

## KAJIAN PUSTAKA TENTANG LAPORAN KEUANGAN SEKTOR PUBLIK

Elisabet Septiana<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universitas Jember, [elisabetseptiana001@gmail.com](mailto:elisabetseptiana001@gmail.com)

### *Abstract*

Tujuan kajian ini mengacu pada pemahaman mendalam mengenai peran laporan keuangan sektor publik yang digunakan sebagai salah satu faktor dalam pengambilan keputusan. Dengan menggunakan kajian studi pustaka maka dapat disimpulkan bahwa organisasi sektor publik wajib membuat laporan keuangan yang memberikan jaminan keandalan dan dapat dipercaya sebagai bentuk pertanggungjawaban dan dasar pengambilan keputusan bagi pemakai eksternal.

**Kata kunci:** informasi, laporan keuangan, sektor public

### *Abstract*

*The purpose of this study refers to an in-depth understanding of the role of the public sector financial statements used as one of the factors in decision making. By using literature study study it can be concluded that public sector organizations are required to create financial reports that provide reliability and reliable assurance as a form of responsibility and basis for decision making for external users.*

**Keywords:** information, financial reports, public sector

## PENDAHULUAN

Penyediaan informasi keuangan merupakan tugas dan kewajiban akuntan sektor publik dalam memenuhi kebutuhan internal organisasi maupun kebutuhan pihak eksternal. Sektor publik yang kompleks dan heterogen menyebabkan kebutuhan informasi untuk perencanaan dan pengendalian manajemen menjadi lebih bervariasi. Namun demikian laporan keuangan harus tetap disajikan secara normatif yaitu sifat informasi yang diberikan, kepada siapa informasi tersebut diberikan dan tujuan informasi tersebut diberikan Langenderfer (1973) dalam Glynn, J.J. (1993). Bentuk laporan keuangan sektor publik dapat diadaptasi dari laporan keuangan sektor swasta namun perlu disesuaikan dengan sifat dan karakteristik sektor publik serta sesuai dengan kebutuhan pemakai laporan keuangan sektor publik. Format dan elemen pada laporan keuangan sektor publik dan sektor swasta berbeda disebabkan organisasi sektor publik memiliki batasan – batasan berupa pertimbangan moneter seperti sosial dan politik.

## METODOLOGI

Metodologi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka atau telaah dari teori mengenai laporan keuangan sektor public. Telaah tersebut didasarkan pada masalah tentang laporan keuangan sektor publik mengenai kualitas laporan keuangan pada publik.

Tujuan kajian ini mengacu pada pemahaman mendalam mengenai peran laporan keuangan sektor publik yang digunakan sebagai salah satu faktor dalam pengambilan keputusan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Laporan Keuangan Sektor Publik

“Laporan Keuangan adalah suatu penyajian data keuangan termasuk catatan yang menyertai, bila ada, yang dimaksudkan untuk mengkomunikasikan sumber daya ekonomi (aset) dan/atau kewajiban entitas pada saat tertentu atau perubahan atas aset dan/atau kewajiban selama suatu periode tertentu sesuai dengan standar akuntanis yang berlaku umum atau basis akuntanis komprehensif selain standar akuntanis yang berlaku umum” Sukrisno Agoes (2017)

Sedangkan menurut Mardiasmo (2002) “Akuntansi dan laporan keuangan mengandung pengertian sebagai suatu proses pengumpulan, pengolahan dan pengkomunikasian informasi yang bermanfaat untuk pembuatan keputusan dan untuk menilai kinerja organisasi”.

### Laporan Keuangan yang harus disusun oleh suatu perusahaan yaitu :

1. Laporan Posisi Keuangan/Neraca (*statement of financial position*)  
Adalah suatu laporan yang menggambarkan posisi keuangan suatu perusahaan pada saat tertentu (berapa aset, liabilitas dan ekuitas)
2. Laporan Laba Rugi Komprehensif (*statement of comprehensive income*)  
Adalah suatu laporan yang menggambarkan hasil usaha suatu perusahaan secara keseluruhan (berapa pendapatan, beban dan laba atau rugi) untuk suatu periode tertentu
3. Laporan Perubahan Ekuitas (*changes in equity*)  
Adalah suatu laporan yang menggambarkan perubahan ekuitas (berapa retained earnings awal, laba rugi, pembagian dividend dan retained earnings akhir) untuk suatu periode tertentu
4. Laporan Arus Kas (*cash flow statement*)  
Adalah suatu laporan yang menggambarkan suatu laporan yang menggambarkan arus kas (arus masuk dan arus keluar kas atau setara kas) selama suatu periode tertentu dan diklasifikasikan menurut aktivitas operasi, investasi dan pembelanjaan
5. Catatan – catatan pembukuan terdiri atas buku harian (buku kas/bank, buku penjualan, buku pembelian, buku serba serbi), buku besar, sub buku besar (piutang, liabilitas, aset tetap, kartu persediaan). Bukti – bukti pendukung antara lain bukti penerimaan dan pengeluaran kas/bank, faktur penjualan, journal voucher dan lain lain.

### Menurut Mardiasmo (2002) Tujuan Dan Fungsi Laporan Keuangan Sektor Publik adalah sebagai berikut :

1. Kepatuhan Dan Pengelolaan (*Compliance And Stewardship*)

Laporan keuangan sebagai pemberi jaminan bagi pengguna laporan keuangan bahwa pengelolaan sumber daya telah dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan sesuai dengan peraturan lain yang telah ditetapkan.

2. Akuntabilitas Dan Pelaporan Retrospektif (*Accountability And estrospective Reporting*)

Laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik, memonitor kerja dan evaluasi manajemen serta pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Laporan keuangan juga memberikan informasi bagi pihak luar untuk memperoleh informasi biaya atas barang dan jasa yang diterima serta menilai efisiensi dan efektivitas penggunaan sumber daya organisasi.

3. Perencanaan Dan Informasi Otorisasi (*Planning And Authorization Information*)

Laporan keuangan digunakan sebagai dasar perencanaan kebijakan dan aktivitas dimasa yang akan datang serta memberikan informasi pendukung terkait otorisasi penggunaan dana

4. Kelangsungan Organisasi (*Viability*)

Laporan keuangan digunakan untuk menentukan suatu organisasi atau unit kerja dapat meneruskan menyediakan barang dan jasa (pelayanan) dimasa yang akan datang

5. Hubungan Masyarakat (*Public Relation*)

Memberikan kesempatan untuk mengemukakan pernyataan atas prestasi yang telah dicapai serta sebagai alat komunikasi dengan publik dan pihak - pihak lain yang berkepentingan.

6. Sumber Fakta Dan Gambaran (*Source Of Facts And Figures*)

Memberikan informasi kepada berbagai kelompok kepentingan yang ingin mengetahui organisasi secara lebih mendalam.

Tujuan laporan menurut Financial Accounting Standards Board (FASB, 1980) dalam Statement Of Financial Accounting Concepts (SFAC 4) tentang tujuan laporan keuangan untuk organisasi nonbisnis/nirlaba (*Objectives Of Financial Reporting By NonBusiness Organizations*) adalah:

1. Memberikan informasi untuk pengambilan keputusan mengenai alokasi sumber daya organisasi
2. Memberikan informasi dalam menilai pelayanan yang diberikan serta kemampuannya untuk melanjutkan pelayanan tersebut
3. Menilai kinerja manajer dalam pengelolaan aspek kinerja lainnya
4. Memberikan informasi mengenai sumber daya ekonomi, kewajiban, kekayaan bersih, pengaruh dari transaksi, peristiwa dan kejadian ekonomi yang mengubah sumber daya dan kepentingan sumber daya tersebut.
5. Memberikan informasi mengenai kinerja organisasi selama 01 (satu) periode
6. Memberikan informasi mengenai cara organisasi memperoleh dan membelanjakan sumber daya kas, utang dan pembayarannya serta faktor yang dapat mempengaruhi likuiditas organisasi
7. Membantu pengguna dalam memahami informasi keuangan yang diberikan

### Pemakai Laporan Keuangan Sektor Publik Dan Kepentingannya

Drebin et al. (1981) dalam Mardiasmo (2002) mengklasifikasikan pemakai laporan keuangan berdasarkan keterkaitan dan kebutuhan antar pemakai laporan keuangan tersebut yaitu :

1. Pembayar pajak (*taxpayers*)
2. Pemberi dana bantuan (*grantors*)
3. Investor
4. Pengguna jasa (*fee paying service recipient*)
5. Karyawan/pegawai
6. Pemasok (*vendor*)
7. Dewan legislatif
8. Manajemen
9. Pemilih (*voters*)
10. Badan pengawas (*oversight bodies*)

Pengklasifikasian tersebut berdasarkan atas pertimbangan sebagai berikut :

- a. Sebagai sumber penyedia keuangan organisasi
  - Pembayar pajak
  - Pemberi dana bantuan
  - Investor
  - Pembayar jasa pelayanan
- b. Sebagai penyedia tenaga kerja dan sumber daya material
  - Karyawan
  - Pemasok
- c. Sebagai membuat keputusan alokasi sumber daya
  - Dewan legislatif
  - Manajemen
- d. Sebagai pengawas
  - Pemilih
  - Badan pengawas

Anthony mengklasifikasikan pemakai laporan keuangan sektor publik menjadi 5 kelompok yaitu :

1. Lembaga pemerintah (*governing bodies*)
2. Investor dan kreditor
3. Pemberi sumber daya (*resource providers*)
4. Badan pengawas (*oversight bodies*)
5. Konstituen

Pengklasifikasian tersebut berdasarkan pertimbangan bahwa semua organisasi nonbisnis dan bukan untuk organisasi pemerintahan saja. Sedangkan Drebin mengklasifikasikan pemakai laporan keuangan untuk sektor pemerintahan saja.

Henley (1992) mengklasifikasikan pengguna laporan keuangan sektor publik menjadi 12 kelompok yaitu :

1. Anggota terpilih (*elected members*)
2. Masyarakat sebagai pemilih dan/atau pembayar pajak

3. Pelanggan atau klien
4. Karyawan/pegawai
5. Pelanggan dan pemasok
6. Pemerintah
7. Pesaing (*competitors*)
8. Regulator
9. Pemberi pinjaman (*lenders*)
10. Donor dan sponsor
11. Investor atau patner bisnis
12. Kelompok penekan lainnya

Borgonovi dan Anessi Pessina (1997) mengklasifikasikan pemakai laporan keuangan sektor publik sebagai berikut :

1. Masyarakat pengguna jasa publik
2. Masyarakat pembayar pajak
3. Perusahaan dan organisasi sosial ekonomi yang menggunakan pelayanan publik sebagai input atas aktivitas organisasi
4. Bank dan masyarakat sebagai kreditor pemerintah
5. Badan – banad internasional seperti Bank Dunia, IMF, ADB,PBB dsb
6. Investor asing dan Country Analyst
7. Generasi yang akan datang
8. Lembaga negara
9. Kelompok politik (partai politik)
10. Manajer publik ( Gubernur, Bupati, Direktur BUMN/BUMD)
11. Pegawai pemerintah

Serikat dagang sektor publik GASB (1999, p. B184) dalam Mardiasmo (2002) mengidentifikasi pemakai laporan keuangan pemerintah menjadi tiga kelompok besar yaitu :

1. Masyarakat yang kepadanya pemerintah bertanggung jawab
2. Legislatif dan Badan Pengawasan yang secara langsung mewakili rakyat
3. Investor dan kreditor yang memberi pinjaman dan/atau berpartisipasi dalam proses pemberian pinjaman

Hak dasar yang dimiliki masyarakat terhadap pemerintah yaitu :

1. Hak untuk mengetahui (*right to know*)
  - Mengetahui kebijakan pemerintah
  - Mengetahui keputusan yang diambil pemerintah
  - Mengetahui alasan dilakukan suatu kebijakan dan keputusan tertentu
2. Hak untuk diberi informasi (*right to be informed*)

Meliputi hak untuk diberi penjelasan secara terbuka atas permasalahan – permasalahan tertentu yang menjadi perdebatan publik
3. Hak untuk didengar aspirasinya (*right to be heard and to be listened to*)

Laporan keuangan pemerintah merupakan hak publik yang harus diberikan oleh pemerintah. Hak publik atas informasi keuangan muncul sebagai bentuk

pertanggungjawaban publik. Pemakai laporan keuangan memiliki kepentingan yang berbeda terhadap informasi keuangan pemerintah.

Kebutuhan informasi pemakai laporan keuangan pemerintah adalah sebagai berikut :

1. Masyarakat pengguna pelayanan publik membutuhkan informasi biaya, harga dan kualitas pelayanan yang diberikan
2. Masyarakat pembayar pajak dan pemberi bantuan membutuhkan informasi tentang keberadaan dan penggunaan dana yang diberikan, untuk mengetahui ketaatan pemerintah pada fiskal dan ketaatan pada peraturan perundang – undangan atas pengeluaran yang dilakukan.
3. Kreditor dan investor membutuhkan informasi untuk menghitung tingkat risiko, likuiditas dan solvabilitas
4. Parlemen dan kelompok politik memerlukan informasi keuangan untuk melakukan fungsi pengawasan, mencegah terjadinya laporan yang bias atas kondisi keuangan pemerintah dan penyelewangan keuangan negara
5. Manager publik membutuhkan informasi akuntansi sebagai komponen sistem informasi manajemen untuk membantu perencanaan dan pengendalian organisasidan pengukuran kinerja
6. Pegawai membutuhkan informasi atas gaji dan manajemen kompensasi

**Tabel 1. Perbandingan Laporan Keuangan Pemerintah Dengan Sektor Swasta**

<b>Perbedaan</b>	
<b>Laporan Departemen Pemerintah</b>	<b>Laporan Keuangan Sektor Swasta</b>
Fokus Financial dan Politik	Fokus Financial
Kinerja diukur secara financial dan non financial	Sebagian besar kinerja diukur secara financial
Pertanggungjawaban kepada parlemen dan masyarakat luas	Pertanggungjawaban kepada pemegang saham dan kreditor
Berfokus pada bagian organisassi	Berfokus pada organisasi secara keseluruhan
Melihat ke masa depan secara detail	Tidak dapat melihat masa depan secara detail
Aturan pelaporan ditentukan oleh departemen keuangan	Aturan pelaporan ditentukan oleh undang – undang standar akuntansi, pasar modal dan praktik akuntansi
Laporan diperiksa oleh Treasury	Laporan keuangan diperiksa oleh auditor independen
<b>Persamaan</b>	
Dokumen – dokumen sumber	
Berperan sebagai hubungan masyarakat ( <i>public relations</i> )	

Sumber: A. Likierman and A. Taylor, *Government's New Departemental Reports*, CACA (1990) dalam Henley, D. et al. (1992).

Laporan keuangan pemerintah yang buruk dapat menimbulkan implikasi negatif antara lain :

1. Menurunkan kepercayaan masyarakat kepada pengelola dana publik (pemerintah)
2. Investor takut menanamkan modal karena laporan keuangan tidak dapat diprediksi sehingga mengakibatkan meningkatnya risiko investasi
3. Pemberi donor mengurangi atau menghentikan bantuan

4. Kualitas keputusan yang buruk
5. Laporan keuangan tidak mencerminkan kinerja aktual

#### Luas Pengungkapan (*Disclosure*) Yang Diperlukan

Pemerintah harus menentukan kebijakan untuk menjelaskan komponen pendapatan atau biaya operasi di unit kerja yang dilaporkan. Pemerintah diharapkan memberikan informasi tambahan untuk hal – hal sebagai berikut :

1. Fokus pengukuran dan dasar akuntansi yang digunakan untuk pembuatan laporan
2. Kebijakan menghapus/menghentikan aktivitas internal unit kerja pada laporan aktivitas
3. Kebijakan kapitalisasi aktiva dan menaksir umur ekonomi aktiva untuk menentukan biaya depresiasi
4. Deskripsi mengenai jenis transaksi yang masuk dalam kebijakan untuk mengalokasikan biaya tidak langsung pada suatu fungsi atau unit kerja dalam Laporan Aktivitas
5. Kebijakan pemerintah dalam menentukan pendapatan operasi dan non operasi

### **KESIMPULAN**

Laporan keuangan diperlukan sebagai alat pengendali dan evaluasi kinerja manajerial dan organisasi. Selain itu juga sebagai bentuk pertanggungjawaban dan dasar pengambilan keputusan bagi pemakai eksternal. Untuk itu laporan keuangan harus memberikan jaminan keandalan dan dapat dipercaya. Untuk itu laporan keuangan perlu dilampiri pengungkapan (*disclosure*) mengenai informasi yang dapat mempengaruhi keputusan. Demikian juga organisasi sektor publik wajib untuk membuat laporan keuangan dan laporan keuangan tersebut telah diaudit untuk menjamin telah dilakukannya *true and fair presentation*.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Sukrisno Agoes. (2017). *Auditing* ( jilid 1, edisi 5 ), Jakarta: Salemba Empat.
- Mardiasmo. (2002). *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta : Penerbit Andi.
- Glynn, J. J. (1993) *Public Sector Financial Control and Accounting*. 2<sup>nd</sup> Ed. Oxford: Blackwell.
- Financial Accounting Standards Board (1980) *Statement of Financial Accounting Concepts No. 4*, Objectives of Financial Reporting by Nonbusiness Organizations, “Stamford,CT: The FASB, Desember 1980, pp.xii.
- Anthony, R. N. and Young, D. W. (1999) *Management Control in Nonprofit Organizations*, 6<sup>th</sup> Ed., Illinois: Irwin.
- Hanley, D., Likierman, A., Perrin, J., Evans, M., Lapsley, I., and Whiteoak, J. (1992) *Public Sector Accounting and Financial Control*, 4th Ed., London: Champan & Hall.
- Borgonovi, Elio & Pessina, Eugonio Anessi (1997) *Accountability and Accounting in Public Administration: A Framework*, The 6<sup>th</sup> CIGAR Conference of Local Government Accounting, Paris.