

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan Daerah yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sesuai dengan peraturan perundangundangan (Republik Indonesia, 2022). PAD menjadi indikator utama kemandirian fiskal pemerintah kabupaten/kota, karena mencerminkan hasil kerja aktif daerah dalam menggali dan mengelola potensi fiskalnya sendiri, berbeda dengan pendapatan transfer yang bersifat pasif dan bergantung pada alokasi dari pemerintah pusat.

Pemerintah Indonesia melakukan reformasi besar dalam hubungan fiskal pusat-daerah melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD), yang mulai berlaku efektif pada 5 Januari 2025 (Republik Indonesia, 2022). Salah satu perubahan paling signifikan dalam undang-undang ini adalah transformasi skema Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) melalui mekanisme opsen. Sebelum UU HKPD berlaku, bagian kabupaten/kota atas PKB dan BBNKB disalurkan melalui skema Dana Bagi Hasil (DBH) yang diklasifikasikan sebagai pendapatan transfer. Sejak 2025, skema tersebut berubah total: kabupaten/kota kini menerima bagiannya secara langsung melalui opsen pungutan tambahan dengan tarif tetap sebesar 66% dari pokok pajak provinsi sesuai Pasal 83 UU HKPD (Republik Indonesia, 2022) yang diklasifikasikan sebagai PAD murni.

Secara konseptual, opsen pajak dikenal dengan istilah piggyback tax system, yaitu kewenangan perpajakan yang dimiliki sub-national government dengan menambah tarif pajak lokal pada pajak yang dipungut oleh tingkat pemerintahan di atasnya (Lewis, 2023). Namun, Lewis (2023) mencatat bahwa opsen PKB dan BBNKB yang diatur UU HKPD sesungguhnya menyimpang dari definisi

piggyback tax yang lazim, karena kabupaten/kota tidak diberikan kendali atas penetapan tarifnya sendiri tarif 66% telah ditetapkan seragam oleh undang-undang (Lewis, 2023).

Perubahan klasifikasi ini bukan sekadar perubahan administratif, melainkan membawa konsekuensi akuntansi yang signifikan. Sebagai pendapatan transfer, opsen sebelumnya tidak menuntut pengakuan piutang atau akrualisasi yang ketat. Namun sebagai PAD, opsen kini harus tunduk pada seluruh kaidah akuntansi pendapatan pajak daerah sebagaimana diatur dalam Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) mencakup Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) 02 tentang Laporan Realisasi Anggaran (basis kas), PSAP 12 tentang Laporan Operasional (basis akrual), dan PSAP 18 tentang Akuntansi Pendapatan Berbasis Non-Pertukaran (Pemerintah Republik Indonesia, 2010). Konsekuensinya, pemerintah daerah dituntut mampu mengakui piutang opsen apabila terdapat hak yang belum dibayar wajib pajak, mencatat pendapatan secara akrual di Laporan Operasional (LO) yang independen dari pencatatan kas di Laporan Realisasi Anggaran (LRA), serta mengungkapkan kebijakan akuntansinya secara memadai dalam Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) (Pemerintah Republik Indonesia, 2010).

Persoalan mendasar muncul dari karakteristik unik opsen sebagai instrumen pendapatan yang bukti transaksi dan data dasarnya sepenuhnya berada di luar kendali entitas pelapor. Berbeda dengan pajak daerah konvensional seperti Pajak Restoran atau Pajak Reklame yang seluruh prosesnya dikelola langsung oleh pemerintah kabupaten/kota opsen PKB dan BBNKB dipungut sepenuhnya oleh Bapenda Provinsi melalui sistem Samsat, dan disalurkan melalui mekanisme split payment langsung ke RKUD kabupaten/kota (Republik Indonesia, 2022), Kabupaten/kota hanya menerima porsi alokasinya, tanpa memiliki akses terhadap data kendaraan yang menunggak pembayaran. Kondisi ini menciptakan potensi struktural bagi kabupaten/kota untuk tidak dapat mengakui piutang opsen secara akrual bukan karena kelalaian kebijakan akuntansi, melainkan karena keterbatasan akses data yang melekat pada desain kelembagaan opsen itu sendiri.

Fenomena ini menjadi semakin kompleks ketika mempertimbangkan variasi mekanisme penyaluran kas antar daerah. Observasi awal di Provinsi Sumatera Barat menunjukkan bahwa Kota Padang menerima kas opsen secara real-time, sementara Kabupaten Padang Pariaman mengalami jeda waktu satu hari (H+1) akibat mekanisme pelimpahan melalui Bank Nagari. Perbedaan waktu penerimaan kas ini seharusnya berimplikasi langsung terhadap pengakuan pendapatan di LO. Namun, temuan awal justru menunjukkan bahwa kedua daerah sama-sama mencatat nilai LO yang identik dengan LRA kondisi yang mengindikasikan persoalan mendasar dalam penerapan basis akrual, sejalan dengan temuan bahwa penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan pada laporan keuangan daerah di Indonesia masih menunjukkan berbagai ketidaksesuaian (Khasanah & Nilasari, 2023), termasuk pada penyajian LRA dan Neraca yang belum sepenuhnya memenuhi ketentuan PP Nomor 71 Tahun 2010 di berbagai daerah lain (Among Makarti, 2024).

Persoalan lain yang tidak kalah penting adalah ketiadaan piutang opsen dalam Neraca kedua daerah. Piutang seharusnya diakui pada saat hak pendapatan timbul, sesuai prinsip pengakuan pendapatan berbasis akrual dalam Standar Akuntansi Pemerintahan (Pemerintah Republik Indonesia, 2010). Meskipun karakteristik Pajak Kendaraan Bermotor secara alamiah memiliki jatuh tempo tahunan yang berpotensi menimbulkan tunggakan, tidak satu pun dari kedua daerah yang mengakui piutang opsen per akhir tahun anggaran 2025." Signifikansi persoalan ini semakin nyata ketika dipertimbangkan dari aspek materialitas: opsen PKB dan BBNKB menyumbang proporsi yang besar terhadap total PAD di kedua daerah, sehingga ketiadaan pengakuan piutang dan minimnya pengungkapan kebijakan akuntansi terkait tidak dapat dianggap sebagai persoalan yang tidak material.

Sebagai instrumen pendapatan yang baru pertama kali diterapkan pada tahun anggaran 2025, opsen PKB dan BBNKB belum banyak dikaji secara akademik, khususnya dari perspektif akuntansi. Penelitian-penelitian terdahulu mengenai kesesuaian penerapan PSAP pada laporan keuangan pemerintah daerah

umumnya mengevaluasi laporan keuangan secara umum atau satu komponen laporan secara terpisah (Mutiarra et al., 2022; Kandioh et al., 2023; Ardhiarisca & Ananda, 2023), tanpa menyandingkan basis kas dan basis akrual secara bersamaan pada satu pos pendapatan spesifik yang baru diterapkan.

Urgensi penelitian ini semakin diperkuat oleh beberapa hal. Pertama, opsen PKB dan BBNKB merupakan kebijakan yang relatif baru sehingga pola dan arah kebijakan anggarannya masih terus berkembang di berbagai daerah. Kedua, belum banyak penelitian yang secara khusus mengkaji implementasi akuntansi opsen secara komparatif antar daerah, khususnya pada daerah-daerah dengan karakteristik PAD yang relatif setara namun berbeda struktur kelembagaan. Ketiga, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan konkret bagi pemerintah daerah dalam menyempurnakan kebijakan akuntansi opsen ke depannya.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini berjudul "Analisis Akuntansi Opsen Pajak PKB dan BBNKB pada Pemerintah Kota Padang dan Kabupaten Padang Pariaman", dengan tujuan mengungkap secara mendalam bagaimana kedua daerah tersebut menerapkan prinsip pengakuan, pengukuran, penyajian, dan pengungkapan atas pendapatan opsen, sekaligus menganalisis kesesuaiannya dengan PSAP 02, PSAP 12, dan PSAP 18.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan akuntansi Opsen PKB dan BBNKB pada Pemerintah Kota Padang ditinjau dari aspek pengakuan, pengukuran, penyajian, dan pengungkapan berdasarkan PSAP 02, PSAP 12, dan PSAP 18?
2. Bagaimana penerapan akuntansi Opsen PKB dan BBNKB pada Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman ditinjau dari aspek pengakuan, pengukuran, penyajian, dan pengungkapan berdasarkan PSAP 02, PSAP 12, dan PSAP 18?
3. Bagaimana perbandingan penerapan akuntansi Opsen PKB dan BBNKB antara Pemerintah Kota Padang dan Kabupaten Padang Pariaman?

4. Apa faktor yang menyebabkan persamaan dan perbedaan penerapan akuntansi Opsen PKB dan BBNKB antara Pemerintah Kota Padang dan Kabupaten Padang Pariaman?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis penerapan akuntansi Opsen Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) pada Pemerintah Kota Padang ditinjau dari aspek pengakuan, pengukuran, penyajian, dan pengungkapan berdasarkan PSAP 02, PSAP 12, dan PSAP 18.
2. Menganalisis penerapan akuntansi Opsen PKB dan BBNKB pada Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman ditinjau dari aspek yang sama.
3. Menganalisis perbandingan penerapan akuntansi Opsen PKB dan BBNKB antara Pemerintah Kota Padang dan Kabupaten Padang Pariaman, guna mengidentifikasi persamaan, perbedaan, dan implikasinya terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
4. Menganalisis faktor yang menyebabkan persamaan dan perbedaan penerapan akuntansi opsen antara kedua daerah

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, yaitu sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan literatur akuntansi sektor publik, khususnya dalam kajian akuntansi pendapatan pajak daerah pasca reformasi fiskal melalui UU HKPD Nomor 1 Tahun 2022. Penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya pemahaman mengenai penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP 02, PSAP 12, dan PSAP 18) pada

instrumen pendapatan yang baru diterapkan, serta menjadi rujukan bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji topik serupa di daerah lain.

1.4.2 Manfaat Praktis

Bagi Pemerintah Kota Padang dan Kabupaten Padang Pariaman, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan masukan dalam penyusunan kebijakan akuntansi opsen pajak yang lebih memadai, khususnya terkait kebijakan pengakuan pendapatan, pengukuran, dan perlakuan piutang, guna meningkatkan kepatuhan terhadap Standar Akuntansi Pemerintahan.

Bagi Bapenda Provinsi Sumatera Barat, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan untuk membangun mekanisme pertukaran data yang lebih terbuka dengan kabupaten/kota, khususnya terkait data piutang atau tunggakan PKB dan BBNKB.

Bagi akademisi dan peneliti selanjutnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan dan bahan pembanding untuk penelitian mengenai akuntansi opsen pajak di daerah lain, serta menjadi dasar bagi pengembangan penelitian yang lebih mendalam mengenai isu-isu yang belum terjangkau dalam penelitian ini, seperti pendapatan diterima dimuka dan keterlibatan data dari Bapenda Provinsi.

Bagi penulis, penelitian ini merupakan sarana untuk menerapkan ilmu akuntansi sektor publik yang telah dipelajari selama masa perkuliahan, sekaligus memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Akuntansi pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Andalas.