

# **ARAH PENYEMPURNAAN KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI 29 TAHUN 2002 PASCA PEMBERLAKUAN PP 24 TAHUN 2005 TENTANG STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN**

oleh :  
DR. Daeng M. Nazier

## **PENDAHULUAN**

Tanggal 13 Juni 2004 yang baru lalu, bangsa Indonesia telah menunjukkan komitmennya kembali dalam melanjutkan agenda reformasi di bidang keuangan negara dan daerah, yaitu dengan menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Standar akuntansi pemerintahan menurut Peraturan Pemerintah ini merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang harus diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Penetapan PP 24/2005 diyakini merupakan salah satu strategi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*)

Sebagaimana telah kita sadari bersama, upaya-upaya untuk mewujudkan *good governance* dalam pelaksanaan otonomi daerah telah pula digulirkan, antara lain dengan membangun instrumen peraturan perundangan. Beberapa peraturan perundangan yang berkenaan dengan penyelenggaraan otonomi daerah dan berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah antara lain adalah (1) Undang-undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah; (2) Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dan tiga paket peraturan perundang-undangan tentang keuangan negara yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pengawasan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara yang memayungi pengelolaan keuangan negara maupun keuangan daerah. Dalam keseluruhan peraturan perundangan ini, semangat yang mengemuka adalah keinginan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik, diantaranya adalah keinginan untuk mewujudkan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah.

Demikian pula jauh sebelumnya, perwujudan pemerintahan yang baik di lingkungan Pemerintah Propinsi, Kabupaten dan Kota telah diupayakan dengan pemberian dan pelaksanaan otonomi yang luas. Hal ini diwujudkan antara lain dengan diundangkannya dua undang-undang yang masing-masing berkenaan dengan Pemerintah Propinsi, Kabupaten dan Kota serta Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dalam tataran yang lebih operasional bagi pelaksanaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang 25 Tahun 1999 telah pula diundangkan beberapa Peraturan Pemerintah (PP) yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah antara lain : (a) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan; (b) Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggung jawaban Keuangan Daerah; (c) Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Dalam melaksanakan Dekonsentrasi dan tugas perbantuan; dan (d) Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggung jawaban Kepala Daerah.

Kemudian selanjutnya untuk kepentingan yang jauh lebih operasional lagi, terutama sebagai penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000, maka telah diupayakan untuk mengembangkan sistem pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel, melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri (KepMendagri) Nomor 29 Tahun 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.

Dengan telah diundangkannya PP 24 tahun 2005, tentunya membawa konsekuensi bagi pengaturan tentang tatacara pengakuan, penilaian dan penyajian laporan keuangan Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Makalah ini akan mencoba menjelaskan secara umum mengenai arah penyempurnaan sistem pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan Kepmendagri 29 tahun 2002 paska berlakunya PP 24 tahun 2005. Dua hal utama yang akan kami uraikan dalam makalah ini, pertama akan kami uraikan mengenai arah penyempurnaan yang terkait dengan pengakuan, penilaian dan

penyajian laporan keuangan; dan kedua adalah gambaran umum mengenai pengembangan dan penyesuaian sistem akuntansinya.

## **POKOK-POKOK PENGATURAN PENGAKUAN, PENILAIAN DAN PELAPORAN BERDASARKAN KEPMENDAGRI 29 TAHUN 2002 VERSUS PP 24 TAHUN 2005.**

Pokok-pokok pengaturan mengenai pengakuan, penilaian dan pelaporan akuntansi berdasarkan Kepmendagri 29 tahun 2002 telah diatur dalam Lampiran XXIX Kepmendagri dimaksud, yaitu tentang kebijakan akuntansi. Dalam kebijakan akuntansi tersebut pada dasarnya dikemukakan mengenai prinsip-prinsip utama akuntansi pengakuan, penilaian dan pelaporan keuangan pemerintah daerah. Beberapa perbedaan yang terkait dengan pengakuan, penilaian dan pelaporan akuntansi berdasarkan Kepmendagri 29 tahun 2002 dengan PP 24 tahun 2005 dapat dikemukakan berikut ini.

### **Basis Akuntansi**

Dalam Kepmendagri 29 tahun 2002 basis akuntansi yang digunakan adalah basis kas modifikasian. Artinya transaksi dan kejadian diakui atas dasar kas modifikasian, yaitu merupakan kombinasi antara dasar kas dengan 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 itu PP 24 tahun 2005 menggunakan basis kas untuk pengakuan pendapatan, belanja dan pembiayaan dalam Laporan Realisasi Anggaran, dan basis akrual untuk asset, 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.

### **Pengakuan Aset Tetap.**

Dalam Kepmendagri 29 tahun 2002 aktiva tetap yang diperoleh bukan dari donasi diakui pada akhir periode berdasarkan jumlah belanja modal yang telah diakui pada periode berkenaan. Pada PP 24 tahun 2005 aset tetap diakui pada saat hak kepemilikan berpindah dan/atau saat diterima.

### **Depresiasi Aset Tetap.**

Kepmendagri 29 Tahun 2002 telah mengatur tentang 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 24 tahun 2005, 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.

### **Kewajiban**

Hutang (Kewajiban) menurut Kepmendagri 29 tahun 2002 diakui pada akhir periode akuntansi berdasarkan jumlah pembiayaan yang berupa penerimaan hutang PFK dan hutang dalam negeri yang telah diakui dalam periode berjalan. Sementara itu dalam PP 24 tahun 2005 kewajiban diakui pada saat dana pinjaman diterima dan/atau kewajiban timbul.

### **Jenis dan cakupan Laporan Keuangan**

Pada dasarnya jenis dan cakupan laporan keuangan yang harus disajikan oleh pemerintah Daerah berdasarkan Kepmendagri 29 tahun 2002 dan PP 24 tahun 2005 tidak berbeda, yaitu masing-masing mengamanatkan (empat) jenis laporan keuangan. Perbedaan diantara keduanya hanyalah berkisar kepada istilah yang digunakan, sementara itu substansinya relatif sama.

Menurut Kepmendagri 29 tahun 2002 keempat jenis laporan tersebut adalah Neraca, Laporan Perhitungan APBD, Laporan Aliran Kas, dan Nota Perhitungan APBD. Sementara itu menurut PP 24 tahun 2005, keempat jenis laporan tersebut adalah Neraca, Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Dengan demikian secara istilah yang berbeda adalah Laporan Aliran Kas, dan Nota Perhitungan APBD dalam Kepmendagri 29 tahun 2002, sementara dalam PP 24 tahun 2005 diistilahkan Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan.

### **Penyajian dan Pengungkapan Informasi Keuangan**

Terdapat beberapa perbedaan penyajian dan pengungkapan informasi dalam laporan keuangan antara Kepmendagri 29 tahun 2002 dengan PP 24 tahun 2005. Perbedaan dimaksud diantaranya adalah berkaitan dengan istilah akun yang digunakan dan klasifikasinya. Dalam neraca, perbedaan istilah akun yang digunakan mencakup akun-akun aktiva, hutang dan ekuitas. Kepmendagri 29 tahun 2002 menggunakan istilah akun "aktiva" sebagai sumber daya ekonomis yang dimiliki atau dikuasai dan dapat diukur dengan satuan uang. Sedangkan berdasar PP 24 tahun 2004 menggunakan istilah akun "aset". Demikian pula terdapat perbedaan antara istilah akun "hutang" 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 "hutang". 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 Keputusan Mendagri 29 tahun 2002 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 24 tahun 2005 tidak mengelompokkan atau membedakan antara belanja aparatur daerah dengan belanja pelayanan publik.

Menurut PP 24 tahun 2005 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, 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 29 tahun 2002 klasifikasi belanja telah mengatur klasifikasi secara ekonomi dan organisasi tetapi belum mengatur secara klasifikasi menurut fungsi.

Selanjutnya berdasarkan klasifikasi ekonomi, Kepmendagri 29 tahun 2002 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 tersangka. Dilain pihak PP 24 tahun 2005 dalam klasifikasi ekonomi mengelompokkannya menjadi kelompok belanja operasi, belanja modal dan belanja tak terduga.

Dalam Laporan Arus Kas perbedaan terjadi dalam hal pengklasifikasiannya yaitu menurut Kepmendagri 29 tahun 2002 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 menurut PP 24 tahun 2005 informasi laporan arus kas dikelompokkan menjadi aktivitas operasi, aktivitas investasi, aktivitas pembiayaan dan aktivitas non anggaran. Dengan demikian perbedaan yang muncul adalah perbedaannya klasifikasinya. Menurut PP 24 tahun 2005 arus kas dari aktivitas non anggaran mencerminkan penerimaan dan pengeluaran kas bruto yang tidak mempengaruhi anggaran pendapatan, belanja dan pembiayaan pemerintah. Arus kas dari aktivitas non anggaran antara lain Perhitungan Pihak Ketiga (PFK) dan kiriman uang. PFK 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.

### ***GAMBARAN UMUM SISTEM AKUNTANSI BERDASAR KEPMENDAGRI 29/2002***

Dalam Kepmendagri 29/2002 guna membangun sistem pertanggungjawaban, secara khusus telah diatur mengenai pembangunan sistem akuntansi keuangan daerah melalui penetapan tatausaha keuangan; pembangunan sistem dan prosedur akuntansi; penentuan catatan dan laporan yang dihasilkan; serta penetapan kebijakan akuntansi yang diperlukan dalam menyusun dan menghasilkan laporan keuangan. Laporan keuangan daerah yang dihasilkan pemerintah merupakan "media" perwujudan dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah.

Upaya perwujudan akuntabilitas melalui instrumen Kepmendagri 29/2002 sesungguhnya dilaksanakan dalam rangka pelaksanaan amanat Peraturan Pemerintah 105 tahun 2000, yaitu dalam pasal 35 yang mengamanatkan bahwa " penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah berpedoman pada standar akuntansi keuangan pemerintah"

Penyusunan laporan keuangan yang berpedoman pada standar akuntansi keuangan adalah dalam rangka peningkatan kualitas laporan keuangan, sehingga laporan keuangan dimaksud dapat meningkat kredibilitasnya dan

pada gilirannya akan dapat mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintahan daerah.

Dari gambaran mengenai hakekat standar akuntansi pemerintah yang menjadi pedoman penyusunan dan penyajian laporan keuangan, maka standar akuntansi ini adalah merupakan pedoman yang sangat diperlukan. Namun sayangnya sampai dengan pertengahan tahun 2005, standar dimaksud belum dapat terwujud, hal ini sesungguhnya terjadi antara lain akibat ketidakjelasan mengenai institusi maupun lembaga yang berwenang untuk menerbitkan standar bagi instansi pemerintah. Dengan demikian ketiadaan standar akuntansi pemerintah, menjadikan kredibilitas laporan keuangan yang telah disusun oleh Pemerintah Propinsi, Kabupaten dan Kota pada masa lalu menjadi berkurang. Meskipun mungkin saja penyusunan dan penyajian laporan keuangan telah dilakukan sesuai dengan kepmendagri 29 tahun 2002 sekalipun.

Sebagaimana kita ketahui bersama dalam tataran paket undang-undang keuangan negara, terutama Undang-undang 17 tahun 2003 telah secara tegas mengamanatkan bahwa pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berupa laporan keuangan yang terdiri dari Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

Selanjutnya dalam Undang-undang yang sama diamanatkan pula bahwasannya bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Standar akuntansi pemerintah yang digunakan dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah disusun oleh suatu komitee standar yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

### ***Maksud dan Tujuan Pengembangan Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah***

Tujuan pengembangan sistem akuntansi dalam lingkungan pemerintah daerah pada dasarnya adalah dalam rangka mengadministrasikan dan menyusun laporan keuangan. Laporan keuangan disusun dalam rangka menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi suatu entitas pelaporan baik Satuan Kerja Perangkat Daerah maupun tingkat Pemerintah Propinsi, Kabupaten dan Kota selama satu periode pelaporan yaitu satu tahun anggaran. Laporan keuangan pemerintah terutama digunakan untuk : (a) dapat membandingkan realisasi pendapatan, belanja

transfer, dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan; (b) menilai kondisi keuangan; (c) mengevaluasi efektivitas dan efisiensi entitas pelaporan, dan (d) membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

Laporan keuangan yang dihasilkan pada dasarnya dapat digunakan pula untuk empat kepentingan, yaitu pertama akuntabilitas, artinya suatu instansi pemerintah seharusnya mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan secara periodik.

Kedua, kepentingan manajerial artinya laporan keuangan yang telah disusun dan disajikan dapat digunakan dalam membantu para pengguna dalam mengevaluasi pelaksanaan kegiatan suatu entitas pelaporan dalam periode pelaporan. Hal ini akan memudahkan fungsi-fungsi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian atas seluruh asset, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah bagi kepentingan masyarakat.

Ketiga, kepentingan transparansi artinya kita dapat memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.

Sementara itu kepentingan yang keempat adalah kepentingan keseimbangan antargenerasi (intergenerational equity) artinya laporan keuangan dapat membantu para pengguna dalam mengetahui kecukupan penerimaan pemerintah pada periode pelaporan dalam membiayai seluruh pengeluaran yang dialokasikan dan mengetahui pula apakah generasi yang akan datang diasumsikan akan ikut menanggung beban pengeluaran tersebut.

### ***Pembangunan Sistem Akuntansi Berdasarkan Kepmendagri 29/2002 (perspektif normatif)***

Satu hal penting lainnya yang harus kita pahami bersama adalah mengenai cara untuk menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas melalui pembangunan sistem akuntansi. System akuntansi Pemerintahan merupakan serangkaian prosedur manual maupun yang terkomputerisasi mulai dari pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran dan pelaporan posisi keuangan dan operasi keuangan pemerintah. Dengan demikian setiap Pemerintah

Propinsi, Kabupaten dan Kota diharapkan bertanggungjawab untuk mengembangkan suatu sistem akuntansi yang :

1. Mempunyai sistem pengkodean unit organisasi dan klasifikasi buku besar yang seragam.
2. Mempunyai seperangkat buku besar dan buku pembantu yang bisa menyediakan ikhtisar transaksi akuntansi dan identifikasi ke dokumen sumber.
3. Mencatat transaksi/kejadian sesuai dengan standar akuntansi yang berterima umum yaitu standar akuntansi pemerintahan.
4. Memiliki pengendalian internal berupa organisasi, prosedur dan catatan yang mempertimbangkan pengamanan aset dan keandalan catatan-catatan keuangan. Pengendalian internal didesain untuk mendapatkan keyakinan yang wajar bahwa transaksi-transaksi dicatat sebagaimana mestinya. Dengan demikian Pemerintah Propinsi, Kabupaten dan Kota dapat mempersiapkan laporan keuangan dan mendukung akuntabilitas aktiva; akses ke aktiva terotorisasi dengan baik; dan bahwa akuntabilitas pencatatan aktiva dibandingkan dengan fisik aktiva pada suatu periode tertentu bila ada perbedaan diperlakukan dengan benar.
5. Menyediakan informasi yang berarti (penting dan bermanfaat) dan tepat waktu, agar para pengguna dapat menggunakannya untuk pengambilan keputusan dan pelaporan yang tepat waktu.

Dari gambaran tersebut di atas, laporan keuangan yang berkualitas harus didukung oleh sistem akuntansi keuangan yang dapat diandalkan. Dalam rangka membantu Pemerintah memenuhi kewajiban pelaporan keuangan, perlu suatu pedoman sistem akuntansi keuangan. Sebagaimana telah kami jelaskan di muka, maka pedoman penyelenggaraan sistem akuntansi keuangan daerah yang selama ini digunakan adalah sebagaimana tertuang dalam sebagian substansi Kepmendagri 29 tahun 2002.

Bagi Pemerintah Propinsi, Kabupaten dan Kota, sesungguhnya pelaporan keuangan diperlukan guna memberikan informasi yang penting dan relevan kepada para pemakai laporan keuangan, sehingga dapat membantu mereka dalam membuat keputusan dengan cara yang terbaik. Pengungkapan dalam laporan keuangan tahunan merupakan sumber informasi untuk pengambilan keputusan.

Disamping itu pula, baik masyarakat umum maupun jajaran Pemerintahan Daerah membutuhkan pula suatu laporan yang dapat memberikan informasi mengenai kinerja pemerintahan dalam rangka mengelola dana masyarakat.

Masyarakat luas perlu mengetahui berbagai sumber-sumber dan penggunaan keuangan pemerintahan, beserta kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk mengakomodasi hal-hal tersebut di atas, perlu disusun suatu pedoman sistem akuntansi. Pedoman sistem akuntansi keuangan ini juga diperlukan untuk menghasilkan laporan keuangan yang dapat diaudit (*auditable*) sehingga memudahkan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam hal transparansi pengelolaan keuangan. Pedoman sistem akuntansi keuangan daerah sebagaimana telah diamanatkan dalam Kepmendagri 29 tahun 2002, sekali lagi dimaksudkan sebagai pedoman bagi jajaran Pemerintahan di Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam menyiapkan laporan keuangan yang akan menjadi media bagi masyarakat dan pihak-pihak lain yang terkait untuk mengetahui pengelolaan keuangan Pemerintah Propinsi, Kabupaten dan Kota.

Dengan telah diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, membawa konsekuensi bagi kita jajaran pemerintah di Propinsi, Kabupaten dan Kota untuk menghasilkan Laporan Keuangan yang penyusunan dan penyajiannya sesuai dengan Peraturan Pemerintah. Hal ini dimaksudkan agar laporan keuangan yang dihasilkan berkualitas, akuntabel dan kredibel.

Dalam Kepmendagri 29 tahun 2002 telah dikembangkan suatu sistem akuntansi yang meliputi antara lain penetapan tatausaha keuangan; pembangunan sistem dan prosedur akuntansi; penentuan catatan dan laporan yang dihasilkan; serta penetapan kebijakan akuntansi yang diperlukan. Dalam tata usaha keuangan telah dikemukakan dan ditetapkan mulai dari pejabat yang berwenang untuk melakukan otorisasi, melakukan penyimpanan ataupun pencatatan transaksi keuangan. Dalam tataran ini Kepmendagri telah menetapkan beberapa pejabat yang memiliki otoritas dibidang keuangan daerah, mulai dari penetapan pejabat yang diberi wewenang untuk menandatangani Surat Keputusan Otorisasi (SKO), Surat Permintaan Pembayaran (SPP), Surat Perintah Membayar (SPM), dan pejabat yang diberi wewenang untuk mengesahkan Surat Pertanggungjawaban (SPJ).

Selanjutnya dalam rangka prosedur dan administrasi keuangan daerah telah diatur pula antara lain mengenai mekanisme dan prosedur yang berlaku pada setiap satuan kerja pengguna anggaran dalam mengeluarkan uang; pemberian wewenang dan prosedur administrasi pemegang kas; serta

penetapan formulir yang digunakan dalam penata usahaan pemegang kas. Formulir dan catatan yang digunakan oleh pemegang kas antara lain terdiri dari : SPP Beban Tetap, Rincian SKO, register SKO, register SPP, dan register SPM. Sementara itu Buku-buku yang digunakan meliputi antara lain Buku Kas Umum Pemegang kas, Buku Bank, Buku Panjar dan Buku PPN/PPh.

Kepmendagri 29 tahun 2002 telah mengatur pula mengenai prosedur dan kewenangan yang diperlukan dalam rangka penerimaan kas dan pengeluaran kas. Baik penatausahaan maupun akuntansinya telah diuraikan pula di dalamnya. Hal yang perlu kita cermati bersama adalah bahwasannya sistem pengeluaran kas yang dianut dalam sistem yang ada pada hakekatnya adalah sistem Uang Untuk Dipertanggungjawabkan (UUDP), dengan demikian prosedur dan mekanisme yang berlaku mengikuti mekanisme UUDP.

Kemudian dalam rangka klasifikasi Buku Besar, baik untuk akuntansi anggaran maupun akuntansi keuangan Kepmendagri 29 telah pula menetapkan Kode rekening (akun) baik untuk Pos Anggaran maupun Pos Neraca. Kode rekening akuntansi anggaran meliputi kode akun untuk Pos Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan. Sementara itu Kode akun untuk Pos Neraca meliputi kode akun untuk Aktiva, Hutang dan Ekuitas Dana. Dengan demikian pengaturan buku besar untuk keperluan akuntansi telah pula dipersiapkan.

Secara umum gambaran sistem dan prosedur akuntansi sebagaimana dimaksud dalam Kepmendagri 29 tahun 2002 meliputi: (a) sistem dan prosedur penerimaan kas; (b) sistem dan prosedur akuntansi pengeluaran kas; sistem dan prosedur akuntansi selain kas; dan (d) sistem dan prosedur pengelolaan kas kecil pada satuan pemegang kas. Produk akhir dari keseluruhan sistem akuntansi yang telah diuraikan diatas adalah laporan/informasi keuangan. Berdasarkan sistem akuntansi yang dibangun ini, laporan yang dihasilkan akan meliputi laporan triwulanan dan laporan akhir tahun anggaran.

### **Arah Perkembangan Pengelolaan Keuangan Daerah dan Implikasinya Terhadap Sistem Akuntansi Pemerintahan**

Sebagaimana telah diuraikan dimuka dengan telah diundangkannya (1) Undang-undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah; (2) Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dan tiga paket peraturan perundang-undangan tentang keuangan negara yaitu Undang-Undang Nomor

17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pengawasan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara yang memayungi pengelolaan keuangan negara maupun keuangan daerah. Keseluruhan peraturan ini membawa konsekuensi terhadap penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah, yang selanjutnya akan membawa dampak bagi perubahan PP 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggung jawaban Keuangan Daerah. Beberapa perubahan mendasar yang akan dirujuk oleh revisi PP 105 tersebut antara lain adalah :

- a) Memperjelas Esensi Pemegang Kekuasaan Pengelola Keuangan Daerah (PKPKD) melalui pelimpahan tugas kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah; artinya dengan berubahnya struktur kekuasaan pemerintahan dari sentralisasi kepada desentralisasi membawa pengaruh antara lain : PKPKD melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD), yang didasarkan atas prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan menerima/mengeluarkan uang; Memerankan Sekretaris Daerah selaku koordinator dan pengendalian penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ; dan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah bertanggungjawab kepada Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah melalui Sekretaris Daerah;
- b) Menajamkan Proses Komunikasi Penyusunan APBD antara Pemerintah Daerah dengan DPRD; artinya dengan mempertajam kualitas substansi dan proses komunikasi antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam penyusunan APBD; perlu mempertajam transformasi dokumen dari RPJMD, RKPD, KUA, PPA, RKA-SKPD menjadi R/APBD melalui Pejabat Pengelola Keuangan Daerah;
- c) Memperjelas informasi Laporan Keuangan dengan mengebolarisasi Nota Perhitungan APBD dalam bentuk Catatan Atas Laporan Keuangan;
- d) Progress Report Triwulanan Berubah menjadi Laporan Semesteran dan Prognosis; yang artinya dapat meningkatkan kualitas komunikasi pelaporan dari Pemerintah Daerah kepada DPRD dengan format waktu pelaporan secara semesteran dan prakiraan anggaran semester berikutnya;
- e) Meningkatkan Fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam Pelaksanaan Penatausahaan dan Pertanggungjawaban;
- f) Meningkatkan Fungsi dan peran Kas Daerah, dengan berubah menjadi Bendaharawan Umum Daerah (BUD); artinya mempertajam dan

mempertegas nomenklatur pemegang kas; melakukan desentralisasi administratif keuangan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah dan Pejabat Pengguna Anggaran;

Dari berbagai pokok-pokok perubahan yang akan dilakukan dalam revisi PP 105 tahun 2000 dan pengundangan PP 24 tahun 2005, maka akan membawa konsekuensi pula terhadap perubahan Kepmendagri 29 tahun 2009. Beberapa perubahan yang akan terkait dengan perubahan kepmendagri dimaksud, terutama terkait dengan sistem akuntansi dan laporan keuangan antara lain adalah :

- a) Basis Akuntansi yang akan digunakan adalah merujuk kepada Standar Akuntansi Pemerintahan yang berlaku yaitu menggunakan basis kas untuk pengakuan pendapatan, belanja dan pembiayaan dalam Laporan Realisasi Anggaran,; dan basis akrual untuk asset, kewajiban dan ekuitas dana.
- b) Melakukan penyesuaian secukupnya atas Pengakuan Aset Tetap dan kewajiban (hutang). Dalam Kepmendagri 29 tahun 2002, aktiva tetap yang diperoleh bukan dari donasi diakui pada akhir periode berdasarkan jumlah belanja modal yang telah diakui pada periode berkenaan diubah pengakuannya menjadi diakui pada saat hak kepemilikan berpindah dan/atau saat diterima sebagaimana ketentuan pada PP 24 tahun 2005. Hutang (Kewajiban) menurut Kepmendagri 29 tahun 2002 diakui pada akhir periode akuntansi berdasarkan jumlah pembiayaan yang berupa penerimaan hutang PFK dan hutang dalam negeri yang telah diakui dalam periode berjalan. Disesuaikan menjadi diakui pada saat dana pinjaman diterima dan/atau kewajiban timbul , sesuai dengan PP 24 tahun 2005.
- c) Depresiasi Aset Tetap, dirujuk berdasarkan PP 24 yaitu depresiasi digunakan untuk mengakui penurunan nilai aset sehubungan dengan adanya pemakaian, keausan, atau kerusakan, dan tidak ada pembentukan dana depresiasi. Sementara itu metode penyusutan dapat menggunakan antara lain metode garis lurus; metode saldo menurun; dan metode unit produksi.
- d) Penyesuaian atas istilah laporan keuangan, terutama Laporan Perhitungan APBD menjadi Laporan Realisasi Anggaran; dan Nota Perhitungan APBD menjadi Catatan atas Laporan Keuangan.
- e) Penyajian dan Pengungkapan Informasi dalam laporan keuangan dilakukan penyesuaian istilah ataupun pengklasifikasiannya bilamana

- diperlukan , seperti istilah aktiva menjadi asset dan lain sebagainya. Demikian pula untuk belanja akan dilakukan pula penyesuaian kalsifikasi seperlunya.
- f) Sebagai suatu kesatuan sistem akuntansi, akan pula dilakukan revisi seperlunya mengenai sistem dan prosedur pengeluaran uang, yang selama ini menerapkan sistem UUDP menjadi sistem Uang Yang Harus Dipertanggungjawabkan (UYHD)
  - g) Bagan Perkiraan (akun) akan dimodifikasi seperlunya dalam rangka memenuhi kebutuhan pemerintah secara nasional terutama penambahan akun-akun untuk klasifikasi fungsi.
  - h) Periode pelaporan triwulanan akan disesuaikan dengan ketentuan yang berlaku menjadi semesteran.

### ***STRATEGI IMPLEMENTASI PENYESUAIAN***

Dengan diundangkannya beberapa undang-undang tentang keuangan negara, dan revisi terhadap undang-undang mengenai pemerintahan daerah dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah beserta beberapa peraturan pemerintah terkait termasuk PP 24 tahun 2005, membawa konsekuensi bagi penyelenggaraan pemerintahan termasuk pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian menjadi tugas kita bersama untuk senantiasa mempertimbangkan dan merumuskan beberapa strategi implementasi yang diperlukan.

Pertama dalam rangka pengelolaan keuangan daerah perlu dilakukan revisi terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 sebagai suatu peraturan yang bersifat "Omnibus Regulation", artinya segala peraturan perundangan yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah semaksimal mungkin diupayakan bermuara pada satu peraturan pemerintah yakni Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 yang direvisi. Hal ini ditempuh selain untuk tidak membingungkan para penyelenggara pemerintahan di daerah, juga untuk mensinkronisasikan berbagai peraturan perundangan tentang pengelolaan keuangan daerah. Konsekuensi atas revisi peraturan pemerintah ini tentunya berdampak kepada revisi terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002.

Pengelolaan keuangan termasuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah yang selama ini telah memedomani PP 105 tahun 2000 dan Kepmendagri 29 tahun 2002, diharapkan akan lebih berkualitas bilamana disusun berdasarkan standar akuntansi pemerintah. Dengan demikian system

akuntansi yang telah dimiliki oleh masing-masing pemerintahan di daerah harus dimodifikasi secukupnya. Dengan kata lain masing-masing pemerintahan dapat menggunakan sistem yang telah disusun sebelumnya, atau sistem yang mereka desain sendiri, dengan syarat bahwa sistem yang mereka miliki harus lebih komprehensif, dan telah memenuhi persyaratan minimal maupun sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan serta memenuhi unsur transparansi dan akuntabilitas.

Kedua, mengidentifikasi dengan jelas hal-hal yang perlu dilakukan revisinya baik dalam PP 105/2000 maupun Kepmendagri 29/2002 yang diantaranya adalah perubahan mengenai jenis laporan keuangan yang diperlukan; penyesuaian beberapa kode rekening ; perubahan sistem dan prosedur akuntansi; dan perubahan peran organisasi keuangan daerah.

Ketiga, berdasarkan keragaman pemerintah dalam menerapkan sistem pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah yang berbasis Kepmendagri 29 tahun 2002, yaitu ada yang secara penuh, sebagian, belum, ataupun telah lebih maju penerapannya, maka pembangunan ataupun pengembangan sistem akuntansi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 harus dilakukan secara selektif dan bertahap. Hal ini dapat dilakukan antara lain dengan melakukan modifikasi secukupnya terhadap sistem akuntansi yang telah dimiliki, tanpa harus merombaknya secara total. Sehingga dengan keterbatasan dana yang ada saat ini dapat dilakukan penghematan dan pada gilirannya pengelolaan keuangan dapat dilakukan secara efisien dan efektif. Dengan kata lain secara normative seluruh jajaran Pemerintahan di daerah harus tetap berkomitmen dalam membangun sistem akuntansi yang handal melalui pembangunan sistem, prosedur, kelembagaan maupun sumber daya manusianya.

Keempat, melakukan kegiatan pendampingan dan help-desk oleh pihak-pihak yang berkompeten terhadap pemerintah daerah yang memerlukan pendampingan dalam rangka menyusun sistem akuntansinya yang berbasis kepada Standar Akuntansi Pemerintahan yang sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005.

Kelima, menetapkan dan melakukan kegiatan-kegiatan bagi beberapa pemerintah Propinsi, Kabupaten dan Kota yang secara sukarela berkeinginan untuk dapat segera menerapkan PP 24/2005, bersamaan dengan penetapan Pemerintah Daerah tersebut sebagai Daerah Media Inkubator bagi pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.

Keenam berdasarkan keragaman yang ada di jajaran pemerintahan daerah, maka diperlukan persamaan persepsi dan langkah baik bagi jajaran Pemerintahan Propinsi, Kabupaten dan Kota, Badan Pemeriksa Keuangan, Unit-Unit Pemeriksa Internal Pemerintah dan Jajaran Pemerintah serta masyarakat umum lainnya mengenai saat pemberlakuan secara penuh Undang-Undang yang terkait dengan pengelolaan keuangan Negara/daerah, termasuk Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005.

Ketujuh, bagi instansi yang berwenang agar senantiasa melakukan kegiatan monitoring dan evaluasi seperlunya terhadap implementasi peraturan perundangan yang terkait dengan pengelolaan keuangan guna mendapatkan gambaran yang sesungguhnya mengenai hasil dan dampak dari pemberlakuan peraturan perundangan dimaksud, sehingga dapat segera dilakukan pengambilan keputusan ataupun kebijakan yang diperlukan.