

Conversion Of Local Government Financial Report (LKPD) Cash Toward Accrual Basis To Become Accrual Basis (Case Study in Local Government of Cirebon City)

Oman Rusmana¹, Esti Saraswati²

¹Dosen Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto

²Mahasiswa Maksi Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto

E-mail : omanrsm@gmail.com

ABSTRAK

Tujuan penelitian untuk mengetahui pengakuan, pengukuran, pengungkapan di dalam basis Cash Toward Accrual (CTA) sesuai dengan PP 24 Tahun 2005 dan dalam basis Accrual sesuai dengan PP 71 Tahun 2010. Penelitian ini berusaha mengetahui perbedaan mendasar dalam hal pengakuan, pengukuran, pengungkapan antara basis CTA dan basis Accrual. Selain itu, untuk mengetahui konversi LKPD di Pemerintah Kota Cirebon (Pemkot) sesuai SAP. Penelitian ini dilakukan pada LKPD periode 2008 dan 2009 yang telah diaudit. Penelitian ini menggunakan uji artikulasi, persamaan akuntansi, dan konversi LKPD sesuai basis akrual. Hasil penelitian menunjukkan perbedaan dalam hal pengakuan, pengukuran, dan pengungkapan pada SAP basis CTA dan SAP basis akrual. LKPD berbasis CTA setelah dikonversi sesuai SAP basis accrual belum sesuai, karena jumlah nominal Ekuitas Akhir pada LPE tidak sama dengan jumlah nominal Ekuitas Akhir pada Neraca, sehingga penyusunan LO, LPE, dan Neraca pada Pemkot Cirebon belum mempunyai artikulasi yang tepat.

Kata kunci: kas menuju akrual, akrual, artikulasi, persamaan akuntansi, konversi

ABSTRACT

This research aimed to know recognition, measurement, and disclosure in the regime of Cash Toward Accrual (CTA) basis according to Government Regulation (GR) 24 Year 2005 and accrual basis according to GR 71 Year 2010. This research endeavours to know the ultimate differences between CTA and Accrual basis. In addition, this research to determine the conversion LKPD in Cirebon City Government in accordance with SAP. The research was conducted in audited LKPD year 2008 and 2009. This study uses tests of articulation, accounting equation, and the conversion LKPD appropriate accrual basis. The results showed differences in terms of recognition, measurement, and disclosure in the SAP database and SAP CTA accrual basis. LKPD after conversion according to CTA-based SAP has not been appropriate accrual basis, because the nominal amount of equity at the end of LPE is not equal to a nominal amount on ending the Balance Sheet Equity End, so the preparation of LO, LPE, and Balance Sheet in Cirebon municipal government does not have the proper articulation.

Keywords: cash toward accrual, accrual, articulation, accounting equation, conversion

PENDAHULUAN

Akuntansi Keuangan (Pemerintahan) Daerah di Indonesia merupakan salah satu bidang dalam akuntansi sektor publik yang mendapat perhatian besar dari berbagai pihak semenjak Reformasi Tahun 1998. Hal tersebut disebabkan oleh adanya kebijakan baru dari pemerintah Republik Indonesia yang “mereformasi” berbagai hal, termasuk pengelolaan keuangan daerah. Reformasi tersebut awalnya dilakukan dengan mengganti Undang-undang (UU) Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 yang menggantikan Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 mengenai keuangan negara dan daerah (Halim, 2007:1).

Pasal 32 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menetapkan bahwa Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) disusun oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) yang independen. Pada tahun 2005 KSAP telah menyusun *draft* SAP yang kemudian ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2005 tentang SAP. Untuk pertama kalinya Indonesia memiliki standar akuntansi pemerintahan sejak Indonesia merdeka. Terbitnya SAP ini juga mengukuhkan peran penting akuntansi dalam pelaporan keuangan kegiatan pemerintah Indonesia.

Dalam PP No. 24 Tahun 2005 basis akuntansi yang digunakan dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah pada saat ini menurut PSAP Nomor 01 adalah basis kas untuk pengakuan pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dan basis akrual untuk pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas dalam Neraca. Oleh karena itu kita sering menyebutnya dengan *cash toward accrual*. Standar akuntansi pemerintahan dimaksud dibutuhkan dalam rangka penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD berupa laporan keuangan yang setidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, sedangkan Laporan yang bersifat *optional* berupa Laporan Kinerja Keuangan (LKK), dan Laporan Perubahan Ekuitas.

Pemerintah Indonesia telah mencanangkan reformasi di bidang akuntansi. Salah satu reformasi yang dilakukan adalah keharusan penerapan akuntansi berbasis akrual pada setiap instansi pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintahan daerah, yang dimulai tahun anggaran 2008. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 36 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:

“Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 13, 14, 15, dan 16 undang-undang ini dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas.”

Dalam rangka peningkatan kualitas informasi pelaporan keuangan pemerintah dan untuk menghasilkan pengukuran kinerja yang lebih baik, serta memfasilitasi manajemen keuangan/aset yang lebih transparan dan akuntabel, maka perlu penerapan akuntansi berbasis akrual yang merupakan *best practice* di dunia internasional. Maka Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) mengeluarkan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Akrual yaitu PP No. 71 Tahun 2010.

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis Akrual adalah Standar Akuntansi Pemerintahan yang mengakui pendapatan, beban, aset, utang, dan ekuitas dalam pelaporan finansial berbasis akrual, serta mengakui pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam pelaporan pelaksanaan anggaran berdasarkan basis yang ditetapkan dalam APBN/APBD.

Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis Akrual dikembangkan dari PP No 24 Tahun 2005 dengan mengacu pada *Internatonal Public Sector Accounting Standards(IPSAS)* dan memperhatikan peraturan perundangan yang berlaku. Pada Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis Akrual, komponen Laporan Keuangan Pokok terdiri dari : Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LP SAL), Neraca, Laporan Operasional (LO), Laporan Arus Kas (LAK), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Laporan

Operasional lebih mengarah pada penilaian bagaimana kinerja pemerintah tentang hubungan Laporan Operasional dan Laporan Realisasi Anggaran.

Perbedaan yang sangat mendasar SAP berbasis AkruaI dan SAP berbasis *Cash Toward Accrual* menyangkut hulu transaksi sebelum dicatat, yaitu pengakuan pendapatan dan belanja, selain itu format laporan juga berubah, sehingga perlu adanya perubahan sistem dalam mengakomodirnya, namun dalam pembuatan sistem dapat diupayakan sesederhana mungkin dan sesedikit mungkin perubahannya. Dengan demikian, perbedaan kongkrit yang paling memerlukan perhatian adalah jenis dan komponen laporan keuangan. Selain perbedaan komponen laporan keuangan di atas, permasalahan yang perlu diantisipasi dalam penerapan akuntansi berbasis akruaI adalah penerapan konsep pengakuan, pengukuran, dan pelaporan/pengungkapan.

Menurut Van Der Hoek (2005) dalam Memorandum Pembahasan Penerapan Basis AkruaI dalam Akuntansi Pemerintahan di Indonesia (2006), Akuntansi berbasis akruaI telah berhasil diterapkan di berbagai negara maju dan membawa manfaat. Manfaat akuntansi berbasis akruaI antara lain: Mendukung manajemen kinerja; Memfasilitasi manajemen keuangan yang lebih baik; Memperbaiki pengertian akan biaya program; Memperluas dan meningkatkan informasi alokasi sumber daya; Meningkatkan pelaporan keuangan; Memfasilitasi dan meningkatkan manajemen aset (termasuk kas).

Pemerintah Pusat Swedia merupakan salah satu negara yang pertama kali menerapkan sistem akuntansi berbasis akruaI, yaitu penerapan pada tingkat kementerian pada tahun 1993 dan penerapan pada level konsolidasian setahun kemudian. Pengembangan dan penerapan sistem akuntansi berbasis akruaI memakan waktu beberapa tahun dan tergolong lancar karena tidak ada perdebatan besar di pemerintahan dan tidak ada penolakan dari kementerian.

Di Swedia, komponen laporan keuangannya adalah Neraca (*Statement of Financial Position*); Laporan Kinerja Keuangan (*Statement of Financial Performance*); Laporan Arus Kas (*Cash Flow Statement*); Laporan Apropriasi (*Appropriation Report*); Laporan Kinerja (*Performance Report*); Catatan atas Laporan Keuangan (*Notes to the Financial Statements*).

Pemerintah Daerah Kota Cirebon adalah Pemerintah Daerah yang sampai saat ini masih menerapkan PP No. 24 Tahun 2005 pada Laporan Keuangannya, yakni pada penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Cirebon masih melakukan konversi dari Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 ke PP Nomor 24 Tahun 2005, dimana aturan konversinya ada pada Buletin Teknis SAP No 3 dan Surat Edaran Mendagri: 900/079/BAKD.

Pemerintah Kota Cirebon belum menerapkan PP Nomor 71 Tahun 2010 dikarenakan belum menerima sosialisasi maupun pemberlakuan PP Nomor 71 Tahun 2010. Berhubung PP Nomor 71 Tahun 2010 mengamanatkan penyusunan dan penyajian laporan keuangan tahun anggaran 2010 sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis AkruaI, sedangkan APBD masih disusun dilaksanakan berdasarkan PP No. 24 Tahun 2005, maka pemerintah daerah perlu menyusun strategi implementasi penyajian laporan keuangan tahun anggaran 2010.

Penyajian laporan keuangan tahun anggaran 2010 dapat dilakukan dengan teknik memetakan atau konversi ketentuan-ketentuan di PP Nomor 24 Tahun 2005 ke dalam ketentuan-ketentuan PP Nomor 71 Tahun 2010. Konversi dilakukan dengan menggunakan kertas kerja yang menggambarkan proses konversi dari laporan keuangan berdasarkan PP No. 24 Tahun 2005 ke laporan keuangan berdasarkan PP No. 71 Tahun 2010.

Belum ada ketentuan lebih lanjut dari menteri dalam negeri dan buletin teknis Standar Akuntansi Pemerintahan terkait konversi laporan keuangan sesuai PP Nomor 24 Tahun 2005 ke laporan keuangan sesuai PP Nomor 71 Tahun 2010. Oleh karena itu dibutuhkan uji coba (simulasi) penerapan PP Nomor 71 Tahun 2010 untuk mengetahui hasil akhir Laporan Keuangan yang disusun berdasarkan ketentuan PP Nomor 71 Tahun 2010.

Berdasarkan latar belakang yang sudah dipaparkan, peneliti bermaksud ingin melakukan uji coba (simulasi) penerapan PP No. 71 Tahun 2010 terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kota Cirebon Tahun Anggaran 2008-2009 yang sesuai dengan PP No 24 Tahun 2005 ke Laporan Keuangan berdasarkan ketentuan PP No. 71 Tahun 2010.

METODA

Sasaran dalam penelitian ini adalah Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Cirebon. Objek Penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Kota Cirebon. Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah (DPPKD) Kota Cirebon. Penelitian ini termasuk jenis penelitian studi kasus. Pengumpulan data dilakukan dengan metode dokumentasi data sekunder. Penelitian ini membutuhkan data sekunder berupa: Profil Pemerintah Daerah Kota Cirebon dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Cirebon Tahun Anggaran 2008-2009.

- a. Variabel Penelitian dan Definisi Operasional Variabel
 - a) Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang wajib disampaikan kepala daerah kepada DPRD berdasar Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara meliputi: Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, Catatan atas Laporan Keuangan.
 - b) Basis *Cash Toward Accrual* sesuai dengan PP Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan adalah basis akuntansi yang digunakan dalam laporan keuangan pemerintah adalah basis kas untuk pengakuan pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam Laporan Realisasi Anggaran dan basis akrual untuk pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas dalam Neraca.
 - c) Basis *Accrual* sesuai dengan PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan adalah basis akuntansi yang digunakan dalam laporan keuangan pemerintah adalah basis akrual, untuk pengakuan pendapatan-LO, beban, aset, kewajiban, dan ekuitas. Dalam hal peraturan perundangan mewajibkan disajikannya laporan keuangan dengan basis kas, maka entitas wajib menyajikan laporan demikian.
- b. Metode Analisis Data
 - a) Pembahasan LKPD berbasis *Cash Toward Accrual* sesuai PP Nomor 24 Tahun 2005
 - b) Pembahasan LKPD berbasis *Accrual* sesuai PP Nomor 71 Tahun 2010
 - c) Analisis Artikulasi Laporan Keuangan
 1. Analisis Artikulasi menurut basis *Cash Toward Accrual*: 1) LRA dengan LAK, 2) LRA dengan Neraca, 3) Neraca dengan LAK, 4) CaLK merupakan bagian yang tak terpisahkan dari LRA, Neraca, dan LAK (Rusmana, 2007)
 2. Analisis Artikulasi menurut basis *Accrual*: 1) LRA dengan LAK, 2) LRA dengan LP SAL, 3) LO dengan LPE, 4) Neraca dengan LPE, 5) Neraca dengan LAK, 6) CaLK dengan LRA, LP SAL, Neraca, LO, LAK, dan LPE
 - d) Analisis Turun dari Persamaan Akuntansi
Persamaan Akuntansi Sektor Pemerintah
Secara sederhana :
$$\text{Aset} = \text{Kewajiban} + \text{Ekuitas Dana}$$

Anggaran pemerintah akan berpengaruh terhadap persamaan akuntansi pemerintah pada saat direalisasi.

Konversi Laporan Keuangan berbasis *Cash Toward Accrual* menjadi basis *Accrual*,

PEMBAHASAN

Berikut ini disajikan Ringkasan Hasil Konversi LKPD Pemerintah Daerah Kota Cirebon Tahun Anggaran 2008 dan 2009 sesuai PP No 71 Tahun 2010, terdapat dalam Lampiran 1. Berdasarkan Ringkasan Hasil Konversi LKPD Pemerintah Daerah Kota Cirebon Tahun 2008 sesuai PP No 71 Tahun 2010, akan dibahas sebagai berikut:

- 1) Jumlah nominal akun Saldo Akhir Kas di Kas Daerah pada Neraca sama dengan Jumlah nominal akun Saldo Akhir Kas di Kas Daerah pada Laporan Arus Kas.
- 2) Jumlah nominal akun Ekuitas pada Neraca berbeda dengan jumlah nominal Ekuitas Akhir pada Laporan Perubahan Ekuitas, karena dalam menghitung Surplus/Defisit Operasional pada Laporan Operasional, belum adanya perhitungan beban penyusutan pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Cirebon. Sehingga Surplus/Defisit Operasional berpengaruh pada Ekuitas Akhir di dalam Laporan Perubahan Ekuitas. Pemerintah Daerah Kota Cirebon belum melakukan perhitungan akumulasi penyusutan karena pada PSAP No 07 PP No 24 Tahun 2005 pada paragraf 57 dijelaskan, "*Selain tanah dan konstruksi dalam pengerjaan, seluruh aset tetap dapat disusutkan sesuai dengan sifat dan karakteristik tersebut*", kata dapat disini berarti tidak diharuskan. PSAP No 07 PP No 24 Tahun 2005 pada paragraf 79 point (b) (3) juga menjelaskan "*Akumulasi penyusutan dan perubahan nilai, jika ada;*".
- 3) Jumlah nominal akun Surplus/Defisit Laporan Operasional pada Laporan Operasional (LO) sama dengan jumlah nominal akun Surplus/Defisit Laporan Operasional pada Laporan Perubahan Ekuitas.
- 4) Jumlah nominal akun SiLPA pada Laporan Realisasi Anggaran (LRA) sama dengan jumlah nominal akun SiLPA pada Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LP SAL).

Berdasarkan Ringkasan Hasil Konversi LKPD Pemerintah Daerah Kota Cirebon Tahun 2009 sesuai PP No 71 Tahun 2010, akan dibahas sebagai berikut:

- 1) Jumlah nominal akun Saldo Akhir Kas di Kas Daerah pada Neraca sama dengan Jumlah nominal akun Saldo Akhir Kas di Kas Daerah pada Laporan Arus Kas.
- 2) Jumlah nominal akun Ekuitas pada Neraca berbeda dengan jumlah nominal Ekuitas Akhir pada Laporan Perubahan Ekuitas, karena dalam menghitung Surplus/Defisit Operasional pada Laporan Operasional, belum adanya perhitungan beban penyusutan pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Cirebon. Sehingga Surplus/Defisit Operasional berpengaruh pada Ekuitas Akhir di dalam Laporan Perubahan Ekuitas. Pemerintah Daerah Kota Cirebon belum melakukan perhitungan akumulasi penyusutan karena pada PSAP No 07 PP No 24 Tahun 2005 pada paragraf 57 dijelaskan, "*Selain tanah dan konstruksi dalam pengerjaan, seluruh aset tetap dapat disusutkan sesuai dengan sifat dan karakteristik tersebut*", kata dapat disini berarti tidak diharuskan. PSAP No 07 PP No 24 Tahun 2005 pada paragraf 79 point (b) (3) juga menjelaskan "*Akumulasi penyusutan dan perubahan nilai, jika ada;*".
- 3) Jumlah nominal akun Surplus/Defisit Laporan Operasional pada Laporan Operasional (LO) sama dengan jumlah nominal akun Surplus/Defisit Laporan Operasional pada Laporan Perubahan Ekuitas.
- 4) Jumlah nominal akun SiLPA pada Laporan Realisasi Anggaran (LRA) sama dengan jumlah nominal akun SiLPA pada Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LP SAL).

KESIMPULAN

1. Terdapat perbedaan dalam *recognition, measurement, dan disclosure* pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010
2. LKPD Kota Cirebon Tahun Anggaran 2008-2009 versi SAP PP No 24/2005 setelah dikonversi sesuai SAP PP No 71/2010 belum sesuai, karena jumlah nominal Ekuitas Akhir pada Laporan Perubahan Ekuitas tidak sama dengan jumlah nominal Ekuitas Akhir pada Neraca, sehingga penyusunan Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, dan Neraca pada Pemerintah Daerah Kota Cirebon Tahun Anggaran 2008 dan 2009 belum mempunyai keterkaitan yang tepat.

UCAPAN TERIMAKASIH

Kepada Pemerintah Kota Cirebon yang telah memberikan ijin penelitian ini, dan semua pihak yang mendukung penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

KSAP. 2006. Memorandum Pembahasan Penerapan Basis AkruaI Dalam Akuntansi Pemerintahan Di Indonesia. Jakarta.

Republik Indonesia.2003. UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Republik Indonesia.2004. UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Republik Indonesia. 2004. UU Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Republik Indonesia.2004. UU Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia. 2004. UURepublik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia, 2005. PP Nomor 24 Tahun 2005 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Republik Indonesia, 2005.PP Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Republik Indonesia. 2006. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Republik Indonesia. 2010. PP Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Lampiran 1 Konversi Laporan Keuangan berbasis AkruaI Tahun 2008 dan 2009.