

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Pendapatan Asli Daerah

2.1.1 Definisi Pendapatan Asli Daerah

Sesuai penjelasan pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Pemerintah Daerah adalah satuan kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintah daerah dan DPRD dengan asas otonomi dan tugas pembantuan sesuai prinsip NKRI. Desentralisasi adalah pengalihan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka menjalankan dan melaksanakan urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

Pelaksanaan tugas daerah dalam rangka penyelenggaraan asas desentralisasi dibiayai menggunakan beban APBN/APBD. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah/APBD adalah perencanaan keuangan satu tahun anggaran pemerintah daerah yang diulas dan disetujui bersama oleh Pemda dan DPRD dan ditetapkan melalui Perda. Struktur APBD terdiri atas:

- a) Pendapatan Daerah;
- b) Belanja Daerah;

c) Pembiayaan Daerah.

Pendapatan daerah merupakan seluruh penerimaan dari hak daerah melalui RKUD yang menambah nilai ekuitas untuk satu tahun anggaran yang tidak harus dibayar kembali oleh daerah. Belanja daerah merupakan seluruh pengeluaran kas dari kewajiban daerah dari RKUD yang mengurangi nilai ekuitas untuk satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Pembiayaan daerah terdiri atas semua pendapatan yang harus diganti dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali pada tahun anggaran berjalan ataupun tahun anggaran berikutnya.

Pendapatan daerah terdiri dari:

- a) Pendapatan Asli Daerah;
- b) Dana Perimbangan;
- c) Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah.

Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah penerimaan yang pemungutannya dilakukan oleh daerah berdasarkan Perda sesuai ketentuan perundang-undangan berlaku yang tujuannya untuk memberi kebebasan kepada Daerah dalam mengeksplorasi pendanaan daerahnya guna pelaksanaan otonomi daerah sebagai pengejawantahan asas Desentralisasi.

2.1.2 Klasifikasi Pendapatan Asli Daerah

Berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Pendapatan Asli Daerah dibagi menurut sumber pendapatan terdiri atas.

2.1.2.1. Pajak Daerah

Pajak daerah merupakan kontribusi wajib oleh orang pribadi/organisasi yang terutang kepada daerah yang sifatnya memaksa sesuai Undang-Undang namun tidak mendapat kompensasi secara langsung, karena pajak tersebut akan dipergunakan untuk keperluan daerah demi kesejahteraan rakyat.

Menurut UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak daerah dibagi menjadi dua jenis yaitu pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota.

Pajak provinsi dijabarkan menjadi 5 jenis pajak, diantaranya:

Pajak Kendaraan Bermotor
Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
Pajak Air Permukaan
Pajak Rokok

Pajak kabupaten/kota dijabarkan menjadi 11 jenis pajak, diantaranya:

Pajak Hotel	Pajak Parkir
Pajak Restoran	Pajak Air Tanah
Pajak Hiburan	Pajak Sarang Burung Walet
Pajak Reklame	Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan
Pajak Penerangan Jalan	Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.
Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan	

2.1.2.2. Retribusi Daerah

UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjelaskan bahwa, Retribusi Daerah merupakan pungutan daerah atas

pembayaran jasa dan/atau penerbitan izin tertentu yang khusus disediakan oleh Pemda guna kepentingan orang pribadi/organisasi. Retribusi daerah terdiri dari 23 jenis, diantaranya:

Retribusi Pelayanan Kesehatan	Retribusi Tempat Pelelangan
Retribusi Pelayanan Kebersihan	Retribusi Terminal
Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP dan Akta Catatan Sipil	Retribusi Tempat Khusus Parkir
Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum	Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa
Retribusi Pelayanan Pasar	Retribusi Rumah Potong Hewan
Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga
Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta	Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah
Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus	Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi	Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
Retribusi/Pemakaian Kekayaan Daerah	Retribusi Izin Gangguan
Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan	Retribusi Izin Trayek
Retribusi Pengendalian Lalu Lintas	

2.1.2.3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan

Berdasarkan Perda Kabupaten Rejang Lebong Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan adalah pendapatan keuntungan yang di dapat dari modal yang disertakan pemerintah kepada perusahaan. Pendapatan dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan meliputi:

Bagian Laba atas Penyertaan Modal pada Perusahaan Milik Daerah/BUMD
Bagian Laba atas Penyertaan Modal pada Perusahaan Milik Negara/BUMN
Bagian Laba atas Penyertaan Modal pada Perusahaan Milik Swasta

2.1.2.4. Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah

Berdasarkan Perda Kabupaten Rejang Lebong Nomor 6 Tahun 2017, Lain-lain PAD yang Sah adalah penerimaan daerah terkecuali pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis lain-lain PAD yang sah meliputi:

Hasil Penjualan Aset Daerah yang Tidak Dipisahkan	Pendapatan Hasil Eksekusi atas Jaminan
Hasil Penjualan Aset Lainnya	Pendapatan dari Pengembalian
Penerimaan Jasa Giro	Fasilitas Sosial dan Fasilitas Umum
Pendapatan Bunga	Pendapatan Penyelenggaraan Sekolah dan Diklat
Tuntutan Ganti Kerugian Daerah	Pendapatan dari Angsuran/Cicilan Penjualan
Komisi, Potongan dan Selisih Nilai Tukar Rupiah	Hasil dari Pemanfaatan Kekayaan Daerah
Pendapatan Denda atas Keterlambatan Pelaksanaan Pekerjaan	Pendapatan Zakat
Pendapatan Denda Pajak	Pendapatan BLUD
Pendapatan Denda Retribusi	Hasil dari Pengelolaan Dana Bergulir
Pendapatan Denda Pemanfaatan Aset Daerah	Lain-lain PAD yang Sah Lainnya
Pendapatan Denda atas Pelanggaran Perda	Pendapatan Hasil Eksekusi atas Jaminan

Gambar II.1 Grafik Realisasi PAD Kabupaten Rejang Lebong Tahun 2018-2020



Sumber: Diolah dari Portal DJPK

Melihat Gambar I. Realisasi PAD Kabupaten Rejang Lebong mengalami penurunan mulai tahun 2018 hingga 2020. Pada tahun 2018 realisasi PAD sebesar Rp84.510.000.000,00 lalu tahun 2019 mengalami penurunan dengan realisasi PAD sebesar Rp76.390.000.000,00 dan pada tahun 2020 kembali mengalami penurunan dimana realisasi PAD hanya sebesar Rp69.190.000.000,00.

2.2 Dasar Hukum

Dalam melaksanakan praktik akuntansi pendapatan pada pemerintah daerah, diperlukan standar, undang-undang, maupun peraturan terkait pelaksanaan praktik akuntansi tersebut. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kasubid Akuntansi Pelaporan Kabupaten Rejang Lebong, Pemerintah Rejang Lebong dalam melaksanakan praktik akuntansi berpedoman pada Peraturan Pemerintah,

Peraturan Menteri Dalam Negeri, dan Peraturan Bupati. Dasar hukum yang digunakan sebagai pedoman untuk penerapan akuntansi pendapatan, meliputi:

1) Standar Akuntansi Pemerintah (SAP)

Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) diatur dalam PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang SAP. SAP ini dinyatakan dengan format Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) dan ditambah dengan Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan. Pos pendapatan, khususnya Pendapatan Asli Daerah, merupakan pos yang terdapat pada dua komponen laporan keuangan, yaitu Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dan Laporan Operasional (LO), sehingga terdapat dua PSAP yang mengatur. PAD-LRA diatur dalam PSAP 2 Laporan Realisasi Anggaran Berbasis Kas dan PAD-LO diatur pada PSAP 12 Laporan Operasional.

2) Undang-Undang

- a) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- b) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- c) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

3) Peraturan Menteri Dalam Negeri

Pada PP Nomor 71 Tahun 2010 pasal 7 ayat (3) dikatakan bahwa implementasi SAP berbasis akrual pada Pemda diatur dalam Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual.

4) Peraturan Daerah

- a) Peraturan Bupati Rejang Lebong Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah Kabupaten Rejang Lebong
- b) Peraturan Bupati Rejang Lebong Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah Kabupaten Rejang Lebong
- c) Peraturan Kepala Daerah Kabupaten Rejang Lebong Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah

2.3 Akuntansi Pendapatan pada Pemerintah Daerah

Akuntansi adalah mekanisme mengidentifikasi, mencatat, mengukur, mengklasifikasi, mengikhtisarkan transaksi keuangan, menyajikan laporan, serta menginterpretasikan hasilnya.

Menurut UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pasal 31, dikatakan bahwa Kepala Daerah wajib menyampaikan LKPD sebagai wujud pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBD kepada DPRD. Kemudian pada pasal 32, dikatakan bahwa LKPD tersebut disusun menurut Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).

SAP mengatur sistem pengelolaan akuntansi yang merupakan SAP mengatur sistem pengelolaan akuntansi yang merupakan proses untuk menghasilkan LKPD atas wujud pertanggungjawaban dari pengaktualan APBN/APBD. Maka dari itu pemerintah pusat dan daerah dalam menghasilkan laporan keuangannya harus berpedoman pada SAP.

SAP pertama kali ditetapkan menggunakan basis *cash toward accrual* (CTA) atau basis kas menuju akrual yang ditetapkan melalui PP Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah. Basis kas digunakan untuk

pengakuan transaksi pendapatan, belanja dan pembiayaan pada saat kas negara/daerah sudah diterima/dibayarkan di/dari RKUN/D, sedangkan basis akrual digunakan untuk pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas pada saat hak/kewajiban pemerintah sudah muncul.

Pada perkembangan selanjutnya, Pemerintah kemudian menetapkan SAP basis akrual tahun 2010 dengan diterbitkannya PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang SAP. Sebagaimana dinyatakan pada Lampiran I PP Nomor 71 Tahun 2010, SAP basis akrual diberlakukan selambatnya mulai tahun anggaran 2015, sehingga selama masa peralihan tersebut pemerintah pusat/daerah dapat menggunakan SAP basis *cash toward accrual (CTA)*.

Akuntansi pendapatan pelaksanaannya berdasarkan asas bruto, yaitu membukukan penerimaan bruto dengan mengabaikan jumlah netonya (setelah dikompensasi dengan pengeluaran). Akuntansi pendapatan menurut PP Nomor 71 Tahun 2010 terdiri dari Akuntansi Pendapatan LRA sesuai dengan PSAP 02 dan Akuntansi Pendapatan LO sesuai dengan PSAP 12.

2.3.1 Pengakuan Pendapatan Asli Daerah

Menurut PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, pengakuan pendapatan LRA memakai basis akuntansi kas dimana pendapatan-LRA diakui pada saat penerimaan kas diterima di RKUD dan/atau diterima oleh entitas pelaporan yang akan menaikkan saldo anggaran lebih selama satu periode tahun anggaran berjalan yang menjadi hak pemerintah daerah sehingga tidak perlu dikembalikan. Entitas pelaporan adalah unit organisasi pemerintah yang terdiri atas lebih dari satu entitas akuntansi yang menurut

peraturan perundang-undangan wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban dalam bentuk laporan keuangan. Berikut unit organisasi yang tergolong dalam entitas pelaporan.

- a) Pemerintah pusat;
- b) Pemerintah daerah;
- c) Kementerian Negara/Lembaga; dan
- d) Unit organisasi pemerintah pusat/daerah atau organisasi lainnya.

Sedangkan pengakuan pendapatan-LO basis akuntansi yang dipakai dalam laporan keuangan adalah basis akrual, yang mana artinya pendapatan diakui ketika timbulnya hak atas pendapatan meskipun kas belum diterima pada RKUD atau entitas pelaporan. Dan diakui pada saat pendapatan direalisasi yang mana artinya hak sudah diterima oleh Pemda tanpa terlebih dahulu dilakukan penagihan.

2.3.1.1. Pengakuan Pendapatan Asli Daerah-Pajak Daerah

Dari sekian banyaknya tugas pemerintah salah satu tugas pemda dalam meningkatkan kemakmuran rakyat adalah berusaha untuk melaksanakan dan mencapai kesetaraan fiskal dengan mempertahankan kemampuan keuangan daerah yang bersumber dari penerimaan pajak dan penerimaan lainnya. Pajak yang dipungut oleh Pemda merupakan pajak pemerintah daerah dan pemerintah pusat meskipun dipungut oleh pemerintah daerah. Karena adanya otonomi memungkinkan bagi hasil atas pemungutan pajak-pajak tersebut.

Piutang pajak dicatat pada saat menyusun laporan keuangan ketika timbul hak untuk menerima pajak yang belum dibayar dalam bentuk ketetapan pajak daerah. Sesuai Peraturan Bupati Rejang Lebong Nomor 32 Tahun 2014,

klasifikasi kualitas piutang pajak dapat diurutkan menurut cara pemungutannya terdiri dari dua jenis, yaitu pajak dibayar oleh wajib pajak secara mandiri (*self assessment*) dan pajak yang penetapannya oleh kepala daerah (*official assessment*). Baik pajak *self assessment* maupun pajak *official assessment*, diberlakukan aturan sebagai berikut:

- a. Kualitas lancar, dengan ketentuan :
 - Usia piutang <1 tahun;
 - Wajib Pajak setuju dengan hasil pemeriksaan, bekerjasama, likuid, dan wajib pajak tidak melakukan protes/banding;
- b. Kualitas kurang lancar, dengan ketentuan :
 - Usia piutang 1-2 tahun;
 - Wajib Pajak kurang bekerjasama dalam pemeriksaan, , setuju dengan sebagian hasil penyelidikan, dan melakukan protes/banding.
- c. Kualitas diragukan, dengan ketentuan :
 - Usia piutang 2-5 tahun;
 - Wajib Pajak tidak bekerjasama dalam pemeriksaan, tidak setuju dengan semua hasil pemeriksaan, dan mengalami kesusahan likuiditas.
- d. Kualitas Macet, dengan ketentuan:
 - usia piutang >5 tahun;
 - Wajib Pajak menghilang, gulung tikar, meninggal dunia, dan/atau mengalami musibah (*force majeure*).

Penyisihan Piutang Tidak Tertagih untuk pajak, ditetapkan dengan besaran:

1. Kualitas lancar 0,5%;
2. Kualitas kurang lancar 10 % dari piutang kualitas kurang lancar setelah dikurangi dengan nilai jaminan atau nilai aset yang disita (jika ada);
3. Kualitas diragukan 50% dari piutang dengan kualitas diragukan setelah dikurangi dengan nilai jaminan atau nilai aset yang disita (jika ada); dan
4. Kualitas macet sebesar 100% dari piutang dengan kualitas macet setelah dikurangi dengan nilai jaminan atau nilai aset yang disita (jika ada).

2.3.2 Pengukuran Pendapatan Asli Daerah

Pengukuran adalah mekanisme penentuan nilai uang pada saat pengakuan dan membukukan setiap pos akun ke LKPD. Pengukuran pos-pos akun dalam laporan keuangan dinilai sebesar biaya perolehannya dengan menggunakan mata uang rupiah. Apabila terdapat transaksi yang menggunakan mata uang asing, maka harus dikonversi dahulu ke dalam mata uang rupiah.

Menurut PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, pengukuran pendapatan LRA/LO diukur dengan menggunakan azas bruto. Azas bruto merupakan prinsip pencatatan pada suatu organisasi yang dilakukan secara netto setelah dikurangi pengeluaran. Dalam hal besaran pemotongan atas pendapatan-LRA/LO bruto bersifat dinamis sehingga tidak memungkinkan untuk memperkirakan biaya terlebih dahulu dikarenakan prosenya yang panjang, maka azas bruto dapat diabaikan.

2.3.3 Penyajian dan Pengungkapan Pendapatan Asli Daerah

2.3.3.1 Penyajian Pendapatan Asli Daerah-LRA

Menurut PP Nomor 71 Tahun 201, Pendapatan LRA disajikan pada Laporan Realisasi Anggaran secara basis kas sebagaimana diklasifikasikan dalam Bagan Akun Standar (BAS). Laporan realisasi anggaran membandingkan antara realisasi dengan anggaran pendapatan LRA. Contoh format penyajian Pendapatan Asli Daerah pada Laporan Realisasi Anggaran merujuk pada Tabel II.1, sedangkan format lengkapnya sebagaimana terlampir pada Lampiran 10.

**Tabel II.1 Format Penyajian PAD di Laporan Realisasi Anggaran
(Dalam Rupiah)**

No.	Uraian	Anggaran 20x1	Realisasi 20x1	(%)	Realisasi 20x0
1	<u>PENDAPATAN</u>				
2	PENDAPATAN ASLI DAERAH				
3	Pendapatan Pajak Daerah	xxx	xxx	xx	xxx
4	Pendapatan Retribusi Daerah	xxx	xxx	xx	xxx
5	Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	xxx	xxx	xx	xxx
6	Lain-lain PAD yang Sah	xxx	xxx	xx	xxx
7	Jumlah Pendapatan Asli Daerah	xxx	xxx	xx	xxx

Sumber: Lampiran IV.C PSAP 02

2.3.3.2 Penyajian Pendapatan Asli Daerah-LO

Berdasarkan PP Nomor 71 Tahun 2010, Pendapatan-LO disajikan dalam Laporan Operasional secara basis akrual sebagaimana diklasifikasikan dalam

Bagan Akun Standar. Laporan Operasional disusun menggunakan basis akrual yang tujuannya untuk melengkapi pelaporan siklus akuntansi sehingga antara Neraca, LPE, dan LO mempunyai keterkaitan yang dapat dipertanggungjawabkan penyusunannya. Contoh format penyajian Pendapatan Asli Daerah pada Laporan Operasional merujuk pada Tabel II.2, sedangkan format lengkapnya sebagaimana terlampir pada Lampiran 11.

Tabel II.2 Format Penyajian PAD di Laporan Operasional

(Dalam Rupiah)

No.	Uraian	20x1	20x0	Kenaikan/ Penurunan	(%)
1	<u>KEGIATAN OPERASIONAL</u>				
2	<u>PENDAPATAN</u>				
3	PENDAPATAN ASLI DAERAH				
4	Pendapatan Pajak Daerah	xxx	xxx	Xx	xxx
5	Pendapatan Retribusi Daerah	xxx	xxx	Xx	xxx
6	Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	xxx	xxx	Xx	xxx
7	Lain-lain PAD yang Sah	xxx	xxx	Xx	xxx
8	Jumlah Pendapatan Asli Daerah	xxx	xxx	Xx	xxx

Sumber: Lampiran 1 Ilustrasi PSAP 12.C PP No. 71 Tahun 2010

2.3.3.3 Pengungkapan Pendapatan Asli Daerah-LRA/LO

Catatan atas Laporan Keuangan memberikan informasi yang memadai tentang pengungkapan pos-pos akun laporan keuangan, antara lain:

- a. Menginformasikan mengenai kebijakan fiskal, moneter, makro ekonomi, pencapaian target APBN/Perda APBD, beserta permasalahan dan hambatan yang dihadapi untuk mencapai target;
- b. Menginformasikan gambaran umum hasil keuangan satu tahun anggaran;
- c. Menginformasikan tentang pedoman penyusunan laporan keuangan dan prinsip akuntansi yang digunakan pada transaksi/peristiwa penting lainnya;
- d. Menginformasikan yang disyaratkan oleh PSAP yang belum disajikan dalam laporan keuangan;
- e. Memberi informasi aset dan kewajiban pada saat membandingkan penerapan akuntansi antara basis akrual dan basis kas;
- f. Memberikan informasi tambahan yang dibutuhkan tetapi tidak disajikan dalam laporan keuangan.

Hal-hal berikut ini yang perlu diungkapkan dalam CaLK sehubungan dengan pendapatan, antara lain:

- a. Penerimaan untuk pendapatan tahun anggaran berjalan setelah berakhirnya tahun anggaran;
- b. Uraian mengenai pendapatan yang bersifat khusus pada tahun pelaporan yang bersangkutan;
- c. Penjelasan dari penyebab target penerimaan pendapatan daerah yang tidak tercapai; dan
- d. Informasi tambahan yang mungkin dibutuhkan.