebagai Antisipasi Terhadap Tuntutan Akuntabilitas Publik," *Jurnal Akuntansi dan Auditing Indonesia* (JAAI) Vol. 4 No. 1.
- _____, (2002a), *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta: Andi.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*.
- _____, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*.
- _____, *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara*.

- _____, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- _____, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- _____, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
- Rahmawati, Ita, Siti Mutmainah dan Haryanto, 2007. "Analisis Pengaruh Ukuran Perusahaan, Likuiditas, Leverage, dan Profitabilitas terhadap *Mandatory Disclosure* (Studi Empiris pada Perusahaan Manufaktur yang Tercatat di Bursa Efek Jakarta Tahun 2003-2004)" *Jurnal Manajemen Akuntansi dan Sistem Informasi MAKSI*. Vol. 7. No. 1. 87-103
- Ulum, Ihyaul, 2004, *Akuntansi sektor Publik, Sebuah Pengantar*; UMM Press, Malang.