BAB II KERANGKA KONSEPTUAL

A. PENDAHULUAN

Tujuan

1. Kerangka Konseptual Kebijakan Akuntansi Pemerintah Kota Probolinggo mengacu pada Kerangka Konseptual Standar Akuntansi Pemerintahan untuk merumuskan konsep yang mendasari penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah daerah. Kerangka konseptual mengakui adanya kendala dalam pelaporan keuangan.

2. Tujuan kerangka konseptual kebijakan akuntansi pemerintah daerah ini adalah sebagai acuan bagi:

a. Penyusun laporan keuangan dalam menanggulangi masalah akuntansi yang belum diatur dalam kebijakan akuntansi;
b. Auditor dalam memberikan pendapat mengenai apakah laporan keuangan disusun sesuai dengan kebijakan akuntansi; dan
c. Para pengguna laporan keuangan dalam menafsirkan informasi yang disajikan pada laporan keuangan yang disusun sesuai dengan kebijakan akuntansi.

3. Kerangka konseptual ini berfungsi sebagai acuan dalam hal terdapat masalah akuntansi yang belum dinyatakan dalam Kebijakan Akuntansi.

4. Kebijakan akuntansi adalah prinsip-prinsip akuntansi yang telah dipilih berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan untuk diterapkan dalam penyusunan dan penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

5. Tujuan kebijakan akuntansi adalah mengatur penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah daerah untuk tujuan umum dalam rangka meningkatkan keterbandingan laporan keuangan terhadap anggaran dan antar periode

6. Dalam hal terjadi pertentangan antara kerangka konseptual dan kebijakan akuntansi, maka ketentuan kebijakan akuntansi diunggulkan relatif terhadap kerangka konseptual ini. Dalam jangka panjang, konflik demikian diharapkan dapat diselesaikan sejalan dengan pengembangan kebijakan akuntansi di masa depan.

Ruang Lingkup

7. Kerangka Konseptual ini membahas:

a. Tujuan Kerangka Konseptual;
b. Dasar Hukum;
c. Lingkungan Akuntansi Pemerintah Daerah;
d. Peranan dan Tujuan Pelaporan Keuangan;
e. Pengguna dan Kebutuhan Informasi;

f. Karakteristik Kualitatif Laporan Keuangan;
g. Unsur/Elemen Laporan Keuangan;
h. Pengakuan Unsur Laporan Keuangan;
i. Pengukuran Unsur Laporan Keuangan;
j. Asumsi Dasar;
k. Prinsip-Prinsip;
l. Kendala Informasi Akuntansi; dan

8. Kerangka Konseptual ini berlaku bagi pelaporan keuangan setiap entitas akuntansi dan entitas pelaporan Pemerintah Kota Probolinggo yang memperoleh anggaran berdasarkan APBD, tidak termasuk perusahaan daerah.

B. DASAR HUKUM PELAPORAN KEUANGAN

9. Pelaporan keuangan Pemerintah Kota Probolinggo diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan daerah, antara lain:

a. Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945, khususnya bagian yang mengatur keuangan negara;
b. Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
c. Undang-undang No. 1 Tahun 2003 tentang Perbendaharaan Negara;
d. Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara;
e. Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah;
f. Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
g. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
h. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
i. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
j. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah;
k. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
l. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pada Pemerintah Daerah
m. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.
n. Buletin Teknis Standar Akuntansi Pemerintahan No 1 s.d 24;

C. LINGKUNGAN AKUNTANSI PEMERINTAH DAERAH

10. Lingkungan operasional organisasi pemerintah Kota Probolinggo berpengaruh terhadap karakteristik tujuan akuntansi dan pelaporan keuangannya.

10. Ciri-ciri penting lingkungan pemerintah daerah yang perlu dipertimbangkan dalam menetapkan tujuan akuntansi dan pelaporan keuangan adalah sebagai berikut :

a. Ciri utama struktur pemerintah daerah dan pelayanan yang diberikan:
   1) Bentuk umum pemerintah daerah dan pemisahan kekuasaan;
   2) Sistem pemerintahan otonomi;
   3) Adanya pengaruh proses politik;
   4) Hubungan antara pembayaran pajak dengan pelayanan pemerintah daerah.

b. Ciri keuangan pemerintah daerah yang penting bagi pengendalian :
   1) Anggaran sebagai pernyataan kebijakan publik, target fiskal, dan sebagai alat pengendalian;
   2) Investasi dalam aset yang tidak langsung menghasilkan pendapatan.
   3) Penyusutan nilai aset tetap sebagai sumber daya ekonomi karena digunakan dalam kegiatan operasional pemerintahan.

Bentuk Umum Pemerintah Daerah dan Pemisahan Kekuasaan

11. Dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berazas demokrasi, kekuasaan ada di tangan rakyat. Rakyat mendelegasikan kekuasaan kepada pejabat publik melalui proses pemilihan. Sejalan dengan pendelegasian kekuasaan ini adalah pemisahan wewenang di antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sistem ini dimaksudkan untuk mengawasi dan menjaga keseimbangan terhadap kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan di antara penyelenggaraan pemerintah daerah. Berdasarkan ketentuan perundangan yang berlaku, diberlakukan otonomi daerah di tingkat kota dan atau provinsi, sehingga pemerintah daerah kota/provinsi memiliki kewenangan mengatur dirinya dalam urusan-urusan tertentu

12. Dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah, pihak eksekutif menyusun anggaran dan menyampaikannya kepada pihak legislatif untuk mendapatkan persetujuan. Pihak eksekutif bertanggung jawab atas penyelenggaraan keuangan tersebut kepada pihak legislatif dan rakyat.

Sistem Pemerintahan Otonomi dan Transfer Pendapatan antar Pemerintah.

13. Secara substansial, terdapat tiga lingkup pemerintahan dalam sistem Pemerintahan Republik Indonesia, yaitu pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah Kab/Kota. Pemerintah yang lebih luas cakupannya memberi arahan pada pemerintahan yang cakupannya lebih sempit. Adanya pemerintah yang menghasilkan pendapatan pajak atau bukan pajak yang lebih besar mengakibatkan diselenggarakannya sistem bagi hasil, alokasi dana umum, hibah, atau subsidi antar entitas pemerintahan.

Pengaruh Proses Politik

14. Salah satu tujuan utama pemerintah daerah adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sehubungan dengan itu, pemerintah daerah berupaya untuk mewujudkan keseimbangan fiskal dengan mempertahankan kemampuan keuangan daerah yang bersumber dari pendapatan pajak dan sumber-sumber lainnya guna memenuhi keinginan masyarakat. Salah satu ciri yang penting dalam mewujudkan keseimbangan tersebut adalah berlangsungnya proses politik untuk menyelaraskan berbagai kepentingan yang ada di masyarakat.

Hubungan antara Pembayaran Pajak dan Pelayanan Pemerintah Daerah

15. Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dapat berupa pajak pemerintah pusat maupun pajak daerah meskipun pemungutannya dilakukan oleh pemerintah daerah. Mekanisme otonomi memungkinkan adanya bagi hasil atas pemungutan pajak-pajak tersebut.

Walaupun dalam keadaan tertentu pemerintah daerah memungut secara langsung atas pelayanan yang diberikan dalam bentuk retribusi, sebagian pendapatan pemerintah daerah bersumber dari pungutan pajak dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Jumlah pajak yang dipungut tidak berhubungan langsung dengan pelayanan yang diberikan pemerintah daerah kepada wajib pajak. Pajak yang dipungut dan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah mengandung sifat-sifat tertentu yang wajib dipertimbangkan dalam mengembangkan laporan keuangan, antara lain sebagai berikut:

a. Pembayaran pajak bukan merupakan sumber pendapatan yang sifatnya suka rela.
b. Jumlah pajak yang dibayar ditentukan oleh basis pengenaan pajak sebagaimana ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, seperti penghasilan yang diperoleh, kekayaan yang dimiliki, aktivitas bernilai tambah ekonomis, atau nilai kenikmatan yang diperoleh.
c. Efisiensi pelayanan yang diberikan pemerintah daerah dibandingkan dengan pungutan yang digunakan untuk pelayanan dimaksud sering sukar diukur sehubungan dengan pelayanan oleh pemerintah daerah.
d. Pengukuran kualitas dan kuantitas berbagai pelayanan yang diberikan pemerintah daerah adalah relatif sulit.

Anggaran sebagai Pernyataan Kebijakan Publik, Target Fiskal, dan Alat Pengendalian

16. Anggaran pemerintah daerah merupakan dokumen formal hasil kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang belanja yang ditetapkan untuk melaksanakan kegiatan pemerintah daerah dan pendapatan yang diharapkan untuk menutup keperluan belanja tersebut atau pembiayaan yang diperlukan bila diperkirakan akan terjadi defisit atau surplus. Dengan demikian, fungsi anggaran di lingkungan pemerintah daerah mempunyai pengaruh penting dalam akuntansi dan pelaporan keuangan, antara lain karena:

a. Anggaran merupakan pernyataan kebijakan publik.

b. Anggaran merupakan target fiskal yang menggambarkan keseimbangan antara belanja, pendapatan, dan pembiayaan yang diinginkan.
c. Anggaran menjadi landasan pengendalian yang memiliki konsekuensi hukum.
d. Anggaran memberi landasan penilaian kinerja pemerintah daerah.
e. Hasil pelaksanaan anggaran dituangkan dalam laporan keuangan pemerintah daerah sebagai pernyataan pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada publik.

Investasi dalam Aset yang Tidak Menghasilkan Pendapatan

17. Pemerintah daerah menginvestasikan dana yang besar dalam bentuk aset yang tidak secara langsung menghasilkan pendapatan bagi pemerintah daerah, seperti gedung perkantoran, jembatan, jalan, taman, dan kawasan reservasi. Sebagian besar aset dimaksud mempunyai masa manfaat yang lama sehingga program pemeliharaan dan rehabilitasi yang memadai diperlukan untuk mempertahankan manfaat yang hendak dicapai. Dengan demikian, fungsi aset dimaksud bagi pemerintah daerah berbeda dengan fungsinya bagi organisasi komersial. Sebagian besar aset tersebut tidak menghasilkan pendapatan secara langsung bagi pemerintah daerah, bahkan menimbulkan komitmen pemerintah daerah untuk memeliharanya di masa mendatang.

Penyusutan Aset Tetap

18. Aset yang digunakan pemerintah, kecuali beberapa jenis aset tertentu seperti tanah, mempunyai masa manfaat dan kapasitas yang terbatas. Seiring dengan penurunan kapasitas dan manfaat dari suatu aset dilakukan penyesuaian nilai.

D. PERANAN DAN TUJUAN PELAPORAN KEUANGAN

Peranan Laporan Keuangan

19. Laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh pemerintah Kota Probolinggo selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo terutama digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan dan belanja dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, menilai efektivitas dan efisiensi pemerintah Kota Probolinggo, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

20. Pemerintah Kota Probolinggo mempunyai kewajiban untuk melaporkan upaya-upaya yang telah dilakukan serta hasil yang dicapai dalam pelaksanaan kegiatan secara sistematis dan terstruktur pada suatu periode pelaporan untuk kepentingan:

a. Akuntabilitas

   Mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada pemerintah Kota Probolinggo dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.

b. Manajemen

Membantu para pengguna laporan keuangan untuk mengevaluasi pelaksanaan kegiatan pemerintah Kota Probolinggo dalam periode pelaporan sehingga memudahkan fungsi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian atas seluruh aset dan ekuitas pemerintah Kota Probolinggo untuk kepentingan masyarakat.

c. Transparansi

Memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah Kota Probolinggo dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.

d. Keseimbangan Antar Generasi (Intergenerational equity)

Membantu para pengguna laporan untuk mengetahui apakah penerimaan pemerintah Kota Probolinggo pada periode laporan cukup untuk membiayai seluruh pengeluaran yang dialokasikan dan apakah generasi yang akan datang diasumsikan akan ikut menanggung beban pengeluaran tersebut.

e. Evaluasi Kinerja

Mengevaluasi kinerja entitas pelaporan terutama dalam penggunaan sumber daya ekonomi yang dikelola pemerintah Kota Probolinggo untuk mencapai kinerja yang direncanakan.

Tujuan Pelaporan Keuangan

21. Pelaporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna laporan dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial maupun politik dengan:

a. menyediakan informasi mengenai apakah penerimaan periode berjalan cukup untuk membiayai seluruh pengeluaran.
b. menyediakan informasi mengenai apakah cara memperoleh sumber daya ekonomi dan alokasinya telah sesuai dengan anggaran yang ditetapkan dan peraturan perundang-undangan.
c. menyediakan informasi mengenai jumlah sumber daya ekonomi yang digunakan dalam kegiatan pemerintah Kota Probolinggo serta hasil-hasil yang telah dicapai.
d. menyediakan informasi mengenai bagaimana pemerintah Kota Probolinggo mendanai seluruh kegiatannya dan mencukupi kebutuhan kasnya.
e. menyediakan informasi mengenai posisi keuangan dan kondisi pemerintah Kota Probolinggo berkaitan dengan sumber-sumber penerimaannya, baik jangka pendek maupun jangka panjang, termasuk yang berasal dari pungutan pajak dan pinjaman.
f. menyediakan informasi mengenai perubahan posisi keuangan pemerintah Kota Probolinggo, apakah mengalami kenaikan atau penurunan, sebagai akibat kegiatan yang dilakukan selama periode pelaporan.

22. Untuk memenuhi tujuan-tujuan tersebut, laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo menyediakan informasi mengenai sumber dan penggunaan sumber daya keuangan/ekonomi, transfer, pembiayaan, sisa lebih atau kurang pelaksanaan anggaran, saldo anggaran lebih, surplus/defisit-Laporan Operasional, aset, kewajiban, ekuitas dan arus kas pemerintah Kota Probolinggo.

E. PENGGUNA DAN KEBUTUHAN INFORMASI

Pengguna Laporan Keuangan

23. Terdapat beberapa kelompok utama pengguna laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo, namun tidak terbatas pada:

a. masyarakat;
b. para wakil rakyat, lembaga pengawas, dan lembaga pemeriksa;
c. pihak yang memberi atau berperan dalam proses donasi, investasi, dan pinjaman; dan
d. pemerintah yang lebih tinggi (Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi).

Kebutuhan Informasi

24. Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan bertujuan umum untuk memenuhi kebutuhan informasi dari semua kelompok pengguna. Dengan demikian laporan keuangan pemerintah daerah tidak dirancang untuk memenuhi kebutuhan spesifik dari masing-masing kelompok pengguna.

25. Meskipun memiliki akses terhadap detail informasi yang tercantum di dalam laporan keuangan, pemerintah Kota Probolinggo wajib memperhatikan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan untuk keperluan perencanaan, pengendalian dan pengambilan keputusan.

F. KARAKTERISTIK KUALITATIF LAPORAN KEUANGAN

26. Karakteristik kualitatif laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya.

Keempat karakteristik berikut ini merupakan prasyarat normatif yang diperlukan agar laporan keuangan pemerintah daerah dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki:

a. Relevan;
b. Andal;
c. Dapat dibandingkan;
d. Dapat dipahami.

Relevan

27. Laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo dikatakan relevan apabila informasi yang termuat di dalamnya dapat mempengaruhi keputusan pengguna laporan keuangan dengan membantunya dalam mengevaluasi peristiwa masa lalu, masa kini, atau masa depan dan menegaskan atau mengoreksi hasil

evaluasi pengguna laporan di masa lalu. Dengan demikian, informasi laporan keuangan yang relevan adalah yang dapat dihubungkan dengan maksud penggunaannya.

28. Informasi yang relevan harus:

a. Memiliki manfaat umpan balik (*feedback value*), artinya bahwa laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo harus memuat informasi yang memungkinkan pengguna laporan untuk menegaskan atau mengoreksi ekspektasinya di masa lalu;

b. Memiliki manfaat prediktif (*predictive value*), artinya bahwa laporan keuangan harus memuat informasi yang dapat membantu pengguna laporan untuk memprediksi masa yang akan datang berdasarkan hasil masa lalu dan kejadian masa kini;

c. Tepat waktu, artinya bahwa laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo harus disajikan tepat waktu sehingga dapat berpengaruh dan berguna untuk pembuatan keputusan pengguna laporan keuangan; dan

d. Lengkap, artinya bahwa penyajian laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo harus memuat informasi yang selengkap mungkin, yaitu mencakup semua informasi akuntansi yang dapat mempengaruhi pembuatan keputusan pengguna laporan.

Informasi yang melatarbelakangi setiap butir informasi utama yang termuat dalam laporan keuangan harus diungkapkan dengan jelas agar kekeliruan dalam penggunaan informasi tersebut dapat dicegah.

Andal

29. Informasi dalam laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo harus bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap kenyataan secara jujur, serta dapat diverifikasi. Informasi akuntansi yang relevan, tetapi jika hakikat atau penyajiannya tidak dapat diandalkan maka penggunaan informasi tersebut secara potensial dapat menyesatkan. Informasi yang andal harus memenuhi karakteristik:

a. Penyajiannya jujur, artinya bahwa laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo harus memuat informasi yang menggambarkan dengan jujur transaksi serta peristiwa lainnya yang seharusnya disajikan atau yang secara wajar dapat diharapkan untuk disajikan;

b. Dapat diverifikasi (*verifiability*), artinya bahwa laporan keuangan Pemerintah Kota Probolinggo harus memuat informasi yang dapat diuji, dan apabila pengujian dilakukan lebih dari sekali oleh pihak yang berbeda, hasilnya harus tetap menunjukkan simpulan yang tidak jauh berbeda;

c. Netralitas, artinya bahwa laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo harus memuat informasi yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan umum dan tidak berpihak pada kebutuhan pihak tertentu.

Dapat Dibandingkan

30. Informasi yang termuat dalam laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo akan lebih berguna jika dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode

sebelumnya atau laporan keuangan pemerintah daerah lain pada umumnya. Perbandingan dapat dilakukan secara internal dan eksternal. Perbandingan secara internal dapat dilakukan bila pemerintah Kota Probolinggo menerapkan kebijakan akuntansi yang sama dari tahun ke tahun. Perbandingan secara eksternal dapat dilakukan bila pemerintah daerah yang diperbandingkan menerapkan kebijakan akuntansi yang sama. Apabila pemerintah Kota Probolinggo akan menerapkan kebijakan akuntansi yang lebih baik daripada kebijakan akuntansi yang sekarang diterapkan, perubahan kebijakan akuntansi harus diungkapkan pada periode terjadinya perubahan tersebut.

Dapat Dipahami

31. Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan harus dapat dipahami oleh pengguna laporan keuangan dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna laporan. Untuk itu, pengguna laporan diasumsikan memiliki pengetahuan yang memadai atas kegiatan dan lingkungan operasi Pemerintah Kota Probolinggo, serta adanya kemauan pengguna laporan untuk mempelajari informasi yang dimaksud.

G. UNSUR/ELEMEN LAPORAN KEUANGAN

32. Laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo terdiri dari:

a. Laporan Keuangan yang dihasilkan oleh SKPD sebagai entitas akuntansi berupa:
   1) Laporan Realisasi Anggaran SKPD;
   2) Neraca SKPD;
   3) Laporan Operasional;
   4) Laporan Perubahan Ekuitas; dan
   5) Catatan Atas Laporan Keuangan SKPD.

b. Laporan Keuangan yang dihasilkan oleh PPKD sebagai entitas akuntansi berupa:
   1) Laporan Realisasi Anggaran PPKD;
   2) Neraca PPKD;
   3) Laporan Arus Kas;
   4) Laporan Operasional;
   5) Laporan Perubahan Ekuitas; dan
   6) Catatan Atas Laporan Keuangan PPKD;

c. Laporan keuangan gabungan yang mencerminkan laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo sebagai entitas pelaporan berupa:
   1) Laporan Realisasi Anggaran
   2) Laporan Perubahan SAL/SAK ;
   3) Neraca;
   4) Laporan Operasional;
   5) Laporan Perubahan Ekuitas;
   6) Laporan Arus Kas ; dan
   7) Catatan atas Laporan Keuangan.

33. Selain laporan keuangan pokok seperti disebut di atas, entitas pelaporan wajib menyajikan laporan lain dan/atau elemen informasi akuntansi yang diwajibkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan (*statutory reports*).

H. PENGAKUAN UNSUR LAPORAN KEUANGAN

34. Pengakuan dalam akuntansi adalah proses penetapan terpenuhinya kriteria pencatatan suatu kejadian atau peristiwa dalam catatan akuntansi sehingga akan menjadi bagian yang melengkapi unsur aset, kewajiban, ekuitas, pendapatan-LRA, belanja, pembiayaan, pendapatan-LO, dan beban sebagaimana akan termuat pada laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo. Pengakuan diwujudkan dalam pencatatan jumlah uang terhadap pos-pos laporan keuangan yang terpengaruh oleh kejadian atau peristiwa terkait.

35. Kriteria minimum yang perlu dipenuhi oleh suatu kejadian atau peristiwa untuk diakui yaitu:

a. terdapat kemungkinan bahwa manfaat ekonomi yang berkaitan dengan kejadian atau peristiwa tersebut akan mengalir keluar dari atau masuk ke dalam entitas akuntansi dan entitas pelaporan.
b. kejadian atau peristiwa tersebut mempunyai nilai atau biaya yang dapat diukur atau dapat diestimasi dengan andal.

36. Dalam menentukan apakah suatu kejadian/peristiwa memenuhi kriteria pengakuan, perlu mempertimbangkan aspek materialitas.

Kemungkinan Besar Manfaat Ekonomi Masa Depan Terjadi

37. Dalam kriteria pengakuan pendapatan, konsep kemungkinan besar manfaat ekonomi masa depan terjadi digunakan dalam pengertian derajat kepastian tinggi bahwa manfaat ekonomi masa depan yang berkaitan dengan pos atau kejadian/peristiwa tersebut akan mengalir dari atau ke entitas pelaporan. Konsep ini diperlukan dalam menghadapi ketidakpastian lingkungan operasional pemerintah daerah. Pengkajian derajat kepastian yang melekat dalam arus manfaat ekonomi masa depan dilakukan atas dasar bukti yang dapat diperoleh pada saat penyusunan laporan keuangan.

Keandalan Pengukuran

38. Kriteria pengakuan pada umumnya didasarkan pada nilai uang akibat peristiwa atau kejadian yang dapat diandalkan pengukurannya. Namun ada kalanya pengakuan didasarkan pada hasil estimasi yang layak. Apabila pengukuran berdasarkan biaya dan estimasi yang layak tidak mungkin dilakukan, maka pengakuan transaksi demikian cukup diungkapkan pada Catatan atas Laporan Keuangan.

39. Penundaan pengakuan suatu pos atau peristiwa dapat terjadi apabila kriteria pengakuan baru terpenuhi setelah terjadi atau tidak terjadi peristiwa atau keadaan lain di masa mendatang.

Pengakuan Aset

40. Aset diakui pada saat potensi manfaat ekonomi masa depan diperoleh oleh pemerintah daerah dan mempunyai nilai atau biaya yang dapat diukur dengan andal.

41. Dengan penerapan basis akrual, aset dalam bentuk piutang atau beban dibayar dimuka diakui ketika hak klaim untuk mendapatkan arus kas masuk atau manfaat ekonomi lainnya dari entitas lain telah atau tetap masih terpenuhi dan nilai klaim tersebut dapat diukur atau diestimasi.

42. Aset dalam bentuk kas yang diperoleh pemerintah Kota Probolinggo antara lain bersumber dari pajak daerah, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, transfer, dan penerimaan pendapatan daerah lain-lain, serta penerimaan pembiayaan, seperti hasil pinjaman. Proses pemungutan setiap unsur penerimaan tersebut sangat beragam dan melibatkan banyak pihak atau instansi. Dengan demikian, titik pengakuan penerimaan kas oleh pemerintah Kota Probolinggo untuk mendapatkan pengakuan akuntansi memerlukan pengaturan yang lebih rinci, termasuk pengaturan mengenai batasan waktu sejak uang diterima sampai penyetorannya ke Rekening Kas Umum Daerah. Aset tidak diakui jika pengeluaran telah terjadi dan manfaat ekonominya dipandang tidak mungkin diperoleh pemerintah Kota Probolinggo setelah periode akuntansi berjalan.

Pengakuan Kewajiban

43. Kewajiban diakui jika besar kemungkinan bahwa pengeluaran sumber daya ekonomi akan dilakukan untuk menyelesaikan kewajiban yang ada sampai saat pelaporan, dan perubahan atas kewajiban tersebut mempunyai nilai penyelesaian yang dapat diukur dengan andal.

44. Kewajiban diakui pada saat dana pinjaman diterima atau pada saat kewajiban timbul.

Pengakuan Pendapatan LO dan Pendapatan LRA

45. Pendapatan-LO diakui pada saat timbulnya hak atas pendapatan tersebut atau ada aliran masuk sumber daya ekonomi.

46. Pendapatan LRA diakui pada saat Kas diterima di Rekening Kas Umum Daerah atau oleh entitas pelaporan.

47. Pendapatan-LO diakui bersamaan dengan penerimaan kas dalam hal proses transaksi pendapatan daerah tidak terjadi perbedaan waktu antara penetapan hak pendapatan daerah dan penerimaan kas daerah. Atau pada saat diterimanya kas/aset non kas yang menjadi hak pemerintah daerah tanpa lebih dulu adanya penetapan.

48. Dalam hal badan layanan umum daerah Kota Probolinggo, pendapatan diakui dengan mengacu pada peraturan perundangan yang mengatur mengenai badan layanan umum daerah.

Pengakuan Beban dan Belanja

49. Beban diakui pada saat timbulnya kewajiban atau terjadinya konsumsi aset, atau terjadinya penurunan manfaat ekonomi atau potensi jasa.

50. Belanja diakui pada saat terjadinya pengeluaran kas dari Rekening Kas Umum Daerah atau entitas pelaporan. Khusus pengeluaran melalui bendahara pengeluaran pengakuannya terjadi pada saat pertanggungjawaban atas pengeluaran tersebut disahkan oleh unit yang mempunyai fungsi perbendaharaan.

51. Pengakuan beban pada periode berjalan dilakukan bersamaan dengan pengeluaran kas yaitu pada saat diterbitkannya SP2D belanja dan Pertanggungjawaban (SPJ), kecuali pengeluaran belanja modal. Sedangkan pengakuan beban pada saat penyusunan laporan keuangan dilakukan penyesuaian.

52. Karena adanya perbedaan klasifikasi belanja menurut Permendagri No. 13 tahun 2006, Permendagri No. 59 tahun 2007 dan Permendagri No. 21 tahun 2011 dengan klasifikasi belanja menurut dalam PP No. 71 tahun 2010 dan Permendagri No. 64 tahun 2013, maka dilakukan mapping/konversi dari klasifikasi belanja menurut penyusunan APBD dengan klasifikasi belanja menurut PP No.71 tahun 2010 yang akan dilaporkan dalam laporan muka Laporan Realisasi Anggaran (LRA).

I. PENGUKURAN UNSUR LAPORAN KEUANGAN

53. Pengukuran adalah proses penetapan nilai uang untuk mengakui dan memasukkan setiap pos dalam laporan keuangan Pemerintah Kota Probolinggo. Pengukuran pos-pos dalam laporan keuangan Pemerintah Kota Probolinggo menggunakan nilai perolehan historis. Aset dicatat sebesar pengeluaran kas dan setara kas atau sebesar nilai wajar dari imbalan yang diberikan untuk memperoleh aset tersebut. Kewajiban dicatat sebesar nilai wajar sumber ekonomi yang digunakan pemerintah untuk memenuhi kewajiban.

54. Pengukuran pos-pos laporan keuangan menggunakan mata uang rupiah. Transaksi yang menggunakan mata uang asing harus dikonversikan terlebih dahulu dan dinyatakan dalam mata uang Rupiah dengan menggunakan nilai tukar/kurs tengah bank sentral yang berlaku pada tanggal transaksi.

J. ASUMSI DASAR

55. Asumsi dasar dalam pelaporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo adalah anggapan yang diterima sebagai suatu kebenaran tanpa perlu dibuktikan agar kebijakan akuntansi dapat diterapkan, yang terdiri atas:

a. asumsi kemandirian entitas;
b. asumsi kesinambungan entitas; dan
c. asumsi keterukuran dalam satuan uang (*monetary measurement*)

Kemandirian Entitas

56. Asumsi kemandirian entitas, yang berarti bahwa unit pemerintah Kota Probolinggo sebagai entitas pelaporan dan entitas akuntansi dianggap sebagai unit yang mandiri dan mempunyai kewajiban untuk menyajikan laporan

keuangan sehingga tidak terjadi kekacauan antar unit pemerintahan dalam pelaporan keuangan. Salah satu indikasi terpenuhinya asumsi ini adalah adanya kewenangan entitas untuk menyusun anggaran dan melaksanakannya dengan tanggung jawab penuh. Entitas bertanggung jawab atas pengelolaan aset dan sumber daya di luar neraca untuk kepentingan yurisdiksi tugas pokoknya, termasuk atas kehilangan atau kerusakan aset dan sumber daya dimaksud, utang piutang yang terjadi akibat pembuatan keputusan entitas, serta terlaksana tidaknya program dan kegiatan yang telah ditetapkan.

57. Entitas di pemerintah Kota Probolinggo terdiri atas Entitas Pelaporan dan Entitas Akuntansi.

58. Entitas Pelaporan adalah pemerintah Kota Probolinggo yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan wajib menyampaikan laporan pertanggung-jawaban berupa laporan keuangan Pemda. Entitas pelaporan di Pemerintah Kota Probolinggo adalah SKPKD yang dilaksanakan oleh Badan Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPPKAD). SKPKD juga menyelenggarakan akuntansi dan menyusun laporan keuangan atas transaksi yang menjadi tanggung jawab SKPKD.

59. Entitas Akuntansi adalah satuan kerja penguna anggaran/pengguna barang dan PPKD dan oleh karenanya wajib menyelenggarakan akuntansi dan menyusun laporan keuangan untuk digabungkan pada entitas pelaporan. Yang termasuk ke dalam entitas akuntansi adalah SKPD, BLUD dan PPKD.

60. Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) adalah badan yang dibentuk pemerintah Kota Probolinggo untuk memberikan pelayanan umum, mengelola dana masyarakat yang diterima berkaitan dengan pelayanan yang diberikan, dan tidak termasuk kekayaan daerah yang dipisahkan.

Kesinambungan Entitas

61. Laporan keuangan Pemerintah Kota Probolinggo disusun dengan asumsi bahwa Pemerintah Kota Probolinggo akan berlanjut keberadaannya dan tidak bermaksud untuk melakukan likuidasi.

Keterukuran dalam Satuan Uang (Monetary Measurement)

62. Laporan keuangan Pemerintah Kota Probolinggo harus menyajikan setiap kegiatan yang diasumsikan dapat dinilai dengan satuan uang. Hal ini diperlukan agar memungkinkan dilakukannya analisis dan pengukuran dalam akuntansi.

K. PRINSIP AKUNTANSI DAN PELAPORAN KEUANGAN

63. Prinsip akuntansi dan pelaporan keuangan dimaksudkan sebagai ketentuan yang harus dipahami dan ditaati oleh penyelenggara akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo dalam melakukan kegiatannya, serta oleh pengguna laporan dalam memahami laporan keuangan yang disajikan. Berikut ini adalah delapan prinsip yang digunakan dalam akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo:

a. basis akuntansi;
b. prinsip nilai perolehan;
c. prinsip realisasi;
d. prinsip substansi mengungguli formalitas;
e. prinsip periodisitas;
f. prinsip konsistensi;
g. prinsip pengungkapan lengkap; dan
h. prinsip penyajian wajar.

Basis Akuntansi

64. Basis akuntansi yang digunakan dalam laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo adalah basis akrual untuk pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas dalam neraca, pengakuan pendapatan-LO dan beban dalam laporan operasional. Sedangkan dalam penyusunan laporan realisasi anggaran menggunakan basis kas untuk pengakuan pendapatan LRA, belanja dan pembiayaan.

65. Basis akrual untuk LO berarti pendapatan diakui pada saat hak untuk memperoleh pendapatan telah terpenuhi, walaupun kas belum diterima di Rekening Kas Umum Daerah atau oleh entitas pelaporan, dan beban diakui pada saat kewajiban yang mengakibatkan penurunan nilai kekayaan bersih telah terpenuhi walaupun kas belum dikeluarkan dari Rekening Kas Umum Daerah atau entitas pelaporan. Pendapatan seperti bantuan pihak luar/asing dalam bentuk jasa disajikan pula dalam Laporan Operasional.

66. Dalam hal anggaran disusun dan dilaksanakan berdasarkan basis kas maka LRA disusun berdasarkan basis kas berarti pendapatan penerimaan pembiayaan diakui pada saat kas diterima oleh kas daerah atau entitas pelaporan, serta belanja dan pengeluaran pembiayaan diakui pada saat kas dikeluarkan dari kas daerah. Pemerintah daerah tidak menggunakan istilah laba, melainkan menggunakan sisa perhitungan anggaran (lebih/kurang) untuk setiap tahun anggaran. Sisa perhitungan anggaran tergantung pada selisih realisasi pendapatan dan pembiayaan penerimaan dengan belanja dan pembiayaan pengeluaran.

67. Basis akrual untuk neraca berarti bahwa aset, kewajiban dan ekuitas diakui dan dicatat pada saat terjadinya transaksi, atau pada saat kejadian atau kondisi lingkungan berpengaruh pada keuangan pemerintah daerah, bukan pada saat kas diterima atau dibayar oleh kas daerah.

Prinsip Nilai Perolehan (Historical Cost Principle)

68. Aset dicatat sebesar jumlah kas yang dibayar atau sebesar nilai wajar dari imbalan (*consideration*) untuk memperoleh aset tersebut pada saat perolehan. Utang dicatat sebesar jumlah kas yang diharapkan akan dibayarkan untuk memenuhi kewajiban di masa yang akan datang dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah Kota Probolinggo.

69. Penggunaan nilai perolehan lebih dapat diandalkan daripada nilai yang lain, karena nilai perolehan lebih obyektif dan dapat diverifikasi. Dalam hal tidak terdapat nilai historis dapat digunakan nilai wajar aset atau kewajiban terkait.

Prinsip Realisasi (Realization Principle)

70. Ketersediaan pendapatan (basis kas) yang telah diotorisasi melalui APBD selama suatu tahun anggaran akan digunakan untuk membiayai belanja daerah dalam periode tahun anggaran dimaksud atau membayar utang.

71. Prinsip layak temu biaya-pendapatan (*matching cost against revenue principle*) tidak mendapatkan penekanan dalam akuntansi pemerintah Kota Probolinggo, sebagaimana dipraktikkan dalam akuntansi sektor swasta.

Prinsip Substansi Mengungguli Formalitas (Substance Over Form Principle)

72. Informasi akuntansi dimaksudkan untuk menyajikan dengan jujur transaksi serta peristiwa lain yang seharusnya disajikan, maka transaksi atau peristiwa lain tersebut harus dicatat dan disajikan sesuai dengan substansi dan realitas ekonomi, bukan hanya mengikuti 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.

Prinsip Periodisitas (Periodicity Principle)

73. Kegiatan akuntansi dan pelaporan keuangan Pemerintah Kota Probolinggo perlu dibagi menjadi periode-periode pelaporan sehingga kinerja Pemerintah Kota Probolinggo dapat diukur dan posisi sumber daya yang dimilikinya dapat ditentukan.

74. Periode utama pelaporan keuangan yang digunakan adalah tahunan. Namun periode bulanan, triwulanan, dan semesteran sangat dianjurkan.

Prinsip Konsistensi (Consistency Principle)

75. Perlakuan akuntansi yang sama harus diterapkan pada kejadian yang serupa dari periode ke periode oleh pemerintah Kota Probolinggo (prinsip konsistensi internal). Hal ini tidak berarti bahwa tidak boleh terjadi perubahan dari satu metode akuntansi ke metode akuntansi yang lain.

76. Metode akuntansi yang dipakai dapat diubah dengan syarat bahwa metode yang baru diterapkan harus menunjukkan hasil yang lebih baik dari metode yang lama. Pengaruh dan pertimbangan atas perubahan penerapan metode ini harus diungkapkan dalam Catatan Atas Laporan Keuangan.

Prinsip Pengungkapan Lengkap (Full Disclosure Principle)

77. Laporan keuangan Pemerintah Kota Probolinggo harus menyajikan secara lengkap informasi yang dibutuhkan oleh pengguna laporan. Informasi yang dibutuhkan oleh pengguna laporan dapat ditempatkan pada lembar muka (*on the face*) laporan keuangan atau catatan atas laporan keuangan.

Prinsip Penyajian Wajar (Fair Presentation Principle)

78. Laporan keuangan Pemerintah Kota Probolinggo harus menyajikan dengan wajar Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan.

79. Faktor pertimbangan sehat bagi penyusun laporan keuangan Pemerintah Kota Probolinggo diperlukan ketika menghadapi ketidakpastian peristiwa dan keadaan tertentu. Ketidakpastian seperti itu diakui dengan mengungkapkan hakikat serta tingkatnya dengan menggunakan pertimbangan sehat dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo. Pertimbangan sehat mengandung unsur kehati-hatian pada saat melakukan prakiraan dalam kondisi ketidakpastian sehingga aset atau pendapatan tidak dinyatakan terlalu tinggi serta kewajiban dan belanja tidak dinyatakan terlalu rendah. Namun demikian, penggunaan pertimbangan sehat tidak memperkenankan, misalnya pembentukan dana cadangan tersembunyi, sengaja menetapkan aset atau pendapatan yang terlampau rendah atau sengaja mencatat kewajiban dan belanja yang terlampau tinggi, sehingga laporan keuangan tidak netral dan tidak andal.

L. KENDALA INFORMASI AKUNTANSI YANG RELEVAN DAN ANDAL

80. Kendala informasi yang relevan dan andal adalah setiap keadaan yang tidak memungkinkan tercapainya kondisi ideal dalam mewujudkan informasi akuntansi yang relevan dan andal dalam laporan keuangan Pemerintah Kota Probolinggo sebagai akibat keterbatasan (*limitations*) atau karena alasan-alasan tertentu. Tiga hal yang mengakibatkan kendala dalam mewujudkan informasi akuntansi yang relevan dan andal, yaitu:

a. Materialitas;
b. Pertimbangan biaya dan manfaat; dan
c. Keseimbangan antar karakteristik kualitatif.

Materialitas

81. Laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo walaupun idealnya memuat segala informasi, tetapi hanya diharuskan memuat informasi yang memenuhi kriteria materialitas. Informasi dipandang material apabila kelalaian untuk mencantumkan atau kesalahan dalam mencatat informasi tersebut dapat mempengaruhi keputusan pengguna laporan yang dibuat atas dasar informasi dalam laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo.

Pertimbangan Biaya dan Manfaat

82. Manfaat yang dihasilkan dari informasi yang dimuat dalam laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo seharusnya melebihi dari biaya yang diperlukan untuk penyusunan laporan tersebut. Oleh karena itu, laporan keuangan

pemerintah Kota Probolinggo tidak semestinya menyajikan informasi yang manfaatnya lebih kecil dibandingkan biaya penyusunannya. Namun demikian, evaluasi biaya dan manfaat merupakan proses pertimbangan yang substansial. Biaya dimaksud juga tidak harus dipikul oleh pengguna informasi yang menikmati manfaat.

Keseimbangan antar Karakteristik Kualitatif

83. Keseimbangan antar karakteristik kualitatif diperlukan untuk mencapai suatu keseimbangan yang tepat di antara berbagai tujuan normatif yang diharapkan dipenuhi oleh laporan keuangan pemerintah Kota Probolinggo. Kepentingan relatif antar karakteristik kualitatif dalam berbagai kasus berbeda, terutama antara relevansi dan keandalan. Penentuan tingkat kepentingan antara dua karakteristik kualitatif tersebut merupakan masalah pertimbangan profesional.