

STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN



Antara KEPMENDAGRI 29/2002 dan PP 24/2005

Oleh DR. Daeng M. Nazier

PADA 13 Juni, Indonesia kembali menunjukkan komitmennya dalam melanjutkan agenda reformasi di bidang keuangan negara dan daerah dengan menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) No.24/2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Standar memuat prinsip-prinsip akuntansi yang harus diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah.

PP 24/2005 diyakini merupakan salah satu strategi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Selanjutnya dalam rangka pengelolaan keuangan daerah, diundangkan pula PP No.58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang merupakan pengganti PP No. 105/2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

Munculnya berbagai ketentuan tersebut harus dilihat sebagai upaya pemerintah mewujudkan *good governance* dalam otonomi daerah. Selain kedua PP tersebut, pemerintah juga telah menerbitkan beberapa peraturan bidang otonomi daerah dan keuangan daerah, a.l. UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah; UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dan tiga UU keuangan negara yaitu UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara dan UU No.1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta UU No.15/2004 tentang Pengawasan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.

Dalam keseluruhan peraturan perundangan ini, semangat yang mengemuka adalah keinginan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Misalnya, keinginan mewujudkan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah.

Jauh sebelumnya, dorongan untuk menciptakan pemerintahan yang baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota diupayakan dengan otonomi yang luas. Hal ini diwujudkan dengan diberlakukannya UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25/1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dalam tataran operasionalisasi pelaksanaan, terutama yang berkaitan dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, telah diterbitkan PP No.105/2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Departemen Dalam Negeri kemudian berupaya mengembangkan sistem pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel, melalui Kepmendagri No.29/2002 tentang

Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Namun dengan terbitnya PP No. 24/2005 dan PP No. 58/2005, tentu membawa konsekuensi perubahan bagi pengaturan tentang tatacara pengakuan, penilaian dan penyajian laporan keuangan pemerintah provinsi, kabupaten dan kota.

Dua hal utama yang akan kami uraikan dalam makalah ini. Pertama, bagaimana arah penyempurnaan yang terkait dengan pengakuan, penilaian dan penyajian laporan keuangan. Kedua, gambaran umum mengenai pengembangan dan penyesuaian sistem akuntansinya.

KEPMEN 29/2002 Vs PP 24/2005.

Beberapa perbedaan antara Kepmendagri No. 29/2002 dan PP No. 24/2005 yang terkait dengan pengakuan, penilaian dan pelaporan akuntansi meliputi:

1. Basis Akuntansi

Dalam Kepmendagri, basis akuntansi yang digunakan adalah basis kas modifikasian. Artinya transaksi dan kejadian diakui atas dasar kas modifikasian, yaitu merupakan kombinasi antara dasar kas dan dasar akrual. Transaksi penerimaan kas atau pengeluaran kas dibukukan pada saat uang diterima atau dibayar (dasar kas). Pada akhir periode dilakukan penyesuaian untuk mengakui transaksi dan kejadian dalam periode berjalan, meskipun penerimaan atau pengeluaran kas dari transaksi dan kejadian dimaksud belum terealisasi.

Sementara PP menggunakan basis kas untuk pengakuan pendapatan, belanja dan pembiayaan dalam Laporan Realisasi Anggaran, dan basis akrual untuk aset, kewajiban dan ekuitas dana (*cash toward accrual*).

Basis kas untuk Laporan Realisasi Anggaran berarti bahwa pendapatan diakui pada saat kas diterima di Rekening Kas Umum Daerah atau oleh entitas pelaporan, dan belanja diakui pada saat kas dikeluarkan dari Rekening Kas Umum Daerah atau oleh entitas pelaporan. Basis akrual untuk Neraca berarti bahwa aset, kewajiban dan ekuitas dana diakui dan dicatat pada saat terjadinya transaksi, atau pada saat kejadian atau kondisi lingkungan berpengaruh pada keuangan pemerintah tanpa memperhatikan saat kas atau setara kas diterima atau dibayar.

2. Pengakuan Aset Tetap

Dalam Kepmendagri, aktiva tetap yang diperoleh bukan dari donasi diakui pada akhir periode berdasarkan jumlah belanja modal yang telah diakui pada periode tersebut. Sedangkan PP menyatakan aset tetap diakui pada saat hak kepemilikan berpindah dan/atau saat diterima.

3. Depresiasi Aset Tetap

Kepmendagri mengatur depresiasi aset tetap. Aset daerah berupa

aktiva tetap selain tanah yang digunakan untuk operasional secara langsung oleh Pemerintah Daerah didepresiasi dengan metode garis lurus berdasarkan umur ekonomisnya.

Depresiasi atas aktiva tetap dapat digunakan untuk pembentukan dana yang selanjutnya disebut dana depresiasi, guna penggantian aset pada saat akhir masa ekonomis aset bersangkutan.

Pengaturan pembentukan dana depresiasi disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah dan ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah. Pengisian Dana Depresiasi bersumber dari kontribusi tahunan penerimaan APBD, kecuali dari Dana Alokasi Khusus, Pinjaman Daerah dan Dana Darurat. Penggunaan dana depresiasi dianggarkan pada : (a) kelompok pembiayaan, jenis penerimaan daerah, obyek transfer dari dana depresiasi; dan (b) bagian, kelompok, dan jenis belanja modal.

Dalam PP, depresiasi digunakan untuk mengakui penurunan nilai aset sehubungan dengan adanya pemakaian, keausan, atau kerusakan, dan tidak ada pembentukan dana depresiasi. Metode penyusutan yang dapat digunakan antara lain adalah metode garis lurus; metode saldo menurun; dan metode unit produksi.

3. Kewajiban

Menurut Kepmendagri, utang (kewajiban) diakui pada akhir periode akuntansi berdasarkan jumlah pembiayaan yang berupa penerimaan utang PFK dan utang dalam negeri yang telah diakui dalam periode berjalan. Dalam PP, kewajiban diakui pada saat dana pinjaman diterima dan/atau kewajiban timbul.

4. Cakupan Laporan Keuangan

Pada dasarnya jenis dan cakupan laporan keuangan yang harus disajikan oleh pemerintah Daerah berdasarkan Kepmendagri maupun dan PP tidak berbeda. Masing-masing mengamanatkan empat jenis laporan keuangan. Perbedaan hanya berkisar kepada istilah yang digunakan, sementara itu substansinya sama.

Menurut Kepmendagri, keempat jenis laporan tersebut adalah Neraca, Laporan Perhitungan APBD, Laporan Aliran Kas, dan Nota Perhitungan APBD. Dalam PP, keempat jenis laporan tersebut adalah Neraca, Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Yang berbeda adalah Laporan Aliran Kas dan Nota Perhitungan APBD (Kepmendagri), sementara PP mengisitilahkan Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan.

5. Informasi Keuangan

Terdapat beberapa perbedaan penyajian dan pengungkapan informasi dalam laporan keuangan antara Kepmendagri dan PP. Perbedaannya a.l. dalam istilah akun yang digunakan dan klasifikasinya.

Dalam neraca, perbedaan istilah akun yang digunakan mencakup akun-akun aktiva, utang dan ekuitas. Kepmendagri menggunakan istilah akun "aktiva" sebagai sumber daya ekonomis yang dimiliki atau dikuasai dan dapat diukur dengan satuan uang. Sedangkan PP menggunakan istilah akun "aset".

Demikian pula terdapat perbedaan antara istilah akun "utang" dengan akun "kewajiban" ketika mendefinisikan kewajiban kepada pihak ketiga sebagai akibat transaksi keuangan masa lalu. Sementara itu tidak terdapat perbedaan istilah akun "ekuitas" ketika mendefinisikan jumlah kekayaan bersih yang merupakan selisih antara jumlah "aktiva" dengan "utang". Meskipun terdapat perbedaan istilah akun yang digunakan, namun secara substansial tidaklah terdapat perbedaan yang signifikan.

Dalam Laporan Perhitungan APBD (Laporan Realisasi Anggaran) perbedaan yang muncul terutama berkaitan dengan klasifikasi akun belanja. Dalam Kepmendagri mengelompokkan belanja menjadi belanja aparatur dan belanja publik.

Kelompok belanja aparatur daerah adalah bagian belanja berupa belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, serta

belanja modal yang dialokasikan pada atau digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat dan dampaknya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat.

Sementara itu belanja pelayanan publik adalah bagian belanja berupa belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, serta belanja modal yang dialokasikan pada atau digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat dan dampaknya secara langsung dinikmati oleh masyarakat.

PP tidak mengelompokkan atau membedakan antara belanja aparatur daerah dengan belanja pelayanan publik. Menurut PP ini, belanja diklasifikasikan menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja), organisasi dan fungsi. Klasifikasi ekonomi adalah pengelompokan belanja yang didasarkan pada jenis belanja untuk melaksanakan suatu aktivitas. Klasifikasi ekonomi untuk pemerintah daerah meliputi belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah dan bantuan sosial.

Klasifikasi menurut organisasi yaitu klasifikasi berdasarkan unit organisasi di pemerintah daerah antara lain belanja Sekretaris Daerah, Dinas, dan Lembaga Teknis Daerah lainnya. Sedangkan klasifikasi fungsi adalah klasifikasi yang didasarkan pada fungsi-fungsi utama pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat seperti fungsi pelayanan umum, ekonomi, kesehatan dan lain-lainnya. Sementara itu menurut Kepmendagri klasifikasi belanja telah mengatur klasifikasi secara ekonomi dan organisasi tetapi belum mengatur secara klasifikasi menurut fungsi.

Selanjutnya berdasar klasifikasi ekonomi, Kepmendagri menggunakan struktur biaya sebagaimana lazimnya digunakan dalam akuntansi biaya, yaitu ada belanja tidak langsung dan belanja langsung dengan menggunakan kelompok belanja administrasi umum; belanja operasi dan pemeliharaan; belanja modal; belanja bagi hasil dan bantuan keuangan; dan belanja tak terduga. Di lain pihak PP No. 24/2005 dalam klasifikasi ekonomi mengelompokkannya menjadi kelompok belanja operasi, belanja modal dan belanja tak terduga.

Dalam Laporan Arus Kas perbedaan terjadi dalam hal pengklasifikasiannya. Menurut Kepmendagri, informasi laporan arus kas dikelompokkan menjadi aktivitas operasi, aktivitas investasi dan aktivitas pembiayaan.

Selanjutnya dalam kebijakan akuntansi menurut Kepmendagri dimaksud dijelaskan mengenai pengertian ketiga aktivitas tersebut. Aktivitas operasi adalah penerimaan dan pengeluaran kas yang ditujukan untuk kegiatan operasional dalam suatu periode akuntansi. Aktivitas investasi adalah perolehan atau pelepasan investasi jangka panjang, aktiva tetap, dana cadangan dan aktiva lain-lain. Sedangkan aktivitas pembiayaan adalah penambahan atau pengurangan sumber dana dari hutang dan ekuitas dana.

Sementara itu PP 24/2005, informasi laporan arus kas dikelompokkan menjadi aktivitas operasi, aktivitas investasi, aktivitas pembiayaan dan aktivitas non anggaran. Dengan demikian perbedaan yang muncul adalah perbedaan klasifikasinya.

Menurut PP, arus kas dari aktivitas nonanggaran mencerminkan penerimaan dan pengeluaran kas bruto yang tidak mempengaruhi anggaran pendapatan, belanja dan pembiayaan pemerintah. Arus kas dari aktivitas nonanggaran a.l. Perhitungan Pihak Ketiga (PFK) dan kiriman uang. Pos ini menggambarkan kas yang berasal dari jumlah dana yang dipotong dari Surat Perintah Membayar atau diterima secara tunai untuk pihak ketiga misalnya potongan taspen dan askes. Kiriman uang menggambarkan mutasi kas antar rekening kas umum daerah. *

*Penulis adalah Direktur Jenderal
Bina Administrasi Keuangan Daerah (BAKD) Depdagri*