

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Konsep Pelaporan Keuangan

##### 2.1.1. Tujuan Laporan Keuangan

Pelaporan keuangan (*financial reporting*) merupakan salah satu sarana untuk melihat posisi keuangan suatu organisasi baik itu organisasi dengan orientasi laba (*profit oriented organizations*) ataupun organisasi nirlaba (*non-profit organizations*). Laporan keuangan dapat menggambarkan bagaimana sumber-sumber daya (*resources*) yang dimiliki digunakan dan hasil-hasil yang diperoleh atas pengolahan sumber-sumber daya tersebut, serta dari laporan keuangan tersebut dapat dinilai kinerja manajemen dalam mengelola organisasi tersebut.

Fungsi dari laporan keuangan seperti yang diutarakan oleh Prof. David F. Hawkins yaitu :

*The function of corporate financial reporting is to provide a continual history, expressed in money terms, the economic resources and obligations of a business enterprise and of the economic activities that affect them. These items and any changes in them are identified and measured in conformity with financial accounting principles that are generally accepted at the time the statement are prepared. The typical output of this process are the statement of financial position, the income statement, and the statement of cash flows.*<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> David F. Hawkins, *Corporate Financial Reporting and Analysis: Text and Cases*, Edisi 4. (New York : Irwin/McGraw-Hill,1998), hlm. 3.

Tujuan penyajian laporan keuangan, menurut Muqodim, adalah agar memberikan bahan dan petunjuk dalam memilih diantara tindakan yang paling baik dalam mengalokasikan sumber daya yang langka dalam aktivitas bisnis dan ekonomi. Tujuan tersebut sangat terkait dengan kebutuhan para pemakai itu sendiri yang pada akhirnya tergantung pada sifat kegiatan ekonomi pengambilan keputusan yang dialami para pemakai informasi itu sendiri. Sementara pemakai informasi mempunyai kepentingan yang berbeda-beda yang salah satunya disebabkan oleh persepsi mereka terhadap lingkungan dan keberadaan mereka dalam lingkungan yang berbeda. Hal ini sejalan dengan apa yang telah dijelaskan dalam kerangka acuan konseptual (FASB, 1978) bahwa tujuan akuntansi sangat dipengaruhi oleh lingkungan ekonomi, hukum, politik, dan sosial.<sup>4</sup>

Tujuan laporan keuangan berdasarkan Kerangka Dasar Penyusunan dan Penyajian Laporan Keuangan<sup>5</sup> (*Framework for The Preparation and Presentation of Financial Statements*) yang diterbitkan oleh *International Accounting Standard Board* (selanjutnya disebut IASB), adalah untuk menyediakan informasi tentang posisi keuangan (neraca), kinerja (laporan laba rugi), dan perubahan posisi keuangan (laporan arus kas) suatu perusahaan: informasi ini harus bermanfaat bagi para pengguna yang bermaksud mengambil keputusan ekonomi.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Muqodim, *Teori Akuntansi*, Edisi 1, (Yogyakarta : Ekonisia, 2005), hlm 68.

<sup>5</sup> International Accounting Standard Board, *Framework for The Preparation and Presentation of Financial Statements*, 1989.

<sup>6</sup> Henni Van Greuning, *International Financial Reporting Standards: A Practical Guide*, trans. Edward Tanujaya, (Jakarta : Salemba Empat, 2005), hlm 4.

### 2.1.2 . Karakteristik Kualitatif Laporan Keuangan

Laporan keuangan seharusnya memiliki karakteristik kualitatif sebagaimana yang diuraikan dalam kerangka dasar tersebut di atas. Karakteristik kualitatif adalah berbagai atribut yang membuat informasi dalam laporan keuangan bermanfaat bagi pengguna. Kerangka Dasar Penyusunan dan Penyajian Laporan Keuangan menyebutkan ada empat karakteristik kualitatif laporan keuangan<sup>7</sup>, yaitu :

1) **Relevan** (*Relevance*). Informasi yang relevan mempengaruhi keputusan ekonomi yang diambil pengguna, membantu mereka untuk mengevaluasi peristiwa masa lalu, masa kini, dan masa depan atau menegaskan atau mengoreksi evaluasi masa lalu. Relevansi suatu informasi dipengaruhi oleh hakikat dan materialitasnya.

Informasi dinilai material jika kelalaian mencantumkan atau kesalahan dalam mencatat informasi tersebut dapat mempengaruhi keputusan ekonomi para pengguna secara signifikan<sup>8</sup>.

2) **Keandalan** (*Reliability*). Informasi yang andal berarti bebas dari kesalahan material dan pengertian yang menyesatkan dan dapat diandalkan pemakainya sebagai penyajian yang jujur (jujur) atas yang seharusnya dapat disajikan atau yang secara wajar diharapkan dapat disajikan. Faktor-faktor berikut berpengaruh terhadap keandalan :

- a. Penyajian yang jujur (*faithful representation*)
- b. Substansi mengungguli bentuk (*substance over form*)
- c. Netralitas (*neutrality*)

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Muqodim, *Teori Akuntansi*, Edisi 1, (Yogyakarta : Ekonisia, 2005), hlm 79.

d. Pertimbangan sehat (*prudence*)

e. Kelengkapan (*completeness*)

3) **Dapat Dibandingkan** (*Comparability*). Informasi seharusnya disajikan secara konsisten dari satu periode ke periode berikutnya dan secara konsisten antarperusahaan (entitas) sehingga memungkinkan pengguna untuk melakukan perbandingan yang signifikan.

4) **Dapat dipahami** (*Understandability*). Informasi seharusnya dapat dipahami dengan mudah oleh pengguna yang memiliki pengetahuan dasar tentang bisnis, aktivitas ekonomi, dan akuntansi, dan memiliki kemauan untuk mempelajari informasi dengan ketekunan yang wajar.

Terdapat kendala dalam menyediakan informasi yang relevan dan andal<sup>9</sup>, yaitu :

1) **Tepat Waktu**. Penundaan yang tidak semestinya dalam pelaporan dapat mengakibatkan kehilangan relevansi tetapi meningkatkan keandalannya.

2) **Menyeimbangkan biaya dan manfaat**. Manfaat yang dihasilkan informasi seharusnya melebihi biaya penyusunannya.

3) **Menyeimbangkan berbagai karakteristik kualitatif**. Untuk memenuhi tujuan laporan keuangan dan membuatnya cukup bagi lingkungan tertentu, penyedia informasi harus mencapai keseimbangan yang tepat di antara berbagai karakteristik kualitatif.

Laporan keuangan sering dianggap menggambarkan pandangan yang wajar atau menyajikan dengan wajar, posisi keuangan, kinerja serta perubahan posisi

---

<sup>9</sup> Henni Van Greuning, *International Financial Reporting Standards: A Practical Guide*, trans. Edward Tanujaya, (Jakarta : Salemba Empat, 2005), hlm 5.

keuangan suatu perusahaan<sup>10</sup>. **Penyajian wajar** (*fair presentation*) dicapai melalui penyediaan informasi yang bermanfaat (*full disclosure*) dalam laporan keuangan, di mana **transparansi** terjamin. Apabila seseorang beranggapan bahwa penyajian wajar sama dengan transparansi, maka tujuan sekunder laporan keuangan dapat didefinisikan: menjamin transparansi melalui pengungkapan penuh dan menyediakan penyajian yang wajar atas informasi yang bermanfaat untuk tujuan pengambilan keputusan.<sup>11</sup>

### 2.1.3. Transparansi Laporan Keuangan

Pengungkapan suatu informasi kepada publik telah diatur sebelumnya melalui keberadaan standar akuntansi yang baik dan metodologi pengungkapan yang cukup. Pengungkapan publik biasanya melibatkan publikasi informasi kualitatif dan kuantitatif yang relevan dalam laporan keuangan tahunan, yang sering pula dilengkapi dengan laporan keuangan interim dan informasi relevan lainnya. Penyediaan informasi terkait dengan biaya; oleh karena itu, ketika menentukan persyaratan pengungkapan, kegunaan informasi tersebut bagi publik harus dievaluasi dan dibandingkan dengan biaya yang harus ditanggung oleh perusahaan.<sup>12</sup>

Waktu pengungkapan juga penting. Pengungkapan informasi negatif kepada kalangan publik yang belum cukup terpelajar untuk menginterpretasikan informasi tersebut dapat berakibat buruk bagi entitas yang dipertanyakan. Ketika informasi

---

<sup>10</sup> Ikatan Akuntan Indonesia, *Kerangka Dasar Penyusunan dan Penyajian Laporan Keuangan*, 1994.

<sup>11</sup> Henni Van Greuning, *International Financial Reporting Standards: A Practical Guide*, trans. Edward Tanujaya, (Jakarta : Salemba Empat, 2005), hlm 5.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm 7.

yang kualitasnya kurang atau pengguna dirasa kurang mampu untuk menginterpretasikan dengan layak informasi tersebut, atau keduanya, persyaratan pengungkapan publik seharusnya diterapkan dengan hati-hati dan perlahan-lahan diperketat. Dalam jangka panjang, ketentuan pengungkapan penuh akan bermanfaat, meskipun terdapat sejumlah masalah yang dihadapi dalam jangka pendek, karena biaya akibat sistem keuangan yang tidak transparan jelas lebih besar daripada biaya untuk menjadi transparan.<sup>13</sup>

Transparansi mengacu pada prinsip-prinsip untuk menciptakan suatu lingkungan dimana informasi mengenai kondisi sekarang, keputusan dan tindakan yang dibuat mudah diperoleh, jelas, dan dapat dipahami oleh seluruh pelaku pasar. Pengungkapan mengacu pada proses dan metodologi untuk menyediakan informasi dan membuat keputusan atau kebijakan dapat diketahui melalui penyebaran secara tepat waktu dan terbuka. Akuntabilitas mengacu pada kebutuhan pelaku pasar, termasuk badan yang berwenang, untuk memberikan dasar tindakan dan kebijakan mereka dan menerima tanggung jawab atas keputusan mereka dan hasil-hasilnya.<sup>14</sup>

Dalam beberapa hal, masalah perlunya transparansi dan akuntabilitas yang lebih besar terletak pada kebutuhan para pelaku usaha untuk memahami dan menerima keputusan kebijakan yang akan memengaruhi perilaku mereka. Transparansi yang lebih besar akan memperbaiki keputusan ekonomi yang dibuat oleh pelaku lain dalam ekonomi. Transparansi juga merupakan alat untuk menumbuhkan akuntabilitas, disiplin internal, dan tata kelola (*governance*) yang lebih baik. Transparansi dan akuntabilitas meningkatkan kualitas pengambilan keputusan

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid., hlm 8.

dalam institusi-institusi pengambil kebijakan maupun institusi yang keputusan-keputusannya tergantung pada pemahaman dan prediksi akan keputusan masa depan institusi pengambil kebijakan. Jika suatu tindakan dan keputusan jelas dan dapat dipahami, biaya pengawasan akan dapat ditekan. Masyarakat umum akan lebih mampu mengawasi institusi sektor publik; pemegang saham dan karyawan akan lebih mampu mengawasi manajemen; kreditor akan lebih mampu mengawasi para peminjam; dan para nasabah akan lebih mampu mengawasi bank. Dengan demikian, keputusan yang buruk tidak akan dibiarkan begitu saja tanpa pertanyaan.<sup>15</sup>

Transparansi dan akuntabilitas bersifat saling melengkapi. Transparansi meningkatkan akuntabilitas dengan memfasilitasi pengawasan dan akuntabilitas meningkatkan transparansi dengan menyediakan insentif bagi para pelaku (agen) untuk memastikan bahwa alasan-alasan atas tindakan mereka telah diteliti dan dipahami dengan baik. Bersama-sama, transparansi dan akuntabilitas akan menimbulkan disiplin yang meningkatkan kualitas proses pengambilan keputusan pada sektor publik dan akan membawa pada kebijakan yang lebih efisien dengan memperbaiki pemahaman sektor publik mengenai bagaimana pengambil kebijakan dapat bereaksi terhadap berbagai peristiwa di masa depan.<sup>16</sup>

Transparansi dan akuntabilitas bukanlah tujuan akhir. Mereka didesain untuk membantu peningkatan kinerja perekonomian dan dapat memperbaiki cara kerja pasar keuangan internasional dengan memperbaiki kualitas proses pengambilan keputusan dan manajemen resiko yang dilakukan oleh semua pelaku pasar, termasuk para pejabat yang berwenang. Tetapi dua hal ini bukanlah obat yang

---

<sup>15</sup> Ibid., hlm 8-9.

<sup>16</sup> Ibid., hlm 9.

manjur. Secara khusus, transparansi tidak mengubah sifat atau risiko yang melekat dalam sistem keuangan. Transparansi mungkin tidak mencegah timbulnya krisis keuangan, tetapi dapat membantu respons pelaku pasar untuk menghadapi peristiwa seperti itu. Dengan demikian, transparansi membantu pelaku pasar untuk mengantisipasi dan menghadapi berita buruk, sehingga mengurangi timbulnya panik dan penyebaran yang lebih luas.<sup>17</sup>

## **2.2. Pelaporan Keuangan Organisasi Nirlaba**

Standar akuntansi mengenai pelaporan keuangan organisasi nirlaba dikeluarkan oleh Ikatan Akuntan Indonesia (selanjutnya disebut IAI) sebagai Standar Akuntansi Keuangan nomor 45 tentang Pelaporan Keuangan Organisasi Nirlaba. Sedangkan *Financial Accounting Standards Board* (selanjutnya disebut FASB) mengeluarkan *Statement of Financial Accounting Standard* (selanjutnya disebut SFAS) nomor 117.

### **2.2.1. Pengertian Organisasi Nirlaba**

Entitas ekonomi yang didirikan dibedakan oleh tujuan yang ingin dicapai<sup>18</sup> :

1. *For Profit Oriented*; merupakan entitas yang dibuat untuk mencetak laba.
2. *Not for Profit Oriented*; merupakan entitas yang dibuat untuk melayani masyarakat, sehingga laba bukan menjadi tujuan utama dari entitas ini.

---

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Robert W. Ingram, Russell J. Petersen, & Susan Work Martin, *Accounting and Financial Reporting For Governmental and Nonprofit Organizations: Basic Concepts*, (New York : McGraw-Hill, Inc: 1991), hlm 1.



Perbedaan tujuan tersebut menyebabkan terjadinya perbedaan dalam Laporan Keuangan. Secara garis besar entitas ekonomi yang merupakan *Not for Profit Oriented* dibagi menjadi<sup>19</sup> :

1. *Governmental Unit*, merupakan organisasi yang dimiliki pemerintah
2. *Non Government Non Business Organization (NNO)*; merupakan organisasi yang tidak dimiliki pemerintah dimana kepemilikan dari organisasi ini berbentuk *foundation* atau yayasan. NNO dibagi menjadi:
  - a. *Colleges and Universities*
  - b. *Hospital and Other Health Care Providers*
  - c. *Voluntary Health and Welfare Organization (VHWO)*
  - d. *Other Non Government Non Business Organization*

Manfaat yang dapat diperoleh dari adanya *governmental and nonprofit organizations* antara lain<sup>20</sup> :

- 1) *Governmental and nonprofit organization may be formed so that services such as transportation, education, recreation, protection, or health care will be available to all residents of a community, regardless of their ability to pay for the services.*
- 2) *Governmental and nonprofit organization may be formed so that services that would not otherwise be available to residents, such as parks, libraries, and museums, will be available as the result of collective efforts. Unlike private goods and services, public goods and services cannot be provided to some users without, at the same time, making them available to other users.*

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid., hlm 3.

- 3) *Also, some governmental and nonprofit organization exist so that certain goods and services can be available at a lower cost than they would be if they were purchased from private businesses. This motivation has led formation of public utilities, transportation companies, hospitals, and similar public service organizations.*
- 4) *Nonprofit organization may be formed because of certain common objectives that are shared by the members, as in religious or civic organizations in which the organization provide a mechanism for pooling resources for a common objectives.*
- 5) *Finally, governmental organizations are formed to protect the rights and freedom of citizens, as in the case of establishing and enforcing laws and in the case of national defense.*

Karakteristik yang membedakan *governmental* atau *nonprofit organizations* dengan organisasi bisnis lainnya adalah<sup>21</sup> :

- 1) *It receives significant amounts of resources from providers who may not expect to receives either repayment or direct economic benefits proportionate to the resources they provide.*
- 2) *It normally has operating purposes that are other than to provide goods or services at a profit.*
- 3) *The is an absent of defined ownership interest that can be sold, transferred, or redeemed, or that convey entitlement to a share of a residual distribution of resources in the event of liquidation of an organization.*

---

<sup>21</sup> Ibid., hlm 4.

Study lain berkenaan dengan nonprofit organization adalah yang dilakukan Prof. R.N. Anthony "*Financial Accounting in Nonbusiness Organisations*" (1978), mengelompokkan organisasi menjadi tiga kategori yaitu<sup>22</sup> :

- 1) *Profit Oriented* : organisations whose primary goal is the pursuit of profit.
- 2) *Type A non-profit* : non-profit organisations whose financial resources are obtained entirely, or almost entirely, from revenues from the sale of goods and services.
- 3) *Type B non-profit* : non-profit organisations which obtain a significant amount of financial resources from sources than the sale of goods and services.

Study tersebut digunakan oleh FASB sebagai dasar untuk membuat standar akuntansi keuangan untuk organisasi *non-profit oriented* atau *non-business sector*, dimana pada sektor ini terdapat bermacam jenis yaitu termasuk<sup>23</sup> :

- *Governments;*
- *local governments;*
- *state governments;*
- *nationalised industries and public corporations;*
- *non-departmental public bodies (NDPBs), also known as quasi-autonomous non-governmental organisations (quangos);*
- *charities;*
- *co-operatives;*
- *trade unions, etc.*

---

<sup>22</sup> Rowan Jones & Maurice Pendlebury, *Public Sector Accounting*, Edisi 5, (Harlow, England: Pearson Education Limited, 2000), hlm 128.

<sup>23</sup> Ibid., hlm 127.

Karakteristik organisasi nirlaba berbeda dengan organisasi bisnis. Perbedaan utama yang mendasar terletak pada cara organisasi memperoleh sumber daya yang dibutuhkan untuk melakukan berbagai aktivitas operasinya. Organisasi nirlaba memperoleh sumber daya dari sumbangan para anggota dan para penyumbang lain yang tidak mengharapkan imbalan apapun dari organisasi tersebut.<sup>24</sup>

Sebagai akibat dari karakteristik tersebut, dalam organisasi nirlaba timbul transaksi tertentu yang jarang atau bahkan tidak pernah terjadi dalam organisasi bisnis, misalnya penerimaan sumbangan. Namun demikian dalam praktik organisasi nirlaba sering tampil dalam berbagai bentuk sehingga seringkali sulit dibedakan dengan organisasi bisnis pada umumnya. Pada beberapa bentuk organisasi nirlaba, meskipun tidak ada kepemilikan, organisasi tersebut mendanai kebutuhan modalnya dari utang dan kebutuhan operasinya dari pendapatan atas jasa yang diberikan kepada publik. Akibatnya, pengukuran jumlah, saat, dan kepastian aliran pemasukan kas menjadi ukuran kinerja penting bagi para pengguna laporan keuangan organisasi tersebut, seperti kreditur dan pemasok dana lainnya.<sup>25</sup>

### **2.2.2. Tujuan Laporan Keuangan Organisasi Nirlaba**

Tujuan utama laporan keuangan adalah untuk menyediakan informasi yang berguna bagi yang berkepentingan pada kinerja keuangan suatu organisasi. Pengendalian manajemen adalah salah satu dimensi informasi yang berguna bagi

---

<sup>24</sup> Ikatan Akuntan Indonesia, Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan nomor 45 tentang Pelaporan Keuangan Organisasi Nirlaba, 1998.

<sup>25</sup> Ibid.

organisasi pemerintah dan organisasi nirlaba<sup>26</sup>. Tujuan lain yang juga berlaku pada organisasi bisnis adalah<sup>27</sup> :

- 1) *Reporting the stock of resources available to an organization and claims to those resources.*
- 2) *Reporting the flow of resources through an organization, where the resources were obtained, and how they were used.*
- 3) *Disclosing sufficient information about the financial activities of an organization to reliably gauge resources, obligations, and resource flows.*

Tujuan pelaporan keuangan *governmental and nonprofit organization* secara formal dikeluarkan oleh *Governmental Accounting Standards Board* (selanjutnya disebut GASB) adalah<sup>28</sup> :

- 1) *Financial reporting should provide a means of demonstrating accountability to the citizenry and enable the citizenry to assess the accountability by :*
  - a. *Demonstrating whether resources were obtained and used in accordance with the entity's legally adopted budget; it should also demonstrate compliance with other finance-related legal and contractual requirements.*
  - b. *Providing information about the service efforts, costs, and accomplishments of the governmental entity.*

---

<sup>26</sup> Robert W. Ingram, Russell J. Petersen, & Susan Work Martin, *Accounting and Financial Reporting For Governmental and Nonprofit Organizations: Basic Concepts*, (New York : McGraw-Hill, Inc: 1991), hlm 29.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid., hlm 64-65.

- 2) *Financial reporting should provide information necessary to evaluate the operating results of the governmental unit for the period by :*
- a. *Providing information about sources and uses of financial resources.*
  - b. *Providing information about how the governmental entity financed its activities and how it met its cash requirements.*
  - c. *Providing information necessary to determined whether the governmental entity's financial condition improved or deteriorated as the results of the year's operations.*
- 3) *Financial reporting should provide information necessary to assess the ability of a government to continue to finance its activity and meet its obligations by :*
- a. *Providing information about the financial condition, financial resources, and obligations of a governmental entity.*
  - b. *Disclosing legal or contractual restrictions placed on resources and the risk of potential loss of resources.*
- 4) *Financial reporting should provide information about the government's physical and other nonfinancial resources having useful lives that extend beyond the current accounting period, including information that can be used to assess the service potential of those resources.*

Tujuan utama laporan keuangan, menurut PSAK nomor 45, adalah menyediakan informasi yang relevan untuk memenuhi kepentingan para penyumbang, anggota organisasi, kreditur, dan pihak lain yang menyediakan sumber daya bagi organisasi nirlaba.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> IAI, Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan nomor 45 tentang Pelaporan Keuangan Organisasi Nirlaba, 1998.

Organisasi semacam ini memiliki karakteristik yang tidak jauh berbeda dengan organisasi bisnis pada umumnya. Para pengguna laporan keuangan organisasi nirlaba memiliki kepentingan bersama yang tidak berbeda dengan organisasi bisnis, yaitu untuk menilai<sup>30</sup>:

- a. Jasa yang diberikan oleh organisasi nirlaba dan kemampuannya untuk terus memberikan jasa tersebut
- b. Cara manajer melaksanakan tanggung jawabnya dan aspek kinerja manajer.

Secara rinci, tujuan laporan keuangan, termasuk catatan atas laporan keuangan, adalah untuk menyajikan informasi mengenai<sup>31</sup> :

- a. Jumlah dan sifat aktiva, kewajiban, dan aktiva bersih suatu organisasi.
- b. Pengaruh transaksi, peristiwa dan situasi lainnya yang mengubah nilai dan sifat aktiva bersih.
- c. Jenis dan jumlah arus masuk dan arus keluar sumber daya dalam satu periode dan hubungan antara keduanya.
- d. Cara suatu organisasi mendapatkan dan membelanjakan kas, memperoleh pinjaman, melunasi pinjaman, dan faktor lain yang berpengaruh pada likuiditas.
- e. Usaha jasa suatu organisasi

### **2.2.3. Laporan Keuangan Organisasi Nirlaba**

Laporan Keuangan organisasi *nonprofit* distandarisi oleh SFAS No. 117 mengatur bahwa laporan keuangan yang disajikan untuk organisasi ini adalah<sup>32</sup>:

---

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Ibid.

1. *Statement of Financial Position (Balance Sheet)*
2. *Statement of Activities*
3. *Statement of Cash Flows*

Selain itu SFAS juga mengatur bahwa *net assets* harus ditampilkan dalam Laporan Keuangan dan dikategorikan menjadi<sup>33</sup>:

1. *Unrestricted Net Asset*
2. *Temporary Restricted Net Asset*; merupakan dana atau sumber dana yang hanya dapat digunakan untuk tujuan tertentu atau waktu tertentu sesuai dengan keinginan donator
3. *Permanently Restricted Net Asset*; merupakan suatu sumbangan yang diberikan oleh donator dimana organisasi *nonprofit* hanya dapat memakai bunga dari sumbangan tersebut

*Generally Accepted Accounting Principles* (selanjutnya disebut GAAP) mengatur bahwa dalam menyiapkan Laporan Keuangan, dasar pengakuan yang dipakai adalah *accrual basis* dimana pendapatan dilaporkan pada saat didapatkan dan telah terjadi, sedangkan pengeluaran dilaporkan pada saat barang atau jasa diterima. Beban yang terjadi sebelum tanggal pelaporan diakui dan beban yang terjadi untuk periode mendatang diakui sebagai beban yang ditangguhkan. Untuk tujuan eksternal dari pelaporan keuangan organisasi *nonprofit*, pendapatan diklasifikasikan berdasarkan sumber pendapatan seperti *net patient service revenue*, sedangkan beban dan pengeluaran diklasifikasikan berdasarkan fungsi atau aktifitas yang memicu terjadinya beban tersebut, seperti riset.

---

<sup>32</sup> FASB, SFAS no. 117, *Financial Reporting for Non Profit Organization*.

<sup>33</sup> *Ibid.*



Karakteristik-karakteristik penting dalam laporan keuangan menurut Ingram, Petersen, dan Martin adalah sebagai berikut<sup>34</sup> :

1) *Balance Sheet (Statement of Financial Position)*

- a. *Balance Sheets for governmental and nonprofit organizations contain similar information to that contained in business balance sheets – resources, obligations, and residual claims.*
- b. *Governmental and nonprofit balance sheets are normally presented for separate accounting entities known as funds and account groups.*
- c. *Different funds and groups may report different types of assets and liabilities. Some may report only current items. Others may report only longterm items.*
- d. *Fund balance replaces owners' equity on governmental and nonprofit balance sheets. Fund balance reserves represent resources that have been committed for a specific use and are not available for expenditure for other purposes.*

2) *Operating Statement (Statement of Activities)*

- a. *Operating statement of governmental and nonprofit organization funds vary depending on whether or not a primary function of the fund is the maintenance of capital and generation of profit.*
- b. *Funds that account for organization with a capital maintenance or profit objective normally employ a business approach.*

---

<sup>34</sup> Robert W. Ingram, Russell J. Petersen, & Susan Work Martin, *Accounting and Financial Reporting For Governmental and Nonprofit Organizations: Basic Concepts*, (New York : McGraw-Hill, Inc: 1991), hlm 49-60.

- c. *Funds that reflect traditional nonprofit goals measure the inflow and outflow of expendable resources during the current period.*
- d. *Resource flows for governmental and nonprofit funds should be segregated between those that have an effect on total organization net resources and those that do not.*

### 3) *Statement of Cash Flows*

*The cash flow statement is similar to that of business enterprises with the exception that financing activities are divided into two sections for governmental units; noncapital financing activities and capital financing activities. As in the case of business enterprises, either direct or indirect method of preparing the statement of cash flows can be used; however, GASB encourages the use of the direct method.*

Laporan keuangan organisasi nirlaba, menurut PSAK nomor 45 meliputi laporan posisi keuangan pada akhir periode laporan, laporan aktivitas serta laporan arus kas untuk suatu periode pelaporan, dan catatan atas laporan keuangan.

Laporan posisi keuangan mencakup organisasi secara keseluruhan dan harus menyajikan total aktiva, kewajiban dan aktiva bersih. Laporan posisi keuangan, termasuk catatan atas laporan keuangan, menyediakan informasi yang relevan mengenai likuiditas, fleksibilitas keuangan, dan hubungan antara aktiva dan kewajiban. Informasi tersebut umumnya disajikan dengan pengumpulan aktiva dan kewajiban yang memiliki karakteristik serupa dalam suatu kelompok yang relatif homogen.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> IAI, Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan nomor 45 tentang Pelaporan Keuangan Organisasi Nirlaba, 1998.

Laporan posisi keuangan menyajikan jumlah masing-masing kelompok aktiva bersih berdasarkan ada atau tidaknya pembatasan oleh penyumbang, yaitu: terikat secara permanen, terikat secara temporer, dan tidak terikat. Informasi mengenai sifat dan jumlah dari pembatasan permanen atau temporer diungkapkan dengan cara menyajikan jumlah tersebut dalam laporan keuangan atau dalam catatan atas laporan keuangan.<sup>36</sup>

Pembatasan permanen terhadap (1) aktiva, seperti tanah atau karya seni, yang disumbangkan untuk tujuan tertentu, untuk dirawat dan tidak untuk dijual, atau (2) aktiva yang disumbangkan untuk investasi yang mendatangkan pendapatan secara permanen dapat disajikan sebagai unsur terpisah dalam kelompok aktiva bersih yang penggunaannya dibatasi secara permanen atau disajikan dalam catatan atas laporan keuangan yang berasal dari hibah atau wakaf dan warisan yang menjadi dana abadi (*endowment*).<sup>37</sup>

Pembatasan temporer terhadap (1) sumbangan berupa aktivitas operasi tertentu, (2) investasi untuk jangka waktu tertentu, (3) penggunaan selama periode tertentu dimasa depan, atau (4) pemerolehan aktiva tetap, dapat disajikan sebagai unsur terpisah dalam kelompok aktiva bersih yang penggunaannya dibatasi secara temporer atau disajikan dalam catatan atas laporan keuangan. Pembatasan temporer oleh penyumbang dapat berbentuk pembatasan waktu atau pembatasan penggunaan, atau keduanya.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

Aktiva bersih tidak terikat umumnya meliputi pendapatan dari jasa, penjualan barang, sumbangan, dan dividen atau hasil investasi, dikurangi beban untuk memperoleh pendapatan tersebut. Batasan terhadap penggunaan aktiva bersih tidak terikat dapat berasal dari sifat organisasi, lingkungan operasi, dan tujuan organisasi yang tercantum dalam akte pendirian, dan dari perjanjian kontraktual dengan pemasok, kreditur dan pihak lain yang berhubungan dengan organisasi. Informasi mengenai batasan-batasan tersebut umumnya disajikan dalam catatan atas laporan keuangan.<sup>39</sup>

Laporan aktivitas mencakup organisasi secara keseluruhan dan menyajikan perubahan jumlah aktiva bersih selama suatu periode. Perubahan aktiva bersih dalam laporan aktivitas tercermin pada aktiva bersih atau ekuitas dalam laporan posisi keuangan.<sup>40</sup>

Laporan aktivitas menyajikan jumlah perubahan aktiva bersih terikat permanen, terikat temporer, dan tidak terikat dalam suatu periode. Pendapatan dan keuntungan yang menambah aktiva bersih, serta beban dan kerugian yang mengurangi aktiva bersih dikelompokkan. Laporan aktivitas menyajikan pendapatan sebagai penambah aktiva bersih tidak terikat, kecuali jika penggunaannya dibatasi oleh penyumbang, dan menyajikan beban sebagai pengurang aktiva bersih tidak terikat.<sup>41</sup>

Laporan arus kas disajikan sesuai PSAK nomor 2 tentang Laporan Arus Kas dengan tambahan berikut ini:

---

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Ibid.

a) Aktivitas pendanaan:

- 1) penerimaan kas dari penyumbang yang penggunaannya dibatasi untuk jangka panjang.
- 2) penerimaan kas dari sumbangan dan penghasilan investasi yang penggunaannya dibatasi untuk pemerolehan, pembangunan dan pemeliharaan aktiva tetap, atau peningkatan dana abadi (*endowment*).
- 3) bunga dan dividen yang dibatasi penggunaannya untuk jangka panjang.

b) Pengungkapan informasi mengenai aktivitas investasi dan pendanaan nonkas: sumbangan berupa bangunan atau aktiva investasi.<sup>42</sup>

### **2.3. Akuntansi Manajemen Sektor Publik**

Akuntansi merupakan suatu aktivitas yang memiliki tujuan (*purposive activity*). Tujuan akuntansi diarahkan untuk mencapai hasil tertentu, dan hasil tersebut harus memiliki manfaat. Akuntansi digunakan baik pada sektor swasta maupun sektor publik untuk tujuan-tujuan yang berbeda. Dalam beberapa hal, akuntansi sektor publik berbeda dengan akuntansi pada sektor swasta. Perbedaan sifat dan karakteristik akuntansi tersebut disebabkan karena adanya perbedaan lingkungan yang mempengaruhi. Organisasi sektor publik bergerak dalam lingkungan yang sangat kompleks dan *turbulence*. Komponen lingkungan yang mempengaruhi organisasi sektor publik meliputi faktor ekonomi, politik, kultur, dan demografi.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, Edisi 2, (Yogyakarta : Penerbit Andi, 2005), hlm 2-3.

Tujuan akuntansi sektor publik menurut *American Accounting Association* (1970) dalam Glynn (1993)<sup>44</sup> adalah :

- 1) Memberikan informasi yang diperlukan untuk mengelola secara tepat, efisien, dan ekonomis suatu operasi dan alokasi sumber daya yang dipercayakan kepada organisasi. Tujuan ini terkait dengan pengendalian manajemen (*management control*).
- 2) Memberikan informasi yang memungkinkan manajer untuk melaporkan pelaksanaan tanggung jawab mengelola secara tepat dan efektif program dan penggunaan sumber daya yang menjadi wewenangnya; dan memungkinkan bagi pegawai pemerintah untuk melaporkan kepada publik atas hasil operasi pemerintah dan penggunaan dana publik. Tujuan ini terkait dengan akuntabilitas (*accountability*)

Akuntansi sektor publik terkait dengan tiga hal pokok, yaitu penyediaan informasi, pengendalian manajemen, dan akuntabilitas. Akuntansi sektor publik merupakan alat informasi baik bagi pemerintah sebagai manajemen maupun alat informasi bagi publik. Bagi pemerintah, informasi akuntansi digunakan dalam proses pengendalian manajemen mulai dari perencanaan strategik, pembuatan program, penganggaran, evaluasi kinerja, dan pelaporan kinerja.

Peran utama akuntansi manajemen sektor publik adalah menyediakan informasi akuntansi yang akan digunakan oleh manajer publik dalam melakukan fungsi perencanaan dan pengendalian organisasi. Informasi akuntansi diberikan sebagai alat atau sarana untuk membantu manajer menjalankan fungsi-fungsi manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Fungsi manajemen, seperti

---

<sup>44</sup> Ibid., hlm 14.

perencanaan, pengkoordinasian, pengorganisasian, dan pengendalian tidak dapat dilakukan tanpa informasi yang memadai. Informasi dalam sebuah organisasi merupakan perekat yang mengikat fungsi-fungsi manajemen dalam sebuah sistem sehingga memungkinkan organisasi bertindak koheren dan harmonis antar berbagai fungsi.<sup>45</sup>

Akuntansi manajemen merupakan bagian dari suatu sistem pengendalian manajemen yang integral. *Institute of Management Accountant* (1981) mendefinisikan akuntansi manajemen sebagai suatu proses pengidentifikasian, pengukuran, pengakumulasian, penganalisaan, penyiapan, penginterpretasian, dan pengkomunikasian informasi finansial yang digunakan oleh manajemen untuk perencanaan, evaluasi, dan pengendalian organisasi serta untuk menjamin bahwa sumber daya digunakan secara tepat dan akuntabel. Dalam *Statements on Management Accounting 1A* tentang Definisi Akuntansi Manajemen, akuntansi manajemen didefinisikan sebagai berikut<sup>46</sup> :

*“The process of identification, measurement, accumulation, analysis, preparation, interpretation, and communication of financial information used by management to plan, evaluate, and control within an organization and to assure appropriate use of accountability for its resources”.*

Sementara itu, *Chartered Institute of Management Accountants* (1994) dalam Jones & Pendlebury (1996) membuat definisi yang lebih luas daripada definisi yang dikeluarkan oleh *Institute of Management Accountants*, terutama dalam hal luas informasi yang diberikan. Informasi dalam definisi *Institute of Management Accountants* masih terbatas pada informasi finansial, sedangkan *Chartered Institute*

---

<sup>45</sup> Ibid., hlm 31.

<sup>46</sup> Ibid.

*of Management Accountants* tidak hanya informasi finansial saja akan tetapi termasuk informasi nonfinansial, seperti informasi mengenai sumber daya manusia, nilai statistik, tingkat aktivitas, dan sebagainya. *Chartered Institute of Management Accountants* merupakan organisasi akuntan manajemen di Inggris, sedangkan *Institute of Management Accountants* merupakan organisasi profesi akuntan manajemen yang berada di Amerika Serikat. *Chartered Institute of Management Accountants* mendefinisikan akuntansi manajemen sebagai suatu bagian integral dari manajemen yang terkait dengan pengidentifikasian, penyajian, dan penginterpretasian informasi yang digunakan untuk<sup>47</sup> :

- a. Perumusan strategi;
- b. Perencanaan dan pengendalian aktivitas;
- c. Pengambilan keputusan;
- d. Pengoptimalan penggunaan sumber daya;
- e. Pengungkapan (*disclosure*) kepada *shareholders* dan pihak luar organisasi;
- f. Pengungkapan kepada karyawan; dan
- g. Perlindungan aset.

### **2.3.1. Akuntansi Sektor Publik dan *Good Governance***

Pengertian *governance* dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik. *World Bank* memberikan definisi *governance* sebagai “*the way state power is used in managing economic and social resources for development of social*”. Sementara itu, *United Nations Development Program* (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority*

---

<sup>47</sup> Ibid., hlm 31-32.



*to manage a nation's affair at all levels*". Dalam hal ini, *World Bank* lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi, dan administratif dalam pengelolaan negara. *Political governance* mengacu pada proses pembuatan kebijakan (*policy/strategy formulation*). *Economic governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup. *Administrative governance* mengacu pada sistem implementasi kebijakan.<sup>48</sup>

Jika mengacu pada program *World Bank* dan UNDP, orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance*. Pengertian *good governance* diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Sementara itu, *World Bank* mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.<sup>49</sup>

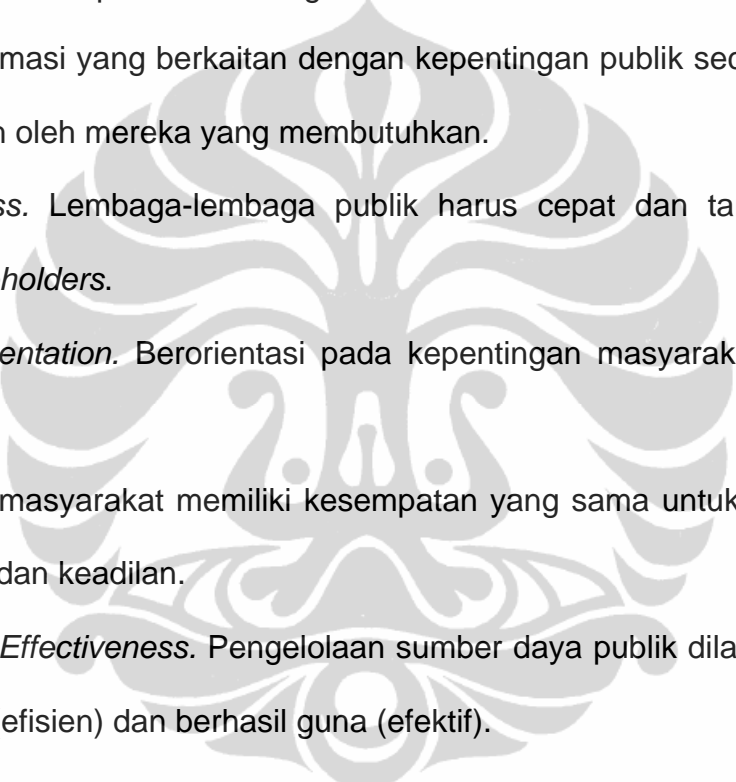
UNDP memberikan beberapa karakteristik pelaksanaan *good governance*, meliputi<sup>50</sup> :

---

<sup>48</sup> Ibid., hlm 17.

<sup>49</sup> Ibid., hlm 18.

<sup>50</sup> Ibid.

- 
- a. *Participation*. Keterlibatan langsung masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
  - b. *Rule of Law*. Kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
  - c. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.
  - d. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani *stakeholders*.
  - e. *Concensus orientation*. Berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
  - f. *Equity*. Setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
  - g. *Efficiency and Effectiveness*. Pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
  - h. *Accountability*. Pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.
  - i. *Strategic Vision*. Penyelenggaraan pemerintah dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.

### **2.3.2. Akuntabilitas Publik**

Fenomena yang dapat diamati dalam perkembangan sektor publik dewasa ini adalah semakin menguatnya tuntutan pelaksanaan akuntabilitas publik oleh

organisasi sektor publik (seperti : pemerintah pusat dan daerah, unit-unit kerja pemerintah, departemen dan lembaga-lembaga negara). Tuntutan akuntabilitas sektor publik terkait dengan perlunya dilakukan transparansi dan pemberian informasi kepada publik dalam rangka pemenuhan hak-hak publik.

Akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Akuntabilitas publik terdiri dari dua yaitu<sup>51</sup> :

- (1) Akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*) adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya pertanggungjawaban unit-unit kerja kepada pemerintah pusat, pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, dan pemerintah pusat kepada MPR.
- (2) Akuntabilitas horisontal (*horizontal accountability*) adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas.

Dalam konteks organisasi pemerintah, akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan *disclosure* atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut. Pemerintah, baik pusat maupun daerah, harus bisa menjadi subjek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Ibid., hlm 20-21.

<sup>52</sup> Ibid., hlm 21.

Akuntabilitas (*accountability*) merupakan konsep yang lebih luas dari *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.<sup>53</sup>

Jones & Pendlebury (2000) membedakan antara *stewardship* dengan *accountability* sebagai berikut<sup>54</sup> :

*Stewardship refers to the holding of someone else's assets by a steward. In its narrowly defined sense the responsibility of stewardship is to demonstrate that those assets have not been misappropriated.*

*Stewardship accounting is, therefore, typically limited to the balance sheet showing the money collected by the stewards, the form in which that money is held, and an audit certificate vouching for the truth and fairness of the statement. The profit and loss account shows the increase or decrease in the money held over the year.*

*Accountability, in its widest sense, refers to the responsibility for your actions to someone else. It is therefore much more than just accounting, however widely accounting is defined. There are many ways through which public sector organisations are held accountable (through elections, higher-level governments, the media, public inquiries, etc.) and for many different aspects of their performance. Though not easy to define, accounting is concern with financial accountability plus some aspects of economic accountability. This kind of accountability goes beyond the narrowly defined stewardship of assets to include responsibility for the performance of those assets.*

### 2.3.3. Perencanaan dan Pengendalian

Jones & Pendlebury (2000) menjelaskan perencanaan dan pengendalian sebagai berikut<sup>55</sup> :

*There is two types of planning activity. In the first place there is the type of planning that is essential for the setting of the overall objectives of the*

---

<sup>53</sup> Ibid., hlm 21.

<sup>54</sup> Rowan Jones & Maurice Pendlebury, *Public Sector Accounting*, Edisi 5, (Harlow, England: Pearson Education Limited, 2000), hlm 131.

<sup>55</sup> Ibid., hlm 20-21.

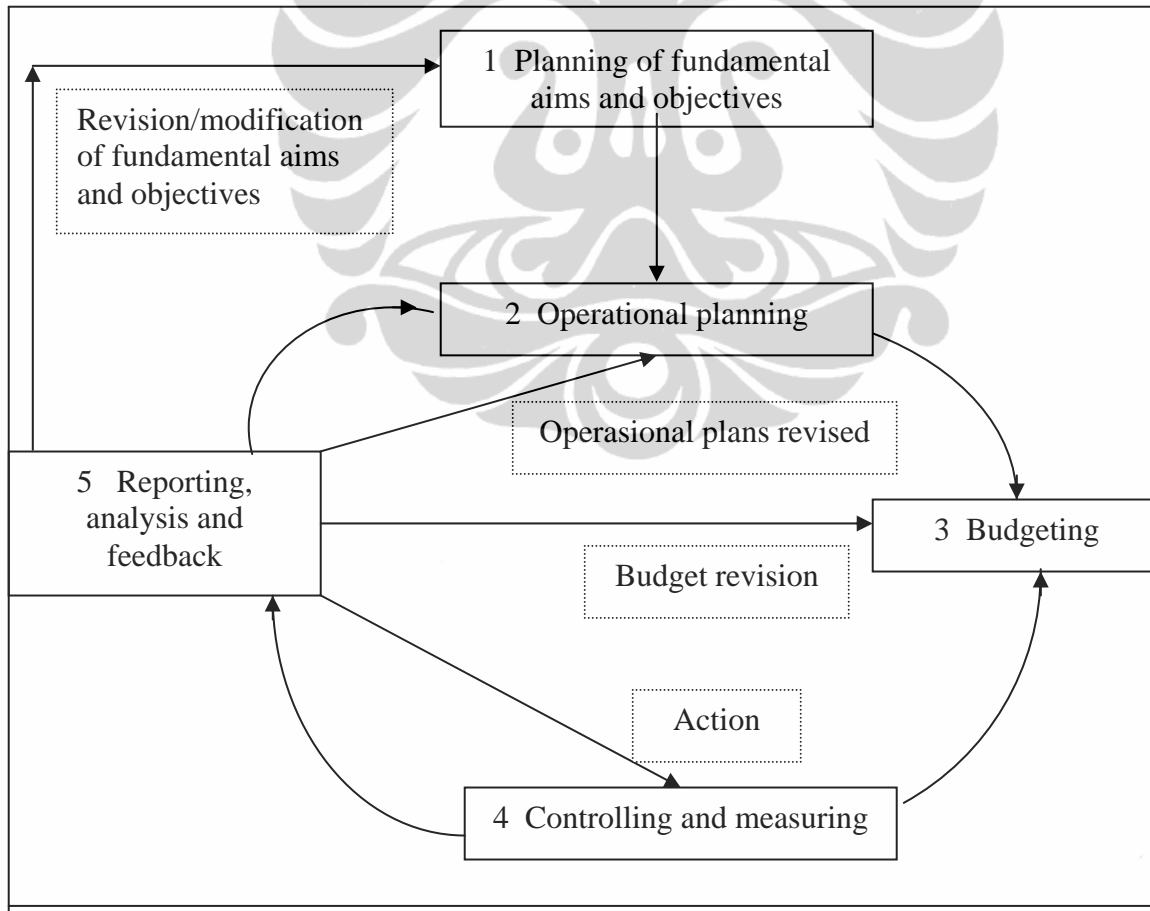
organisation. This is planning for fundamental aims and objectives. Secondly, there is the type of planning that is essential for implementing the actions needed to achieve the fundamental aims and objectives. This is operational planning. Although these two types of planning are so closely related that at times it is almost impossible to make a precise distinction between them. Operational planning is part of the regular managerial planning and control cycle with which managers are closely involved, and for which they are clearly responsible. The extent to which managers of public sector organisation are involved in planning for fundamental aims and objectives is somewhat more obscure.

The principal stages of planning and control are as follows:

- 1 planning of fundamental aims and objectives;
- 2 operational planning;
- 3 budgeting;
- 4 controlling and measuring;
- 5 reporting, analysis and feedback.

**Gambar 2.1.**

**Proses Perencanaan dan Pengendalian Manajerial Organisasi Sektor Publik**



Sumber : Rowan Jones & Maurice Pendlebury, *Public Sector Accounting*, Edisi 5, (Harlow, England: Pearson Education Limited, 2000), hlm 21.

Peran utama akuntansi manajemen dalam organisasi sektor publik adalah memberikan informasi akuntansi yang relevan dan handal kepada manajer untuk melaksanakan fungsi perencanaan dan pengendalian organisasi. Inti akuntansi manajemen adalah perencanaan dan pengendalian. Dalam organisasi sektor publik, perencanaan dimulai sejak dilakukannya perencanaan strategik, sedangkan pengendalian dilakukan terhadap pengendalian tugas (*task control*). Peran akuntansi manajemen dalam organisasi sektor publik meliputi<sup>56</sup> :

- 1) Perencanaan strategik;
- 2) Pemberian informasi biaya;
- 3) Penilaian Investasi;
- 4) Penganggaran;
- 5) Penentuan biaya pelayanan (*cost of service*) dan penentuan tarif pelayanan (*charging for services*); dan
- 6) Penilaian kinerja.

#### **2.3.3.1. Perumusan dan Perencanaan Strategik**

Jones & Pendlebury (2000) menjelaskan perumusan dan perencanaan strategik sebagai berikut<sup>57</sup> :

*The strating point for the process of management consists of setting the overall organisational aims and objectives. This often refered to as strategy formulation and involves looking beyond day-to-day operational concerns and taking a longer-term perspective. The precise way in which overall aims and objectives are determined depends very much on the nature of organisation. However, the*

---

<sup>56</sup> Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, Edisi 2, (Yogyakarta : Penerbit Andi, 2005), hlm 37.

<sup>57</sup> Rowan Jones & Maurice Pendlebury, *Public Sector Accounting*, Edisi 5, (Harlow, England: Pearson Education Limited, 2000), hlm 21.

*responsibility for setting the fundamental objectives of public sector organisations is much more confused. Statutory requirements, central government intervention, and national and local political and domestic processes all have their part to play. Although the managers of a public sector body may at times be closely involved in the initial setting or subsequent modification of the fundamental objectives, it is primarily a political process with ultimate responsibility resting outside the hands of management.*

Perumusan strategi, menurut Mardiasmo, adalah proses penentuan visi, misi, tujuan, sasaran target (*outcome*), arah dan kebijakan, serta strategi organisasi. Perumusan strategi merupakan tugas dan tanggung jawab manajemen puncak (*top management*). Perubahan lingkungan dalam organisasi publik sangat mungkin terjadi karena organisasi sektor publik sangat dipengaruhi oleh faktor politik, ekonomi, sosial dan budaya. Ketidakstabilan politik dan ekonomi secara terus menerus dapat mendorong pemerintah untuk sewaktu-waktu mengeluarkan kebijakan dan strategi baru. Ancaman dan peluang bisa muncul setiap saat. Oleh karena itu, perumusan strategi dapat bersifat tidak sistematis dan tidak harus kaku.<sup>58</sup>

Strategi yang dihasilkan dari proses perumusan ini merupakan strategi global (makro) atau dalam perusahaan disebut *corporate level strategy*. Strategi makro tersebut kemudian dijabarkan (*break down*) menjadi strategi yang lebih mikro dalam bentuk program-program, kegiatan, atau proyek (dalam perusahaan disebut *unit level strategy*). Untuk melaksanakan program tersebut diperlukan anggaran dan pusat pertanggungjawaban dalam bentuk unit-unit kerja organisasi sebagai alat perencanaan dan pengendalian anggaran.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, Edisi 2, (Yogyakarta : Penerbit Andi, 2005), hlm 51.

<sup>59</sup> *Ibid.*

Strategi organisasi ditetapkan untuk memberikan kemudahan dalam mencapai tujuan organisasi. Salah satu metode penentuan strategi adalah dengan menggunakan analisis SWOT (*strength, weakness, opportunity, threat*). Analisis SWOT dikembangkan dengan menganalisis faktor internal organisasi yang menjadi kekuatan dan kelemahan organisasi (*core competence*) dan memperhitungkan faktor eksternal berupa ancaman dan peluang. Berdasarkan analisis SWOT tersebut, organisasi dapat menentukan strategi terbaik untuk mencapai tujuan organisasi. Strategi organisasi dapat berubah atau mengalami revisi (*strategy revision*), jika terdapat lingkungan yang berubah yang dipengaruhi oleh adanya ancaman (*threat*) dan kesempatan (*opportunity*) misalnya adanya inovasi teknologi baru, peraturan pemerintah baru, atau perubahan lingkungan politik dan ekonomi lokal dan global.<sup>60</sup>

Perencanaan strategik adalah proses penentuan program-program, aktivitas, atau proyek yang akan dilaksanakan oleh suatu organisasi dan penentuan jumlah alokasi sumber daya yang akan dibutuhkan. Perbedaannya dengan perumusan strategi adalah perumusan strategi merupakan proses untuk menentukan strategi, sedangkan perencanaan strategik adalah proses menentukan bagaimana mengimplementasikan strategi tersebut. Hasil perencanaan strategik berupa rencana-rencana strategik. Dalam proses perumusan strategi, manajemen memutuskan visi, misi, dan tujuan organisasi serta strategi untuk mencapai tujuan organisasi. Perencanaan strategik merupakan proses menurunkan strategi dalam bentuk program-program.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Ibid., hlm 51-52.

<sup>61</sup> Ibid.



Jones & Pendlebury (2000) menjelaskan tahapan perencanaan strategik selanjutnya sebagai berikut<sup>62</sup> :

*Once the fundamental aims and objectives have been identified the process of strategic management can then be used to determine the strategies and actions required for their implementation. This is known as the operational planning stage. The purpose of operational plans is to break the fundamental objectives down into a series of targets to be aimed for and activities to be pursued. Planning will also be necessary to ensure that all the alternative ways of meeting the objectives are considered; that priorities and time scales are established; and that the capital investment requirements and future annual running costs are known well in advanced. Operational plans frequently cover time periods ranging from the immediate future to as many as ten to twenty years ahead and may be expressed in financial or non-financial terms. Thus the operational plans set out the framework within which the organisation will operate in order to achieve its fundamental objectives. The use of non-financial targets and performance indicators is an increasingly important feature of operational planning. The traditional and still crucially important systematic aspect of the operational planning stage is budgeting. Once the short-term activities that need to be pursued have been identified they are then expressed in financial terms. This is the budgeting stage.*

### **2.3.3.2. Penganggaran**

Jones & Pendlebury (2000) menjelaskan tahapan penganggaran sebagai berikut<sup>63</sup> :

*The budget has a much more crucial role to play in the planning and management control cycle. This is because the budget provides the essential link between planning and control. Its planning role is achieved by expressing monetary terms the inputs needed to achieve the planned activities of the budget period. Many of the inputs will take the form of labour, materials, equipment, heating and lighting, and so on, and the only sensible way that these can be compared or combined is by referring to them in terms of a common denominator, i.e. monetary value. Its control role is achieved by preparing the budget in such a way that it shows clearly the inputs and resources that have been allocated to individuals or to departments to permit them to undertake the tasks for which they are responsible. In other words, the responsibility for fulfilling a task will be reflected by an amount in the budget.*

---

<sup>62</sup> Rowan Jones & Maurice Pendlebury, *Public Sector Accounting*, Edisi 5, (Harlow, England: Pearson Education Limited, 2000), hlm 22-23.

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm 23.

Ingram, Petersen, & Martin (1991) menyatakan adanya nuansa politik dalam penyusunan anggaran dan anggaran juga merupakan alat pengendalian, sebagaimana dijelaskan sebagai berikut<sup>64</sup> :

*Political constraints also influence oversight groups to use budgets to control the allocation of resources so as not to displease constituents or voters. Constituents or voters may be able to voice their opinions on the budget as a means of influencing how resources will be allocated. Budgets inform constituents about planned service activities. In addition, the budget is a benchmark against which current performance is measured. Governmental organizations normally are thought to be performing satisfactorily if they can provide an acceptable quantity and quality of services within budget limitations. The budget is a major legal control mechanism of governmental units. In some respects, it substitutes for the market forces which determined the amount, quality, and type of goods and services produced by businesses. The budget is determined through a political process to determine the service needs of members or constituents and resources available to governmental organizations. Budgeted and actual revenues and expenditures are reported by government in a separate financial statement.*

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran. Penganggaran dalam sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan menandung nuansa politik yang tinggi. Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik.

Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses

---

<sup>64</sup> Robert W. Ingram, Russell J. Petersen, & Susan Work Martin, *Accounting and Financial Reporting For Governmental and Nonprofit Organizations: Basic Concepts*, (New York : McGraw-Hill, Inc: 1991), hlm 15.

penganggaran organisasi sektor publik dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan strategik telah selesai dilakukan. Anggaran merupakan artikulasi dari hasil perumusan strategi dan perencanaan strategik yang telah dibuat. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang sudah disusun. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi. Aspek-aspek yang harus tercakup dalam anggaran sektor publik mencakup (1) aspek perencanaan; (2) aspek pengendalian; dan (3) aspek akuntabilitas publik.<sup>65</sup>

Penganggaran sektor publik harus diawasi mulai tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan. Proses penganggaran akan lebih efektif jika diawasi oleh lembaga pengawas khusus (*oversight body*) yang bertugas mengontrol proses perencanaan dan pengendalian anggaran.<sup>66</sup>

Anggaran sektor publik mempunyai beberapa fungsi utama, yaitu<sup>67</sup> :

- (1) Sebagai alat perencanaan (*planning tool*). Anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut.
- (2) Sebagai alat pengendalian (*control tool*). Anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang

---

<sup>65</sup> Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, Edisi 2, (Yogyakarta : Penerbit Andi, 2005), hlm 61.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid., hlm 63-66.

dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya *overspending*, *underspending*, dan salah sasaran (*misappropriation*) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas. Anggaran merupakan alat untuk memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah.

- (3) Sebagai alat kebijakan fiskal (*fiscal tool*). Anggaran dapat digunakan sebagai alat menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi, melalui anggaran publik tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi, dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.
- (4) Sebagai alat politik (*political tool*). Anggaran merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik.
- (5) Sebagai alat koordinasi dan komunikasi (*coordination and communication tool*). Setiap unit kerja pemerintahan terlibat dalam penyusunan anggaran. Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan, juga sebagai alat komunikasi antar unit dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.
- (6) Sebagai alat penilaian kinerja (*performance measurement tool*). Anggaran merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi

wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran.

(7) Sebagai alat motivasi (*motivation tool*). Anggaran digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efisien, dan efektif dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

(8) Sebagai alat untuk menciptakan ruang publik (*public sphere*). Masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi, dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran publik.

### **2.3.3.3. Penilaian Kinerja**

Tahap setelah operasionalisasi anggaran adalah pengukuran kinerja untuk menilai prestasi manajer dan unit organisasi yang dipimpinnya. Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien, dan efektif. Pusat pertanggungjawaban atau unit kerja pemerintahan berperan untuk menciptakan indikator kinerja sebagai dasar untuk menilai kinerja. Dimilikinya sistem pengukuran kinerja yang handal merupakan salah satu faktor kunci suksesnya organisasi.

Sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial. Sistem pengukuran kinerja dapat dijadikan sebagai alat

pengendalian organisasi, karena pengukuran kinerja diperkuat dengan menetapkan *reward and punishment system*.<sup>68</sup>

Pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja dimaksudkan untuk dapat membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik. Kedua, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Informasi yang digunakan untuk pengukuran kinerja adalah<sup>69</sup> :

- (1) Informasi finansial, yaitu penilaian laporan kinerja finansial diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat. Penilaian tersebut dilakukan dengan menganalisis varians (selisih atau perbedaan) antara kinerja aktual dengan yang dianggarkan. Setelah dilakukan analisis varians, maka dilakukan identifikasi sumber penyebab terjadinya varians dengan menelusur varians tersebut hingga level manajemen paling bawah. Hal ini untuk mengetahui unit spesifik mana yang bertanggung jawab terhadap terjadinya varians tersebut.
- (2) Informasi nonfinansial. Informasi nonfinansial dapat menambah keyakinan terhadap kualitas proses pengendalian manajemen. Teknik pengukuran kinerja yang komprehensif yang banyak dikembangkan oleh berbagai organisasi dewasa ini adalah *Balanced Scorecard*. Dengan *Balanced Scorecard* kinerja

---

<sup>68</sup> Ibid., hlm 121.

<sup>69</sup> Ibid., hlm 123.

organisasi diukur tidak hanya berdasarkan aspek finansial saja, akan tetapi juga aspek nonfinansial. Pengukuran dengan metode *Balanced Scorecard* melibatkan empat aspek yaitu (1) perspektif finansial (*financial perspective*); (2) perspektif kepuasan pelanggan (*customer perspective*); (3) persepektif efisiensi proses internal (*internal process efficiency*); dan (4) perspektif pembelajaran dan pertumbuhan (*learning and growth perspective*).

Jenis informasi nonfinansial dapat dinyatakan dalam bentuk variabel kunci (*key variable*). Variabel kunci adalah variabel yang mengindikasikan faktor-faktor yang menjadi penyebab kesuksesan organisasi.

Pengukuran kinerja dilakukan dengan mengembangkan variabel kunci yang sudah teridentifikasi menjadi indikator kinerja untuk unit kerja yang bersangkutan. Untuk dapat diketahui tingkat capaian kinerja, indikator kinerja tersebut kemudian dibandingkan dengan target kinerja atau standar kinerja. Indikator kinerja digunakan sebagai indikator pelaksanaan strategi yang telah ditetapkan. Indikator kinerja tersebut dapat berbentuk faktor-faktor keberhasilan utama organisasi (*critical success factors*) dan indikator kinerja kunci (*key performance indicator*). Tahap terakhir adalah evaluasi kinerja yang hasilnya berupa *feedback*, *reward* dan *punishment* kepada manajer pusat pertanggungjawaban.<sup>70</sup>

Penggunaan indikator kinerja sangat penting untuk mengetahui apakah suatu aktivitas atau program telah dilakukan secara efisien dan efektif. Indikator kinerja untuk tiap-tiap unit organisasi berbeda-beda tergantung pada tipe pelayanan yang dihasilkan. Penentuan indikator kinerja perlu mempertimbangkan komponen berikut : biaya pelayanan (*cost of services*); penggunaan (*utilization*); kualitas dan

---

<sup>70</sup> Ibid., hlm 125.

standar pelayanan (*quality and standards*); cakupan pelayanan (*coverage*); dan kepuasan (*satisfaction*).<sup>71</sup>

## 2.4. Analisis Laporan Keuangan

Tujuan umum laporan keuangan yang diterbitkan oleh suatu entitas usaha digunakan untuk berbagai tujuan oleh individu-individu yang tidak memiliki hubungan langsung dengan manajemen dari perusahaan pelapor. Kepentingan yang sama dari para pengguna laporan keuangan adalah untuk melihat kemampuan perusahaan untuk menghasilkan pendapatan di masa depan dan arus kas yang positif. Tetapi, fokus utama dalam laporan keuangan adalah pendapatan, arus kas, dan posisi keuangan dari periode yang telah lewat.<sup>72</sup>

Maka analisis laporan keuangan menjembatani antara data historis akuntansi keuangan yang ada dengan kepentingan pengguna yang berorientasi pada pendapatan dan arus kas masa depan. Teknik-teknik analisis laporan keuangan memungkinkan pengguna untuk memahami keadaan perusahaan di masa lalu, sekarang, dan kemampuannya memperoleh pendapatan dan arus kas di masa depan. Pemahaman ini diperoleh dengan menerapkan teknik dan standar yang memfokuskan pada evaluasi kinerja operasional dan keuangan manajemen, mengidentifikasi penerimaan dan pembayaran kas, mengevaluasi kualitas dari pendapatan perusahaan, mengidentifikasi '*red flags*' yang mengindikasikan adanya

---

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> David F. Hawkins, *Corporate Financial Reporting and Analysis: Text and Cases*, Edisi 4. (New York : Irwin/McGraw-Hill,1998), hlm. 12.



masalah, mengestimasi risiko finansial dan bisnis, mengukur kemampuan untuk melakukan pinjaman, dan memastikan atau menolak prediksi-prediksi sebelumnya.<sup>73</sup>

Manajer memberikan signal melalui laporan keuangan keputusan-keputusan dan transaksi finansial atas perubahan-perubahan kebijakan dan ekspektasi perusahaan. Tantangan terbesar dari pengguna laporan keuangan adalah menentukan melalui analisis laporan keuangan apakah manajemen menggunakan laporan keuangannya untuk memberikan signal mengenai prospek masa depan perusahaan dengan ekspektasi yang rasional atau hanya usaha manajemen untuk menyesatkan pengguna.<sup>74</sup>

Hawkins membagi rasio-rasio keuangan dalam empat kategori<sup>75</sup> (rumusan dari rasio-rasio tersebut di bawah ini ada pada Lampiran 1) yaitu :

- 1) *Liquidity Ratio* : untuk menilai kemampuan perusahaan memenuhi kewajiban finansial jangka pendek, yang jatuh tempo dalam masa 12 bulan, dengan menggunakan kas dan aktiva lancarnya.
  - a. *Current Ratio*
  - b. *Acid-Test or Quick Ratio*
- 2) *Solvency Ratio* : untuk melihat kemampuan perusahaan membayar kewajiban jangka panjangnya.
  - a. *Times Interest Earned or Coverage Ratio*
  - b. *Debt-to-Equity Ratio*

---

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Ibid., hlm 127-138.

3) *Funds Management Ratio* : untuk melihat bagaimana manajemen mengelola investasinya dalam bentuk piutang usaha, persediaan, dan aktiva tetap.

- a. *Receivables to Sales*
- b. *Average Collection Period*
- c. *Average Accounts Payable Period*
- d. *Inventory Turnover*
- e. *Asset Turnover*
- f. *Fixed Asset Turnover*
- g. *Capital or Investment Turnover*

4) *Profitability Ratio* : untuk melihat kemampuan perusahaan dalam menghasilkan laba dan menilai kualitas laba tersebut.

- a. *Profit Margin*
- b. *Return on Investment*

Ingram, Petersen, & Martin (1991) menjelaskan mengenai analisis laporan keuangan sebagai berikut<sup>76</sup> :

*Financial statement analysis is not an exact science. A considerable amount of individual judgement is required. What one analyst considers to be important, another may consider unimportant. However, patterns of financial ratios that describe the performance of one organization relative to others or relative to industry-wide trends and trends in ratios over time play a role in investment decision process. Investors and rating agencies appear to take note of ratios or trends that depart excessively from the norm. Particular interest focuses on the amount of debt an organization has outstanding relative to its resource base and on changes in the resource base, since these factors ultimately determine the probability that principal and interest will be paid when due.*

*Financial ratios provide a means of comparing resources and resource flows of organizations by expressing the resources and flows on a basis relative to the size of the organization or to the magnitude of other resources or flows.*

---

<sup>76</sup> Robert W. Ingram, Russell J. Petersen, & Susan Work Martin, *Accounting and Financial Reporting For Governmental and Nonprofit Organizations: Basic Concepts*, (New York : McGraw-Hill, Inc: 1991), hlm 83.

**Tabel 2.1.**  
**Rasio-Rasio Keuangan untuk Organisasi Nonprofit**

No.	Rasio	
<b>1 Liquidity</b>		
a	Current ratio	Current assets/current liabilities
b	Quick ratio	Cash, marketable securities, and accounts receivable/current liabilities
c	Acid-test ratio	Cash and marketable securities/current liabilities
d	Days in client or patient accounts receivables	Net client or patient account receivables/net service revenue x 360 days
<b>2 Efficiency</b>		
a	Average payment period ratio	Current liabilities/operating expenses less depreciation
b	Days cash on hand ratio	Cash and marketable securities/operating expenses less depreciation x 360 days
c	Total asset turnover ratio	Total operating revenue/total assets
d	Fixed assets turnover ratio	Total operating revenue/net fixed assets
e	Current asset turnover ratio	Total operating revenue/current assets
<b>3 Leverage</b>		
a	Equity financing ratio	Fund balance/total assets
b	Cash flow to total debt ratio	Excess of revenue over expenses and depreciation/current liabilities and long-term debt
c	Long-term debt to equity ratio	Long-term liabilities/fund balance
d	Fixed asset financing ratio	Long-term liabilities/net fixed assets
e	Times interest earned ratio	Excess of revenue over (expenses less interest expense)/interest expense
f	Debt service coverage ratio	Cash flow and interest expense/principal payment and interest expense
<b>4 Profitability</b>		
a	Operating margin ratio	Total operating revenue less operating expenses/total operating revenue
b	Return on total asset ratio	Excess of revenue over expenses/total assets
c	Return on equity ratio	Excess of revenue over expenses/fund balance
d	Average age of plant ratio	Accumulated depreciation / depreciation expense
e	Restricted equity ratio	Total restricted fund balances/unrestricted fund balance

Sumber : Robert W. Ingram, Russell J. Petersen, & Susan Work Martin, *Accounting and Financial Reporting For Governmental and Nonprofit Organizations : Basic Concepts*, (New York : McGraw-Hill, Inc: 1991), hlm 83.