

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Akuntansi Pemerintah

2.1.1 Pengertian Akuntansi Pemerintah

Secara umum, Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) mendefinisikan akuntansi sebagai suatu proses identifikasi, pelaporan, dan pencatatan informasi keuangan yang memungkinkan terjadinya penilaian/perbaikan serta pengambilan keputusan yang jelas dan tegas bagi pihak yang membutuhkan informasi keuangan. Menurut Bachtiar Arif, dkk (2002:3), Akuntansi Pemerintah diartikan sebagai suatu kegiatan pemberian jasa dalam rangka menyediakan informasi keuangan pemerintah berdasarkan proses pencatatan, pengklasifikasian, pengikhtisaran, transaksi keuangan pemerintah serta penafsiran atas informasi keuangan.

Berdasarkan pengertian tersebut, secara garis besar tidak ada perbedaan yang cukup signifikan antara akuntansi komersial dan akuntansi pemerintah. Perbedaan yang terlihat ialah terletak pada jenis informasi keuangan yang diolah dan peruntukannya, dimana dalam akuntansi pemerintah yang menjadi objek ialah transaksi keuangan pemerintah yang terwujud dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Akuntansi pemerintah menyajikan laporan pertanggungjawaban atas

pelaksanaan APBN/APBD lewat Laporan Keuangan yang menjadi keluaran dari akuntansi pemerintah.

2.2 Pendapatan Asli Daerah

2.2.1 Definisi Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan dibagi ke dalam dua golongan yakni pendapatan-LO dan pendapatan-LRA Sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual. Berdasarkan aturan tersebut, pendapatan-LRA merupakan semua penerimaan Rekening Kas Umum Daerah yang menambah Saldo Anggaran Lebih pada periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi milik pemerintah dan tidak perlu dibayar kembali. Aturan yang sama juga menjelaskan terkait pendapatan-LO, dimana pendapatan-LO merupakan hak yang diakui pemerintah daerah sebagai penambah ekuitas pada periode tahun anggaran yang bersangkutan dan tak perlu dibayar kembali.

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah daerah untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintahan, sumber Penerimaan Daerah terbagi atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, Pendapatan Daerah didefinisikan sebagai hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan. Sumber Pendapatan Daerah diantaranya meliputi

Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menjelaskan terkait dengan Pendapatan Asli Daerah. Pendapatan Asli Daerah atau yang dapat disingkat PAD merupakan pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2.2.2 Klasifikasi Pendapatan Asli Daerah

Klasifikasi dan pengelompokan atas Pendapatan Asli Daerah diatur dalam Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Berdasarkan Permendagri tersebut, Pendapatan Asli Daerah dikelompokkan menjadi empat berdasarkan jenis pendapatan yakni Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah. Berikut ini adalah penjelasan lebih lanjut terkait pengelompokan PAD berdasarkan jenis pendapatan.

2.2.2.1 Pajak Daerah

Berpedoman pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pajak Daerah didefinisikan sebagai kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Petunjuk pelaksanaan terkait Pendapatan Pajak Daerah diatur dalam Peraturan

Pemerintah Nomor 91 Tahun 2010 tentang Jenis Pajak Daerah yang Dipungut Berdasarkan Penetapan Kepala Daerah Atau Dibayar Sendiri Oleh Wajib Pajak dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2016 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah. Jenis Pajak Kabupaten/Kota sesuai dengan UU Nomor 28 Tahun 2009 diantaranya:

- 1) Pajak Hotel;
- 2) Pajak Restoran;
- 3) Pajak Hiburan;
- 4) Pajak Reklame;
- 5) Pajak Penerangan Jalan;
- 6) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
- 7) Pajak Parkir;
- 8) Pajak Air Tanah;
- 9) Pajak Sarang Burung Walet;
- 10) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
- 11) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

2.2.2.2 Retribusi Daerah

Retribusi Daerah merupakan pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan, sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-Undang tersebut juga menjelaskan bahwa terdapat tiga

golongan yang menjadi objek retribusi yakni Jasa Umum, Jasa Usaha, dan Perizinan Tertentu. Berikut ini adalah penjelasan terkait masing-masing objek retribusi.

A. Retribusi Jasa Umum

Objek retribusi ini berupa pelayanan yang diberikan atau disediakan Pemerintah Daerah dalam rangka kepentingan dan kebermanfaatan umum serta dapat dinikmati perseorangan maupun badan. Jenis Retribusi Jasa Umum diantaranya:

- 1) Retribusi Pelayanan Kesehatan;
- 2) Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;
- 3) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil;
- 4) Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
- 5) Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum;
- 6) Retribusi Pelayanan Pasar;
- 7) Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
- 8) Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;
- 9) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta;
- 10) Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus;
- 11) Retribusi Pengolahan Limbah Cair;
- 12) Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang;
- 13) Retribusi Pelayanan Pendidikan; dan
- 14) Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.

B. Retribusi Jasa Usaha

Retribusi Jasa Usaha merupakan objek yang menganut prinsip komersial diantaranya pelayanan dengan menggunakan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan maksimal dan pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan oleh swasta. Jenis Retribusi Jasa Usaha antara lain:

- 1) Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
- 2) Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan;
- 3) Retribusi Tempat Pelelangan;
- 4) Retribusi Terminal;
- 5) Retribusi Tempat Khusus Parkir;
- 6) Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa;
- 7) Retribusi Rumah Potong Hewan;
- 8) Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan;
- 9) Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga;
- 10) Retribusi Penyeberangan di Air; dan
- 11) Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

C. Retribusi Perizinan Tertentu

Objek retribusi tersebut pelayanan perizinan tertentu oleh Pemerintah Daerah dengan tujuan mengatur dan mengawasi kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu dalam rangka menjaga kepentingan umum dan kelestarian lingkungan.

Retribusi Perizinan tertentu memiliki beberapa jenis, yaitu:

- 1) Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
- 2) Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;

- 3) Retribusi Izin Gangguan;
- 4) Retribusi Izin Trayek; dan
- 5) Retribusi Izin Usaha Perikanan.

2.2.2.3 Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Berdasarkan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan merupakan penerimaan daerah atas hasil penyertaan modal daerah. Sesuai Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, terdapat beberapa jenis Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan yang dirinci berdasarkan objek pendapatan yakni bagian laba atas penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), bagian laba atas penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Pemerintah (BUMN), dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

2.2.2.4 Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah merupakan penerimaan daerah yang tidak dapat diklasifikasikan ke dalam Pajak Daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan yang dirinci sesuai objek. Pendapatan yang dapat diklasifikasikan sebagai Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah diatur dalam Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang dirinci berdasarkan objek antara lain:

- 1) hasil penjualan Barang Milik Daerah yang tidak dipisahkan;

- 2) hasil pemanfaatan Barang Milik Daerah yang tidak dipisahkan;
- 3) hasil kerja sama daerah;
- 4) jasa giro;
- 5) hasil pengelolaan dana bergulir;
- 6) pendapatan bunga;
- 7) penerimaan atas tuntutan ganti kerugian Keuangan Daerah;
- 8) penerimaan komisi, potongan, atau bentuk lain sebagai akibat penjualan, tukar-menukar, hibah, asuransi, dan/atau pengadaan barang dan jasa termasuk penerimaan atau penerimaan lain sebagai akibat penyimpanan uang pada bank, penerimaan dari hasil pemanfaatan barang daerah atau dari kegiatan lainnya merupakan Pendapatan Daerah;
- 9) penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- 10) pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan;
- 11) pendapatan denda pajak daerah;
- 12) pendapatan denda retribusi daerah;
- 13) pendapatan hasil eksekusi atas jaminan;
- 14) pendapatan dari pengembalian;
- 15) pendapatan dari BLUD; dan
- 16) pendapatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.2.3 Pengakuan Pendapatan Asli Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah menjelaskan bahwa pengakuan akuntansi merupakan proses penetapan

terpenuhinya kriteria pencatatan suatu peristiwa dalam catatan akuntansi sehingga melengkapi unsur aset, kewajiban, ekuitas, pendapatan-LRA, belanja, pembiayaan, pendapatan-LO, dan beban, yang akan termuat pada laporan keuangan entitas pelaporan yang bersangkutan. Kriteria minimum yang harus dipenuhi dengan mempertimbangkan aspek materialitas, diantaranya ialah terdapat kemungkinan manfaat ekonomi yang akan mengalir ke entitas pelaporan dan peristiwa tersebut dapat diukur atau diestimasi dengan andal.

Pendapatan-LRA dan pendapatan-LO merupakan pos dimana Pendapatan Asli Daerah disajikan pada laporan keuangan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, Pendapatan-LRA diakui saat kas diterima di Rekening Kas Umum Negara/Daerah atau oleh entitas pelaporan. Pendapatan-LO akan diakui ketika timbulnya hak atas pendapatan tersebut atau terdapat aliran sumber daya ekonomi yang masuk. Lampiran I Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual juga turut menjelaskan bahwa pendapatan-LRA diakui ketika pendapatan diterima di Rekening Kas Umum Daerah, atau diterima SKPD, atau diterima entitas lain diluar pemerintah daerah atas nama BUD. Berbeda dengan pendapatan-LRA, pendapatan-LO diakui saat timbulnya hak atas pendapatan atau ketika pendapatan direalisasikan.

2.2.4 Pengukuran Pendapatan Asli Daerah

Pengukuran, Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, didefinisikan sebagai proses penetapan nilai uang untuk mengakui dan memasukkan tiap pos dalam laporan keuangan. Pos-

pos pada Laporan Keuangan menggunakan nilai perolehan historis dengan mata uang rupiah. Sehingga, apabila terdapat transaksi dengan mata uang asing dikonversi terlebih dahulu ke mata uang rupiah dengan kurs tengah bank sentral saat terjadinya transaksi.

Sebagaimana yang tercantum dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) 02 dan 12 pada PP Nomor 71 Tahun 2010, pelaksanaan akuntansi pendapatan-LRA dan pendapatan-LO keduanya dilaksanakan dengan dasar asas bruto dan tak mencatat jumlah netonya. Asas bruto dapat dikecualikan apabila pengurang pada pendapatan-LRA atau pendapatan-LO bruto sifatnya variabel terhadap pendapatan dimaksud dan tidak dapat dianggarkan terlebih dahulu karena proses belum selesai.

Pengembalian pendapatan-LRA maupun pendapatan-LO yang terjadi secara sistematis dan berulang (*recurring*) pada periode penerimaan ataupun periode sebelumnya akan dicatat sebagai pengurang pendapatan. Terkait dengan koreksi dan pengembalian yang sifatnya tidak berulang (*non-recurring*) pada pendapatan-LRA atau pendapatan-LO, PP 71 Tahun 2010 menjelaskan bahwa koreksi dan pengembalian terjadi pada periode penerimaan pendapatan-LRA atau pendapatan-LO dibukukan sebagai pengurang pendapatan-LRA atau pendapatan-LO, sedangkan untuk koreksi dan pengembalian pada periode sebelumnya dibukukan sebagai pengurang Saldo Anggaran Lebih pada periode koreksi dan pengembalian tersebut ditemukan.

2.2.5 Penyajian dan Pengungkapan Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah atau PAD disajikan pada pos pendapatan di dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dan Laporan Operasional (LO). Terkait bentuk penyajian PAD pada LRA dan LO diatur PP Nomor 71 Tahun 2010. LRA Kabupaten/Kota menyajikan anggaran dan realisasi PAD pada satu periode pelaporan, terdapat perbandingan realisasi dengan anggaran PAD pada periode pelaporan lewat persentase, dan realisasi PAD pada periode tahun sebelumnya.

Gambar II.1 Format Penyajian PAD Pada LRA Pemerintah Kota/Kabupaten

PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
LAPORAN REALISASI ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA
UNTUK TAHUN YANG BERAKHIR SAMPAI DENGAN 31 DESEMBER 20X1 dan 20X0

(Dalam Rupiah)

NO.	URAIAN	Anggaran 20X1	Realisasi 20X1	(%)	Realisasi 20X0
1	PENDAPATAN				
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 (3 s/d 6)	xxxx	xxxx	xx	xxxx

Sumber: PSAP 02 PP Nomor 71 Tahun 2010

Terkait dengan LO, format penyajiannya terdiri dari realisasi PAD pada periode tahun berjalan dan PAD periode sebelumnya, realisasi PAD tersebut dibandingkan dan dihitung kenaikan/penurunan yang terjadi. Selain itu, terdapat persentase terhadap kenaikan/penurunan PAD terhadap PAD pada periode sebelumnya.

Gambar II.2 Format Penyajian PAD Pada LO Pemerintah Kota/Kabupaten

PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
LAPORAN OPERASIONAL
UNTUK TAHUN YANG BERAKHIR SAMPAI DENGAN 31 DESEMBER 20X1 dan 20X0

(Dalam rupiah)

No	URAIAN	20X1	20X0	Kenaikan/ Penurunan	(%)
	KEGIATAN OPERASIONAL				
1	PENDAPATAN				
2	PENDAPATAN ASLI DAERAH				
3	Pendapatan Pajak Daerah	xxx	xxx	xxx	xxx
4	Pendapatan Retribusi Daerah	xxx	xxx	xxx	xxx
5	Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	xxx	xxx	xxx	xxx
6	Pendapatan Asli Daerah Lainnya	xxx	xxx	xxx	xxx
7	Jumlah Pendapatan Asli Daerah(3 s/d 6)	xxx	xxx	xxx	xxx

Sumber: PSAP 12 PP Nomor 71 Tahun 2010

Berdasarkan PP Nomor 71 Tahun 2010, Laporan Keuangan menyajikan secara lengkap informasi sesuai kebutuhan pengguna. Informasi yang dibutuhkan oleh pengguna laporan keuangan tersebut diungkapkan pada Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Pengungkapan terkait Pendapatan Pajak Daerah dan Non Pajak Daerah diatur dalam Buletin Teknis Standar Akuntansi Pemerintah, dimana untuk Pendapatan Pajak Daerah diatur dalam Buletin Teknis Nomor 24 dan Non Pajak Daerah Buletin Teknis Nomor 23. Berdasarkan Buletin Teknis tersebut, tiap pendapatan daerah baik yang diungkapkan didalam LRA maupun LO, diungkapkan dan dijelaskan secara memadai dalam Catatan Atas Laporan Keuangan.

PSAP 04 pada PP Nomor 71 Tahun 2010 membahas lebih terperinci terkait CaLK. Berdasarkan aturan tersebut, tiap entitas pelaporan diharuskan untuk menyajikan CaLK sebagai bagian yang tak terpisahkan dari Laporan Keuangan untuk tujuan umum, dimana struktur dan isi CaLK harus disajikan secara sistematis. Hal yang perlu diungkapkan CaLK diantaranya ialah kebijakan akuntansi dalam pengakuan dan pengukuran, rincian masing-masing pos, dan informasi-informasi lain yang diperlukan atau diharuskan oleh Standar Akuntansi Pemerintah.