

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Akuntansi sangat memegang peranan penting dalam ekonomi, karena melalui informasi yang dihasilkannya sumber-sumber yang terbatas dalam ekonomi dapat dialokasikan secara efektif dan efisien dalam sektor-sektor yang produktif. Melalui informasi akuntansi, para pihak yang berkepentingan (seperti; investor dan calon investor yang potensial, kreditur, pemerintah, serta stakeholders lainnya) dapat membuat keputusan yang *reliable* sesuai dengan kepentingannya masing-masing. Oleh karena peranannya tersebut, akuntansi sering disebut sebagai bahasa bisnis (*business language*).

Dalam sektor publik, akuntansi juga berperan penting dalam membantu pemerintah mempertanggungjawabkan pelaksanaan APBN/APBD. Penerapan akuntansi dalam sektor publik seperti pada sektor swasta/komersil pada prinsipnya sama, hanya saja dalam beberapa hal bentuk informasi dan laporan keuangan yang dihasilkan serta beberapa hal lainnya sedikit berbeda. Akuntansi Sektor publik atau akuntansi pemerintahan memiliki peran utama untuk menyiapkan laporan keuangan sebagai salah satu bentuk pelaksanaan akuntabilitas publik. Dilihat dari sisi internal organisasi laporan keuangan sektor publik merupakan alat pengendalian dan evaluasi kinerja manajerial dan organisasi.

Akuntansi sektor publik dikenal juga sebagai akuntansi dana masyarakat, yang selanjutnya dapat diartikan sebagai mekanisme teknik dan analisis akuntansi

yang diterapkan pada pengelolaan dana masyarakat dilembaga-lembaga tinggi negara dan departemen-departemen di bawahnya, Pemerintah Daerah, BUMN, BUMD, LSM, dan yayasan sosial, maupun pada proyek-proyek kerjasama sektor publik dan swasta. Perkembangan akuntansi sektor publik sekarang ini semakin pesat, hal ini dikarenakan adanya era reformasi dalam pelaksanaan kebijakan pemerintahan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang menitikberatkan pada Pemerintah Daerah.

Selama ini sebenarnya tidak ada standar yang mengatur tentang akuntansi pemerintahan, dan selama itu pula lembaga-lembaga pemerintahan di Indonesia melakukan pencatatan atas transaksi yang terjadi secara konvensional atau lebih dikenal dengan sistem akuntansi pencatatan tunggal (*single entry*). Tetapi sejak tahun 2005 Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang mengharuskan melakukan pencatatan ganda (*double entry*), sehingga sistem akuntansi yang berlaku dilembaga pemerintahan hampir menyerupai akuntansi komersial.

Pengertian akuntansi pemerintahan sebenarnya tidak terlalu jauh berbeda dengan pengertian akuntansi komersial, bedanya dalam akuntansi pemerintahan sistem akuntansi diterapkan di lembaga-lembaga pemerintah. BPKP (2002 : 39), berpendapat bahwa “Akuntansi pemerintahan adalah aktivitas pencatatan, pengklasifikasian, pengikhtisaran, pelaporan transaksi-transaksi keuangan pemerintah sebagai suatu kesatuan dari unit-unitnya, serta penafsiran atas hasil aktivitas ini.” Sedangkan menurut PP Nomor 24 Tahun 2005 Pasal 1 ayat 4 Sistem Akuntansi Pemerintahan adalah serangkaian prosedur manual maupun terkomputerisasi mulai dari pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran dan

pelaporan posisi keuangan dan operasi keuangan pemerintah. Dengan demikian akuntansi pemerintahan adalah prosedur akuntansi yang diterapkan dalam lembaga pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akuntansi pemerintahan sendiri memiliki karakteristik yang khas dan sangat berbeda dengan akuntansi komersial.

Dari berbagai informasi dalam laporan keuangan pemerintah, informasi pendapatan merupakan salah satu informasi yang sangat penting. Hal ini disebabkan karena pendapatan daerah merupakan sumber informasi mengenai besarnya dana yang tersedia dan yang akan digunakan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun pembangunan di daerah. Semua perencanaan belanja pemerintah di daerah berbasis pada informasi ini ketika merumuskan APBD. Oleh karena itu, informasi pendapatan harus diakui, diukur dan dilaporkan secara tepat dan akurat sebagai informasi yang berkualitas. Pengakuan pendapatan termasuk akun-akun lainnya dalam laporan keuangan harus memenuhi 3 kriteria, yaitu (a) harus memenuhi definisi; (b) dapat diukur (*measureable*); (c) informasi atau akun tersebut harus relevan dan *reliable*.

Secara umum, pengakuan pendapatan yang terdapat dalam Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) terdiri dari tiga titik pengakuan yaitu: (a) Pendapatan-LRA diakui pada saat diterima pada Rekening Kas Negara/Daerah (PSAP 02 par 21); (b) Pendapatan-LO diakui pada saat timbulnya hak atas pendapatan (PSAP 12 par 19); dan (c) Sementara pendapatan direalisasi, yaitu adanya aliran sumber daya ekonomi ke entitas. Pendapatan-LO diakui pada saat pendapatan direalisasi, yaitu adanya aliran sumber daya ekonomi ke entitas (PSAP 12 par 19).

Timbulnya hak atas pendapatan dapat diartikan bahwa entitas telah memiliki hak atas suatu pendapatan namun wajib bayar belum melakukan pembayaran (*accrued*) atau dapat juga berarti bahwa entitas telah menerima pembayaran namun belum memiliki hak untuk mengakui pendapatan tersebut sehingga pengakuannya ditangguhkan (*deffered*). Sehingga apabila dihubungkan dengan aliran kas maka “timbulnya hak atas pendapatan”, dapat digunakan untuk mengakui pendapatan yang belum diterima aliran kasnya maupun untuk mengakui pendapatan yang telah diterima aliran kasnya namun belum menjadi hak entitas yang dilakukan dengan menyesuaikan pendapatan tersebut.

Hak atas pendapatan yang timbul dan belum diterima aliran kasnya tersebut dicatat sebagai piutang (*receivable*), sementara pendapatan yang telah diterima aliran kasnya namun belum menjadi haknya entitas, ditangguhkan pengakuannya dan diakui sebagai pendapatan yang ditangguhkan (*defferal*). Pendapatan direalisasi dapat diartikan bahwa entitas menerima aliran sumber daya ekonomi, yang dapat berupa kas maupun berupa non kas tanpa didahului adanya penagihan. Aliran sumber daya ekonomi ke entitas yang diakui sebagai pendapatan adalah aliran sumber daya ekonomi yang meningkatkan nilai ekuitas. Apabila aliran sumber daya ekonomi yang diterima oleh entitas tidak meningkatkan ekuitasnya, misalnya dari penarikan utang, maka tidak termasuk ke dalam kategori pendapatan.

Pajak dan retribusi daerah sebagaimana telah dijelaskan di atas, merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah yang begitu dominan guna membiayai pelaksanaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sesuai dengan undang-undang No. 28 tahun 2009,

tentang Pajak dan Retribusi Daerah disebutkan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan yang penting guna membiayai penyelenggaraan daerah dan pembangunan daerah untuk menetapkan otonomi daerah yang luas, nyata serta bertanggung jawab. Adapun dalam Pasal 110-124 disebutkan bahwa retribusi daerah meliputi berbagai jenis retribusi yang secara keseluruhan akan menjadi kontributor yang cukup signifikan dalam menambah PAD suatu daerah.

Namun pada prakteknya, perlakuan akuntansi pendapatan retribusi daerah masih menyisihkan banyak persoalan. Seperti dilaporkan dalam LHP BPK atas LKPD Kabupaten Flores Timur terkait dengan pendapatan retribusi pada empat OPD sebesar Rp 1.675.235.000 yang direalisasikan dari belanja daerah dan kelebihan pembayaran insentif pemungutan retribusi pada dua OPD sebesar Rp 35.948.400. (Temuan No.3 atas Kepatuhan dalam LHP Kepatuhan No. 06.C/LHP/XIX.PLU/05/2019 Hal. 9). Adapun permasalahan dalam temuan tersebut adalah kelebihan pengakuan pendapatan Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah – Ruang serta kelebihan pengakuan Belanja Barang dan Jasa pada Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda), Dinas Tanaman Pangan Hortikultura (TPH), Dinas Koperasi Usaha Kecil Menengah (KUKM), dan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) sebesar Rp 1.675.235.000 karena adanya realisasi retribusi yang diperoleh dari belanja daerah masing-masing OPD tersebut. Hal ini tidak menyebabkan mutasi penambahan atau pengurangan nilai kekayaan bersih daerah, dan seharusnya tidak dapat diakui sebagai realisasi pendapatan dan belanja daerah. Permasalahan lainnya adalah terdapat kelebihan pembayaran insentif pemungutan retribusi yang disebabkan karena kelebihan

pengakuan pendapatan tersebut sebesar Rp 39.548.400, yang terdiri dari Dispenda sebesar Rp 4.998.000 dan BPSDM sebesar Rp 34.550.400.

Fitriani dan Adilistiono (2019) dalam penelitiannya di Propinsi Jawa Tengah menunjukkan dokumen pendukung Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Tengah telah diproses dengan benar, selain mengetahui pengakuan, pengukuran dan penyajian pendapatan dari retribusi pengelolaan kekayaan daerah di Provinsi Jawa Tengah. Akan tetapi, Dalam pelaksanaan pelaporan pendapatan belum optimal, khususnya pada pelaporan dokumen pendukung retribusi pemakaian kekayaan daerah yang belum sesuai peraturan yang ada. Apabila dalam pelaporannya belum optimal maka akan mengakibatkan perbedaan dalam Laporan Keuangan terutama pada Laporan Realisasi Anggaran dan Laporan Operasional. Setiap akun pembentuk laporan keuangan, khususnya mengenai Pendapatan Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah harus diperhitungkan secara tepat dan akurat agar menghasilkan laporan keuangan yang relevan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam kaitannya dengan tugas dan fungsi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Flores Timur, salah satu jenis Retribusi yang dikelola adalah Retribusi Jasa Usaha dalam bentuk Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah. Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Flores Timur No.18 Tahun 2011 Tentang Retribusi Jasa Usaha, Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah dipungut retribusi sebagai pembayaran atas pelayanan penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan kekayaan barang-barang bergerak dan/atau tidak bergerak serta fasilitas-fasilitas penunjang lainnya yang diberikan oleh Pemerintah Daerah. Pemungutan tersebut harus sesuai Undang-Undang yang berlaku mulai dari penawaran, pencatatan, dan

penjurnalan. Apabila terjadi kesalahan pencatatan, pemungutan termasuk pelaporannya maka akan berimbas pada kewajaran LKPD.

Lembaga Penelitian Smeru-Research Institute (2014) dalam penelitiannya berjudul *Iklim Usaha di Kabupaten Flores Timur (Flotim) “Kajian Kondisi Perekonomian dan Regulasi Usaha”* menemukan fakta dimana oleh karena penjelasan PP No. 66 Tahun 2001 tidak menyebutkan secara eksplisit bagaimana menggolongkan perizinan usaha, seperti izin perdagangan, izin pergudangan, izin industri, izin perikanan, dan izin penimbunan BBM, maka hal ini membuka peluang multi-interpretasi. Di satu sisi, penjelasan UU No. 34 Tahun 2000 Pasal 18 Ayat 1 Huruf a menyatakan bahwa yang tidak termasuk jasa umum adalah jasa urusan umum pemerintahan. Secara implisit ini berarti perizinan usaha bukanlah jasa umum. Di lain pihak, KPPOD menggolongkan izin usaha ke dalam perizinan tertentu. Alasannya, retribusi perizinan tersebut ditarik dengan maksud untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan oleh pemda. Namun pihak Departemen Keuangan (dalam hal ini Direktorat Pajak Daerah dan Retribusi Daerah) berpendapat bahwa dalam praktiknya, fungsi berdasarkan informasi dan argumen di atas, disusunlah peta identitas produk hukum daerah. Peta ini mengungkapkan bahwa sebagian besar produk hukum yang terkait dunia usaha berdampak pungutan. Dari 17 produk hukum ini, hanya empat buah (23,5%) yang tidak berdampak pungutan. Selebihnya (76,5%) memuat kewajiban baik retribusi maupun pajak. Dari ketiga kewajiban ini, produk hukum yang membahas kewajiban membayar retribusi seluruhnya berjumlah 11 buah (64,7%), yaitu 29,4% beridentitas jasa umum; 29,4% jasa usaha; dan 5,9% perizinan tertentu. Adapun produk hukum yang mengatur kewajiban pajak proporsinya 11,8%.

Pemetaan ini semata-mata didasarkan pada analisis tekstual produk hukum tersebut yang bisa berbeda dalam pelaksanaannya.

Dampak dari ketidakjelasan dalam penggolongan jenis perijinan maupun sub klasifikasi dari setiap kelompok retribusi di atas, berpotensi menimbulkan permasalahan pengakuan pendapatan retribusi dan pengukurannya secara tepat dan akurat berdasarkan klasifikasi retribusi yang ada. Jika hal ini terjadi, maka pelaporannya akan menjadi tidak optimal, maka akan mengakibatkan perbedaan dalam Laporan Keuangan terutama pada Laporan Realisasi Anggaran dan Laporan Operasional. Oleh karena itu, setiap akun pembentuk laporan keuangan, khususnya mengenai pendapatan retribusi pemakaian kekayaan daerah harus diperhitungkan secara tepat dan akurat agar menghasilkan laporan keuangan yang relevan dan dapat dipertanggungjawabkan (*reliable*). Hal berkaitan erat dengan kemungkinan terjadinya kesalahan penyajian material atas informasi pendapatan yang dapat saja berpengaruh signifikan terhadap kewajaran pelaporan keuangan secara keseluruhan. Mengingat pentingnya permasalahan akuntansi pendapatan dan masih sering terjadinya berbagai penyimpangan dalam praktek sehubungan dengan akun ini dalam sektor publik sebagaimana dijelaskan di atas, maka kami tertarik untuk melakukan kajian empiris mengenai permasalahan ini dalam judul **Analisis Perlakuan Akuntansi Pendapatan Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah Pada Pemerintah Kabupaten Flores Timur Tahun Anggaran 2018**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah perlakuan akuntansi pendapatan retribusi pemakaian kekayaan

daerah Kabupaten Flores Timur Tahun Anggaran 2018 telah sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Flores Timur No.18 Tahun 2011?

1.3 Tujuan Penelitian

Dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini untuk mengetahui penerapan akuntansi pendapatan restribusi pemakaian kekayaan daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Flores Timur sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Flores Timur No.18 Tahun 2011.

1.4 Manfaat Penelitian

a. Bagi Penulis

Melalui penelitian ini diharapkan penulis dapat menambah pemahaman teori maupun praktek perlakuan akuntansi mengenai pengakuan, pengukuran dan pelaporan pendapatan, khususnya pendapatan retribusi pemakaian kekayaan daerah pada sektor publik.

b. Bagi Dinas pendapatan Daerah Kabupaten Flores Timur

Sebagai masukan dalam mengevaluasi akuntansi pengakuan pendapatan retribusi pemakaian kekayaan daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Flores Timur Tahun Anggaran 2018, serta penyempurnaan penerapannya jika diperlukan di masa mendatang.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Dapat menambah wawasan, referensi dan bahan pertimbangan, serta acuan yang berguna bagi peneliti selanjutnya dalam melakukan penelitian tentang objek yang sama dengan penelitian ini.