

**PENERAPAN SEBUAH PRINSIP DALAM LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH:  
“SUBSTANSI MENGUNGGULI BENTUK FORMAL” ATAU “BENTUK FORMAL  
MENGUNGGULI SUBSTANSI” ?**

*APPLICATION OF A PRINCIPLE IN GOVERNMENT FINANCIAL REPORTING  
“SUBSTANCE OVER FORM” OR “FORM OVER SUBSTANCE”?*

Oleh:

**Peter Marshall Kapojos<sup>1</sup>  
Joubert Barens Maramis<sup>2</sup>  
David Paul Elia Saerang<sup>3</sup>  
Lucky Otto Herman Dotulong<sup>4</sup>  
Djurwati Soepeno<sup>5</sup>**

Fakultas Ekonomi dan Bisnis Program Studi Doktor Ilmu Manajemen  
Universitas Sam Ratulangi Manado

E-mail:

<sup>1</sup>[peterkapojos@unsrat.ac.id](mailto:peterkapojos@unsrat.ac.id)

<sup>2</sup>[joubertmaramis@unsrat.ac.id](mailto:joubertmaramis@unsrat.ac.id)

<sup>3</sup>[d\\_saerang@lycos.com](mailto:d_saerang@lycos.com)

<sup>4</sup>[luckydotulong@unsrat.ac.id](mailto:luckydotulong@unsrat.ac.id)

<sup>5</sup>[watisoepeno@unsrat.ac.id](mailto:watisoepeno@unsrat.ac.id)

**Abstrak:** Penerapan prinsip substansi mengungguli bentuk formal dilakukan dan diterapkan oleh pemerintah dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah, di sisi lain prinsip ini digunakan dalam pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah tersebut oleh pihak pemeriksa atau dalam hal ini adalah BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Pada dasarnya antara pembuat laporan keuangan pemerintah dan pemeriksanya sama-sama menggunakan prinsip substansi mengungguli bentuk formal. Penelitian terdahulu menemukan beberapa permasalahan hal beda pemahaman yang rumit dan terjadi di lapangan terhadap pandangan terhadap prinsip substansi mengungguli bentuk formal ini. Secara konseptual studi literatur dalam tulisan ini akan membahas tentang penerapan prinsip substansi mengungguli bentuk formal kemudian muncullah pandangan-pandangan baru tentang terminology akuntansi modern yang erat kaitannya dengan penerapan prinsip substansi mengungguli bentuk formal yang kemudian dapat merubah menciptakan peluang penerapan prinsip sebaliknya yaitu bentuk formal mengungguli substansi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Prinsip *Substance Over Form* pemaknaannya bersifat umum dan penafsirannya banyak digunakan oleh para ahli oleh karena itu maka penerapannya harus dikembalikan kepada tujuan dan apa yang akan dinilai oleh pihak ketiga sebagai pengguna.

**Kata kunci:** Substansi mengungguli bentuk fomal, bentuk formal mengungguli substansi,

**Abstract:** *The application of substance over the legal form is carried out and applied by the government in the preparation of government financial reports, on the other hand the principles used in auditing the local government's finances by the examiner or in this case is the Supreme Audit Agency (BPK). Basically, the makers of government financial statements and their examiners both use the principle of substance over legal form. Previous research found several problems of different things that are complicated and occur in the field regarding the view of principles that outperform this formal form. Conceptually, the literature study in this paper will discuss the application of substance over legal form, then new views emerge about modern accounting terminology which is closely related to the application of the principles of substance over legal form which can then change creating opportunities for the opposite application, namely legal form over substance. The results of the study indicate that Substance Over Form has a general meaning and is widely used by experts, therefore its application must be returned to the purpose and what will be assessed by third parties as users.*

**Keywords:** *Substance over form, form over substance*

## Latar Belakang

Standar Akuntansi Pemerintahan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 mengemukakan delapan prinsip yang digunakan dalam akuntansi dan pelaporan keuangan sebagai berikut: Basis akuntansi, Prinsip nilai historis, Prinsip realisasi, Prinsip substansi mengungguli bentuk formal, Prinsip periodisitas, Prinsip konsistensi, Prinsip pengungkapan lengkap, dan Prinsip penyajian wajar (PP No 71 Thn 2010). Dari ke delapan prinsip tersebut Prinsip ke empat *substance over form* dalam ilmu akuntansi yang dapat diartikan sebagai suatu substansi yang mengungguli formalitasnya atau legalitasnya di mana telah menjadi suatu prinsip yang dogmanya telah diterima kebenarannya dan tidak perlu dipertentangkan lagi (Sasongko 2020). *Substance Over Form* merupakan prinsip akuntansi yang menjelaskan bahwa transaksi lebih diatur oleh alasan komersial mereka daripada bentuk hukumnya, terutama sebagaimana diterapkan pada akuntansi materi iklan dan *off-balance sheet* (Kurian 2013). Informasi dimaksudkan untuk menyajikan dengan wajar transaksi serta peristiwa lain yang seharusnya disajikan, maka transaksi atau peristiwa lain tersebut perlu dicatat dan disajikan sesuai dengan substansi dan realitas ekonomi, dan bukan hanya aspek formalitasnya (Afiah dkk 2020). Apabila substansi transaksi atau peristiwa lain tidak konsisten/berbeda dengan aspek formalitasnya, maka hal tersebut harus diungkapkan dengan jelas dalam Catatan atas Laporan Keuangan (PP No 71 Thn 2010)

Pada laporan keuangan, substansi mencerminkan realitas dari transaksi atau peristiwa yang sesungguhnya terjadi sedangkan bentuk menunjukkan keadaan nya ditinjau dari sudut hukum. Berkaitan dengan penyusunan standar, maka perekayasa dan penetapan konsep akuntansinya lebih menekankan pada makna atau substansi ekonomis suatu kejadian daripada makna yuridisnya (Suwardjono, 2005). Konsep *substance over form* yang menggambarkan sebuah situasi yang seharusnya (*das sollen*) ternyata dipraktikkan menyimpang menjadi form over substance (menjelaskan situasi yang terjadi (*das sein*). Hal ini menunjukkan telah terjadi kondisi kesenjangan sehingga pada akhirnya menciptakan sebuah situasi yang problematis (Salim, 2006)

Dalam tulisannya Sulistyoyo (2014) dengan judul “Mengungkap Kompleksitas Masalah Pada Konsep Substance Over Form” menyimpulkan dengan membuat rekapitulasi butir-butir konseptual tentang masalah-masalah yang terjadi dalam pemahaman dan penerapan substansi mengungguli bentuk formal. Dalam penelitian Siregar dkk (2015) menyatakan bahwa terdapat variasi pemeriksa dalam menginterpretasikan enam kasus substansi over form dalam standar akuntansi pemerintah dalam pemeriksaan laporan keuangan pemerintah di 5 LKPD Provinsi Sulawesi Utara. Tidak adanya kesamaan dalam penilaian pemeriksa, menunjukkan bahwa dalam pendekatan berbasis prinsip akuntansi untuk penetapan standar yang mengasumsikan bahwa penilaian profesional oleh pemeriksa seragam pada setiap pemeriksaan adalah hal yang sangat sulit untuk dilakukan. Hal tersebut dapat mempengaruhi pelaksanaan tugas pemeriksa dalam melaksanakan pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah (Siregar dkk 2015). Hal ini mengindikasikan bahwa dalam Laporan keuangan pemerintah prinsip *substance over form* yang sering diterapkan dalam akuntansi dan dalam penerapan tersebut sering terjadi perbedaan pemahaman antara pihak pembuat laporan keuangan (Pemerintah) dengan pihak pemeriksa (BPK). Melihat adanya perbedaan dalam interpretasi ini maka penulis melakukan kajian literasi tentang prinsip substansi mengungguli bentuk formal dalam akuntansi khususnya akuntansi pemerintah tentang bagaimana memahami dan menerapkan prinsip substansi mengungguli bentuk formal.

## Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk merangkum (*review*) tentang penerapan prinsip substansi mengungguli bentuk formal dalam akuntansi khususnya akuntansi pemerintah, dan bagaimana memahami prinsip ini.

## TINJAUAN TEORITIS

### Teori Agensi

Jensen dan Meckling pada tahun 1976, menjelaskan bahwa terdapat perbedaan kepentingan antara *principal* dan *agent*, sehingga *agent* tidak selamanya mengikuti keinginan prinsipal.

Watts dan Zimmerman pada tahun 1986 menyatakan bahwa *agency problem* terjadi pada semua organisasi, baik sektor publik maupun sektor swasta.

Menurut Meisser yang dikutip dari Girsang (2015), terdapat 2 permasalahan agensi yaitu adanya informasi asimetris dimana agen secara umum memiliki lebih banyak informasi dari prinsipal dan terjadinya

konflik kepentingan akibat ketidaksamaan tujuan, di mana agen tidak selalu bertindak sesuai dengan tujuan kepentingan prinsipal.

### Laporan Keuangan Pemerintah

PP 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan adalah amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 32, bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. PP 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan mengganti Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Standar Akuntansi Pemerintahan - SAP - adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam Menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 Pasal 1 Ayat (3) tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, “Standar Akuntansi Pemerintahan, yang selanjutnya disingkat SAP adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan akuntansi pemerintahan, serta peningkatan kualitas laporan keuangan pemerintah. Laporan keuangan pemerintah tersebut terdiri atas laporan keuangan pemerintah pusat (LKPP) dan laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD).

Laporan Keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelapor.

Laporan keuangan dan pengungkapan informasi kepada publik adalah salah satu bentuk alat *monitoring* untuk mengurangi *agency cost*. Dalam konsep pemberian informasi melalui internet kepada publik dapat dijadikan alat untuk mengurangi konflik keagenan (Girsang, 2015).

### Prinsip Substansi Mengungguli Bentuk Formal

Prinsip substansi mengungguli bentuk (*substance over form*) dijelaskan sebagai Informasi yang dimaksudkan untuk menyajikan dengan wajar transaksi serta peristiwa lain yang seharusnya disajikan, maka transaksi atau peristiwa lain tersebut perlu dicatat dan disajikan sesuai dengan substansi dan realitas ekonomi, dan bukan hanya aspek formalitasnya. Apabila substansi transaksi atau peristiwa lain tidak konsisten/berbeda dengan aspek formalitasnya, maka hal tersebut harus diungkapkan dengan jelas dalam Catatan atas Laporan Keuangan (Peraturan Pemerintah nomor 71 tahun 2010).

*Substance Over Form* merupakan prinsip akuntansi yang menjelaskan bahwa transaksi lebih diatur oleh alasan komersial mereka daripada bentuk hukumnya, terutama sebagaimana diterapkan pada akuntansi materi iklan dan off-balance sheet (Kurian 2013)

Menurut Suwardjono (2011,) Substansi daripada bentuk dijelaskan sebagai konsep yang menyatakan bahwa dalam menetapkan suatu konsep di tingkat perikayasaan atau dalam menetapkan standar di tingkat penyusunan standar, akuntansi akan menekankan makna atau substansi ekonomik suatu objek atau kejadian daripada makna yuridisnya meskipun makna yuridis mungkin menghendaki atau menyarankan perlakuan akuntansi yang berbeda.

### Penelitian Sebelumnya

Penelitian yang dilakukan oleh Sulisty (2014) dengan judul Mengungkap Kompleksitas Masalah Pada Konsep Substance Over Form menyimpulkan dengan membuat rekapitulasi butir-butir konseptual sebagai berikut:

Masalah Utama	Penalaran Filosofis	Penalaran Teoritis	Penalaran Empiris
<i>Substance Over Form</i>	Pola berpikir dikotomi	Konsep <i>historical cost/fair value</i>	Praktek Manajemen Laba
	<i>Hiperrealitas</i>	Konsep Materialitas	Makna Biverbal dan perangkap Mitos
		Konsep Relevansi dan Reliabilitas	

Sumber: Sulisty (2014)

Sementara itu penelitian yang dilakukan oleh Siregar dkk, (2015) yang berjudul Evaluasi Penerapan Prinsip Akuntansi Substansi Mengungguli Bentuk Formal Pada Standar Akuntansi Pemerintah Oleh BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Utara Terhadap Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah menemukan

bahwa pendapat pemeriksa atas laporan keuangan pemerintah meperlihatkan bahwa terkadang ada variasi dalam melakukan penafsiran enam kasus substansi mengungguli bentuk formal dalam standar akuntansi pemerintah didalam pemeriksaan laporan keuangan pemerintah. Kurangnya kesamaan pendapat dalam penilaian pemeriksa, menunjukkan bahwa dalam pendekatan berbasis prinsip akuntansi dalam penetapan standar yang berasumsi bahwa pertimbangan profesional oleh pemeriksa adalah seragam atas setiap pemeriksaan merupakan hal yang sangat sulit untuk diterapkan.

## METODE PENELITIAN

### Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang sering disebut dengan metode penelitian *systematic review kualitatif*. Pendekatan ini digunakan untuk merangkum (mensintesis) hasil-hasil penelitian yang bersifat deskriptif kualitatif (Siswanto 2010).

### Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian ini mulai Mei 2022 sampai selesai dan dilaksanakan studi literatur di dalam Program Studi Doktor Ilmu Manajemen , Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Sam Ratulangi.

### Teknik Pengumpulan Data

Pengambilan data hasil penelitian dengan metode *systematic review* adalah melalui *searching* di internet (Siswanto 2010). Maka kesulitan bagi peneliti adalah cara memperoleh data karena banyak penelitian boleh jadi belum dipublikasikan, atau ada kendala akses, misalnya, harus membayar sejumlah uang untuk akses ke internet.

### Metode Analisis Data

Metode analisis penelitian ini menggunakan pendekatan metaagregasi. Sebagaimana dijelaskan dalam melakukan meta-sintesis (sintesis data kualitatif) terdapat 2 (dua) pendekatan, yakni metaagregasi (*meta-aggregation*) dan meta-etnografi (*meta-ethnography*) (Lewin, 2008). Pada metaagregasi, sintesis bertujuan untuk menjawab pertanyaan penelitian (*review question*) dengan cara merangkum berbagai hasil penelitian (*summarizing*).

Sementara meta-etnografi, sintesis bertujuan untuk mengembangkan teori baru (*new theory*) dalam rangka melengkapi teori yang sudah ada.

Pada meta-agregasi topik penelitian dielaborasi menjadi tema-tema tertentu untuk menghasilkan kerangka analisis (*conceptual framework*). Kemudian, dalam tema-tema tertentu tersebut dilakukan pencarian artikel hasil penelitian yang relevan dan dibandingkan dan dirangkum antar yang satu dengan yang lainnya. Pada pendekatan meta-agregasi, hasil sintesis merupakan “agregat” dari berbagai hasil penelitian sesuai dengan tema yang *relevan*.

## DISKUSI DAN PEMBAHASAN

### *Substance Over Form*

Substansi mengungguli bentuk (*substance over form*) dikenal sebagai salah satu asumsi dasar dalam akuntansi keuangan. Pada laporan keuangan, substansi mencerminkan realitas dari transaksi atau peristiwa yang sesungguhnya terjadi sedangkan bentuk menunjukkan keadaannya ditinjau dari sudut hukum. Berkaitan dengan penyusunan standar, maka perikayasaan dan penetapan konsep akuntansinya lebih menekankan pada makna atau substansi ekonomis suatu kejadian daripada makna yuridisnya (Suwardjono, 2005). Ketidaktegasan dalam memaknai konsep *substance over form* tersurat dalam Standar Akuntansi Keuangan Indonesia yang notabene merupakan produk harmonisasi dari Standar Akuntansi Internasional (*International Accounting Standards*). Dalam IASC (1997a, paragraph 1.5) tertulis “*Substance over form is transactions and other events should be accounted for and presented in accordance with their substance and financial reality and not merely their legal form*” diterjemahkan menjadi substansi mengungguli bentuk formal, “Informasi yang dimaksudkan untuk menyajikan dengan wajar transaksi serta peristiwa lain yang seharusnya disajikan. Maka dari itu, segala bentuk harus dicatat dan disajikan sesuai dengan substansi dan realitas ekonomi, dan bukan hanya aspek formalitasnya



saja. Jika substansi transaksi tidak konsisten/berbeda dengan aspek formalitasnya, maka harus diungkapkan dengan jelas dalam Catatan atas Laporan Keuangan (PP. Nomor: 71 Tahun 2010).

Meyer (1976) sebelumnya sudah berupaya dengan memberikan penjelasan konsep dengan menyodorkan sistem klasifikasi dua-dua (*a two-by-two classification system*) untuk menggambarkan dua dimensi dari konsep *substance over form*. Dimensi pertama adalah basis ekonomi dan dimensi yang kedua yaitu implementasi akuntansi. Basis ekonomi menjadi substansi dari sebuah transaksi sedangkan implementasi akuntansi yang berhubungan dengan proses pencatatan menjadi dasar dari sebuah bentuk (*form*). Dengan dua dimensi tersebut, standar akuntansi yang ada telah memasukkan konsep *substance over form* sehingga diharapkan akan membantu akuntan dalam memecahkan masalah kontemporer dalam pelaporan keuangan.

### **Penyesuaian dengan terminology akuntansi modern**

Norberg dan Johansson (2013) mempelajari terminologi akuntansi dengan berfokus pada pemahaman istilah bagian dari laporan keuangan dan dengan menunjukkan bahwa bahkan makna denotatif istilah dapat menimbulkan kebingungan. Seo (2017) menyatakan bahwa terminologi akuntansi terdiri dari kata-kata umum; istilah profesional khusus di bidang akuntansi dan kata-kata umum yang memiliki arti umum sendiri dan arti profesional yang berbeda dalam akuntansi. Terminologi akuntansi dalam laporan keuangan memiliki kemampuan untuk menyajikan secara wajar aktivitas ekonomi suatu entitas pelapor dengan menekankan substansi daripada bentuk hukum atau sebaliknya. (Kampanje 2018)

"*Substance over form*" adalah pepatah akuntansi tradisional yang juga mempengaruhi pemikiran hukum dan berakar pada filosofi klasik. "*Substance over form*" menyatakan bahwa akuntan tidak mencatat transaksi berdasarkan bentuk luar dari transaksi tetapi membedakan substansi ekonomi dan melaporkannya. Namun demikian, "substansi atas bentuk" telah ditekankan oleh kerangka konseptual FASB dalam beberapa dekade terakhir, sampai-sampai perdebatan internal sekarang berkecamuk tentang apakah akuntan dan auditor memiliki hak dan tanggung jawab untuk menempatkan substansi di atas bentuk. Oleh karena itu FASB harus memperjelas posisinya dalam perdebatan ini. (Fischer, Ellman and Schocet 2021)

### **Evolusi Substance Over Form**

Beberapa penelitian telah berfokus pada bentuk di atas substansi seperti Martins (2012) dan Kholvadia (2017) tetapi tampaknya niat dan hasil yang diinginkan serupa dengan substansi di atas bentuk formal. Muller-Largade (2015) menjelaskan bahwa prinsip substansi di atas bentuk formal tidak mengungkapkan pertentangan antara substansi ekonomi di satu sisi dan bentuk hukum di sisi lain yang mendukung yang pertama, tetapi lebih mencerminkan keunggulan substansi ekonomi dan formal. transaksi dan fenomena untuk diakui menurut kategori formal/hukum nasional di mana transaksi dan fenomena tersebut diklasifikasikan. Sangat menarik untuk dicatat bahwa prinsip substansi di atas bentuk hukum tidak hanya terbatas pada transaksi akuntansi tetapi juga masalah tata kelola perusahaan lainnya seperti menentukan independensi direksi dari entitas mana pun yang dilihat dan dinilai dari perspektif pihak ketiga yang diinformasikan. (Deloitte Africa, 2016).

Fischer (2021) dengan penurunan substansi di atas bentuk dalam akuntansi mengungkapkan sentimen mendasar yang mengagumkan. Tulisan Fischer (2021) kemudian di komentari oleh Williams (2022) "Substansi ekonomi" mungkin cara yang saat ini dapat diterima untuk mengatakan, "mengungkap kebohongan." Aturan akuntansi tidak akan pernah menjadi formula untuk menghasilkan keputusan informasi yang berguna, tetapi mereka adalah pernyataan tentang bagaimana bisnis harus dilakukan. Williams (2022) membantah Fischer (2021) Premis Fischer, dkk. yang dipermasalahkan adalah bahwa ada beberapa substansi ekonomi abadi selain dari bentuk yang dikenakan akuntan selamanya. Dalam realitas sosial substansi dan bentuk pelaporan keuangan saling terlibat dalam proses dialektis. Agar proses ini berhasil agar akuntansi menjadi kekuatan bagi kesejahteraan manusia, akuntan mungkin harus mengikuti saran Earle et al. (2017, 5) memberikan rekan-rekan ekonomi mereka.

### **Diskusi dan Temuan**

Watts dan Zimmerman pada tahun 1986 menyatakan bahwa *agency problem* terjadi pada semua organisasi, baik sektor publik maupun sektor swasta, ini mengartikan konflik kepentingan juga terjadi dalam lingkungan pemerintahan termasuk hal-hal dalam akuntansi.

*Substance over form* dalam ilmu akuntansi yang dapat diartikan sebagai suatu substansi yang mengungguli formalitasnya atau legalitasnya di mana telah menjadi suatu prinsip yang dogmanya telah diterima kebenarannya dan tidak perlu dipertentangkan, lagi (Sasongko 2020). Setelah sekian lamanya prinsip substansi yang mengungguli formalitasnya atau legalitasnya dipraktekkan ke dalam kegiatan dalam pelaporan keuangan di mana

di dalamnya termasuk penerapannya dalam laporan keuangan pemerintah muncul berbagai macam perbedaan pendapat dan pemahaman terhadap prinsip tersebut dalam penerapannya, di mana masing-masing pihak memiliki argumen dan pemahaman yang dipertahankan masing-masing. Perkembangan ilmu akuntansi khususnya terminology modern mampu membuat pemahaman mendalam dari prinsip substansi mengungguli bentuk formal dan bentuk formal mengungguli substansi.

Sulistyo (2014) telah memaparkan secara gamblang 3 penalaran dalam masalah utama *prinsip substance over form* yaitu penalaran filosofis (pola berpikir dikotomis dan hiperrealitas), penalaran teoritis ( Konsep *historical cost*, materialitas, relevansi dan reliabilitas) penalaran empiris (praktek manajemen laba, makna *biverbal* dan perangkap mitos), di mana merupakan hal yang harus diperhatikan dalam penerapan prinsip *substance over form*. Sementara itu Friedman (2018) mengemukakan bahwa *A key principle of financial reporting is that substance matters, not form. This is how auditors ensure that a firm will be viable in the future.*

Beberapa peneliti berupaya untuk fokus terhadap penelitian sebaliknya yaitu bentuk di atas substansi (*form over substance*) seperti yang dilakukan oleh Martins (2012) dan Kholvadia (2017). Dan pada tahun-tahun yang hampir bersamaan Muller-Largade (2015) menegaskan bahwa prinsip *substance over form* lebih mencerminkan keunggulan substansi ekonomi dan formal. transaksi dan fenomena untuk diakui menurut kategori formal/hukum nasional di mana transaksi dan fenomena tersebut diklasifikasikan. Yang kemudian diperkaya dengan penjelasan Deloitte Africa, 2016 bahwa masalah prinsip ini tidak hanya terbatas pada transaksi akuntansi tetapi juga masalah tata kelola perusahaan lainnya seperti menentukan independensi direksi dari entitas mana pun yang dilihat dan dinilai dari perspektif pihak ketiga yang diinformasikan.

Menurut Williams (2022) Perdebatan antara Defond (2018) dan Palmrose dan Kinney (2018) tentang bentuk di atas substansi bukanlah perdebatan yang sebenarnya. Dalam ranah realitas sosial, sulit untuk membedakan bentuk dari substansi, jika bukan tidak mungkin

## PENUTUP

### Kesimpulan

Penerapan prinsip substansi mengungguli bentuk formal dilakukan dan diterapkan oleh pemerintah dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah, di sisi lain prinsip ini digunakan dalam pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah tersebut oleh pihak pemeriksa atau dalam hal ini adalah BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Pada dasarnya antara pembuat laporan keuangan pemerintah dan pemeriksanya sama-sama menggunakan prinsip substansi mengungguli bentuk formal.

Dari pembahasan di atas dapat di simpulkan bahwa masalah yang dihadapi baik prinsip *substance over form* maupun *form over substance* tidak hanya terbatas pada transaksi akuntansi tetapi juga masalah tata kelola organisasi seperti menentukan independensi direksi dari entitas mana pun yang dilihat dan dinilai dari perspektif pihak ketiga yang diinformasikan dan yang paling penting adalah tentang substansinya baik bagi pembuat maupun pemeriksa laporan keuangan. Sementara ini hanya dijelaskan dalam PP No 71 Thn 2010 apabila substansi transaksi atau peristiwa lain tidak konsisten/berbeda dengan aspek formalitasnya, maka hal tersebut harus diungkapkan dengan jelas dalam Catatan atas Laporan Keuangan. Terlalu banyak perbedaan pendapat dan pemahaman prinsip *substance over form* yang akan terjadi apabila tidak di atur lebih jauh lagi. Prinsip Substance Over Form pemaknaannya bersifat umum dan penafsirannya banyak digunakan oleh para ahli akuntan maupun hukum (Hasiholan & Antari 2021)

Dengan demikian baik prinsip *substance over form* maupun *form over substance*, penerapannya harus dikembalikan kepada tujuan dan apa yang akan dinilai oleh pihak ketiga sebagai pengguna.

### Saran

Pihak Pemerintah selaku *regulator* perlu mengkaji, mendiskusikan dan mengatur secara jelas dan detail dan mendalam tentang penerapan prinsip *substance over form* dalam laporan keuangan pemerintah, dengan memberikan standar khusus untuk pengakuan dan penyajian untuk akun-akun yang berhubungan dengan penerapan prinsip *substance over form*, agar supaya kesenjangan perbedaan pemahaman dan pendapat antara pembuat laporan keuangan pemerintah dan pemeriksa dapat di perkecil atau ditiadakan.

Dalam penelitian selanjutnya untuk mengatasi kendala memperoleh data karena banyak penelitian boleh jadi belum dipublikasikan, atau ada kendala akses, misalnya, harus membayar sejumlah uang untuk akses ke *internet*

maka sebaiknya khusus untuk proposal *systematic review* dapat dianggarkan secara resmi, untuk membiayai kunjungan ke berbagai perpustakaan atau membayar akses artikel di *internet*.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Afiah Nunuy Nur ; Mulyani Sri ; Alfian Adhi, (2020). *Akuntansi Pemerintah Daerah Berbasis Akrua Pada Entitas Akuntansi Konsep dan Aplikasi*, Penerbit Prenada Mulia 2020, E-book : <https://books.google.co.id/books?id=XtjuDwAAQBAJ&pg=PR7&dq=Akuntansi+Pemerintah&hl=ban&sa=X&ved=2ahUKEwjr8aGfnKr4AhXP73MBHWjpDvkQ6AF6BAgEEAI#v=onepage&q=Akuntansi%20Pemerintah&f=false>
- Defond, M. L., Lennox, C. S., & Zhang, J. (2018). The primacy of fair presentation: Evidence from PCAOB Standards, Federal Legislation, and the Courts. *Accounting Horizons*, 32(3), 91–100, <https://doi.org/10.2308/acch-52075>. [Search in Google Scholar](#)
- Deloitte Africa (2016), *King IV: Bolder Than Ever*. <https://www2.deloitte.com/za/en/pages/africa-centre-for-corporate-governance/articles/kingiv-report-on-corporate-governance.html>
- Earle, J., Moran, C., & Ward-Perkins, Z. (2017). *The econocracy: The perils of leaving economics to the experts*. Manchester, UK: Manchester University Press. [Search in Google Scholar](#)
- Girsang, Heri Atapson Valentinus and Yuyetta, Etna Nur Afri (2015) Analisa Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Studi pada LKPD Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Periode 2010-2012). *Undergraduate Thesis*, Fakultas Ekonomika dan Bisnis
- Fischer, Ellman and Schocet (2021), *The decline of substance over form in accounting. Accounting, economics, and law: A convivium*
- Friedman, Hershey H; Shraibman, Frimette Kass, 2018; ‘Substance Over Form’: Meaningful Ways to Measure Organizational Performance <https://www.researchgate.net/publication/323346344>
- Hasiholan Risma S; Innaka T, Antari (2021) Analisis Yuridis Penerapan Prinsip Substance Over Form Dalam Hukum Kontrak Di Indonesia, Tesis Magister Ilmu Hukum, Universitas Gadjah Madah
- Ikatan Akuntan Indonesia (2019).
- Standar Akuntansi Keuangan. Jakarta: Salemba Empat
- IASC (1997). International Accounting Standard Committee
- Jensen dan Meckling pada tahun (1976). The Theory of Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*. 3 (1976) 305-360. North-Holland Publishing Company. [https://josephmahoney.web.illinois.edu/BA549\\_Fall%202010/Session%205/Jensen\\_Meckling%20\(1976\).pdf](https://josephmahoney.web.illinois.edu/BA549_Fall%202010/Session%205/Jensen_Meckling%20(1976).pdf)
- Kampanje, Brian Phiri (2018) Probing Substance Over Legal Form in Financial Statements. research, <https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=512022013088065065018106077022077022002044041012003011006098106102065008087084097099117039054020044048107091066093000029081118061011091079018122103082125089087098064050092037081004088086067070113118102015025100088028081100099092112127028117092015114120&EXT=pdf&INDEX=TRUE>
- Kholvadia, Faatima. (2017). "Islamic banking in South Africa – form over substance?", *Meditari Accountancy Research*, Vol. 25 Issue: 1, pp.65-81
- Kurian, T George. (2013). *The AMA Dictionary of Business and Management*. New York: AMACOM



- Lewin, S. (2008). *Methods to Synthesise Qualitative Evidence Alongside a Cochrane Intervention*. Review. London: London School of Hygiene and Tropical Medicine
- Martins, António. (2012). "Restructuring, layoffs and litigation: form and substance in reporting operating income", *Journal of Human Resource Costing & Accounting*, Vol. 16 Issue: 1, pp.50-67. DOI: <https://doi.org/10.1108/14013381211272644>
- Meyer, P. E. (1976). A Framework for Understanding "Substance Over Form" In Accounting. *The Accounting Review*. January
- Muller-Lagarde, Yvonne. (2015) "Substance over form", Policy Paper, 5 èmes États, généraux de la recherche comptable, ANC.
- Norberg, Cathrine. and Johansson, Jeaneth. (2013) "Accounting terminology and translation – a linguistic challenge". *LSP Journal*, Vol.4, No.1
- Palmrose, Z., & Kinney, W. R.Jr., (2018). Auditor and FASB responsibilities for representing underlying economics –what U.S. standards actually say. *Accounting Horizons*, 32(3), 83–90, <https://doi.org/10.2308/acch-52074>. Search in Google Scholar
- Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010. tentang Standar Akuntansi Pemerintahan
- Risma Hasiholan S., Antari Innaka T., (2021), Analisis Yuridis Penerapan Prinsip Substance Over Form dalam Hukum Kontrak di Indonesia, *Tesis*
- Salim, A. 2006. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. Penerbit Tiara Wacana. Yogyakarta
- Sasongko, Dedy (2020) *Substance Over Form dalam kehidupan*, Artikel DJKN Jum'at, 05 Juni 2020, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/13162/Substance-Over-Form-dalam-kehidupan.html>
- Seo, Jeong. Mok. (2017) "A Study on Translation Strategies Applied in the Translation of Accounting Terminology - centered around IFRS", *International Journal of Business Policy and Strategy Management*, Vol. 4, No. 1, pp. 79-84
- Siswanto 2010 Systematic Review Sebagai Metode Penelitian Untuk Mensintesis Hasil-hasil Penelitian (Sebuah Pengantar), <https://media.neliti.com/media/publications/21312-ID-systematic-review-sebagai-metode-penelitian-untuk-mensintesis-hasil-hasil-peneli.pdf>
- Siregar Maruli Harry ; Nangoi Grace B; Kalangi Lintje, (2015) Evaluasi Penerapan Prinsip Akuntansi Substansi Mengungguli Bentuk Formal Pada Standar Akuntansi Pemerintah Oleh BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Utara Terhadap Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, *Jurnal Riset Akuntansi "Goodwill"* Vol.6 No.2, 2015 <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/goodwill/article/view/10490>
- Sulistyo, Agung Budi, (2014). Mengungkap Kompleksitas Masalah Pada Konsep Substance Over Form, *Ekuitas: Jurnal Ekonomi dan Keuangan*, Volume 18, Nomor 3, September 2014 : 293 – 310.
- Suwardjono. 2005. *Teori Akuntansi: Perekayasaan Pelaporan Keuangan*. Edisi kedua. BPFE. Yogyakarta
- Watts, Ross L. dan Jerold L. Zimmerman. (1986). *Positive Accounting Theory*. New Jersey: Prentice Hall International Inc.
- Williams, Paul (2022) The Decline of Substance over Form in Accounting: A Problematic Dichotomy, *Journal Accounting, Economics, and Law: A Convivium*. <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/ael-2021-0119/html>